



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet

Dokument nr. 3:3 (2007–2008)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefaks: 22 24 27 86  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.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](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-90811-88-9

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer  
Foto: Forsvarets mediesenter



## Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet

---

Dokument nr. 3:3 (2007–2008)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:3 (2007–2008)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet.*

Riksrevisjonen, 11. desember 2007.

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>8</b>
2.1	Mangler med hensyn til materiell og personell	8
2.2	Mangler med hensyn til styring og oppfølging	10
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Forsvarsdepartementets svar</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>19</b>
	<b>Vedlegg: Rapport</b>	<b>21</b>





# Forsvarsdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet

### 1 Innledning

Den pågående omstillingen av Forsvaret innebærer en overgang fra et mobiliseringsforsvar med vekt på anti-invasjonsforsvar til et innsatsbasert forsvar med vekt på nasjonale og internasjonale operasjoner. Gjennom St.meld. nr. 38 (1999–2000) *Tilpasning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner*, jf. Innst. S. nr. 152 (1999–2000), ble det pekt på at krav stilt til bidrag i internasjonale militære operasjoner var blitt høyere, både hva angår reaksjonstid, trening og utrustning og evne til å samarbeide med andre lands styrker. I meldingen ble det på dette grunnlaget lagt vekt på at Forsvarets evne til å bidra i internasjonale militære operasjoner måtte forbedres.<sup>1</sup> Videre ble det i St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), framholdt at Forsvarets enheter skulle organiseres for å kunne løse flere typer oppgaver, alene eller i samarbeid med allierte, på kort varsel og over store avstander.<sup>2</sup>

Ett av hovedmålene med omstillingene i Forsvaret i innværende og forrige langtidperiode har vært å få et forsvar med bedre operativ evne. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), ble det vist til at hovedmålet med videreutviklingen av Forsvaret var å sikre evnen til å reagere raskt med rett type kapasitet i hele Forsvarets oppgavespekter. Den foreslåtte strukturen ville ifølge proposisjonen bidra i betydelig grad i denne retningen og i perioden gi økt operativ evne.<sup>3</sup>

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* ble det videre lagt vekt på å videreføre omleggingen av Forsvaret i retning av et fleksibelt forsvar av høy kvalitet. Denne fleksibiliteten innebærer for det første at Forsvaret må utvikles med sikte på å være relevant for alle de prioriterte oppgavene. De samme styrkene må kunne hånd-

tere hele spekteret av Forsvarets prioriterte oppgaver, uavhengig av om disse skal løses alene eller sammen med andre, nasjonalt eller internasjonalt. For det andre innebærer kravene til fleksibilitet at Forsvaret må gjøres mer forandringsdyktig, slik at det kontinuerlig kan tilpasses de rådende strategiske omgivelser.<sup>4</sup>

I proposisjonen ble det også vist til at Forsvarets innsatsstyrke (FIST) i stor grad hadde bestått av øremerkede enheter.<sup>5</sup> I framtiden ville ifølge proposisjonen en større andel av Forsvarets totale styrker bli gjort anvendbare, og innsatsstyrkene utgjøres av elementer satt på beredskap for operasjoner. Dette innebærer at avdelinger og enheter ruller mellom ulike oppgaver og oppdrag både nasjonalt og internasjonalt. Begrepet Forsvarets innsatsstyrke ville derfor ha større fleksibilitet enn tidligere, fordi strukturen totalt sett dreies i denne retningen.<sup>6</sup>

Formålet med denne revisjonen har vært å vurdere om Forsvaret oppfylder Stortingets vedtak og forutsetninger knyttet til deltakelse i operasjoner i utlandet, og å undersøke i hvilken grad Forsvarsdepartementet og dets underliggende etat Forsvaret gjennom styringsmessige forhold legger til rette for at disse forutsetningene blir oppfylt. Dette er for det første belyst gjennom å undersøke i hvilken grad det er identifisert mangler med hensyn til materiell og personell som skal kunne brukes i operasjoner i utlandet. Videre er det undersøkt i hvilken grad det er etablert en styring og oppfølging som legger til rette for en effektiv deltakelse i operasjoner i utlandet. Det er i den forbindelse undersøkt om det er etablert effektive systemer for fastsettelse av krav til styrkestruktur, rapportering, evaluering og erfaringsoverføring og dessuten om ansvars- og myndighetsfordelingen er klar når det gjelder økonomistyring i forbindelse med operasjoner i utlandet.

1) St.meld. nr. 38 (1999–2000), s. 5.

2) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 14.

3) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 54 og 68.

4) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 12–13, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8.

5) Jf. St.meld. nr. 38 (1998–99), s. 22, der det ble forutsatt at styrkene for internasjonal innsats måtte være identifisert og klargjort på forhånd.

6) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 54.

Et utkast til rapport ble i brev av 24. august 2007 forelagt Forsvarsdepartementet. Departementet har i brev av 21. september 2007 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp. Departementets kommentarer er innarbeidet i rapporten og i oppsummeringen av undersøkelsen. Riksrevisjonens rapport følger som trykt vedlegg.

## 2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter i hovedsak tidsperioden 2004–2007 og er basert på dokumentanalyse og intervjuer. Aktuelle stortingsdokumenter er gjennomgått for å belyse hvilke forutsetninger Stortinget har gitt i forbindelse med Forsvarets operasjoner i utlandet. Videre er sekundærdata fra interne rapporter i Forsvaret brukt for å belyse Forsvarets egen vurdering av status når det gjelder å kunne stille med materiell og personell til operasjoner i utlandet. Det er særlig lagt vekt på Forsvarssjefens årsrapport for 2006. For å kunne belyse hvorvidt styring og oppfølging legger til rette for en effektiv deltakelse i operasjoner i utlandet, er iverksettelsesbrev, planer, direktiver, rapportering samt gjennomførte evalueringer og erfaringsrapporter gjennomgått. Dokumentanalysen er supplert med intervjuer for å få bekreftet og utdypet funn fra dokumentanalysen. Det er innhentet intervjudata fra ulike nivåer i Forsvaret for å sikre bredde i datamaterialet. Det er gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, Fellesoperativt hovedkvarter, Fellesstaben, Luftforsvarsstaben, Sjøforsvarsstaben, Hærstaben, Hærens styrker, FLO/IKT, FLO/Systemstyring, Operasjonssenter for logistikk (Logops), Forsvarets sanitet, Senter for militær erfaring og Communication Information Systems Task Group (CIS TG)<sup>7</sup>. Det er i tillegg sendt brev med en rekke spørsmål til Luftforsvarsstaben, Sjøforsvarsstaben og Forsvarsdepartementet.

Revisjonskriteriene er utledet fra aktuelle stortingsmeldinger og -proposisjoner og Stortingets behandling av disse. Kriteriene er på en del punkter operasjonalisert ut fra krav i Stortingets bevilgningsreglement og konkretiseringen av dette i reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser.<sup>8</sup> Styringsdokumenter fra

7) CIS TG er en avdeling ved Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS).

8) Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 og bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.

Forsvarsdepartementet, som iverksettelsesbrev fra undersøkelsesperioden, er også brukt til å utdype revisjonskriterier i undersøkelsen.

**2.1 Mangler med hensyn til materiell og personell**  
Gjennom St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), ble det slått fast at endringene i sikkerhetsbildet og i strategiske forhold for øvrig medfører endrede oppgaver for Forsvaret, og at dette krever en ny type forsvar.<sup>9</sup> Det ble også framhevet i proposisjonen at Forsvarets enheter og avdelinger må ha høy reaksjonsevne, være tilgjengelige, fleksible og deployerbare<sup>10</sup> og kunne operere effektivt alene og sammen med styrker fra allierte land, hjemme og ute.<sup>11</sup> Forsvaret skal således ha kapasiteter som ivaretar både de nasjonale og de internasjonale oppgavene.<sup>12</sup>

Materiell- og personellstatus utgjør sentrale forutsetninger for Forsvarets muligheter til å delta i operasjoner i utlandet. Undersøkelsen viser at det er mangler når det gjelder både materiell og personell som skal kunne brukes i operasjoner i utlandet. Videre viser undersøkelsen at det i hovedsak er enighet både mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret og mellom ulike nivåer i Forsvaret om manglene med hensyn til materiell og personell som er identifisert i undersøkelsen.

Det framgår av iverksettelsesbrevet for 2005–2008 at Hæren skal ha en deployerbar brigade (Brigade Nord) for alle typer operasjoner, både nasjonalt og internasjonalt.<sup>13</sup> Undersøkelsen viser at det er materiellmangler i Brigade Nord, herunder i avdelinger med hurtige reaksjonsstyrker. Forsvarsdepartementet har i juni 2007 etablert en egen arbeidsgruppe for å utarbeide en plan for å realisere ambisjonene for Brigade Nord i henhold til St.prp. nr. 42 (2003–2004).<sup>14</sup> Når det gjelder Telemark bataljon, er problemer rundt den videre

9) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 12–13, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8.

10) Deployere vil si å sette inn styrker i et operasjonsområde, jf. Forsvarets nettsider [www.mil.no](http://www.mil.no).

11) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 14.

12) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 16.

13) Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, 14. september 2004, s. 28. Dette iverksettelsesbrevet dekker perioden 2005–2008 og formaliserer tiltak og oppdrag til etatene for oppfølging av Stortingets behandling av og vedtak knyttet til Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Det utarbeides i tillegg iverksettelsesbrev i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen.

14) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

oppbyggingen av styrken trukket fram i Forsvarssjefens årsrapport for 2006 som eksempel på at materiell- og vedlikeholdsressursene ikke korresponderer med det operative ambisjonsnivået. Videre er Hæren preget av kritiske personellvakanser og personellslitasje.

Innen Sjøforsvaret og Luftforsvaret er status preget av utskifting av materiell, blant annet utfasing av en gammel og innfasing av en ny fregattklasse i Sjøforsvaret og anskaffelse av nye transportfly i Luftforsvaret. Anskaffelsen av fregatter er forsinket. Før nytt materiell innen Sjøforsvaret og Luftforsvaret er anskaffet og operativt, har disse forsvarsgrenene færre muligheter for å delta i operasjoner i utlandet. Når det gjelder Luftforsvaret, viser undersøkelsen videre at det er avvik mellom behov for flytimer og leverte flytimer for de ulike flytypene som er aktuelle for bruk i operasjoner i utlandet.

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) framholdes det at kapasiteter innen operativ logistikk- og støttestruktur vil kunne nyttes til å understøtte nasjonale styrkebidrag og operasjoner, og som selvstendige styrkebidrag internasjonalt.<sup>15</sup> Riksrevisjonens undersøkelse viser at felleskapasiteter<sup>16</sup>, innen både Fellesstaben og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), er spesielt presset, og at Forsvaret er avhengig av det samme nøkkelpersonellet for å kunne delta i operasjoner i utlandet. Dette gjelder særlig for sanitetspersonell, sambands- og IKT-personell og mineryddingspersonell. Innen felleskapasiteter er det også identifisert flere vesentlige materiellmangler, blant annet innen vannrensing og materiell for fjerning av eksplosiver. Det er i undersøkelsen anført at det er grunn til å stille spørsmål om manglene – både innen forsvarsgrenene og innen felleskapasiteter når det gjelder materiell og personell – er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om at Forsvarets styrker må være tilgjengelige også til operasjoner i utlandet, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Forsvarsdepartementet påpeker i sitt svarbrev at den operative strukturen er fastsatt av Stortinget i behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Denne fastsetter imidlertid ikke størrelsen på og omfanget av det enkelte strukturelementet. Dette ligger innenfor

regjeringens ansvar, men likevel innenfor de rammene Stortinget har fastlagt. Departementet viser til at Stortingets forsvarskomiteé årlig blir orientert om utviklingen i operativ evne, og at det rapporteres til Stortinget om framdriften i realiseringen av strukturen. I denne rapporteringen er det påpekt at Forsvaret leverer styrkebidrag med høy kvalitet, men at det er betydelige utfordringer med hensyn til volum, utholdenhet og krav til å nå økt operativ evne.

Når det gjelder felleskapasiteter, viser departementet til at behovet for disse bare delvis er styrt av det totale omfanget av deltakelse. For øvrig bestemmes behovet i stor grad av antall steder hvor Forsvaret er nærværende. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), beskriver ikke noe ambisjonsnivå i form av antall steder med større norsk militært nærvær. Departementet påpeker imidlertid at trenden de senere årene har vært at Forsvaret pålegges å delta i stadig flere operasjoner og beredskapsstyrker. I tillegg gjennomføres operasjoner nasjonalt (grensevakt, kystvakt m.m.), og Forsvaret opprettholder beredskap for å ivareta nasjonale forpliktelser (eksplosivrydding, anti-terror m.m.). En annen utfordring ifølge departementet er at fellesressursene omfatter et begrenset antall svært spesialiserte personellkategorier som også er ettertraktet i dagens sivile arbeidsmarked, og/eller som krever relativt lang utdanning (IT-personell, medisinsk personell, anleggspersonell).

Når det gjelder konsekvenser for Forsvaret av de identifiserte manglene, viser Forsvarssjefens årsrapport til at materielltilgjengelighet har direkte innvirkning på Forsvarets evne til å produsere og levere styrkebidrag til nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet.<sup>17</sup> Mangelen på materiell vil ifølge årsrapporten kunne medføre forsinket klardato på grunn av manglende muligheter for trening.<sup>18</sup> Hærens styrker påpeker videre i intervju at redusert materielltilgjengelighet innebærer mindre kapasitet for styrkebidraget sett i forhold til hvilke oppdrag de kan løse i operasjoner, og dessuten konsekvenser for sikkerheten for personellet. Når det gjelder personell, framholder Forsvarssjefen i årsrapporten at det ikke er mulig å produsere personellet som etterspørres, innen fristene for etablering av ny struktur i langtidperioden 2005–2008.<sup>19</sup> For-

15) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 61.

16) Felleskapasiteter er ressurser som er felles for alle forsvarsgrenene, og som støtter og legger forholdene til rette for Forsvarets helhetlige aktivitet. Felleskapasitetene i Forsvaret er i hovedsak organisert under FLO og Fellesstaben.

17) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 5.

18) Forsvarssjefens årsrapport 2006, Vedlegg A, punkt 6.1.

19) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 5.

svarsdepartementet har i intervju bekreftet at enhver utsettelse av materiellanskaffelser vil påvirke operativ evne, og departementet har videre pekt på risikoen for betydelig belastning på berørt personell.<sup>20</sup> I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* legges det til grunn at Forsvaret skal ha kapasiteter som ivaretar både de nasjonale og de internasjonale oppgavene. Det stilles i undersøkelsen spørsmål om i hvilken grad de påpekte manglene med hensyn til materiell og personell påvirker Norges mulighet til å påta seg oppdrag i forbindelse med operasjoner i utlandet, i tråd med Stortingets forutsetninger.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at Forsvaret har levert enheter av høy kvalitet og med god operativ evne til alle operasjoner i utlandet hvor Norge bidrar med styrker. Departementet påpeker imidlertid at realiseringen av den vedtatte strukturen for langtidsperioden på enkelte områder har tatt lengre tid enn forutsatt. Spesielt kan man ikke møte ambisjonen om en deployerbar brigade for alle typer operasjoner. Departementet viser i den forbindelse til St.prp. nr. 1 (2006–2007): ”Den dimensjonerende ambisjonen for Hæren om å stille en deployerbar brigade for alle typer operasjoner, nasjonalt og internasjonalt, vil først bli nådd etter utgangen av inneværende langtidsperiode.” Tilsvarende framgår det av Forsvarssjefens vurdering av operativ evne at ”Brigade Nord vil [...] fortsatt ha vesentlige materiellmessige mangler”.

Undersøkelsen viser at manglende kapasitet i FLO på teknisk og merkantilt personell synes å være én årsak til de ovennevnte manglene. Hæren har for eksempel behov for et betydelig større antall timeverk i 2007 til reparasjon av materiell enn det FLO kan levere. FLO har de senere årene vært gjennom en omfattende nedbemanning og effektivisering, og FLO lyktes med å nå de kvantitative nedbemanningsmålene i perioden 2002–2005. I undersøkelsen stilles det imidlertid spørsmål om nedbemanningen i tilstrekkelig grad er blitt styrt med sikte på å sikre FLO den tilstrekkelige kompetansen til å kunne understøtte operasjoner i utlandet, i tråd med Stortingets forutsetninger.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at departementet styrer Forsvaret på samlet årsverksramme, det vil si et mål på totalt 15 000

årsverk ved utgangen av 2008. Samtidig er det en felles forståelse mellom departementet og Forsvaret at man vil kunne tilpasse årsverksmålet og tidspunktet for oppnåelse av dette. Det gis mulighet for å øke bemanningen i FLO der det er dokumentert at dette vil være totaløkonomisk lønnsomt på kort og lang sikt. Forsvarsdepartementet understreker at det påligger Forsvarssjefen å styre årsverksutviklingen i Forsvaret innenfor rammene som er gitt av departementet. Like fullt erkjenner departementet at det er utfordringer knyttet til å sikre at sektoren generelt, og FLO spesielt, har tilstrekkelig kompetansebeholdning og -kapasitet.

Forsvarsdepartementet viser for øvrig i sitt svar til at Forsvaret siden 2001 har gjennomført en av de mest omfattende omstillinger i offentlig sektor, og at det overordnede målet for omstillingen har vært å styrke Forsvarets operative evne ved å tilpasse Forsvarets struktur og driftsmønster til nye oppgaver, innenfor vedtatte budsjетrammer. Departementet fastslår videre at målbildet for 2008, slik det framkommer av St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), ligger fast, og påpeker at Forsvarssjefen i 2006 oppfylte departementets operative leveranse mål for operasjoner i utlandet, samtidig som krav til nasjonal beredskap ble ivaretatt. Forsvarsdepartementet framholder også at Forsvaret og underliggende strukturelement setter Norge i stand til å tilby styrker som den sikkerhetspolitiske og strategiske situasjonen har skapt behov for, og departementet ser dette som en bekrefteelse på at innretningen av Forsvaret er grunnleggende riktig. Grunnlaget er flere års arbeid for å styrke evnen til militært samvirke med våre allierte, øke stridsevnen, øke reaksjonsevnen og øke den strategiske forflytningsevnen. Forsvarsdepartementet oppfatter derfor at dette arbeidet har gitt gode og synlige resultater.

## **2.2 Mangler med hensyn til styring og oppfølging**

Grunnlaget for styring og oppfølging av operasjoner i utlandet legges gjennom de kravene som stilles, den rapporteringen som gis, og de systemene for evaluering og erfaringsoverføring som blir etablert.

### **Svakheter knyttet til systemer for kravsetting og rapportering**

De kvalitetsmessige kravene til styrkenes militære egenskaper og struktur fastsettes av styrkeproduzentene på grunnlag av NATO-dokumenter, Forsvarets egne erfaringer fra operasjoner og ulike retningslinjer og direktiver utgitt av

20) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.



Forsvarssjefen. Krav framgår også i de årlige iverksettelsesbrevene. I tillegg til kravene i de ovennevnte styringsdokumentene fastsettes operasjonsspesifikke krav, som er tilpasset den enkelte situasjonen og operasjonen. Rapportering på kravene gjøres i styrkeregisteret<sup>21</sup>, resultat- og kontrollrapporter, Forsvarssjefens årsrapport og Forsvarssjefens vurdering av operativ evne.

Et fleksibelt forsvar som skal være hurtigreagerende og i beredskap for både nasjonale og internasjonale oppdrag, tilsier at det er behov for systemer som sikrer en tydelig formidling av krav til styrkene, og en rapportering som gir god oversikt over styrkenes status. Undersøkelsen viser at det er flere forbedringsområder knyttet til kravsetting og rapportering.

Når det gjelder kravsetting, viser undersøkelsen at Forsvarsdepartementet ved inngangen til langtidsperioden 2005–2008 påbegynte et arbeid med å sammenstille gjeldende krav til ett felles dokument for kvalitative krav. Dokumentet er imidlertid ikke blitt ferdigstilt. Hærstaben oppgir i intervju at mangelen på ett felles kravdokument er et reelt problem under rapporteringen. Ifølge Hæreevalueringen fra 2006<sup>22</sup> måles styrkeproduksjonen ikke i tilstrekkelig grad mot operative krav, og det er til dels uklart hva Hærens operative organisasjon skal bestå av.<sup>23</sup> Undersøkelsen viser videre at den planlagte oppdateringen av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet er blitt utsatt på grunn av manglende saksbehandlerkapasitet. Fellesoperativt hovedkvarter har i intervju vist til at manglende oppdatering av dette direktivet innebærer at underordnede planverk ikke nødvendigvis gjenspeiler strategiske føringer som er gitt. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om den manglende oppdateringen av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet og utsettelsen av arbeidet med ett felles kravdokument får konsekvenser – både for formidlingen av strategiske føringer for blant annet operasjoner i utlandet i Forsvaret og for kvaliteten på rapporteringen til styrkeregisteret.

21) Styrkeregisteret skal være Forsvarets fremste oversikt over den operative strukturen med tilhørende operative krav og strukturelementenes status i forhold til kravene, jf. Styrkeoppbyggingsdirektivet fra Forsvaret av februar 2006.

22) Hæreevalueringen ble gjennomført etter mandat fra Generalinspektøren for Hæren. Hensikten var å evaluere den overordnede ledelsen og styringen i Hæren.

23) Hæreevaluering, rapport 1 – Evaluering vedlegg 2 styrkeproduksjon, punkt 3, 6. juli 2006.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at revidering av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet har vært løpende vurdert i departementet, men man har ennå ikke konkludert med at det er et absolutt behov for dette. Ifølge departementet kan manglende revisjon ikke føre til at det oppstår uklarheter rundt forhold knyttet til kommando og kontroll, men at det *kan* få konsekvenser for formidlingen av strategiske føringer, slik Riksrevisjonen har stilt spørsmål om i sine vurderinger. Departementet bemerker imidlertid at fraværet av et oppdatert direktiv ikke får konsekvenser for strategiske føringer for konkrete operasjoner i utlandet, fordi det forut for deployering til en ny operasjon utarbeides et iverksettelsesdirektiv til Fellesoperativt hovedkvarter, som favner alle sider ved deltakelse i operasjonen.

Når det gjelder spørsmålet om ett felles kravdokument, understreker departementet at et slikt dokument ville være et langsiktig styringsdokument for implementeringen av en operativ organisasjon. Kravene realiseres innenfor en langtidsperiode gjennom de årlige budsjettene, og departementet viser her særskilt til vedlegg B i de årlige iverksettelsesbrevene, som gir klartidene til de ulike strukturelementene og danner grunnlag for rapportering av operativ status. Departementet framholder at Forsvaret går inn i siste år i langtidsperioden ved kommende årsskifte, og at et kravdokument nå følgelig vil ha liten verdi før Stortinget har tatt stilling til ny operativ struktur, jf. ny langtidsproposisjon som legges fram våren 2008.

Sambands- og IKT-støtte inngår i alle operasjoner i utlandet. Undersøkelsen viser imidlertid at krav til styrkeproduksjon og deltakelse fra FLO/IKT ikke framgår av iverksettelsesbrevet eller andre sentrale styringsdokumenter, men kun er indirekte regulert gjennom samhandlingsavtaler mellom FLO og styrkeprodusentene eller gjennom ordre fra Fellesoperativt hovedkvarter for den enkelte operasjon. Det stilles i undersøkelsen spørsmål om hvorvidt mangelen på eksplisitte krav til FLO/IKT i sentrale styringsdokumenter fører til en mindre effektiv utnyttelse av IKT-ressurser, som er en nøkkelfunksjon i operasjoner i utlandet.

Forsvarsdepartementet bekrefter i sitt svarbrev at iverksettelsesbrevet ikke inneholder oppdrag til FLO/IKT spesielt som tilsier at de skal være på beredskap for operasjoner i utlandet. Departementet viser til at iverksettelsesbrevet angir over-

ordnede føringer for Forsvaret for virksomhetsåret, og dermed danner rammer og grunnlag for utformingen av Forsvarssjefens virksomhetsplan. Departementet opplyser videre at det stiller krav til operative leveranser (eksempelvis FK KKIS og CIS TG<sup>24</sup>), og klartider til disse, i de årlige iverksettelsesbrevene.

Styrkeregisteret er Forsvarets fremste oversikt over den operative strukturen og skal vise strukturelementenes status i forhold til operative krav. Ett sentralt formål med registeret er å danne grunnlag for hurtige og fleksible styrkegenereringsprosesser. Forsvarsdepartementet framholder at styrkeregisteret fungerer etter hensikten og bidrar til at departementet effektivt kan sette sammen styrker til operasjoner i utlandet. Styrkeregisteret mangler imidlertid en helhetlig datateknisk løsning som sikrer at alle brukere kan få tilgang til rapporteringen i ett og samme system. Forsvarsdepartementet har i intervju påpekt at et slikt system vil bedre både regelmessigheten og kvaliteten på innrapporterte data. Det er igangsatt et prosjekt for å få etablert et felles system, og en del brukere vil få tilgang til systemet innen utgangen av 2008. Det er imidlertid usikkert når systemet vil være fullt ut implementert og omfatte brukere også på de underliggende nivåer i Forsvaret som forutsettes å rapportere i styrkeregisteret. Et effektivt system for rapportering til registeret vil være en forutsetning for at styrkeregisteret skal kunne danne grunnlag for fleksible og hurtige styrkegenererings- og planprosesser. I undersøkelsen er det på denne bakgrunn stilt spørsmål ved at det ikke foreligger konkrete planer for en full implementering av en helhetlig datateknisk løsning for styrkeregisteret.

Forsvarsdepartementet framholder i sitt svarbrev at det foreligger konkrete planer for en helhetlig dataløsning for styrkeregisteret. Departementet viser i den forbindelse til at en del brukere<sup>25</sup> vil få dataløsningen gjennom et prosjekt med planlagte leveranser i perioden ultimo 2007–2009. Tilsvarende skal brukere på lavere nivå i organisasjonen få løsningen gjennom et annet prosjekt, men det framgår ikke av departementets svar når dette skal være implementert. Departementet påpeker videre at styrkeregisteret er utviklet som et operativt rapporteringssystem, mens styrke-

produksjonen styres gjennom de årlige iverksettelsesbrevene og Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapporter samt årsrapport. Styrkeregisteret vil derfor ikke dekke alle behov for styringsinformasjon på midlere og lavere nivåer i Forsvaret.

### **Mangelfullt system for evaluering i Hæren**

I *Reglement for økonomistyring i staten* heter det at alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.<sup>26</sup> Ifølge Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet skal Sjef for Fellesoperativt hovedkvarter gjennomføre operative evalueringer for å se til at nasjonale og NATOs operative krav er imøtekommet.<sup>27</sup>

Den enkelte forsvarsgren har etablert ulike systemer for evaluering av sine styrker. Undersøkelsen viser at det innenfor Sjøforsvaret og Luftforsvaret ser ut til å være tilfredsstillende systemer for evaluering. I Hæren benyttes derimot egevaluering i utstrakt grad, blant annet fordi Fellesoperativt hovedkvarter mangler ressurser til å gjennomføre eksterne evalueringer. Hærstaben har imidlertid opplyst at også aktiviteten når det gjelder egevaluering er blitt redusert på grunn av omstrukturering og omorganisering av Hæren.

Undersøkelsen viser videre at Hæren mangler et helhetlig evaluerings- og testopplegg. Hæren har selv utarbeidet en rapport, der det er konkludert med at Hæren ikke har et tilfredsstillende system for å sikre at avdelinger som deployerer, har tilfredsstillende kvalitet. I rapporten vises det blant annet til at evaluering i stor grad er basert på subjektive vurderinger fra den enkelte styrkesjef.<sup>28</sup>

På bakgrunn av den omfattende bruken av egevaluering – samtidig som det mangler et helhetlig evaluerings- og testopplegg – stilles det i undersøkelsen spørsmål om det er etablert et tilfredsstillende system for evaluering i Hæren.

24) CIS TG (Communication Information Systems Task Group) er en avdeling ved Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS).

25) Det gjelder brukere som i dag har systemet NORCCIS II.

26) Reglement for økonomistyring i staten, § 16.

27) Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet, s. 17.

28) Hærevaluering del 1 punkt 2.7.3 og vedlegg 2 punkt 2.3.2.5.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at erfaring fra operasjoner i utlandet tilsier at kvaliteten på styrkebidragene fra Hæren er meget god. Departementet framholder likevel at det er viktig å ha gode kontrollsystemer, og påpeker at dette er et område som absolutt har et forbedringspotensial. Departementet vil derfor ta opp behovet for et tilfredsstillende evalueringsregime for Hæren med Hærstaben.

#### **Mangelfullt system for erfaringsoverføring**

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* understrekes viktigheten av å analysere og vurdere erfaringer fra operasjoner i en helhetlig kontekst. Videre vises det til at erfaringene på en systematisk måte må omdannes til mer generelle lærdommer, der det er mulig.<sup>29</sup> Senter for militær erfaring ble etablert ved Fellesoperativt hovedkvarter i 2005 og videreutviklet etter dette Forsvarets tidligere erfaringsdatabase, som nå kalles Ferdaball (Forsvarets erfaringsdatabase lessons learned). Databasen skal blant annet inneholde erfaringsrapporter i forbindelse med operasjoner i utlandet.<sup>30</sup>

Enheter som deltar i operasjoner i utlandet, skal avgi to erfaringsrapporter – én etter 40 dager og én etter endt oppdrag. Undersøkelsen viser imidlertid flere tilfeller hvor det ikke foreligger rapporter i Ferdaball, eller at kun én av rapporttypene foreligger. Videre påpeker Senter for militær erfaring i intervju at rapportene er utarbeidet på så ulike måter at det er vanskelig å gjennomføre sammenliknende analyser. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om i hvilken grad det antallet rapporter som foreligger i Ferdaball, og ulikhetene i rapportenes oppbygning og innhold gjør det mulig å vurdere og analysere erfaringer fra operasjoner i en helhetlig kontekst, slik det forutsettes i St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at det siden høsten 2005, da Senter for militære erfaringer ble operativt, har pågått et arbeid med å utvikle og forbedre maler for rapportering. Ifølge departementet er malene nå bedre tilpasset de operasjonene Forsvaret deltar i.

Når det gjelder operasjonene i Afghanistan, begynner databasen ifølge departementet å inneholde flere rapporter, og det er her mulighet for å gjøre analyser og komme med endringsforslag.

Departementet påpeker imidlertid at man for å kunne gjøre en fullstendig analyse trenger et helhetsbilde, som ikke bare omfatter rapporter fra selve operasjonen, men også omfatter rapportering fra Forsvarets styrkeprodusenter, som forstår oppsetting av styrken, opplæring og trening. Departementet opplyser at disse rapportene per i dag ikke finnes i Ferdaball, og at Fellesoperativt hovedkvarter arbeider for en forbedring på dette området.

Departementet viser videre til at de fleste rapportene i Ferdaball – med unntak av operasjonene i Afghanistan og enkelte øvelser – er erfaringer fra enkeltstående hendelser, og det er dermed vanskelig å gjennomføre en analyse av trender. Departementet understreker imidlertid at rapporter fra enkeltstående hendelser kan være tilstrekkelig til å iverksette endringstiltak. Departementet framholder også at grunnlaget for å kunne vurdere og analysere bedres etter hvert som rapportmengden økes, og at opplæringen i og forståelsen av Ferdaball er blitt bedre samtidig som brukerne av databasen er blitt flere.

#### **Uklar ansvars- og myndighetsfordeling knyttet til økonomistyring i forbindelse med operasjoner i utlandet**

Forsvarets nåværende styringskonsept ble innført i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98*, jf. Innst. S. nr. 150 (1992–93). Styringskonseptet er fortsatt gjeldende for all planlegging, gjennomføring og oppfølging av virksomheten i Forsvaret, jf. Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet. Styringskonseptet har fire overordnede prinsipper. Ett av dem er at ansvar og myndighet skal klargjøres.<sup>31</sup>

Merkostnader som påløper i forbindelse med deltakelse i operasjoner i utlandet, skal føres over kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*, mens ordinære utgifter til styrkeproduksjon av enheter som skal deployeres utenlands, skal belastes de ordinære driftsbudsjettene i Forsvaret. Undersøkelsen viser at det er uklarheter knyttet til hva som skal belastes kapittel 1792, og hva som skal belastes ordinære driftsbudsjetter. Videre mangler Fellesoperativt hovedkvarter tilstrekkelig kontroll med hva som belastes kapittel 1792 fra styrkeprodusentenes side. Det er i undersøkelsen anført at det er

29) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 50.

30) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Forsvarsdepartementet, punkt 4.6.1.

31) Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet, punkt 1.3, s. 8.

grunn til å stille spørsmål om de ovennevnte forhold er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om avklaring av ansvar og myndighet i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet bekrefter i sitt svarbrev at Forsvarsstabens direktiv for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792 kan være noe uklart. Dette medfører at det blir vanskelig å følge opp og kontrollere kapittel 1792.

Departementet viser til at Forsvarsstaben vil foreta en totalgjennomgang av styring og forvaltning av kapittel 1792 for å avklare ansvars- og myndighetsforhold, gjennomgå og revidere gjeldende direktiv samt presisere retningslinjene i forbindelse med planlegging og gjennomføring av operasjoner i utlandet. Revideringen gjøres i samarbeid med Fellesoperativt hovedkvarter og i uformell dialog med Forsvarsdepartementet. Dette arbeidet forventes ifølge departementet å bidra til styrket kontroll med kapitlet.

### 3 Riksrevisjonens bemerkninger

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* ble det lagt vekt på å videreføre omleggingen av Forsvaret i retning av et fleksibelt forsvar av høy kvalitet. Det ble lagt til grunn at de samme styrkene må kunne håndtere hele spekteret av Forsvarets prioriterte oppgaver, uavhengig av om disse skal løses alene eller sammen med andre, nasjonalt eller internasjonalt. Forsvaret skal således ha kapasiteter som ivaretar både de nasjonale og de internasjonale oppgavene.

Undersøkelsen viser at det er mangler knyttet til materielltilgjengelighet både innen forsvarsgrenene og når det gjelder felleskapasiteter<sup>32</sup>. Det er også personellmangel og -slitasje, særlig innen Hæren og felleskapasiteter. Riksrevisjonen vil peke på at dette har betydning for deltakelse i operasjoner i utlandet. Riksrevisjonen har merket seg at det i hovedsak er enighet både mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret og mellom ulike nivåer i Forsvaret om manglene med hensyn til materiell og personell som er identifisert i undersøkelsen. Riksrevisjonen har også merket seg at Forsvarsdepartementet har opplyst at enhver utsettelse av materiellanskaffelser vil påvirke operativ evne, og at departementet har

påpekt risiko for betydelig belastning på berørt personell.

Forsvarsdepartementet framholder i sitt svarbrev at Forsvaret har levert enheter av høy kvalitet og med god operativ evne til alle operasjoner i utlandet hvor Norge bidrar med styrker, men at Forsvaret har betydelige utfordringer med hensyn til volum, utholdenhet og krav til å nå økt operativ evne. Departementet viser videre til at målbildet for 2008 ligger fast, men påpeker samtidig at realiseringen av den vedtatte strukturen for langtidsperioden på enkelte områder har tatt lengre tid enn forutsatt. Riksrevisjonen vil vise til at materiell- og personelltilgjengelighet utgjør sentrale forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet, og stiller spørsmål om forsinkelser i realiseringen av vedtatt struktur således får konsekvenser for Forsvarets operative evne og dets muligheter til å delta i operasjoner i utlandet.

Når det gjelder felleskapasiteter, viser Forsvarsdepartementet til at behovet i stor grad bestemmes av antall steder Forsvaret er nærværende, samtidig som trenden de senere årene har vært at Forsvaret pålegges å delta i stadig flere operasjoner og beredskapsstyrker. Det representerer videre en utfordring at fellesressursene omfatter et begrenset antall svært spesialiserte personellkategorier som er ettertraktet i dagens sivile arbeidsmarked, og/eller som krever relativt lang utdannelse. Riksrevisjonen merker seg at departementet erkjenner utfordringene når det gjelder felleskapasiteter, og understreker behovet for at det iverksettes tiltak for å sikre tilstrekkelig grunnlag for felleskapasitetenes bidrag til operasjoner i utlandet.

Undersøkelsen viser at manglende kapasitet i FLO på teknisk og merkantilt personell synes å være én årsak til de manglene som er identifisert. Forsvarsdepartementet påpeker at departementet styrer Forsvaret på samlet årsverksramme, men erkjenner samtidig at det er utfordringer knyttet til å sikre at sektoren generelt, og FLO spesielt, har tilstrekkelig kompetansebeholdning og -kapasitet. Riksrevisjonen vil vise til at FLO de senere årene har vært gjennom en omfattende nedbemanning og effektivisering, og er kjent med at det sommeren 2007 ble innført umiddelbar tilsetningsstopp i FLO. Riksrevisjonen vil understreke departementets overordnede ansvar for at nedbemanningen i tilstrekkelig grad styres med sikte på å sikre FLO den tilstrekkelige kompetansen til å kunne understøtte

32) Felleskapasiteter er ressurser som er felles for alle forsvarsgrenene, og som støtter og legger forholdene til rette for Forsvarets helhetlige aktivitet. Felleskapasitetene i Forsvaret er i hovedsak organisert under FLO og Fellesstaben.



operasjoner i utlandet, i tråd med Stortingets forutsetninger.

Et fleksibelt forsvar som skal være hurtigreagerende og i beredskap for både nasjonale og internasjonale oppdrag, tilsier behov for systemer som sikrer en tydelig formidling av krav til styrkene, og en rapportering som gir god oversikt over styrkenes status. Riksrevisjonen vil peke på at det er flere forbedringsområder knyttet til kravsetting og rapportering. Blant annet gjelder dette manglende ferdigstilling av ett felles kravdokument og manglende oppdatering av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet.

Undersøkelsen viser at det er omfattende bruk av egevaluering i Hæren – samtidig som det mangler et helhetlig evaluerings- og testopplegg. Riksrevisjonen registrerer at Forsvarsdepartementet ser dette som et område som har et forbedringspotensial, og at departementet derfor vil ta opp behovet for et tilfredsstillende evalueringssystem for Hæren med Hærstaben.

Når det gjelder erfaringsoverføring, viser undersøkelsen flere tilfeller hvor det ikke foreligger rapporter i Forsvarets erfaringsdatabase, samt at rapportene er utarbeidet på så ulike måter at det er vanskelig å gjennomføre sammenliknende analyser. Departementet viser i sitt svar til at erfaringsdatabasen ikke gir mulighet til å foreta fullstendige analyser, og videre at det er vanskelig å gjennomføre analyse av trender. Departementet påpeker imidlertid at det har pågått et arbeid med å utvikle og forbedre maler for rapportering, samtidig som grunnlaget for analyser bedres etter hvert som rapportmengden økes, og opplæring og forståelse av erfaringsdatabasen bedres. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at arbeidet med å forbedre erfaringsdatabasen videreføres, slik at det blir mulig å vurdere og analysere erfaringer fra operasjoner i en helhetlig kontekst, slik det forutsettes i St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Merkostnader som påløper i forbindelse med deltakelse i operasjoner i utlandet, skal føres over kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*. Riksrevisjonen vil peke på at det er uklarheter knyttet til hva som skal belastes dette kapitlet, og hva som skal belastes ordinære driftsbudsjetter. Videre mangler Fellesoperativt hovedkvarter tilstrekkelig kontroll med hva som belastes kapittel 1792 fra styrkeprodusentenes side.

---

#### 4 Forsvarsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 22. oktober 2007 svart:

*”Forsvarsdepartementet (FD) viser til brev fra Riksrevisjonen (Rr) av 3. oktober 2007 vedrørende Rr’s undersøkelse om Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet. For FDs mer utfyllende kommentarer til Rr’s revisjonsfunn, herunder til Rr’s vurderinger i hovedanalyserapporten, vises det til brev fra Forsvarsdepartementet datert 21. september 2007.*

*I det følgende kommenteres utkast til Dokument nr. 3, samt Rr’s bemerkninger i samme utkast.*

#### Generelle kommentarer

*Rr har foretatt en grundig undersøkelse om Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet ved å gjennomføre dokumentanalyse og intervjuer. Aktuelle stortingsdokumenter er gjennomgått for å belyse hvilke forutsetninger som er gitt av Stortinget i forbindelse med Forsvarets operasjoner i utlandet. Videre er sekundærdata fra interne rapporter i Forsvaret brukt for å belyse Forsvarets egenvurdering av status i forhold til å kunne stille materiell og personell til operasjoner i utlandet. Dokumentanalysen er supplert med bl.a. intervjuer med FD, og på forskjellige nivåer i Forsvaret, for å sikre bredde i datamaterialet.*

*Forvaltningsrevisjonen peker på en rekke viktige hensyn, spesielt vedrørende mangler mht. materiell og personell, og mangler mht. styring og oppfølging, herunder svakheter knyttet til systemer for kravsetting og rapportering, mangelfullt system for evaluering i Hæren, mangelfullt system for erfaringsoverføring og uklar ansvars- og myndighetsfordeling knyttet til økonomistyring med operasjoner i utlandet.*

*FD ser det som meget positivt at Rr, etter ovennevnte meget grundige gjennomgang, ikke har identifisert mangler utover det FD selv har erfart. Konkrete tiltak er dels allerede iverksatt, mens det på andre områder vil bli iverksatt nye tiltak for å sikre nødvendig forbedring.*

#### Kommentarer til de mangler som Riksrevisjonen påpeker

*Mangler mht. materiell og personell  
FD vil understreke at dagens forsvarsmodell er*

planlagt ut fra nåværende sikkerhetspolitiske situasjon. FD viser til Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), som var opptakten til at Forsvaret siden 2001 har gjennomført en av de mest omfattende omstillinger noensinne i offentlig sektor. Det overordnede målet for omstillingen har hele tiden vært å styrke Forsvarets operative evne ved å tilpasse Forsvarets struktur og driftsmønster til nye oppgaver, innenfor vedtatte budsjetttrammer. Forsvaret har lyktes med å nå alle definerte hovedmålsettinger som Stortinget fastsatte for perioden 2002–2005, i hovedsak før tidsfristen og med god margin.

FD viser videre til Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) der den igangsatte omstillingen av Forsvaret ble videreført, og hvor det ble lagt til grunn at utviklingen av Forsvarets operative struktur i planperioden 2005–2008 skal ta utgangspunkt i de kapasiteter Forsvaret trenger for å kunne løse sine oppgaver på en best mulig måte. Forsvarssjefen (FSJ) oppfylte i 2006 FDs krav til operative leveransmål for operasjoner i utlandet, samtidig som krav til nasjonal beredskap ble ivaretatt. FD vil understreke at målbildet for 2008, slik det fremkommer av St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), ligger fast.

I gjeldende planperiode 2005–2008 legges det opp til tilførsel av nye og relevante kapasiteter, samt en videreutvikling av eksisterende kapasiteter med sikte på å gjøre Forsvaret enda mer tilgjengelig og anvendbart innenfor rammen av et endret sikkerhetspolitisk bilde. For å sikre tilførsel av nye og relevante kapasiteter og gjøre investeringsorganisasjonen mer fleksibel og robust, har departementet iverksatt en rekke tiltak. Disse omfatter bl.a.:

- 1 En styrking av apparatet for produksjon og godkjenning av beslutningsdokumenter ifm. materiellinvesteringsprosjekter
- 2 Tilleggsrekruttering av personell til investeringsorganisasjonen i Forsvarsdepartementet og Forsvarets logistikkorganisasjon
- 3 Mekanismer for tettere styring og oppfølging av status og fremdrift ifm. investeringsprosjektene
- 4 Opprettelse av en egen porteføljestyrimodul i Forsvarets investeringsdatabase.

FD opprettet i januar 2007 et operasjonsforum (O-forum) for å styrke Forsvarets operative evne, herunder øke materielltilgjengelighet gjen-

nom bedre informasjonsutveksling og styring av den operative utviklingen i Forsvaret. Forumet skal sikre en bedre strategisk utvikling av Forsvarets rolle i forbindelse med beredskap, øvelser, trening og operasjoner både nasjonalt og i utlandet. O-forum har primært et langsiktig fokus for å tilrettelegge for tidlig avklaring av behov og utfordringer.

Forsvarets personellstruktur skal bedre tilgjengeligheten på personell i forhold til Forsvarets behov. I den forbindelse gjennomføres det i inneværende langtidsperiode en rekke tiltak, inkludert innføring av avdelingsbefal, økt antall vervede og adgang til å beordre befall til operasjoner i utlandet. Det forventes at de tiltak som er listet i St.meld. nr. 36 (2006–2007) vil gi økt rekruttering av kvinner til Forsvaret, og dermed til operasjoner i utlandet. FD er imidlertid kjent med at antallet vervede og avdelingsbefal ikke har utviklet seg som forutsatt i planperioden 2005–2008.

For å bidra til ønsket utvikling, er det iverksatt tiltak bl.a. for å øke kvotene til grunnleggende befalsutdanning (GBU), samt rekruttering av avdelingsbefal. En hovedutfordring er bl.a. å få flere kontraktsbefal til å konvertere til avdelingsbefal. I et lengre perspektiv er økte kvoter for GBU, samt rekruttering fra denne kategorien, viktige tiltak. De tiltak som Regjeringen legger opp til i budsjettet for 2008 mht. fleksibel utbetaling av bonus til avdelingsbefal, forventes også å gi en positiv effekt. Kvinneandelen økte marginalt i 2006, og iverksatte tiltak har foreløpig ikke hatt tilstrekkelig effekt. Innføringen av frivillig sesjon for kvinner, samt effektene av de tiltak for økt rekruttering av kvinner til Forsvaret som er listet i St.meld. nr. 36 (2006–2007), forventes å kunne bidra i positiv retning.

### **Mangler mht. til styring og oppfølging**

#### Svakheter knyttet til systemer for kravsetting og rapportering

Rapporten beskriver et revideringsbehov av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet (FSDO). Revidering har vært løpende vurdert, men FSJ har ennå ikke konkludert med at det er et behov for dette. FD deler ikke oppfatningen om at manglende revisjon kan føre til at det oppstår uklarheter rundt forhold knyttet til kommando og kontroll. Departementet vil fremholde at fraværet av et oppdatert FSDO ikke får konsekvenser for strategiske føringer for ope-

rasjoner i utlandet. Forut for deployering til en ny operasjon utarbeider Avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging (FD III) et iverksettelsesdirektiv på vegne av FSJ. Dette direktivet favner alle sider ved deltagelse i operasjonen, og gir føringer til Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) om oppdraget, inkludert økonomiske rammer, engasjementsregler og kommando- og kontrollarrangementer. Dette direktivet utarbeides i et meget nært samarbeid med FOHK, nettopp for å sikre at alle strategiske styringer som FOHK trenger for ledelse av operasjonen blir ivaretatt.

Til spørsmålet om kravdokument vil FD understreke at dette er et langsiktig styringsdokument for implementeringen av en operativ organisasjon, og at kravene realiseres innenfor en langtidperiode gjennom de årlige budsjetter. Det vises i så henseende særskilt til vedlegg B i de årlige iverksettelsesbrev, som gir klartidene til de ulike strukturelementer, og som danner grunnlag for rapportering av operativ status. Ettersom Forsvaret går inn i siste år i langtidperioden ved kommende årsskifte, vil kravdokumentet nå ha liten verdi før Stortinget har tatt stilling til ny operativ struktur. Regjeringen vil legge frem en ny langtidsproposisjon i vårsesjonen 2008, og det vil i forbindelse med denne også være naturlig å formalisere de mer konkrete kravene til den strukturen som vedtas.

#### Krav til Forsvarets logistikkorganisasjon, avdeling for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (FLO/IKT) i sentrale styringsdokumenter

Når det gjelder Rr's spørsmål om eksplisitte krav til FLO/IKT i sentrale styringsdokumenter, kan det synes nødvendig å presisere det prinsipielle skillet mellom styring på operative leveranser og styring på virksomhetsområder. FD stiller konkrete krav til operative leveranser, men griper ikke inn i etatssjefens detaljstyring av de ulike virksomhetsområdene som skal produsere disse kapasitetene. Overordnede føringer for styringen gis i Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring (RETAS) og i de årlige iverksettelsesbrev (IVB) til etatene.

#### Mangelfullt system for evaluering i Hæren

FD slutter seg til de konklusjoner Rr gjør i sin rapport om at systemet for operativ evaluering og testing av Hærens avdelinger som deployeres til operasjoner i utlandet er noe mangelfullt. FD vil ta dette opp med Forsvaret for å se på tiltak

som kan iverksettes for å sette FOHK bedre i stand til å ivareta sitt ansvar for operativ evaluering av Hærens enheter.

#### **Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger**

Rr viser til at materiell- og personelltilgjengelighet utgjør sentrale forutsetninger for deltagelse i operasjoner i utlandet, og stiller spørsmål om forsinkelser i realiseringen av vedtatt struktur således får konsekvenser for Forsvarets operative evne og dets muligheter til å delta i operasjoner i utlandet, i tråd med Stortingets forutsetninger.

FD legger også til grunn at materiell- og personelltilgjengelighet utgjør sentrale forutsetninger for deltagelse i operasjoner i utlandet. Tilfeller av forsinkede leveranser av kritisk materiell har medført utsettelse av klardato for enkelte kapasiteter/avdelinger, men FD understreker at dette ikke har påvirket Forsvarets evne til å delta i de operasjoner det er besluttet at Norge skal delta i. FD ser allikevel alvorlig på at forsinkede leveranser av viktig materiell kan føre til at strukturelementer ikke blir operative innen opprinnelig planlagte tidsfrister, og følger dette opp i den ordinære styringsdialogen med Forsvaret. FD gjennomfører fortløpende en vurdering av de styrkebidrag det er mulig å stille med til de enkelte operasjoner i utlandet. Et viktig element i denne vurderingen er at de styrker som stilles til rådighet har det nødvendige materiellet for å løse oppdraget på en tilfredsstillende måte, samtidig som personellens sikkerhet blir ivaretatt. FD er av den oppfatning at dette blir ivaretatt på en god måte, og at de bidrag som i dag stilles har en tilfredsstillende materiellstatus.

Stortingets forsvarskomiteé blir årlig orientert om utviklingen i operativ evne. Videre orienteres Stortinget om fremdriften i realiseringen av strukturen gjennom rapportdelen i de årlige budsjettproposisjonene. Begge disse påpeker årlig at Forsvaret leverer styrkebidrag med høy kvalitet, men har utfordringer med hensyn til volum, utholdenhet.

Det overordnede målet med Forsvarets personellpolitikk er å etablere en balansert og fleksibel personellstruktur med høyt motiverte og kompetente medarbeidere. FD er særlig opptatt av styrkeproduksjonens betydning for den operative evnen og ser at det på sikt er utfordringer knyttet til styrkeproduksjon som skal underbygge strukturelementene, herunder utfordringer knyttet til å rekruttere personell med riktig kompetanse. FD har et særlig fokus på dette og tar opp



utfordringen i den ordinære styringsdialogen med Forsvaret.

FD erkjenner at risiko og utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig grunnlag for felleskapasiteter til operasjoner i utlandet i stor grad henger sammen med tilgangen på personell og materiell. Forsvarets bidrag til operasjoner i utlandet kan, i visse tilfeller, skape samtidighetsproblematikk. Nøkkelpersonell og/eller materiell som blir trukket ut fra sine hjemmeavdelinger, kan medføre at hjemmeavdelingene får redusert evne eller kraft til å produsere operative kapasiteter i en tidsbegrenset periode. Forsvarets felleskapasiteter er, som en del av realiseringen av målbildet 2005–2008, under kontinuerlig utvikling, og prioritet blir gitt til å stille tilfredsstillende støtte til pågående operasjoner. Dette begrenser naturlig nok Forsvarets evne til å bidra innenfor nye operasjonsområder ut over de forpliktelser som Norge har inngått overfor NATO, FN og EU.

Forsvaret er imidlertid innrettet mot å ha etterspurte kapasiteter, hvilket gjør det vanskelig å unngå samtidighetsproblematikk i sin helhet, spesielt i perioder hvor Forsvaret er engasjert med bidrag i mange operasjoner og deloperasjoner samtidig. FD er oppmerksom på at dette kan medføre betydelig belastning og slitasje på berørt personell. FD vurderer derfor bl.a. å igangsette tiltak for å styrke rekrutteringen og utdanningen til kritiske felleskapasiteter, samt å sikre en bedre balansert fordeling av belastningen mellom forsvarsgrenene. Regjeringens forslag i St.prp. nr. 1 (2007–2008) om bruk av HV-soldater, oppsatt i egne enheter, basert på frivillighet, til støtte for forsvarsgrenene og fellesavdelinger ved operasjoner i utlandet, må også ses i lys av denne utfordringen.

Forsvaret har under etablering et strategisk kompetansestyringssystem som vil gi grunnlag for å utvikle tiltak for å rekruttere, beholde og disponere personell med kritisk kompetanse. Det vil i nær fremtid bli iverksatt et arbeid for å kartlegge kritisk kompetanse i Forsvaret. Dette vil gi informasjon om hvilke konkrete miljøer som er spesielt berørt samt måle og overvåke beholdningen av kritisk kompetanse i Forsvaret. Innen IKT-området er kompetanse- og kapasitetsgap analysert, og det er på bakgrunn av dette iverksatt strakstiltak som bl.a. innebærer økede utdanningskvoter.

Rr viser i sine bemerkninger til at manglende kapasitet i FLO på teknisk og merkantilt perso-

nell synes å være en årsak til mangler knyttet til materielltilgjengelighet. FD viser her til de tiltak som er beskrevet i pkt. 3.1 mht. å bedre personellsituasjonen.

FD styrer Forsvaret på samlet årsverksramme og vil fortsatt prioritere de krav til stram styring og effektivisering som Stortinget har pålagt forsvarssektoren. Det påligger FSJ å gjøre de grep han anser som nødvendige for å kunne styre årsverksutviklingen i Forsvaret innenfor rammene gitt av FD. Samtidig er det en felles forståelse mellom FD og Forsvaret at man vil kunne tilpasse årsverksmålet og tidspunkt for oppnåelse av dette.

FD har derfor gitt tillatelse til å øke bemanningen i FLO der det er godtgjort at dette vil være totaløkonomisk lønnsomt på kort og lang sikt. FD har også lagt til grunn at FLO skal prioritere, innenfor rammen av de totaløkonomiske innsparingskravene som er fastslått i St.prp. nr. 42 (2003–2004), behovet for å beholde, og i enkelte tilfelle tilføre, nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta materiellsikkerhet, samt å produsere leveranser til den operative virksomheten og investeringsporteføljen. FD erkjenner like fullt at det er utfordringer knyttet til å sikre at sektoren generelt, og FLO spesielt, har tilstrekkelig kompetansebeholdning og -kapasitet. Dette er imidlertid også et resultat av situasjonen i arbeidsmarkedet generelt der også Forsvaret merker en betydelig etterspørsel etter enkelte typer arbeidskraft.

Rr peker på flere forbedringsområder knyttet til kravsetting og rapportering. FD er enig i at det må komme på plass et overordnet kravdokument som beskriver de operative krav til Forsvarets enheter, og spesielt for Hæren. Sjø- og Luftforsvaret gjør utstrakt bruk av kravdokumenter utarbeidet av NATO og evaluerer sine enheter opp i mot disse. Når Forsvarets struktur fastsettes i ny langtidsmelding vil FD be Forsvaret om å utarbeide et nytt overordnet dokument som stiller operative krav til enhetene.

FD har allerede tatt initiativ overfor FSJ til å gjøre en ny vurdering av revisjonsbehovet for FSDO, og dette arbeidet vil starte i løpet av høsten.

FD vil, som Rr har registrert, følge opp forholdet vedrørende Hærens noe manglende evalueringssystem i dialog med Forsvaret. Målsettingen er å gjøre FOHK i best mulig stand til å

*følge opp sitt ansvar ift. operativ evaluering av avdelinger som skal til internasjonale operasjoner.*

*Rr understreker betydningen av at arbeidet med å forbedre Forsvarets erfaringsdatabase lessons learned (FERDABALL) videreføres. FD deler fullt ut dette synet og vil peke på at opplæring i bruk og forståelse for FERDABALL er i positiv utvikling i Forsvaret. FD vil i sin dialog med Forsvaret følge opp denne utviklingen for å sikre at innføringen av et robust system for erfaringsoverføring kommer på plass.*

*Rr peker på at det er uklårheter knyttet til hva som skal belastes kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, og at FOHK mangler tilstrekkelig kontroll med hva som belastes kapittel 1792 av styrkeprodusentene. Som Rr er kjent med, skal Direktiv for budsjettering og utgiftsføring revideres, og retningslinjene presiseres. FOHK har gjennomført en totalgjennomgang av styringen og forvaltningen av kapittel 1792, og utarbeidet et forslag til revisjon av gjeldende direktiv. Det er nedsatt en arbeidsgruppe i Forsvarsstaben for å se på helheten i arbeidet. Forsvarsstaben tar sikte på å utgi et revidert direktiv innen 1. januar 2008. Disse justeringene vil ikke endre det faktum at sjef FOHK er kapittelansvarlig.*

## **Avslutning**

*Jeg vil avslutningsvis understreke at Forsvarsdepartementet ser positivt på at det ikke er funnet vesentlige feil og mangler ved gjennomgangen av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet. Når det gjelder Riksrevisjonens merknader, tar Forsvarsdepartementet disse på alvor og følger opp manglene i departementets styring og oppfølging av Forsvaret. Samtidig vil jeg understreke at Forsvaret har kunnet stille enheter til de operasjoner det er blitt besluttet å delta i.*

*Jeg ser frem til en fortsatt konstruktiv og god dialog med Riksrevisjonen.”*

---

## **5 Riksrevisjonens uttalelse**

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008* ble det lagt vekt på å videreføre omleggingen av Forsvaret i retning av et fleksibelt forsvar av høy kvalitet, med kapasiteter som ivaretar både nasjonale og internasjonale oppgaver.

Forsvarsdepartementet erkjenner at presset på felleskapasiteter begrenser Forsvarets evne til å bidra innenfor nye operasjonsområder, og vedgår at forsinkede leveranser av viktig materiell kan føre til at strukturelementer ikke blir operative innen opprinnelig planlagte tidsfrister. Forsvarsdepartementet framholder imidlertid at de identifiserte manglene ikke har påvirket Forsvarets evne til å delta i de operasjoner det er besluttet at Norge skal delta i. Riksrevisjonen vil vise til at materiell- og personelltilgjengelighet utgjør sentrale forutsetninger for Forsvarets deltakelse i operasjoner i utlandet. Riksrevisjonen ser derfor alvorlig på at det er identifisert vesentlige mangler knyttet til materielltilgjengelighet både innen forsvarsgrenene og felleskapasiteter. Det er også alvorlig at Forsvaret har personellmangel og -slitasje særlig i Hæren og innen felleskapasiteter.

Riksrevisjonen konstaterer at det er manglende kapasitet i FLO på teknisk og merkantilt personell, og vil påpeke at dette også har konsekvenser for FLOs muligheter til å understøtte operasjoner i utlandet. Riksrevisjonen merker seg de tiltak departementet har iverksatt for å bedre personellsituasjonen i FLO, og vil understreke departementets ansvar for å følge opp at FLO sikres tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Et fleksibelt forsvar som skal være hurtigreagerende og i beredskap for både nasjonale og internasjonale oppdrag, tilsier behov for systemer som sikrer en tydelig formidling av krav til styrkene og en rapportering som gir god oversikt over styrkenes status. Riksrevisjonen vil peke på at det er flere forbedringsområder knyttet til kravsetting og rapportering, og har merket seg at Forsvarsdepartementet i forbindelse med ny langtidsmelding vil be Forsvaret om å utarbeide et nytt overordnet dokument som stiller operative krav til Forsvarets enheter.

Riksrevisjonen vil peke på at det er uklårheter knyttet til hva som skal belastes kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*, og hva som skal belastes ordinære driftsbudsjetter. Videre mangler Fellesoperativt hovedkvarter tilstrekkelig kontroll med hva som belastes kapitlet fra styrkeprodusentenes side. Forsvarsdepartementet viser til at det er gjennomført en totalgjennomgang av styring og forvaltning av kapittel 1792, og at Forsvarsstaben tar sikte på å utgi et revidert direktiv for budsjettering og utgiftsføring innen 1. januar 2008. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet følger opp at dette sikrer tilfredsstillende ansvarsklargjøring og kontroll.

Som det framgår har undersøkelsen etter Riksrevisjonens oppfatning avdekket vesentlige feil og mangler som påvirker Forsvarets operative evne. Riksrevisjonen mener dette er alvorlig og stiller spørsmål ved Forsvarets muligheter til å stille med kapasiteter som ivaretar både nasjo-

nale og internasjonale oppgaver slik Stortinget har forutsatt, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) og Innst. S. nr. 234 (2003–2004).

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. november 2007

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Annelise Høegh**

**Morten Lund**

**Ranveig Frøiland**

---

Eirik Larsen Kvakkestad



## Rapport: Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:3 (2007–2008)





# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>24</b>	<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>60</b>
1.1	Bakgrunn	24	5.1	Mangler med hensyn til materiell og personell	60
1.1.1	Mål om økt operativ evne	24	5.2	Mangler med hensyn til styring og oppfølging	61
1.1.2	Utvikling mot et mer fleksibelt forsvar	24	5.2.1	Svakheter knyttet til systemer for kravsetting og rapportering	61
1.2	Formål og problemstillinger	25	5.2.2	Mangelfullt system for evaluering i Hæren	62
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>27</b>	5.2.3	Mangelfullt system for erfaringsoverføring	62
2.1	Gjennomføring av undersøkelsen	27	5.2.4	Uklar ansvars- og myndighetsfordeling knyttet til økonomistyring i forbindelse med operasjoner i utlandet	62
2.1.1	Dokumentanalyse	27			
2.1.2	Intervjuer	27			
2.1.3	Nærmere om metodisk tilnærming til problemstilling 1	27			
2.1.4	Nærmere om metodisk tilnærming til problemstilling 2	27			
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>29</b>			
3.1	Forutsetninger for etablering av styrkestruktur – materiell og personell	29			
3.1.1	Stortingets vedtak og forutsetninger om styrkestrukturen	29			
3.1.2	Forutsetninger knyttet til de enkelte forsvarsgrenene	29			
3.1.3	Forutsetninger knyttet til felleskapasiteter	30			
3.2	Styring og oppfølging	31			
3.2.1	Fastsettelse av mål og krav og oppfølging med hensyn til resultater	31			
3.2.2	Ansvars- og myndighetsfordeling	32			
<b>4</b>	<b>Faktagrunnlag</b>	<b>33</b>			
4.1	Roller og organisering i forbindelse med operasjoner i utlandet	33			
4.2	Status med hensyn til materiell og personell	36			
4.2.1	Forsvarets vurderinger av status for Forsvaret totalt	36			
4.2.2	Hæren	37			
4.2.3	Sjøforsvaret	39			
4.2.4	Luftforsvaret	40			
4.2.5	Felleskapasiteter	42			
4.3	Grunnlag for styring og oppfølging	49			
4.3.1	Krav og rapportering	49			
4.3.2	Evaluering	53			
4.3.3	Erfaringsoverføring	56			
4.3.4	Ansvar og myndighet for økonomistyring i forbindelse med operasjoner i utlandet (1792)	57			
			<b>Vedlegg: Dokumentoversikt</b>		<b>64</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

### 1.1.1 Mål om økt operativ evne

Den pågående omstillingen av Forsvaret innebærer en overgang fra et mobiliseringsforsvar med fokus på anti-invasjonsforsvar til et innsatsbasert forsvar med vekt på nasjonale og internasjonale operasjoner. Gjennom St.meld. nr. 38 (1999–2000)

*Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*, jf. Innst. S. nr. 152 (1999–2000), ble det pekt på at krav stilt til bidrag i internasjonale militære operasjoner var blitt høyere, både hva angår reaksjonstid, trening og utrustning og evne til å samarbeide med andre lands styrker. I meldingen ble det på dette grunnlag lagt vekt på at Forsvarets evne til å bidra i internasjonale militære operasjoner måtte forbedres.<sup>1</sup> Videre ble det i St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001) framholdt at Forsvarets enheter skulle organiseres for å kunne løse flere typer oppgaver, alene eller i samarbeid med allierte, på kort varsel og over store avstander.<sup>2</sup>

Et av hovedmålene med omstillingene i innværende og forrige langtidsperiode har vært å få et forsvar med bedre operativ evne. I Budsjett-innst. S. nr. 7 (2001–2002) blir Forsvarets operative evne definert som:

”en funksjon av styrkenes reaksjonsevne, mobilitet, stridsevne og utholdenhet, og skal gjøre Forsvaret i stand til å reagere på egnet måte i forhold til en gitt situasjon. Den operative evne er avhengig av faktorer som øvelses- og treningsnivå, kvaliteten og kvantiteten på materiell og egnetheten til ledelselementene og kommando- og kontrollapparatet. Alle disse faktorene vil bli forbedret gjennom helheten av omleggingen slik denne er planlagt for perioden 2002–2005, blant annet gjennom opprettelsen av Forsvarets innsatsstyrke.”<sup>3</sup>

Målet om å styrke den operative evnen ble videreført gjennom St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i peri-*

*oden 2005–2008*, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004). I proposisjonen vises det til at hovedmålet med videreutviklingen av Forsvaret er å sikre evne til å reagere raskt med rett type kapasitet i hele Forsvarets oppgavespekter. Den foreslåtte strukturen ville ifølge proposisjonen bidra i betydelig grad i denne retningen, og i perioden gi økt operativ evne. Det ble i den forbindelse vist til at større deler av Forsvarets struktur ville gjøres anvendbar og deployerbar<sup>4</sup> for oppdrag i hele Forsvarets oppgavespekter.<sup>5</sup>

### 1.1.2 Utvikling mot et mer fleksibelt forsvar

Formålet med St.meld. nr. 38 (1998–99) *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner* var å skissere hvilke typer styrker Norge hadde behov for når det gjaldt framtidig deltagelse i flernasjonale styrkestrukturer og internasjonale operasjoner, samt hvordan disse kunne opprettes og opprettholdes uten å legge uakseptable føringer på hvordan Forsvarets helhetlige organisasjon best skulle utformes i framtiden.<sup>6</sup>

I St.meld. nr. 38 (1998–99) ble det lagt vekt på at styrkene for internasjonal innsats måtte være identifisert og klargjort på forhånd. Som en følge av dette ble Forsvarets innsatsstyrke (FIST) opprettet. Etableringen av en bredt sammensatt innsatsstyrke – ”Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner” – skulle gi økte valgmuligheter når en kritesituasjon oppstod og skape større forutsigbarhet i planleggingen av utenlandsengasjementer. Et slikt system skulle kunne dekke all norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner, uavhengig av deltakelsens art og operasjonenes organisatoriske ramme.<sup>7</sup>

I St.meld. nr. 38 (1998–99) ble det angitt konkrete rammer og krav til Forsvarets styrkebidrag i internasjonale operasjoner, bl.a. når styrkene skulle være etablert, antall/type personell, type materiell og reaksjonstid.<sup>8</sup> Hærens bidrag til

1) St.meld. nr. 38 (1999–2000), s. 5.

2) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 14.

3) Budsjett-innst. S. nr. 7 (2001–2002), s. 15; jf. St.meld. nr. 38 (1999–2000) og St.prp. nr. 45 (2000–2001).

4) Deployere vil si å sette inn styrker i et operasjonsområde, jf. Forsvarets nettsider [www.mil.no](http://www.mil.no). Redeployere vil si å trekke styrkene ut.

5) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 54 og 68.

6) St.meld. nr. 38 (1998–1999), s. 6; jf. Innst. S. nr. 152 (1999–2000), s. 8, s. 16; vedtatt i Stortinget 13. april 2000, II, s. 2824.

7) St.meld. nr. 38 (1998–99), s. 22 og Innst. S. nr. 152 (1999–2000), s. 6.

8) St.meld. nr. 38 (1998–1999), s. 27.

Forsvarets innsatsstyrker ble vedtatt etablert med et personelloppsett på i overkant av 2100. Som reaksjonsstyrke anbefalte regjeringen at det ble opprettet en bataljonsstridsgruppe med personell på omkring 1400. I tillegg ble det anbefalt opprettet en forsterkningsstyrke på omkring 700.<sup>9</sup> Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 45 (1999–2000) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* ble det vedtatt at innsatsstyrken i Hæren som del av Forsvarets innsatsstyrke (FIST) skulle endres og settes opp med følgende: En delvis vervet hurtig reaksjonsstyrke med personell på inntil 700, en reaksjons- og oppfølgingsstyrke på inntil 1100 og en forsterkningsstyrke på inntil 400.<sup>10</sup>

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* ble det vist til at Forsvarets innsatsstyrke (FIST) i stor grad hadde bestått av øremerkede enheter.<sup>11</sup> I framtiden ville ifølge proposisjonen en større andel av Forsvarets totale styrker bli gjort anvendbare, og innsatsstyrkene utgjøres av elementer satt i beredskap for operasjoner. Dette innebærer at avdelinger og enheter rullerer mellom ulike oppgaver og oppdrag både nasjonalt og internasjonalt. Begrepet Forsvarets innsatsstyrke ville derfor ha større fleksibilitet enn tidligere, fordi strukturen totalt sett skulle dreies i denne retningen.<sup>12</sup>

Gjennom St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), ble det lagt vekt på å tilpasse Forsvaret til strategiske rammevilkår og et endret risikobilde i tillegg til behovet for å sikre en kostnadseffektiv virksomhet innenfor realistiske budsjettammer. I proposisjonen ble det påpekt at endringene i sikkerhetsbildet og i strategiske forhold for øvrig, medfører endrede oppgaver for Forsvaret. Forsvaret har fått flere og mer komplekse oppgaver i grenselandet mellom krig og fred, og mellom militær og sivil virksomhet. I proposisjonen

vises det til at nye oppgaver ikke krever en nedskalert utgave av det gamle Forsvaret, men en ny type forsvar.<sup>13</sup> Dette skulle oppnås gjennom konsekvent prioritering av kvalitet framfor kvantitet, betydelig overføring av ressurser fra logistikk- og støttestrukturen og større vekt på flernasjonale løsninger i forsvarspolitikken.<sup>14</sup>

I proposisjonen ble det videre lagt vekt på at det er nødvendig å videreføre omleggingen av Forsvaret i retning av et fleksibelt forsvar av høy kvalitet. Denne fleksibiliteten innebærer for det første at Forsvaret må utvikles med sikte på å være relevant for summen av de prioriterte oppgavene. De samme styrkene må kunne håndtere hele spekteret av Forsvarets prioriterte oppgaver, uavhengig av om disse skal løses alene eller sammen med andre, nasjonalt eller internasjonalt. For det andre innebærer kravene til fleksibilitet at Forsvaret må gjøres mer forandringsdyktig, slik at det kontinuerlig kan tilpasses de rådende strategiske omgivelser.<sup>15</sup>

---

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne revisjonen har vært å vurdere om Forsvaret oppfyller Stortingets vedtak og forutsetninger knyttet til deltakelse i operasjoner i utlandet, og å undersøke i hvilken grad Forsvarsdepartementet og dets underliggende etat Forsvaret gjennom styringsmessige forhold legger til rette for at disse forutsetningene blir oppfylt.

Undersøkelsen er gjennomført med følgende problemstillinger:

**1. I hvilken grad er det identifisert mangler med hensyn til materiell og personell som skal kunne brukes i operasjoner i utlandet?**

**2. I hvilken grad er det etablert en styring og oppfølging som legger til rette for en effektiv deltakelse i operasjoner i utlandet?**

Problemstillingen om styring og oppfølging er belyst gjennom følgende underproblemstillinger:

*2.1 Er det etablert effektive systemer for fastsettelse av krav til styrkestruktur, rapportering, evaluering og erfaringsoverføring?*

9) St.meld. nr. 38 (1998–1999), s. 27.

10) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 112–113; jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), s. 52; vedtatt i Stortinget 13. juni 2001, VI, s. 3824. Når det gjaldt forsterkningsstyrken, fattet Stortinget i 2003 vedtak om at den likevel ikke skulle opprettes og at oppklarings- og ingeniørdelen av forsterkningsstyrken skulle integreres i den hurtige reaksjonsstyrken, jf. vedtak ved behandling av B.innst. S. nr. 7 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet.

11) Jf. St.meld. nr. 38 (1998–99), s. 22, der det ble forutsatt at styrkene for internasjonal innsats måtte være identifisert og klargjort på forhånd.

12) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 54.

13) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 12–13, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8.

14) Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8.

15) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 12–13, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8.

Denne problemstillingen omfatter systemet for fastsettelse av krav og påfølgende rapportering, slik som bruk av styrkeregisteret<sup>16</sup>, gjennomføring av evalueringer i forsvarsgrenene og bruken av Forsvarets erfaringsdatabase lessons learned (Ferdaball).

*2.2 I hvilken grad er ansvars- og myndighetsfordelingen klar når det gjelder økonomistyring i forbindelse med operasjoner i utlandet?*

Merkostnader som påløper i forbindelse med deltakelse i operasjoner i utlandet skal føres over kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*.

Problemstillingen omfatter hvordan ansvars- og myndighetsfordelingen for føring av kostnader på kapittel 1792 fungerer.

16) Styrkeregisteret skal være Forsvarets fremste oversikt over den operative struktur med tilhørende operative krav og strukturelementenes status i forhold til kravene, jf. Styrkeoppbyggingsdirektivet fra Forsvaret av februar 2006.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

### 2.1 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse og intervjuer, og omfatter i hovedsak tidsperioden 2004–2007.

#### 2.1.1 Dokumentanalyse

Aktuelle stortingsproposisjoner og -meldinger med tilhørende innstillinger er gjennomgått for å belyse hvilke føringer som er gitt av Stortinget i forbindelse med Forsvarets operasjoner i utlandet. Videre er sekundærdata fra interne rapporter i Forsvaret brukt for å belyse Forsvarets egen-vurdering av status når det gjelder å kunne stille materiell og personell til operasjoner i utlandet. Interne rapporter som har vært brukt, er Forsvarssjefens årsrapporter, Forsvarssjefens årlige vurdering av operativ evne og resultat- og kontrollrapporter, som avgis hvert tertial.

For å kunne belyse hvorvidt styring og oppfølging legger til rette for en effektiv deltakelse i operasjoner i utlandet, er det foretatt analyse med utgangspunkt i iverksettelsesbrev, planer, direktiver, rapportering og gjennomførte evalueringer og erfaringsrapporter.

#### 2.1.2 Intervjuer

Dokumentanalysen er supplert med intervjuer, med sikte på å få bekreftet og utdypet funn fra dokumentanalysen. Det er innhentet intervjudata fra ulike nivåer i Forsvaret for å sikre bredde i datamaterialet.

Det er gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, Fellesoperativt hovedkvarter, Fellesstaben, Luftforsvarsstaben, Sjøforsvarsstaben, Hærstaben, Hærens styrker, FLO/IKT, FLO/Systemstyring, Operasjonssenter for logistikk (Logops), Forsvarets sanitet, Senter for militær erfaring og Communication Information Systems Task Group (CIS TG)<sup>17</sup>.

Det er i tillegg sendt brev med en rekke spørsmål til Luftforsvarsstaben, Sjøforsvarsstaben og Forsvarsdepartementet.

#### 2.1.3 Nærmere om metodisk tilnærming til problemstilling 1

I behandlingen av problemstillingen om status mht. materiell og personell er det tatt utgangspunkt i vurderinger av status slik de framgår av Forsvarssjefens årsrapport og dokumentet Forsvarssjefens vurdering av operativ evne. Fra disse dokumentene gjengis områder der Forsvaret har rapportert om at status ikke er tilfredsstillende. Det er lagt særlig vekt på Forsvarssjefens årsrapport for 2006 for å få en mest mulig oppdatert vurdering av status. Intervjudata er brukt for å supplere beskrivelsen av områder der Forsvarssjefen har påpekt mangler. Forsvarets vurderinger av status er deretter forelagt Forsvarsdepartementet for uttalelse både gjennom brev og intervju. Den metodiske tilnærmingen gjør det mulig å kartlegge om det er enighet både mellom departementet og Forsvaret og innad i Forsvaret om mangler som er identifisert.

#### 2.1.4 Nærmere om metodisk tilnærming til problemstilling 2

##### Mål, krav og rapportering

For å belyse systemet for fastsettelse av krav til styrkenes militære egenskaper og struktur samt rapportering har blant annet styrkeregisteret<sup>18</sup> vært sentralt. Det er undersøkt hvordan styrkeregisteret blir brukt og om registeret fungerer etter hensikten. Videre er det gjennom intervjuer med Forsvarsdepartementet og Fellesoperativt hovedkvarter innhentet vurderinger av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet (FSDO). Direktivet er det overordnede strategiske dokumentet for gjennomføring av den primære aktivitet i Forsvaret, og er således en viktig forutsetning for styring på området. For øvrig er det benyttet intervjudata fra FLO/Systemstyring, FLO/IKT, Hærens styrker og Hærstaben når det gjelder krav og rapportering.

##### Evalueringer

For å undersøke hvorvidt det er etablert et effektivt system for evalueringer av styrker, er det foretatt dokumentanalyse og intervjuer. Det er

17) CIS TG er en avdeling ved Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS).

18) Styrkeregisteret skal være Forsvarets fremste oversikt over den operative struktur med tilhørende operative krav og strukturelementenes status i forhold til kravene, jf. Styrkeoppbyggingsdirektivet fra Forsvaret av februar 2006.

undersøkt hvorvidt det gjennomføres evalueringer i henhold til nasjonale krav og NATO-krav, og om evalueringene foretas i ekstern eller intern regi. Forsvarsdepartementet, Fellesoperativt hovedkvarter, Hærstaben, Hærens styrker, Sjøforsvarsstaben og Luftforsvarsstaben har i intervju eller via brev gitt sine vurderinger av systemet for evaluering. For Hæren har også Hæreevalueringen fra juni 2006<sup>19</sup> blitt benyttet som kilde.

### **Erfaringsoverføring – Ferdaball**

For å belyse Forsvarets system for erfaringsoverføring, er rapporter fra gjennomførte øvelser gjennomgått. Rapportene er lagret i databasen Ferdaball (Forsvarets erfaringsdatabase lessons learned). Det er i den forbindelse undersøkt hvilke rapporter som foreligger fra kontingenter som har deltatt i operasjoner i utlandet etter 2005. Oversikten over tilgjengelige rapporter er forelagt Senter for militær erfaring for uttalelse. For å undersøke i hvilken grad det foreligger en felles mal for rapportene, lik praksis for struktur og innhold i de ulike typene erfaringsrapporter, og for å innhente synspunkter på den faktiske bruken av systemet, er det gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet og Senter for militær erfaring.

### **Ansvar og myndighet for økonomistyring i forbindelse med internasjonale operasjoner**

Merkostnader som påløper i forbindelse med deltakelse i operasjoner i utlandet skal føres over kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*. For å undersøke ansvar og myndighet for økonomistyring i forbindelse med operasjoner i utlandet er det foretatt en gjennomgang av hvordan systemet for føring av kostnader på kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet* fungerer. Dette er gjort gjennom dokumentanalyse og intervjuer med FLO/Systemstyring, Fellesoperativt hovedkvarter og Forsvarsdepartementet.

19) Hæreevalueringen ble gjennomført etter mandat fra Generalinspektøren for Hæren. Hensikten var å evaluere den overordnede ledelse og styring i Hæren.



## 3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra aktuelle stortingsmeldinger og -proposisjoner og Stortingets behandling av disse. Kriteriene er på en del punkter operasjonalisert ut fra krav i Stortingets bevilgningsreglement og konkretiseringen av dette i reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser.<sup>20</sup> Styringsdokumenter fra Forsvarsdepartementet, som iverksettelsesbrev fra undersøkelsesperioden, er også brukt til å utdype revisjonskriterier i undersøkelsen.

### 3.1 Forutsetninger for etablering av styrkestruktur – materiell og personell

#### 3.1.1 Stortingets vedtak og forutsetninger om styrkestrukturen

I St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* legges det til grunn at Forsvaret må kunne delta i hele spekteret av operasjoner i utlandet med enheter som tilfredsstiller ulike krav til reaksjonstid, trenings- og øvingsnivå, utrustning og utholdenhet. Videre framheves det i St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* at Forsvarets enheter og avdelinger må ha høy reaksjonsevne, være tilgjengelige, fleksible og deployerbare, samt kunne operere effektivt alene og sammen med styrker fra allierte land, hjemme og ute.<sup>21</sup>

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) ble det vist til at Forsvarets innsatsstyrke (FIST) i stor grad hadde bestått av øremerkede enheter.<sup>22</sup> I framtiden ville ifølge proposisjonen en større andel av Forsvarets totale styrker bli gjort anvendbare, og innsatsstyrkene utgjøres av elementer satt i beredskap for operasjoner i utlandet. Dette innebærer at avdelinger og enheter rullerer mellom ulike oppgaver og oppdrag. Begrepet Forsvarets innsatsstyrke ville derfor ha større fleksibilitet

enn tidligere, fordi strukturen totalt sett dreies i denne retningen.<sup>23</sup>

St.prp. nr. 42 (2003–2004) angir ikke konkrete rammer for styrkebidragene i operasjoner i utlandet, men legger vekt på at Forsvaret skal ha kapasiteter som ivaretar *både* de nasjonale og internasjonale oppgavene.<sup>24</sup> Prioritet er lagt på deployerbare kapasiteter, med høy mobilitet, reaksjonsevne, kvalitet og tilgjengelighet, framfor på stasjonære styrker med lang reaksjonstid. Den framtidige styrkestrukturen er beskrevet i St.prp. nr. 42 (2003–2004).<sup>25</sup> Stortinget sluttet seg til denne og ga Forsvarsdepartementet fullmakt til å iverksette endringene.<sup>26</sup> Departementet har konkretisert endringene gjennom iverksettelsesbrev for perioden 2005–2008 og årlige strukturutviklingsplaner.

Det framgår av iverksettelsesbrevene for 2005, 2006 og 2007 at Forsvaret skal produsere strukturelementer i henhold til nasjonale operative krav og NATO-krav. I iverksettelsesbrevet fra Forsvarsdepartementet til FMO for 2006 heter det for eksempel at Forsvaret skal opprettholde aktiviteter innenfor operativ virksomhet som sikrer at Forsvaret kan levere operativ evne i henhold til de spesifiserte nasjonale krav og våre NATO-forpliktelser.<sup>27</sup> Iverksettelsesbrevet presiserer at strukturelementenes operativitet skal måles på områdene personell, organisasjon, materiell og øvingsstatus, slik disse er konkretisert i styrkeoppbyggingsdirektivet/styrkeregisteret.<sup>28</sup>

#### 3.1.2 Forutsetninger knyttet til de enkelte forsvargrenene

St.prp. nr. 42 (2003–2004) gir oversikt over hvilke strukturelementer som skal være på plass

20) Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 og bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.

21) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 14.

22) Jf. St.prp. nr. 38 (1998–1999), s. 22, der det ble forutsatt at styrkene for internasjonale innsats måtte være identifisert og klargjort på forhånd.

23) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 54.

24) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 16.

25) St.prp. nr. 42 (2003–2004), tabell 5.5, s. 69.

26) Stortingsvedtak nr. 418 – 10. juni 2004.

27) For nasjonale krav og NATO-krav vises det til iverksettelsesbrevets vedlegg B – operative krav og klartider, og vedlegg F – NATO Force Goals.

28) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarssjefen, 22. desember 2005; iverksettelsesbrev for FMO for 2006, s. 15–16.

innenfor den enkelte forsvarsgren i langtidsperioden 2005–2008.<sup>29</sup> Iverksettingsbrev og de årlige strukturutviklingsplanene konkretiserer hvilke elementer som skal realiseres hvert år i perioden.

I henhold til iverksettingsbrevet for forsvarssektoren for 2005–2008<sup>30</sup> er ambisjonen at alle Hærens enheter, med unntak av Hans Majestet Kongens Garde og grensevakten, skal være deployerbare til operasjoner i inn- og utland. Hæren skal ha en deployerbar brigade (brigade Nord) for alle typer operasjoner.<sup>31</sup>

Når det gjelder Sjøforsvaret, er ambisjonen i henhold til iverksettingsbrevet for 2005–2008 å ivareta nasjonale maritime oppgaver og samtidig være i stand til å bidra i et bredt spekter av flernasjonale oppgaver hjemme og ute. I iverksettingsbrevet nevnes blant annet fregatter av Fridtjof Nansen-klassen og missiltorpedobåter av Skjold-klassen, samt ubåter som anvendbare i operasjoner i utlandet.<sup>32</sup>

Når det gjelder Luftforsvaret, vises det i iverksettingsbrevet for 2005–2008 til at luftstyrkene skal videreutvikles som deployerbare kapasiteter nasjonalt og internasjonalt, tilpasset de operative ambisjoner og krav.<sup>33</sup>

### 3.1.3 Forutsetninger knyttet til fellesekapasiteter

#### Sanitet

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) påpekes det at militære operasjoner er risikofylte, og at det derfor er avgjørende at avdelinger understøttes av en tilstrekkelig og egnet sanitetsorganisasjon. Sanitetssystemet skal organiseres slik at det kan nyttes nasjonalt og i utenlandsoperasjoner, også som en del av flernasjonale sanitetsstyrker.<sup>34</sup> I St.prp.nr. 1 (2003–2004) er det senere vist til at som følge av Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004) skal Forsvarets sanitet med

Forsvarets samlede sanitetsressurser utvikle og sette opp et modulbasert og oppgavetilpasset sanitetssystem med prioritet på understøttelse av operasjoner i utlandet. Sanitetssystemet skal videre være en fellesressurs og ha en reaksjonsevne tilsvarende de styrker som skal støttes i henhold til internasjonale (NATO, FN) og nasjonale forpliktelser.<sup>35</sup>

#### Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) framholdes det at kapasiteter innen operativ logistikk- og støttestruktur vil kunne nyttes til å understøtte nasjonale styrkebidrag og operasjoner, og som selvstendige styrkebidrag internasjonalt.<sup>36</sup> Det framgår videre av St.prp. nr. 1 (2004–2005) at FLO skal yte logistikktenester til operative styrker ved øvelser, deployeringer og flernasjonale operasjoner. Dette innebærer at FLO må ha en minimumskapasitet av personell og tjenester som kan rykke ut til operative oppdrag.<sup>37</sup>

For å sikre nødvendig initiell utholdenhet til Forsvarets operative avdelinger, må det medbringes forsyninger i tilstrekkelig mengde, og logistikkapparatet må ha samme mobilitet og deployerbarhet som de styrker det støtter. I tillegg etableres en logistikkorganisasjon som er i stand til å etterforsyne og vedlikeholde de stridende avdelingene. Samtidig må det etableres et helhetlig logistikkonsept som strekker seg fra Norge og inn i operasjonsområdet, og som ivaretar et totalansvar for den operative logistikk- og støtteorganisasjonen. For at avdelingene skal kunne løse sine oppgaver på en effektiv måte, må det etableres beredskapsbeholdninger som er tilpasset operasjonsområdet, tilgang i markedet og de oppdrag som skal utføres.<sup>38</sup>

#### Strategisk sjø- og lufttransport

Det framgår av St.prp. nr. 42 (2003–2004) at for å kunne transportere spesielt landstyrker og ivareta forsyningsbehovene til alle norske deployerte styrker nasjonalt og internasjonalt, må det sikres en tilfredsstillende tilgang til transportflykapasitet med høy lasteevne og lang rekkevidde.<sup>39</sup>

29) St.prp. nr. 42 (2003–2004), tabell 5.2, 5.3 og 5.4, s. 63, 65 og 67.

30) Dette iverksettingsbrevet dekker perioden 2005–2008, og formaliserer tiltak og oppdrag til etatene for oppfølging av Stortingets behandling av og vedtak knyttet til Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Det utarbeides i tillegg iverksettingsbrev i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen.

31) Iverksettingsbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, 14. september 2004, s. 28.

32) Iverksettingsbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, 14. september 2004, s. 34.

33) Iverksettingsbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, 14. september 2004, s. 36.

34) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 58.

35) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 76.

36) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 61.

37) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 27.

38) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 34.

39) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 66.



## 3.2 Styring og oppfølging

### 3.2.1 Fastsettelse av mål og krav og oppfølging med hensyn til resultater

Når det gjelder styring og oppfølging, er overordnede prinsipper for mål- og resultatstyring lagt til grunn. Det prinsipielle kravet om å formulere mål og rapportere om oppnådde resultater ble først fastlagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 (1984–85), jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*.

Det gjeldende bevilgningsreglementet fastslår at de resultater som tilsiktes oppnådd skal beskrives i budsjettforslaget, og at opplysninger om oppnådde resultater for siste år skal gis i budsjettproposisjonen.<sup>40</sup> Kravene er operasjonalisert i reglementet for økonomistyring i staten som fastslår at virksomhetene skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at ressursbruken er effektiv. Videre skal styringssystemene sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementet skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater.<sup>41</sup>

Prinsippet om mål- og resultatstyring er gjentatt 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.

#### Fastsettelse av mål og krav til styrkenes militære egenskaper og struktur

Forsvarsdepartementet opplyser at de kvalitetsmessige kravene til styrkenes militære egenskaper og struktur fastsettes av styrkeprodusentene på grunnlag av NATO-dokumenter, Forsvarets egne erfaringer fra operasjoner og ulike retningslinjer og direktiver utgitt av Forsvarssjefen. Krav framgår også av vedlegg B i de årlige iverksettelsesbrevene.<sup>42</sup> Med utgangspunkt i prinsippet om mål- og resultatstyring legges det til grunn at krav utformes og formidles slik at det på alle nivåer er tydelig hvilke krav som gjelder, og hvilke krav som skal ligge til grunn for den påfølgende rapporteringen.

40) Bevilgningsreglementet § 9, tidligere §§ 2 og 13.

41) Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, § 4.

42) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

#### Krav til rapportering av måloppnåelse

Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.<sup>43</sup> Departementet skal i samråd med virksomheten definere behov for, og avtale omfang og innhold i rapporteringen.<sup>44</sup> Når det gjelder strukturelementenes status i forhold til operative krav, forutsettes rapportering å skje i styrkeregisteret. Styrkeregisteret er blant annet forutsatt å gi grunnlag for beslutninger om disponering av militære styrker, samt å danne grunnlag for fleksible og hurtige styrkegenererings- og planprosesser for den operative virksomheten.<sup>45</sup>

#### Krav til evaluering

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.<sup>46</sup> Ifølge Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet skal Sjef for Fellesoperativt hovedkvarter gjennomføre operative evalueringer for å påse at både nasjonale og NATOs operative krav er imøtekommet.<sup>47</sup>

#### Krav til erfaringsoverføring

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* ble det understreket at en viktig del av grunnlaget for videreutvikling av doktriner ville være å trekke lærdommer fra gjennomførte operasjoner. Det ble framholdt som viktig at erfaringer fra operasjoner analyseres og vurderes i en helhetlig kontekst. Erfaringene må på en systematisk måte omdannes til mer generelle lærdommer, i de tilfeller dette er mulig.<sup>48</sup> Senter for militær erfaring skal være en ressurs mht. erfaringsbasert kompetanseoverføring.<sup>49</sup>

43) Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, §§ 9 og 14.

44) Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003, punktene 1.5 og 2.3.2.

45) Jf. styrkeoppbyggingsdirektivet for Forsvaret, pkt. 6.1, 1. februar 2006. Direktivet er fastsatt med hjemmel i Kgl. res. av 9. desember 2005, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, s. 54, der det framgår at et nytt styrkeoppbyggingsystem for Forsvaret ble godkjent ved ovennevnte kgl. res. for å muliggjøre hurtig og situasjonstilpasset styrkeoppbygging av enheter i Forsvarets operative struktur.

46) Reglement for økonomistyring i staten, § 16.

47) Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet, side 17, iverksatt ved brev fra Forsvarets overkommando til div. enheter i Forsvaret, 14. mars 2003.

48) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 50.

49) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 33.

### 3.2.2 Ansvars- og myndighetsfordeling

Forsvarets nåværende styringskonsept ble innført i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98*, jf. Innst.S. nr. 150 (1992–93). Styringskonseptet er fortsatt gjeldende for all planlegging, gjennomføring og oppfølging av virksomheten i Forsvaret, jf. Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet. Styringskonseptet har fire overordnede prinsipper. Et av dem er at ansvar og myndighet skal klargjøres.<sup>50</sup>

Departementet skal sørge for at det foreligger instruksjoner som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og Forsvaret. Forsvarets ledelse har ansvar for å definere myndighet og ansvar og fastsette instruksjoner innenfor eget ansvarsområde, herunder ansvarsforhold mellom virksomhetsleder og øvrig ledelse.<sup>51</sup>

50) Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet, s. 8, iverksatt ved brev fra Forsvarets overkommando til div. enheter i Forsvaret, 14. mars 2003.

51) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.2 og 2.2.

## 4 Faktagrunnlag

### 4.1 Roller og organisering i forbindelse med operasjoner i utlandet

Nedenfor følger en presentasjon av noen aktører som er sentrale i forbindelse med Forsvarets deltakelse i operasjoner i utlandet.

#### Forsvarsdepartementet

Planlegging og styring av norske styrkebidrag til operasjoner i utlandet foregår gjennom et samspill mellom Forsvarsdepartementets avdelinger.<sup>52</sup>

#### *Forsvarsdepartementets avdeling for sikkerhetspolitikk (FD II)*

Forsvarsdepartementets avdeling for sikkerhetspolitikk (FD II) har ansvaret for håndteringen av sikkerhetspolitiske spørsmål, samt for departementets internasjonale virksomhet og relasjoner på det sikkerhetspolitiske området. Dette innebærer blant annet ansvar for å utvikle nasjonale sikkerhetskonsepter, analysere sikkerhetspolitiske trender og risikobildet, utvikle og koordinere Forsvarsdepartementets politikk vedrørende bilaterale, regionale og internasjonale sikkerhetspolitiske spørsmål og ivareta og koordinere Norges relasjon til NATO, EU og FN.<sup>53</sup>

#### *Forsvarsdepartementets avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging (FD III)*

Avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging (FD III) – har det helhetlige ansvaret for operasjons-, beredskaps-, krise- og øvelsesplanlegging – herunder forholdet til sivil beredskap. Dette innebærer blant annet ansvar for å overvåke den strategiske situasjonen i relevante områder, sikre effektiv utnyttelse av Forsvarets støtte til det sivile samfunn ved katastrofer og ulykker, delta i internasjonalt samarbeid vedrørende operasjonsplanlegging og planlegge sammensetning og innsetting av norske styrker ved operasjoner og øvelser både i Norge og i utlandet.<sup>54</sup>

FD III fungerer som stabsledd både for Forsvarsdepartementet og Forsvarssjefen. Avdelingen formidler pålegg etter fullmakt, gir fagmilitære råd og framforhandler deltakelse i operasjoner med andre land. FD III utformer iverksettingsdirektiv til sjef Fellesoperativt hovedkvarter og styrkeprodusentene, samt spesifiserer krav overfor Fellesoperativt hovedkvarter i forbindelse med deltakelse ved operasjoner.<sup>55</sup> FD III bidrar således innenfor sitt ansvarsområde, på lik linje med andre avdelinger innenfor sine respektive ansvarsområder, både til å støtte Forsvarssjefen i rollen som rådgiver og til gjennomføringen av operative beslutninger i Forsvaret, jf. redegjørelse nedenfor om integrert strategisk ledelse.<sup>56</sup>

#### *Forsvarsdepartementets avdeling for økonomi og styring (FD V)*

Avdeling for økonomi og styring (FD V) har hovedansvaret for planlegging og utvikling av Forsvarets virksomhet, organisasjon og struktur innenfor den enkelte langtidspanperiode. Videre gjennomfører avdelingen overordnet styring og kontroll av virksomheten i Forsvaret. Dette innebærer blant annet ansvar for å konkretisere langtidspaner på tiltaksnivå for hele langtidspanperioden, utarbeide forslag til budsjettprofil og moderniserings- og effektiviseringstiltak innenfor hver enkelt planperiode, utarbeide de årlige budsjetter med tilhørende iverksettingsdokumenter, styre Forsvarets investeringsvirksomhet fra beslutning om anskaffelse er fattet, samt ansvar for materiell- og EBA-forvaltning.<sup>57</sup>

#### Forsvaret

Forsvaret er Forsvarsdepartementets største underliggende etat med ansvar for styrkeproduksjon og de ulike våpengrener.<sup>58</sup>

Forsvarssjefen er etatssjef for Forsvaret, og er også forsvarsministerens øverste fagmilitære råd-

52) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

53) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

54) Forsvarsdepartementets nettsider, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org/avdelinger/>; brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

55) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

56) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

57) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

58) Forsvarsdepartementets nettsider, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org/>

giver.<sup>59</sup> Integreert strategisk ledelse som ble innført august 2003, forutsatte at departementet skulle ivareta Forsvarssjefens strategiske funksjoner. Dette innebærer at Forsvarssjefen kan trekke på alle avdelinger i departementet i løsningen av sine strategiske funksjoner, både som rådgiver og i den strategiske utvikling av etaten. Forsvarsstaben skal ha sitt fokus på gjennomføring av etatens virksomhet.<sup>60</sup>

#### *Forsvarsstaben*

Forsvarsstaben skal, på Forsvarssjefens vegne, ivareta ansvaret for å gjennomføre oppdrag, påse at beslutninger følges opp og ivareta det daglige arbeidsgiveransvaret for personellet i Forsvaret. Generalinspektørene er en del av Forsvarsstaben og har gjennomføringsansvaret for styrkeproduksjonen i sine forsvarsgrener.<sup>61</sup>

Hærstaben, Sjøforsvarsstaben, Luftforsvarsstaben og Fellesstaben er en del av Forsvarsstaben. Disse ledes av de respektive generalinspektørene og sjef Fellesstaben, som alle mottar oppdrag i Forsvarssjefens virksomhetsplan.

#### *Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK)*

Fellesoperativt hovedkvarter er det primære stabselement for å lede Forsvarets operative virksomhet, både nasjonalt og internasjonalt. Hovedkvarteret ligger på Jåttå utenfor Stavanger.<sup>62</sup>

Sjef Fellesoperativt hovedkvarter har ansvaret for deployering/redeployering av norske styrker til og fra utlandet, utøvelse av nasjonal, operativ kommando og kontroll under pågående operasjoner, samt overføring av operativ kontroll over deployerte styrker til alliert styrkesjef i operasjonsområdet. Vedkommende har også det fulle operative og logistikkmessige ansvaret for norske styrker i operasjoner i utlandet/norske styrker i utlandet.<sup>63</sup> Fellesoperativt hovedkvarter er videre tillagt ansvaret for koordinering av alliert trening og øving i Norge, og for å videreutvikle Senter for militær erfaring.<sup>64</sup>

59) Instruks for Forsvarssjefen, fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 28. november 2003.

60) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

61) Forsvarsnett, <http://www.mil.no/fakta/start/om/organisering/>.

62) Forsvarsnett, <http://www.mil.no/fakta/start/om/organisering/>.

63) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 88; St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, s. 84.

64) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 87.

Forsvarsdepartementet har i intervju opplyst at Fellesoperativt hovedkvarter utfører oppdrag gitt av Forsvarsdepartementets avdeling III. Departementet gir konkrete oppdrag om deltakelse i operasjoner i utlandet, mens Fellesoperativt hovedkvarter fastsetter de operasjonsspesifikke krav, setter sammen styrken og anskaffer materiell etter behov. Styrkeprodusentene setter sammen styrkene etter de operasjonsspesifikke kravene gitt av Fellesoperativt hovedkvarter.<sup>65</sup>

#### *Hærens styrker (HSTY)*

Primæransvaret for Hærens styrker (HSTY), sammen med Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando, er å styrkeprodusere til de operative leveransene Generalinspektøren for Hæren blir tillagt ansvaret for.<sup>66</sup> Hærens styrker har hovedbase i Troms.

Hærens styrker er en styringslinje for operative avdelinger i Hæren<sup>67</sup>, og skal forestå leveranser Generalinspektøren for Hæren får i oppdrag å produsere. Forsvarsdepartementet har opplyst at hensikten med å etablere Hærens styrker som en styringslinje er å kunne samordne utdanning/produksjon og operativ virksomhet i Hæren. Gjennom overordnet planlegging og styring er det Hærens styrkers og sjef Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommandos oppgave å sikre kvaliteten på leveransene og gjøre Hærens operative enheter gripbare<sup>68</sup> innenfor klart definerte beredskapskrav.<sup>69</sup>

#### *Enheter under Fellesstaben*

Fellesstaben er ansvarlig for å stille kapasiteter og utvikle fellesfunksjoner til støtte for alle forsvarsgrenene. Fellesstaben skal på vegne av Forsvarssjefen sørge for en mest mulig effektiv samordning av felleskapasitetene og legge til rette for at disse utvikles iht. Forsvarets nåværende og framtidige behov.<sup>70</sup>

65) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

66) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

67) Det vil si alle avdelinger i Hæren bortsett fra Transformasjons- og doktrinekommandoen, Krigsskolen som er underlagt Transformasjons- og doktrinekommandoen og Hærens jegerkommando som er direkte underlagt Generalinspektøren for Hæren.

68) *Gripbar* betegner en styrkes evne til å kunne settes inn i et operasjonsområde på kort varsel.

69) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

70) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

Bidragene fra Fellesstabens avdelinger utgjør en viktig komponent i Forsvarets styrkeproduksjon, og er avgjørende for de operative kapasitetene i alle typer operasjoner, også i operasjoner i utlandet. Fellesstabens avdelinger bidrar til et operasjonsbasert og effektivt forsvar gjennom felles integrerte nasjonale og internasjonale konsepter, enheter og operative leveranser på områdene logistikk, informasjonsinfrastruktur (INI), dokumentasjon, kultur- og identitetsrelatert virksomhet, moral og etikk, utdanning, samt helse og sanitet.<sup>71</sup>

Fellesstaben har det styringsmessige ansvaret for flere sentrale enheter som er aktuelle for bruk i internasjonale operasjoner:<sup>72</sup>

- Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL): Forsvarets kompetansesenter logistikk skal være et felles kompetansesenter innenfor logistikk, eksplosivrydding, militærpoliti og hundetjeneste, samt når det gjelder tjenester i forhold til atomfysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske stridsmidler. Kompetansesenteret med sine underavdelinger skal bistå med å understøtte operative enheters deployering og drift når de er deployert og kunne stille øremerkede kapasiteter nasjonalt og internasjonalt.<sup>73</sup>
- Forsvarets sanitet (FSAN): Forsvarets sanitet skal etablere fleksible modulbaserte sanitetssystemer til støtte for operasjoner nasjonalt og internasjonalt.<sup>74</sup>
- Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS): En operativ enhet for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (KKIS-enhet) skal støtte deployeringen av norske styrker nasjonalt og internasjonalt. Den skal ivareta deployering, etablering, drift, overvåking og beskyttelse av IKT-løsninger.<sup>75</sup> Det er avdelingen CIS TG (Communication Information Systems Task Group) som i hovedsak ivaretar dette ansvaret for kompetansesenteret.

Personell herfra deltar alltid når norske avdelinger skal etablere seg i utlandet.<sup>76</sup>

#### *Etterretningstjenesten*

Etterretningstjenesten gir forsvarsgrenenes enheter støtte i operasjoner i utlandet. Etterretningstjenesten skal innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer. Etterretningstjenesten skal på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser, herunder norske styrker som deltar i operasjoner i utlandet.<sup>77</sup>

#### *Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)*

FLO skal ivareta rollen som totalleverandør av logistikk (materiellsystemer, forsyninger og tjenester) til Forsvaret. FLO skal også ivareta Forsvarssjefens eierrolle og forvaltningsansvar for materiell i Forsvaret.<sup>78</sup>

Systemstyringsavdelingen (FLO/systemstyring) og IKT-avdelingen (FLO/IKT) er to sentrale avdelinger i FLO i forbindelse med operasjoner i utlandet.

FLO/systemstyring har blant annet ansvar for å utarbeide de årlige leveranseavtalene mellom FLO og den enkelte forsvarsgren, samt fellesinstitusjonene i Forsvaret. Avdelingen har også ansvar for å lede og koordinere FLOs understøttelse til øvelser og nasjonale og operasjoner i utlandet. Operasjonssenter for logistikk (Logops) er en del av FLO/systemstyring og er kontaktpunktet i FLO vedrørende støtte til operativ virksomhet.<sup>79</sup>

FLO/IKT har ansvar for å forvalte Forsvarets IKT-systemer, sørge for forsvarlig drift og vedlikehold, samt å utvikle og framskaffe de IKT-tjenester Forsvaret har behov for.<sup>80</sup> FLO/IKT har også ansvar for å utarbeide IKT-vedleggene til de årlige leveranseavtalene.<sup>81</sup>

71) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

72) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

73) Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, punkt 4.2.2.

74) Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, punkt 4.2.3.

75) Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, punkt 4.2.1.

76) Forsvarsnett, <http://www.mil.no/fkklis>.

77) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

78) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

79) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

80) Informasjonsfolderen *Fakta om FLO/IKT*.

81) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.



## Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er en av Forsvarsdepartementets underliggende etater og har ansvar for all bygningsmasse i Forsvaret.<sup>82</sup> Forsvarsbygg støtter Forsvaret på ulike måter i forberedelser og gjennomføring av operasjoner i utlandet. Forsvarsbygg skal blant annet videreutvikle gripbare kapasiteter for å støtte operasjoner i utlandet og øke situasjonsbevissthet om nasjonale og internasjonale engasjementer ved å være en integrert aktør i prosesser som berører operasjoner i utlandet. Forsvarsbygg fikk i april 2006 i oppdrag å planlegge to nye leire i Afghanistan. Begge leirene er nå bygd og Forsvarsbygg er ansvarlig for drift av den ene.<sup>83</sup>

## 4.2 Status med hensyn til materiell og personell

Forsvarssjefens årsrapport og dokumentet *Forsvarssjefens vurdering av operativ evne* viser overordnede vurderinger av operativ evne, men også mer konkrete vurderinger av status mht. materiell og personell innen den enkelte forsvarsgren. Dokumentene utarbeides årlig. I årsrapporten redegjøres det for resultater oppnådd av Forsvaret i det aktuelle gjennomføringsåret, og det gis også en overordnet og samlet vurdering som setter produksjonsårets resultater i et planperiodeperspektiv.<sup>84</sup>

I kapittel 4.2.1 nedenfor redegjøres det for overordnede vurderinger av status med hensyn til materiell og personell som skal kunne brukes i operasjoner i utlandet, samt operativ evne – i det alt vesentlige med utgangspunkt i Forsvarssjefens årsrapport for 2006. I de påfølgende delkapitler redegjøres det for status innen den enkelte forsvarsgren, samt innen felleskapasiteter.

### 4.2.1 Forsvarets vurderinger av status for Forsvaret totalt

I Forsvarssjefens årsrapport for 2006 framholdes materielltilgjengelighet og personelldekning som hovedutfordringer innen operativ virksomhet og styrkeproduksjon.<sup>85</sup> Forsvarssjefen påpeker i rapporten at styrkeproduksjonen i 2006 var akseptabel og i samsvar med gitte oppdrag, men viser samtidig til at leveranser av visse felleskapasite-

ter er skjøvet ut i tid som følge av manglende investeringsevne. Det vises også generelt til personellslitasje og underbemanning.<sup>86</sup>

Tilstrekkelig materielltilgjengelighet er en hovedutfordring som ifølge Forsvarssjefen har direkte innvirkning på Forsvarets evne til å produsere og levere styrkebidrag til internasjonale og nasjonale operasjoner på kort sikt og på evnen til å realisere styrkestrukturen på lengre sikt.<sup>87</sup> Forsvarssjefen betegner svikten innen materiellinvestering, kombinert med lav materielltilgjengelighet innen enkelte hovedmaterielle typer, som et betydelig problem i forhold til Forsvarets evne til å levere styrker og kapasiteter. Produksjonskapasiteten og materielltilgjengeligheten på enkelte kritiske komponenter og reservedeler har ikke vært tilfredsstillende i 2006. Denne situasjonen medfører at operativ evne og evne til styrkeproduksjon rammes negativt.<sup>88</sup> Mangelen på materiell vil ifølge årsrapporten kunne medføre forsinket klardato<sup>89</sup>, også grunnet manglende muligheter for trening. Dette framholdes som spesielt kritisk for enheter som skal klargjøres for operasjoner i utlandet.<sup>90</sup>

Ifølge Forsvarssjefens årsrapport for 2006 er det en utfordring å rekruttere og produsere personell til de nye styrkestrukturene. Dette er i særlig grad knyttet til militær kompetanse som Forsvaret må produsere selv. Det er ifølge årsrapporten ikke mulig å produsere personellet som etterspørres innen fristene for etablering av ny struktur.<sup>91</sup> Forsvarssjefens underlagte sjefer har i 2006 i økende grad avdekket og rapportert om kritiske personellvakanser, blant annet har generalinspektørene rapportert om personellslitasje i operasjoner i utlandet.<sup>92</sup>

I årsrapporten påpekes det at styrkestrukturen kjennetegnes av mangelfull kapasitet til å støtte flere styrkebidrag med nøkkelfunksjoner og spesielle kapasiteter samtidig og at utholdenhet med hensyn til vedlikehold av styrkebidrag over tid er

82) Forsvarsdepartementets nettsider: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org/>

83) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

84) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 1.

85) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 2.2.

86) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 2.3.

87) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 5.

88) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 3.2.4.4.

89) "Klardato" betyr den dato en enhet er klar, det vil si oppsatt med personell og hovedmateriell og trenet for oppdrag i samsvar med operative krav, jf styrkeoppbyggingsdirektivet for Forsvaret, punkt 2.1.2.

90) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, punkt 6.1.

91) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 5.

92) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 3.2.5.2.

svært begrenset. Spesielt gjelder dette for Hæren.<sup>93</sup>

Det konkluderes i årsrapporten med at det ikke er mulig å nå målsettingene i iverksettelsesbrevet for 2005–2008 – verken når det gjelder realisering av struktur eller økonomiske og administrative mål.<sup>94</sup>

Det understrekes videre at kapasitetsbegrensningene må analyseres nøye før Norge forplikter bidrag til operasjoner i utlandet og til beredskap i NATOs reaksjonsstyrker (NRF beredskap). Når nye forpliktelser inngås, må andre kanselleres eller forskyves.<sup>95</sup>

Forsvarsdepartementet har i intervju – med henvisning til mangler påpekt i Forsvarssjefens årsrapport – understreket at enhver utsettelse av materiellanskaffelser vil påvirke operativ evne.<sup>96</sup>

#### 4.2.2 Hæren

##### Materiell

Det framgår av Forsvarssjefens årsrapport for 2006 at materiellbruken for Hæren øker som en logisk konsekvens av den vedtatte strategiske oppbyggingen av Hæren. Tilgjengeligheten på enkelte materiellkategorier har ifølge årsrapporten vært for lav til å møte produksjonsmålene. Det er også forsinkelser i tilførsel av materiell til avdelingene i forbindelse med oppbyggingen mot målbildet for langtidperioden 2005–2008.<sup>97</sup> I resultat- og kontrollrapport nr. 2/2006 ble det videre rapportert om at Hæren høsten 2006 hadde fire måneders beredskap for bidrag i Sudan, men at oppdraget vanskelig lot seg løse innen tidsfristen på grunn av manglende materiell.<sup>98</sup> Også i Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 ble det rapportert om at det i flere av Hærens avdelinger var identifisert vesentlige materiellmangler. Spesielt kritisk var det for avdelingene med hurtige reaksjonsstyrker. Det ble varslet om at de materiellmessige manglene kunne medføre at disse avdelingene ikke ville være operative som forutsatt fra sommeren 2007.<sup>99</sup>

Dette bekreftes i brev fra Forsvarsdepartementet

93) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 5.

94) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 4.

95) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 4.

96) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

97) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, punkt 5.2.3.

98) Resultat- og kontrollrapport nr 2/2006, punkt 3.2.3.2, s 4.

99) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.5.4.

til Riksrevisjonen, der det framgår at avdelingene med hurtige reaksjonsstyrker forventes å være operative ultimo 2008, med enkelte unntak. Hovedårsaken til at mesteparten av disse avdelingene blir operative på et senere tidspunkt enn forventet, er ifølge Forsvarsdepartementet forsinket materielltilgang kombinert med at opptrappingsplanen for personellmessig styrking av Hæren ikke har vært fulgt. Forsvarsdepartementet forklarer forsinkelsene med manglende merkantil kapasitet i FLO og press på driftsbudsjettene.<sup>100</sup>

Hærens deployerbare brigade – Brigade Nord – skal ifølge iverksettelsesbrevet for perioden 2005–2008 benyttes for alle typer operasjoner både nasjonalt og i utlandet.<sup>101</sup> Generell operativ evne for Brigade Nord har således relevans for Forsvaret muligheter til å kunne stille styrker i operasjoner i utlandet.

For Brigade Nord ble det i Forsvarssjefens årsrapport for 2006 rapportert om at dårlig materielltilgjengelighet og forsinkede materielleleveranser hadde påvirket en rekke av Hærens produksjonsoppdrag.<sup>102</sup> Tilsvarende ble det i Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for både 2005 og 2006 rapportert at Brigade Nord hadde vesentlige materiellmessige mangler, bl.a. når det gjaldt stridskjøretøyer.<sup>103</sup> Forsvarsdepartementet slutter seg til Forsvarssjefens vurderinger om at det er materiellmessige mangler i Brigade Nord. Det ble i juni 2007 etablert en egen arbeidsgruppe for å utarbeide en plan for å realisere ambisjonene for Brigade Nord i henhold til St.prp. nr. 42 (2003–2004), men det er ikke utarbeidet noe mandat for denne gruppen. Arbeidsgruppen skal i første omgang vurdere hvorvidt det er behov for å utarbeide en plan for å realisere ambisjonene for Brigade Nord.<sup>104</sup>

Det framgår av Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 at etter at Telemark bataljon redeployerte fra sitt oppdrag som utrykningsstyrke i Afghanistan sommeren 2006, var behov-

100) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

101) Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, s. 28; St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 62.

102) Forsvarssjefens årsrapport 2006 hoveddel, 2.3 Styrkeproduksjon, 4 Utfordringer i gjennomføringen av 2007 og i budsjettprosessen for 2008, 5 Konklusjon og vedlegg A punkt 5.2.3.

103) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2005 punkt 2.5.2, s. 7 og Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.5.2.

104) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007; Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

et for gjenoppbygging av materiellet større enn kapasiteten FLO hadde til rådighet.<sup>105</sup> Hærens styrker har bekreftet at Telemark bataljon ikke har fått etterfylt alt nødvendig materiell etter å ha vært i operasjoner.<sup>106</sup> Også problemene rundt den videre oppbyggingen av styrken<sup>107</sup> er trukket fram i Forsvarssjefens årsrapport for 2006 som eksempel på at materiell-, og vedlikeholdsressursene ikke korresponderer med det operative ambisjonsnivået. Forsinkelser på investerings-siden medfører at den videre oppbyggingen av Telemark bataljon er forsinket.<sup>108</sup> Dette er bekref-tet av Forsvarsdepartementet.<sup>109</sup>

I Forsvarssjefens årsrapport for 2006 forklares materiellmanglene i Hæren i stor grad med kapasitetsproblemer i FLO, hvor det er mangel på tek-nisk og merkantilt personell. Det har vært et etter-slep på reservedelssiden, og FLO er i ferd med å øke lagerbeholdningene på disse kritiske kompo-nentene, men det vil likevel være et etterslep med reparasjoner før situasjonen er på et tilfredsstil-lende nivå. Hæren har i 2007 behov for minst 20 000 flere timeverk på verkstedene enn det FLO kan levere for å ivareta materiell i daglig drift. Manglende tilgjengelig materiell innebærer ifølge årsrapporten risiko for at Hæren må redusere ambisjonene i styrkeproduksjonen, noe som både vil påvirke leveransene i 2007 direkte og samtidig redusere sannsynligheten for å nå målsettingene for 2008.<sup>110</sup> Dette bekreftes også i intervju, der Hærens styrker har vist til at FLO har utfordringer med å levere kritisk materiell.<sup>111</sup> Det framgår også av en intern evaluering foretatt av Hæren at FLO i mange tilfeller ikke er i stand til å framskaffe nød-vedig materiell til operasjoner i utlandet. Hæren må i slike tilfeller selv framskaffe relevant ekstra-utrustning for den aktuelle operasjon.<sup>112</sup> Evaluer-ingen framholder det som et betydelig problem for Hæren når avdelingen som deployerer må ta med eget materiell. Materiellet overtas normalt av

påfølgende avdeling og konsekvensen er at første avdeling mangler materiell når den kommer hjem. Telemark bataljon er særlig utsatt for dette siden de ofte er første avdeling inn i et nytt oppdrag.<sup>113</sup> FLO bekrefter i intervju at vedlikeholdskapasiteten ikke dekker behovet, og at lagret landmateriell ikke er vedlikeholdt grunnet underdekning av timeverk. FLO framholder i intervju at konsekven-sen av dette anses å være redusert operativ evne.<sup>114</sup>

Forsvarsdepartementet viser i St.prp. nr. 1 (2006–2007) til 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 i FLO. For å levere tjenester til Forsvaret fram-holdes det i proposisjonen som viktig at FLO har både riktig personellstruktur og kompetanse. En utfordring i 2007 vil derfor være å rekruttere og beholde kritisk kompetanse på fagområder med minimal kapasitet.<sup>115</sup> På forsommeren 2007 ble det innført tilsetningsstopp i FLO. Alle tilsetting-er må fra da av godkjennes av FLO-staben. Tilsetningsstoppen vil vare inntil FLO ved natur-lig avgang eller andre tiltak er nede på den stil-lingsrammen økonomien tilsier.<sup>116</sup>

Når det gjelder konsekvenser av manglende mate-rielltilgjengelighet, viser Hærens styrker i intervju til at Hæren ikke kan stille alle avdelinger KLAR<sup>117</sup> i henhold til operative krav. Videre inne-bærer redusert materielltilgjengelighet mindre kapasitet for styrkebidraget sett i forhold til hvilke oppdrag de kan løse i operasjoner, og dessuten konsekvenser for sikkerheten for personellet. Hærens styrker påpeker også at avdelinger blir fra-tatt materiell og dermed mangler materiell til tre-ning og utdanning. Det er ifølge Hærens styrker viktig for alle avdelingene at det er samme materi-ell de øver med som de tar med seg ut. Konse-kvensene ved ikke å trene med samme materiell hjemme og ute er at innlærte prosedyrer på materi-ell hjemme ikke kan nyttes ute.<sup>118</sup>

105) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.5.2.

106) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

107) Dvs. etablering av det tredje manøvelementet.

108) Forsvarssjefens årsrapport 2006 hoveddel, 2.3 Styrkeproduksjon, 4 Utfordringer i gjennomføringen av 2007 og i budsjettprosessen for 2008 og 5 Konklusjon.

109) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

110) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, punkt 5.2.3.

111) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

112) Hæreevaluering rapport del 1, datert 6. juli 2006. Hæreevalueringen ble gjennomført etter mandat fra Generalinspektøren for Hæren. Hensikten var å evaluere den overordnede ledelse og styring i Hæren. Arbeidsgruppen som foretok evalueringen avga rapport i juni 2006.

113) Hæreevaluering rapport del 2, Anbefaling om tiltak, punkt 2.3.2.

114) Intervju med FLO, 8. mars, 2007.

115) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, beskrivelse av kap. 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon, s. 100.

116) Forsvarets forum, 9. september 2007, s. 11.

117) For at en enhet skal være KLAR, må den være oppsatt med personell og hovedmateriell og være trent for oppdrag i samsvar med operative krav. Jf. Styrkeoppbyggingsdirektivet for Forsvaret, 1. februar 2006.

118) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.



## Personell

I Forsvarssjefens årsrapport for 2006 ble det rapportert om at Hæren er ”kritisk tynn” innen enkelte kompetanseområder.<sup>119</sup> Ifølge Forsvarsdepartementet gjelder dette blant annet sanitet, samband og kompetanse innen tungt ingeniørmateriell. Av iverksatte tiltak for å møte denne situasjonen, viser Forsvarsdepartementet til økte kvoter ved Grunnleggende befalsutdanning og Krigsskolen. Departementet påpeker at dette imidlertid forutsetter at opptrappingsplanen for Hæren følges.<sup>120</sup>

Videre ble det i resultat- og kontrollrapport nr. 2/2006 rapportert om kritiske personellvakanser og personellslitasje i operasjoner i utlandet.<sup>121</sup> Det framgår også av Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 at hyppigheten av utenlandsbeordringer ikke ivaretar behovet for restituering for de fleste befalskategoriene.<sup>122</sup> Hærens styrker, som er oppsettende enhet, bekrefter i intervju at det er store utfordringer med å produsere og rekruttere personell med spesialkompetanse som deltar i alle leveranser. Hærens styrker påpeker videre at alle fagmiljøene – parallelt med leveransene til operasjoner i utlandet – skal produsere kompetente befal og mannskaper til oppbygging og vedlikehold av avdelinger med hurtige reaksjonsstyrker.<sup>123</sup>

### 4.2.3 Sjøforsvaret

#### Materiell og personell

Sjøforsvarsstaben opplyser at alle Sjøforsvarets fartøyer og avdelinger kan brukes i operasjoner i utlandet, og at Sjøforsvaret ikke skiller mellom ”ute og hjemme” når det gjelder bruk av fartøyer/avdelingene.<sup>124</sup> Videre framgår det av iverksettelsesbrevet for 2005–2008 at alle Sjøforsvarets mobile enheter skal kunne deployeres til operasjoner innen- og utenlands.<sup>125</sup> Sjøforsvarets generelle operative evne har således implikasjoner for mulighetene til å delta i operasjoner i utlandet.

119) Forsvarssjefens årsrapport 2006 hoveddel, punkt 2.3 Styrkeproduksjon.

120) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

121) Resultat- og kontrollrapport nr. 2/2006, punkt 3.2.4.1, s. 6.

122) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.5.2.

123) Intervju med Hærenes styrker, 15. november 2006.

124) Brev fra Sjøforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 28. februar 2007.

125) Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, s. 32.



Foto: Forsvarets mediesenter

Sjøforsvarets kampkraft var ifølge Forsvarssjefens årsrapport for 2006 minimal, noe som i hovedsak skyldes tidsgapet mellom utfasing av Oslo-klasse fregatter og innfasingen av ny fregattklasse, men også problemer med å ivareta kompetansen innen undervannsbåtvåpenet. Den maritime kampkraft ville ifølge årsrapporten forbli lav inntil ny struktur er implementert og operativ.<sup>126</sup> Tilsvarende vises det i Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 til at Sjøforsvaret har begrensede ressurser på grunn av utfasing av gammel og innfasing av ny struktur. Situasjonen framholdes som spesielt kritisk for Undervannsbåtvåpenet. Sjøstridskreftene har dessuten mangler innen logistikkstøtte til havs.<sup>127</sup>

Forsvarsdepartementet viser til at den reduserte kampkraften i Sjøforsvaret er en erkjent, og for så vidt planlagt situasjon, som en direkte konsekvens av at en fregattklasse utfases og en ny innfases. Situasjonen innen undervannsbåtvåpenet

126) Forsvarssjefens årsrapport 2006, s. 5.

127) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, s. 8.

framholdes av departementet som anstrengt, og det er ingen personellmessig overflødighet.<sup>128</sup>

Sjøforsvarsstaben opplyser at det er forventet forsinkelse på om lag seks måneder for hvert av fartøyene i Fridtjof Nansen-klassen. De første av de nye fregattene planlegges å være operative i 2010 og dermed også klare for operasjoner i utlandet.<sup>129</sup> Det framgår videre av Forsvarssjefens årsrapport for 2006 at den første leveransen av NH90 (helikopter til bruk bl.a. for Kystvakten og fregatter) er ytterligere forsinket med planlagt operativitet fra ultimo 2009.<sup>130</sup>

I budsjettproposisjonene for 2005, 2006 og 2007 påpekes det at kompetanseutvikling for, og bemanning av nye fregatter og missiltorpedobåter vil være hovedutfordringer for Sjøforsvaret de nærmeste årene.<sup>131</sup> Sjøforsvarsstaben framholder i februar 2007 i brev til Riksrevisjonen at utfordringene relatert til både det å rekruttere og produsere personell til den nye styrkestrukturen fortsatt er meget store. Per januar 2007 har nedgangen i antall ansatte i Sjøforsvaret avtatt noe, men det er fortsatt en negativ utvikling. Sjøforsvarsstaben betegner personellsituasjonen som urovekkende, og påpeker at prognosene i de nærmeste årene gir ytterligere grunnlag for bekymring.<sup>132</sup> Med dagens status på bemanning og kompetanse, samt tiltak for å rekruttere nytt personell, vil det etter Forsvarsdepartementets vurdering være mulig å seile tre fartøy fra 2010.<sup>133</sup>

Som forklaring på manglende materielltilgjengelighet, vises det i Forsvarssjefens årsrapport for 2006 til at FLO mangler nødvendig kapasitet innen merkantil og fagteknisk støtte. Situasjonen framholdes som spesielt kritisk for skipsteknisk undervannsbåtkompetanse. Personellmangelen har ført til at de skipstekniske inspektørene har måttet kompensere for kompetansetapet ved å hjelpe verkstedet til å løse sine oppgaver. Det har ifølge årsrapporten således vært en tiltakende utfordring å forsikre seg om at sikkerheten er tilfredsstillende ivaretatt. På grunn av mangel på

skipstekniske besetninger samt sterk belastning på inspektørene er båter lagt til kai. Det understrekes i årsrapporten at det på grunn av manglende kapasitet i FLO er risiko knyttet til framtidig vedlikehold og understøttelse av strukturen.<sup>134</sup>

#### 4.2.4 Luftforsvaret

Luftforsvarsstaben opplyser at de fleste av Luftforsvarets kapasiteter i utgangspunktet er beregnet for både nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet.<sup>135</sup> Videre framgår det av iverksettelsesbrevet for 2005–2008 at Luftforsvarets kapasiteter skal videreutvikles som deployerbare kapasiteter nasjonalt og internasjonalt, tilpasset de operative ambisjoner og krav.<sup>136</sup> Luftforsvarets generelle operative evne har således implikasjoner for mulighetene til å delta i operasjoner i utlandet.

I Forsvarssjefens årsrapport for 2006 vises det til at Luftforsvaret har levert gode resultater innen styrkeproduksjonen i 2006. Status for Luftforsvaret er ifølge årsrapporten akseptabel sett i lys av de rammene Generalinspektøren for Luftforsvaret er gitt for 2006, men ikke akseptabel sett opp mot målene for inneværende langtidspenode. FLOs reduserte leveranseevne, spesielt for F-16, og dårlig teknisk status for C-130 transportfly, er anført som områder hvor forbedringer kan gi stor effekt.<sup>137</sup>

I Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 framgår det at Luftforsvarets styrkestruktur i 2006 i hovedsak var i samsvar med den vedtatte strukturen for året. Det framholdes i dokumentet at strukturen som helhet vurderes som forholdsvis tilfredsstillende. Den tekniske statusen og alderen på en del av hovedmateriellet, samt en svært begrenset utholdenhet som følge av små fagmiljøer og lite personell, gjør imidlertid at avdelingene må sette inn kreftene på de prioriterte oppgavene, og regenereringstiden mellom oppdrag blir lang. Luftforsvarets største utfordringer innenfor langtidspenoden er dermed et lite antall operative flybesetninger og en lite tilfredsstillende status på materiellsiden hva angår transportfly.<sup>138</sup>

128) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 27. juni 2007.

129) Brev fra Sjøforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 28. februar 2007.

130) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, s. 23.

131) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 82; St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 97 og St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, s. 93.

132) Brev fra Sjøforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 28. februar 2007.

133) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 23. mars 2007.

134) Forsvarssjefens årsrapport 2006, s. 18–19.

135) Brev fra Luftforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 25. januar 2007.

136) Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008, s. 34.

137) Forsvarssjefens årsrapport 2006, s. 5.

138) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, s. 10.



Foto: Forsvarets mediesenter

Utfordringene når det gjelder å sikre operative flybesetninger framholdes også av Luftforsvarsstaben, som i brev til Riksrevisjonen viser til at flytyper som er aktuelle for operasjoner i utlandet må begrense sitt aktivitetsnivå på grunn av manglende total kapasitet. Manglende kapasitet vil ifølge staben helt direkte kunne sies å påvirke Luftforsvarets mulighet til å bidra i operasjoner i utlandet.<sup>139</sup>

#### Materiell

I Forsvarssjefens årsrapport for 2006 vises det til manglende tilgjengelighet på transportfly (type C-130).<sup>140</sup> Dette framgår også av St.prp. nr. 78 (2006–2007) *Om investeringer i Forsvaret*.<sup>141</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser i juni 2007 at det vil bli skiftet vinger på fire C-130 transportfly med planlagt levering i perioden juli-september 2007. Disse flyene vil etter oppgraderingen være tilgjengelige, men med betydelige operative begrensinger som følge av gjenstående mangler med hensyn til egenbeskyttelse og navigasjonsutstyr.<sup>142</sup> Vingeskiftet innebærer en sikker-

hetsmessig forbedring. Med dette gis Forsvaret mulighet til å bruke flyene til opptrening av personell i perioden fram til nye fly er anskaffet. Å fly i taktiske krigsscenarioer med disse flyene er imidlertid ikke aktuelt. Til dette formålet ventes det på fire nye fly som Stortinget i juni 2007 har vedtatt at skal kjøpes inn. Med de nye flyene, planlegges det at Luftforsvaret vil være operative med denne type kapasitet våren 2009.<sup>143</sup> Flyene er planlagt levert i perioden ultimo 2008–ultimo 2010.<sup>144</sup>

#### Personell

I Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 påpekes det at basestrukturen og krigsoppsetningen mangler trening og øving, og at avdelingene som skal nytte flybasene derfor i stor grad må bringe med seg nødvendig egenbeskyttelse, bakkebasert luftvern og mobile støttesystemer. Trening og øving, spesielt i 2005, har ifølge Luftforsvarsstaben vært skåret ned på for å holde mest mulig av hovedleveransene finansiert. Manglende trening og øving forklares også med et betydelig antall ubesatte stillinger. Når det gjelder konsekvenser, viser Luftforsvarsstaben til at Luftforsvaret kan betjene oppdrag over kortere tid enn ønskelig, og at det mangler marginer å gå

139) Brev fra Luftforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 25. januar 2007.

140) Forsvarssjefens årsrapport for 2006, vedlegg A, s. 16.

141) St.prp. nr. 78 (2006–2007), s. 3–4.

142) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

143) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

144) Innst. S. nr. 287 (2006–2007), s. 5.

på dersom deler av bidrag faller bort eller forutsetninger for bidragene endres underveis.<sup>145</sup>

### Flytimer

Det framgår av Forsvarssjefens årsrapport for 2006 at det er avvik mellom resultatet av flytimeleveransen og det antall flytimer leveranseavtalen mellom FLO og Generalinspektøren for Luftforsvaret la til grunn. For flytypen F-16 vises det til et negativt avvik på ca. 5,5 % og en stor risiko for at nivået på 11 500 timer (som behovet for vedtatt struktur og oppgaver ligger på) ikke nås i 2007 eller 2008. Det er ifølge årsrapporten iverksatt tiltak for å bedre tilgjengeligheten for reservedeler og komponenter, men fortsatt er det en betydelig risiko for at manglende reservedels- og komponenttilgjengelighet kan få konsekvenser for FLOs leveranse i 2007. Det gis i rapporten eksempler på avvik mellom behov for flytimer og leverte flytimer sett direkte opp mot de ulike flytypene som er aktuelle for bruk i operasjoner i utlandet.<sup>146</sup>

Også i Forsvarssjefens årsrapport for 2005 og 2004 er det påpekt at flytimeproduksjonen har vært lavere enn forutsatt.<sup>147</sup> Ifølge årsrapporten for 2005 fortsetter aktivitetsnivået og leveransene generelt å ligge under behovet for å tilfredsstille nasjonale krav og NATO-krav. For kampfly vurderes leveransenivået på noe lengre sikt som kritisk lavt for å opprettholde vedtatt struktur og ambisjonsnivå. For øvrige systemer framholdes det at leveransenivået og flytimeuttaket er lavere enn hva som er nødvendig i forhold til de krav og kvalifikasjonsbestemmelser som gjelder for Luftforsvarets operative avdelinger.<sup>148</sup> Også Luftforsvarsstaben har overfor Riksrevisjonen vist til at flytimeproduksjonen i lengre tid har vært lavere enn behovet.<sup>149</sup>

Forsvarsdepartementet bekrefter at det avtalefestede antall flytimer ikke ble nådd i 2006 på grunn av flere sammenfallende faktorer. Eksempler på disse faktorene er kanselleringer som følge av dårlig vær, manglende personell og store øvelser som ga negative ringvirkninger for systemet totalt.<sup>150</sup> Når det gjelder leveransene av flytimer

fra FLO, påpeker departementet at FLO har betydelige utfordringer i forhold til leveransene, og at det fortsatt er risiko for at F-16 systemet kan bli påvirket så mye at inngåtte forpliktelser ikke kan oppfylles.<sup>151</sup>

Manglende flytimer eller kvalifikasjoner medfører ifølge Luftforsvarsstaben redusert eller ikke operativ status. Når lav flytimeproduksjon vedvarer over tid, vil konsekvensene bli stadig mer omfattende og alvorlige, og påvirke evnen til å løse pålagte oppdrag direkte. En annen faktor er usikkerhet knyttet til framtidig flytimeproduksjon, noe som ifølge Luftforsvarsstaben hindrer en optimal planlegging for å begrense skadevirkningene.<sup>152</sup>

### 4.2.5 Felleskapasiteter

Felleskapasitetene i Forsvaret er i hovedsak organisert under FLO og Fellesstaben. Fellesstaben bidrar i operasjoner med flere enheter. De enhetene under Fellesstaben som er særlig aktuelle for operasjoner i utlandet, er Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL), Forsvarets sanitet (FSAN) og Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS).<sup>153</sup>

Operasjonssenter for logistikk (Logops), som er en enhet i FLO/Systemstyring, skal motta alle oppdrag om operasjoner fra Fellesoperativt hovedkvarter og koordinere all virksomhet i FLO for den spesifikke operasjonen. Operasjonssenteret skal deretter bidra i operasjoner i utlandet med moduler fra logistikkbasen. En sentral bidragsyter til operasjoner i utlandet er FLO/IKT.<sup>154</sup>

I Forsvarets vurdering av operativ evne for 2006 påpekes det at FLO er delvis operativ, da organisasjonen er under oppbygging og har redusert evne til å understøtte operasjoner.<sup>155</sup> Videre påpekes det at Norge innen logistikk har gjort seg avhengig av støtte fra andre nasjoner.<sup>156</sup> Til tross for at FLO sliter med lav bemanning, er det imidlertid Forsvarsdepartementets vurdering at understøttelse av operasjoner i utlandet har vært utført på en tilfredsstillende måte.<sup>157</sup>

145) Brev fra Luftforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 25. januar 2007.

146) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, s. 17.

147) Forsvarssjefens årsrapport 2005, s. 29; Forsvarssjefens årsrapport 2004, s. 25.

148) Forsvarssjefens årsrapport 2005, s. 29.

149) Brev fra Luftforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 25. januar 2007.

150) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

151) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

152) Brev fra Luftforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 25. januar 2007.

153) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

154) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

155) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt. 2.5.2.

156) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.6.2.

157) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.



## Logistikkbasener

Logistikkbasene er enheter i FLO som skal bidra med deployerbar logistikkstøtte og være operative og deployerbare for operasjoner i utlandet. Operasjonssenter for logistikk har ansvar for å opprette disse enhetene.<sup>158</sup>

I Forsvarssjefens årsrapport for 2004 framholdes det at evne til å understøtte det totale spekteret av operasjoner må forbedres. Etableringen av robuste deployerbare logistikkbasener, med samme reaksjonstid som de enheter som skal understøttes, må derfor prioriteres.<sup>159</sup> Tilsvarende påpeker Forsvarssjefen i sin vurdering av operativ evne for samme år at støttestrukturens evne til å understøtte nye styrkebidrag er marginal og en begrensende faktor, og at etableringen av FLOs deployerbare baser derfor er avgjørende.<sup>160</sup>

Iverksettelsesbrevet til FMO for 2006 gir FLO i oppdrag å etablere flere elementer for deployerbar logistikk, herunder blant annet tre deployerbare logistikkbasener. I 2006 har Forsvarssjefen anbefalt at de deployerbare logistikkbasene ikke utvikles til full kapasitet, men tilpasses det behov som den til enhver tid gjeldende operative struktur og operative oppdrag krever. Mer konkret innebærer dette at de deployerbare logistikkbasene tilpasses enhetene som skal støttes i operasjoner i utlandet, i henhold til iverksettelsesbrevet for 2006. Dette innebærer et noe redusert ambisjonsnivå for deployerbar logistikk i forhold til iverksettelsesbrevet for 2006.<sup>161</sup>

Det framgår av Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 at ingen logistikkbasener er klare for understøttelse av land- og luftstridskretene, og at det kun er en liten Forward Logistic Site (FLS) som er klar for understøttelse av sjøstridskretene.<sup>162</sup>

Forsvarsdepartementet opplyste i juni 2007 at de deployerbare logistikkbasene fortsatt er under oppbygging, og at det har vært en positiv utvikling siden Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 ble utarbeidet. Deployerbar logistikkbase luft vurderes per juni 2007 til å være delvis operativ. Deployerbar logistikkbase sjø

vurderes også som delvis operativ, med evne til å etablere en Forward Logistic Site (dvs. kunne understøtte mindre maritime deployeringer ut fra en større logistikkbase) og å kunne inngå i en flernasjonalt Joint Logistics Support Group (JLSG). Deployerbar logistikkbase land er imidlertid per juni 2007 ikke operativ.<sup>163</sup>

Det er bekreftet i intervjuer med FLO/systemstyring og Operasjonssenter for logistikk at det ikke har vært mulig for FLO å skaffe nødvendig materiell og personell som skal inngå i logistikkbasene.<sup>164</sup>

## Status materiell

Ifølge Forsvarssjefens årsrapport for 2006 er leveransen av visse felleskapasiteter skjøvet ut i tid som følge av manglende investeringsevne.<sup>165</sup> Videre framgår det av Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 at Forsvarets kompetansesenter for logistikk har en marginal evne til å understøtte forsvarsgrenenes operasjoner i utlandet.<sup>166</sup> Av de konkrete materiellbehov som er nevnt nedenfor, er følgende til bruk i enheter i Forsvarets kompetansesenter for logistikk: materiell for fjerning av eksplosiver og materiell til vannrenseenhet. Materiell til feltsykehus er til bruk i Forsvarets sanitet, og kommandoplassmateriell er til bruk i Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer.<sup>167</sup>

## Materiell for fjerning av eksplosiver

Eksplosivrydding – Explosive Ordnance Disposal (EOD) – omfatter rydding og uskadeliggjøring av ammunisjon, blindgjengere og eksplosiver. Eksplosivryddingsenheter vil normalt ha i oppdrag å støtte andre avdelinger i deres oppgaveløsning.<sup>168</sup> Ifølge Forsvarssjefens årsrapport ble roboter til bruk i forbindelse med bomberydding, av sikkerhetsmessige årsaker parkert i 2005. Nye roboter lå i prosjektporteføljen, men status ved utgangen av 2005 var at Forsvarets kompetansesenter for logistikk ikke kunne stille denne kapasiteten av materiellmessig-

163) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

164) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007; Intervju med Operasjonssenter for logistikk, 14. november 2006.

165) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 2.3.

166) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.6.2.

167) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

168) Forsvarsnett, <http://www.mil.no/felles/fms/utdanning/start/lederutdanning/befalskol/fortek/article.jhtml?articleID=136672>.

158) Intervju med Operasjonssenter for logistikk, 14. november 2006.

159) Forsvarssjefens årsrapport 2004, punkt 11.

160) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2004, s. 12.

161) Presiseringer, endringer og tillegg nr. 22 til iverksettelsesbrevet for FMO 2006, punkt 1.

162) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.5.2.



Foto: Forsvarets mediesenter

ge årsaker.<sup>169</sup> Det ble anskaffet fire nye roboter i 2006.<sup>170</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser at det umiddelbart etter at de gamle eksplosivrydderrobotene ble parkert i 2005, ble iverksatt arbeid for å anskaffe nye roboter. Et gjennomføringsoppdrag ble sendt til FLO i mars 2006, og FLO sendte ut forespørslers til et utvalg bedrifter i mai samme år. For å innhente erfaringer med materiellet og for å dekke behovet til oppdrag i Afghanistan ble det i første omgang anskaffet fire roboter av et totalt behov på tretten.<sup>171</sup>

Anskaffelsen ble forsinket på grunn av følgende forhold:

- De fire første robotene ble levert med feil våpensystem. Avtale om å bytte til riktig våpensystem ble deretter inngått.
- Ansvarlig prosjektleder sluttet i Forsvaret i august 2006, og ny prosjektleder ble etter kort tid beordret til tjeneste i operasjoner i Afghanistan.<sup>172</sup>

169) Forsvarssjefens årsrapport 2005, punkt 3.5.3.2.

170) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg E, punkt 4.7.2.

171) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. august 2007.

172) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. august 2007.

De fire første robotene ble mottatt av Forsvaret høsten 2006. Ifølge Forsvarsdepartementet forventes seks nye roboter levert senhøstes 2007 og de siste tre i løpet av 1. kvartal 2008.<sup>173</sup>

Eksplosivryddingsmaterieell er blant de materielle mangler Fellesstaben ser som spesielt kritiske for å kunne delta i operasjoner i utlandet.<sup>174</sup> Ifølge Fellesstaben har behovet for nye roboter til rydding av eksplosiver vært stort de siste årene. Det totale behovet på tretten roboter er valgt på bakgrunn av geografisk spredning for nasjonal beredskap, for å ha et tilstrekkelig antall til styrkeproduksjon og for å ha et tilstrekkelig antall til bruk for operasjoner i utlandet. Nåværende kapasitet, innen rydding og uskadeliggjøring av ammunisjon, blindgjengere og eksplosiver, for operasjoner i utlandet er derfor begrenset i forhold til det totale behovet i Forsvaret.<sup>175</sup>

Av de tretten robotene skulle fem vært benyttet til operasjoner i utlandet. Den faktiske situasjonen i januar 2007 var at to roboter befant seg i operasjoner i utlandet. I tillegg befant to roboter

173) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. august 2007.

174) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

175) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.



seg på Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL) for nasjonal beredskap og styrkeproduksjon.<sup>176</sup>

#### *Materiell til vannrenseenhet*

Ifølge Forsvarssjefens årsrapport for 2006 mangler hensiktsmessig vannrenseutstyr. Det er etablert et prosjekt som skal levere dette utstyret<sup>177</sup>, men det er betydelig forsinket.<sup>178</sup> Materiellanskaffelser som er utsatt i tid, medfører at vannrenseenhet med oppgradert kapasitet og evne, ikke kan leveres før i 2008.<sup>179</sup>

Forsvarsdepartementet bekrefter at deler av anskaffelsen til prosjektet er forsinket, og viser i den forbindelse til behandling i Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Dette har også forsinket andre deler av prosjektet grunnet begrensede personellressurser. Kravdokumentasjonen vil måtte gjennomgås på nytt, herunder en vurdering av operative behov og antallet sett.<sup>180</sup>

Når materiellet er anskaffet, skal vannrenseenheten bestå av tre lag med nytt materiell. Hvert lag skal da kunne rense inntil 400 000 liter vann i døgnet. Vannrensemateriell er blant de materiellmangler Fellesstaben ser på som spesielt kritiske for å kunne delta i operasjoner i utlandet.<sup>181</sup>

Det framgår av Forsvarssjefens årsrapport for 2006 at én avdeling med redusert kapasitet med bruk av gammelt vannrenseanlegg er etablert.<sup>182</sup> Dagens materiell er beregnet på rensing av lite forurenset vann av nordisk kvalitet. I 2006 ble det anskaffet tilleggsmateriell som påkoblet eksisterende materiell kan rense inntil 50 000 liter i døgnet av alle typer vann. Denne kapasiteten er for liten til å kunne støtte en logistikkbase effektivt. Det gamle utstyret krever også en mye høyere bemanning enn nytt vannrensemateriell (ca. 3:1) og har kun ca. 20–25 % av kapasiteten sammenliknet med renskapasiteten til det nye utstyret.<sup>183</sup>

#### *Materiell til feltsykehus*

Forsvarssjefen framholder i sin vurdering av operativ evne for 2006 at Forsvarets sanitet har redusert evne til å understøtte operasjoner.<sup>184</sup>

Sykehusmaterieell er blant de materiellmangler Fellesstaben ser på som spesielt kritiske for å kunne delta i operasjoner i utlandet.<sup>185</sup> Det foreligger imidlertid planer for anskaffelse av materiell, og anskaffelsene skjer så langt i henhold til plan.

Forsvarets sanitet har kun ett sett med materiell til feltsykehus. For å ha nødvendig utholdenhet framholder Fellesstaben at Forsvarets sanitet har behov for tre sett med materiell. Settene vil da rullere mellom å være deployert, å bli benyttet til øving og å være inne til vedlikehold. Nødvendig materiell vil ifølge Fellesstaben bli anskaffet gjennom to nye materiellprosjekter i FLO. Med anskaffelse av materiell til sett nr. 2 vil styrken forventes å være klar i henhold til pålegg den 1. januar 2008. Materiellsett nr. 3 vil etter planen bli levert i løpet av første halvår 2008.<sup>186</sup>

#### *Kommandoplassmaterieell*

Det framgår av Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 at Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS ) kan møte målsettingen om å realisere ny operativ struktur, forutsatt at kommandoplassmaterieell og gjenstående materieell som framgår av krigsoppsettingsplan (KOP) blir tilført avdelingen.<sup>187</sup>

Kommandoplassmaterieell er per januar 2007 ikke tilført avdelingen CIS TG (Communication and Information Systems Task Group)<sup>188</sup>, som dermed må låne materieell av Heimevernet og Hæren. Kommandoplassmaterieell er blant de materiellmangler Fellesstaben og CIS TG ser på som spesielt kritiske for å kunne delta i operasjoner i utlandet.<sup>189</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser at kommandoplassmaterieell først ble godkjent våren 2007.<sup>190</sup>

176) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

177) Prosjekt 5805.

178) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, punkt 2.2.1.

179) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.5.4.

180) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

181) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

182) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, punkt 2.2.1.

183) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

184) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.5.4.

185) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

186) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

187) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.6.4.

188) CIS TG er en avdeling ved FK KKIS, og skal støtte deployeringen av norske styrker nasjonalt og internasjonalt mht. IKT-løsninger.

189) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007; Intervju med CIS TG, 25. januar 2007.

190) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

Materiellet blir levert til CIS TG tidligst sommeren 2008.<sup>191</sup>

### Status personell

#### *Personell til rydding og uskadeliggjøring av eksplosiver*

Eksplosivrydding – Explosive Ordnance Disposal (EOD) – omfatter rydding og uskadeliggjøring av ammunisjon, blindgjengere og eksplosiver. Eksplosivryddingsenheter vil normalt ha i oppdrag å støtte andre avdelinger i deres oppgaveløsning.<sup>192</sup> Det framgår av Forsvarssjefens årsrapporter for 2004 og 2005 at rekrutteringsgrunnlaget for personell til eksplosivrydding i operasjoner i utlandet er for lite. Dette skyldes lav styrkeproduksjon.<sup>193</sup>

Av Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 framgår det at den evnen Forsvarets kompetansesenter for logistikk har til å understøtte forsvarsgrenenes operasjoner i utlandet, ikke er tilfredsstillende.<sup>194</sup> Eksplosivryddingsenheter er en del av Forsvarets kompetansesenter for logistikk.

Forsvarsdepartementet bekrefter at Forsvarets kompetansesenter for logistikk har små fagmiljøer og sliter med rekruttering innen eksplosivrydding. Man har ikke klart å realisere den planlagte strukturen innen eksplosivrydding. Fagmiljøet opplever også samtidighetsproblematikk<sup>195</sup> ved at det er stor belastning på personell. Departementet framholder at det strategiske kompetansestyringssystemet som er under etablering, vil gi grunnlag for å utvikle tiltak for å rekruttere, beholde og disponere personell for å bedre Forsvarets kompetansesenter for logistikks evne til å understøtte operasjoner.<sup>196</sup>

Ifølge Fellesstaben er denne virksomheten ikke økonomisk prioritert, og følgelig klarer ikke Forsvarets kompetansesenter for logistikk å stille med tilstrekkelig mengde personell til rydding og uska-

191) Intervju med CIS TG, 25. januar 2007.

192) Forsvarsnett, <http://www.mil.no/felles/fms/utdanning/start/lederutdanning/befalskole/fortek/article.jhtml?articleID=136672>.

193) Forsvarssjefens årsrapport 2004 og 2005, vedlegg D, punkt 2.4.1.

194) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.6.2.

195) Samtidighetsproblematikk brukes for å beskrive en situasjon der man har utfordringer med tilgangen på personell, materiell og felleskapasiteter. Samtidighetsproblematikk oppstår når etterspørselen etter et strukturelement er stor og det er en utfordring å levere den ønskede kapasiteten til flere geografiske områder samtidig og over tid. Det gis en nærmere redegjørelse for samtidighetsproblematikk senere i dette delkapittel.

196) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

deliggjøring av eksplosiver i operasjoner i utlandet uten at styrkeproduksjonskapasiteten ved hjemmeavdelinger forbrukes. Forsvarets kompetansesenter for logistikk har styrkeprodusert og avgitt enheter til Telemark bataljon for beredskap i NATOs reaksjonsstyrke (NRF 8). Dersom NATOs reaksjonsstyrke deplojerer, vil det ikke være tilstrekkelig med personell igjen til å regenerere kompetanse innen rydding og uskadeliggjøring av eksplosiver mens hoveddelen av personell og materiell er deployert. Det betyr at Forsvarets kompetansesenter for logistikk ikke vil kunne stille ferdig utdannede eksplosivryddingsavdelinger til støtte for operasjoner i utlandet for store deler av 2008.<sup>197</sup>

#### *Sanitetspersonell*

Forsvarssjefen framholder i årsrapporten for 2006 at kompetansemiljøet innen sanitet er meget utsatt for slitasje, og at spesielle fagmiljøer innen helse tjenester står i fare for å forvitne som følge av underbemanning.<sup>198</sup> Videre framgår det av Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 at Forsvarets sanitet har marginal evne til å understøtte forsvarsgrenenes operasjoner i utlandet.<sup>199</sup>

Forsvarsdepartementet bekrefter at det er mangler innen sanitet, og viser til at utholdenhet innen kirurgi, anestesi og laboratorievirksomhet er kritisk. Dette medfører at det tidvis ikke kan leveres kapasiteter som kirurgiske team, knyttet til våre enheter. For å kunne besitte kjernen i leveransene, prioriterer Forsvarets sanitet ansettelse av flere spesialister knyttet til kirurgi og anestesi. Det tas her sikte på å forvalte en kjerne på fire anestesileger og åtte kirurger. Dette dekker imidlertid ikke behovet, slik at det øvrige behovet må rekrutteres sivilt.<sup>200</sup>

Ifølge Fellesstaben har en rekke stillinger ved Forsvarets sanitet stått vakant, delvis pga. manglende økonomi og delvis pga. problemer med å fylle stillingene med kvalifisert medisinsk personell.<sup>201</sup> Forsvarsdepartementet økte tildelingene til Forsvarets sanitet i budsjettet for 2007, men prosesser knyttet til oppbemanning tar tid, og er krevende for en organisasjon som over tid har måttet leve med store vakanser.<sup>202</sup>

197) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

198) Forsvarssjefens årsrapport 2006, pkt. 2.3 og 3.2.2.

199) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, pkt. 2.6.2.

200) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

201) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

202) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

### *IKT- og sambandspersonell*

Når det gjelder sambandsteknisk personell, vil det være et relativt stort behov i alle faser av en operasjon, herunder etablering, drift og terminering. I Forsvarssjefens årsrapport for 2006 opplyses det at slitasjen i forbindelse med operasjoner i utlandet er for stor for sambandspersonell, og at tilgjengeligheten på personell med teknisk kompetanse er liten.<sup>203</sup> Forsvarssjefen har tidligere i årsrapportene for 2004 og 2005 påpekt at rekrutteringsgrunnlaget for sambandsteknisk personell generelt er for lite.<sup>204</sup>

Ifølge Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006 er det registrert et kompetanse- og kapasitetsgap på enkelte fagområder innen IKT og kommando-, kontroll- og informasjonssystemer.<sup>205</sup> Videre påpekes det at den vedtatte operative strukturen på området kommando-, kontroll- og informasjonssystemer ikke står i forhold til det totale antallet operasjoner og beredskapsoppdrag som Forsvaret er involvert i. Denne situasjonen innebærer at tilgjengelige spesialister for drift av strategisk samband raskt vil bli forbrukt, noe som på noe lengre sikt medfører at Forsvaret ikke klarer å levere strategisk samband til våre styrker i operasjoner i utlandet.<sup>206</sup> Det understrekes at FLO/IKT og Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer har en marginal evne til å understøtte forsvarsgrenenes operasjoner i utlandet.<sup>207</sup>

Også FLO framholder at det er en stor utfordring å finne IKT-personell til operasjoner i utlandet. Både FLO og Fellesstaben påpeker videre at den omfattende bruken av IKT-personell til operasjoner i utlandet går på bekostning av andre oppgaver og driften av IKT hjemme.<sup>208</sup> Fellesstaben viser til at antallet ulike operasjonssteder for operasjoner i utlandet har vært stigende, og at CIS TG (Communication Information Systems Task Group)<sup>209</sup> har brukt mye av sin kapasitet på oppdrag i 2006. Belastningen på IKT-personellet i CIS TG har vært meget stor, og ca. 65 prosent av personellet i denne avdelingen har vært

203) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 2.3, 3.2.2 og 5.

204) Forsvarssjefens årsrapport 2004 og 2005, vedlegg D, punkt 2.4.1.

205) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.5.2.

206) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.6.4.

207) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006, punkt 2.6.2.

208) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007; Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

209) CIS TG er en avdeling ved FK KKIS, og skal støtte deployeringen av norske styrker nasjonalt og internasjonalt mht. IKT-løsninger.

deployert til operasjoner i utlandet i 2006. Ifølge Fellesstaben står planlagt norsk virksomhet i utlandet ikke i forhold til det CIS TG er pålagt å produsere i henhold til iverksettelsesbrevet. Kapasitetene i CIS TG er preget av samtidighetsproblematikk<sup>210</sup> og manglende utholdenhet. De er som følge av dette ikke i stand til å levere nødvendig støtte til NATOs reaksjonsstyrker (NRF 8) og Sudan samtidig.<sup>211</sup>

Forsvarsdepartementet bekrefter utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse innen fagområdene IKT og kommando-, kontroll- og informasjonssystemer, og viser til at behovet for sambandsstøtte i operasjoner i utlandet i liten grad er avhengig av størrelsen til enheten som deplojerer. Departementet påpeker videre at CIS TG har en personellramme på 40 personer, men sliter med vakanser. Det har ifølge departementet vært vanskelig å rekruttere og beholde personell i et arbeidsmarked som er meget stramt i IKT-sektoren. Den store belastningen påvirker også evnen til styrkeproduksjon. Departementet opplyser at det er igangsatt et arbeid for å se på hvordan utfordringene kan løses på kort og lang sikt.<sup>212</sup>

### **Samtidighetsproblematikk – antall styrkebidrag og utholdenhet**

Samtidighetsproblematikk brukes for å beskrive en situasjon der man har utfordringer med tilgangen på personell, materiell og felleskapasiteter. Samtidighetsproblematikk oppstår når etterspørselen etter et strukturelement er stor og det er en utfordring å levere den ønskede kapasiteten til flere geografiske områder samtidig og over tid.

I Forsvarssjefens årsrapport for 2006 vises det til at operasjoner i utlandet er kjennetegnet av flere små bidrag over lengre tidsperioder. Dette mønsteret innebærer at bemanningen for å dekke nøkkelfunksjoner og spesielle kapasiteter er for liten. Denne kapasitetsbegrensningen synliggjør Forsvarets manglende evne til å delta i og vedlikeholde operasjoner *samtidig*.<sup>213</sup> I årsrapporten slås det fast at Forsvaret har utfordringer og risiko mht. samtidighetsproblematikk. Det er avdekket et avvik i evnen til å understøtte deployerbare/deployerte bidrag over tid, og spesielle

210) Jf. nærmere redegjørelse for samtidighetsproblematikk i avsnittet nedenfor.

211) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

212) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

213) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 4.

kompetansemiljøer er meget utsatt for slitasje (samband, ingeniør, sanitet).<sup>214</sup> Det framgår også av årsrapporten at Forsvarssjefen har betydelige kapasitetsutfordringer fordi Forsvaret har styrkebidrag i flere operasjoner i ulike geografiske områder samtidig, og at alle må støttes med felles kommando-, kontroll- og støtte-/logistikkfunksjoner.<sup>215</sup>

Også Fellesoperativt hovedkvarter viser til at en del støttefunksjoner er begrenset i antall. Dette kan være en begrensende faktor for hvilke oppdrag man kan påta seg. Begrenset tilgang til støttefunksjoner er også av betydning for styrkenes utholdenhet.<sup>216</sup> Videre viser Fellesstaben til et kontinuerlig press på leveranser fra fellesenheter, noe de i dag ikke er dimensjonert for. Samtidighetsproblematikken er spesielt krevende for strategisk samband og sanitetskapasiteter, som det er stor etterspørsel etter. Fellesstaben opplyser at styrkebidrag underlagt staben generelt har begrenset evne til å vedlikeholde deployerte enheter mer enn tolv måneder.<sup>217</sup>

Angående fellesressurser som leveres av FLO, har Operasjonssenter for logistikk uttalt at uavhengig av størrelse på internasjonale bidrag har man et minimumsbehov for fellesressurser og at det er begrenset hvor mange operasjoner fellesressursene kan støtte samtidig. Det er særlig stor etterspørsel etter enkelte enheter og nøkkelpersonell. Dette gjelder spesielt for FLO/IKT, fagfolk på ammunisjon, vedlikeholdspersonell, forpleiningstjeneste og fagfolk innen siktemidler på stridsvogner. På grunn av de små kompetansemiljøene og den store etterspørselen er det utfordrende å dekke behovet for dette personellet. Konsekvensen av manglende personell kan ifølge Operasjonssenter for logistikk være at Norge ikke kan stille med ønskede bidrag til internasjonalt operasjoner.<sup>218</sup>

Forsvarsdepartementet bekrefter at Forsvarets bidrag til utenlandsoperasjoner, i visse tilfeller, kan skape samtidighetsproblematikk. Når nøkkelpersonell og/eller materiell blir trukket ut fra sine hjemmeavdelinger, kan det medføre at hjemmeavdelingene får redusert evne eller kraft til å produsere operative kapasiteter i en tidsbe-

grenset periode. Forsvaret er imidlertid innrettet mot å ha etterspurte kapasiteter, noe som gjør det vanskelig å unngå samtidighetsproblematikk i sin helhet, spesielt i perioder hvor Forsvaret stiller med bidrag i mange operasjoner og deloperasjoner samtidig. Departementet viser til at det er oppmerksom på at dette kan medføre betydelig belastning og slitasje på berørt personell. Det er imidlertid departementets vurdering at kvaliteten på det enkelte strukturelement er meget god, men har begrenset utholdenhet.<sup>219</sup>

Når det gjelder samtidighetsproblematikken, viser Forsvarsdepartementet for øvrig til at departementet har foretatt en egen vurdering, der det blant annet anbefales at faktisk behov for felleskapasiteter og materiell til operasjoner og hurtigreaksjonsstyrker må kartlegges og planlegges bedre. Videre anbefales det at tiltak som øker Forsvarets evne til å stille operative enheter med tilhørende felleskapasiteter til internasjonale oppdrag, må gis prioritet i langtidsplanleggingen.<sup>220</sup>

Forsvarsdepartementet viser til at på kort sikt blir ressurser omprioritert til understøttelse av operasjoner i utlandet. Dette vil gi enkelte utfordringer knyttet til nasjonale oppgaver. Parallelt pågår det arbeid som vil gi mer varige løsninger. Antall inntak på Forsvarets skoler innenfor flere kompetanseområder er allerede utvidet og det arbeides med å utvide dette ytterligere. Den operative strukturen for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer<sup>221</sup> er under videre oppbygging. For blant annet å motvirke slitasje på personellet arbeides det med å endre bemanningsordningen for understøttelse av operasjoner i utlandet. I tillegg er et strategisk kompetansestyringssystem under etablering, som vil gi grunnlag for å utvikle tiltak for å rekruttere, beholde og disponere personell med kritisk kompetanse. Departementet påpeker imidlertid at i dagens arbeidsmarked er det, også for Forsvaret, en stor utfordring å rekruttere og beholde denne type personell med en kompetanse som i stor grad er etterspurert i sivil sektor.<sup>222</sup>

214) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, punkt 1.1.

215) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 5.

216) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 16. juni 2006.

217) Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.

218) Intervju med Operasjonssenter for logistikk, 14. november 2006.

219) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

220) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

221) Dvs. CIS TG (Communication Information Systems Task Group).

222) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.



### 4.3 Grunnlag for styring og oppfølging

Grunnlaget for styring og oppfølging av operasjoner i utlandet legges gjennom de krav som stilles, den rapportering som gis, samt de systemer for evaluering og erfaringsoverføring som blir etablert.

#### 4.3.1 Krav og rapportering

De kvalitetsmessige kravene til styrkenes militære egenskaper og struktur fastsettes av styrkeprodusentene på grunnlag av NATO-dokumenter, Forsvarets egne erfaringer fra operasjoner og ulike retningslinjer og direktiver utgitt av Forsvarssjefen. Krav framgår også av vedlegg B i de årlige iverksettelsesbrevene. Rapportering på kravene foretas i styrkeregisteret, resultat- og kontrollrapporter, Forsvarssjefens årsrapport og Forsvarssjefens vurdering av operativ evne.<sup>223</sup>

I tillegg til krav gjennom ovennevnte styringsdokumenter, fastsettes operasjonsspesifikke krav, som er tilpasset den enkelte situasjon og operasjon. Når deltakelse ved en internasjonal operasjon besluttes, vil operasjonsspesifikke krav innebære at styrkeprodusenten må foreta nødvendig tilpassing av de enkelte styrker og avdelinger til den aktuelle operasjon.<sup>224</sup> Fellesoperativt hovedkvarter definerer de operative behovene for operasjonen og oversender disse til Forsvarssjefen, som deretter fastsetter de operative kravene for den enkelte avdeling og det enkelte strukturelement for operasjonen. Operative behov utformes ut fra hvilke utfordringer styrkene må påregne å møte ute i den enkelte operasjon, men Fellesoperativt hovedkvarter opplyser samtidig at operative behov alltid vil være en balanse mellom risiko, økonomi og muligheter.<sup>225</sup> Tilsvarende viser Hærens styrker til at de operasjonsspesifikke kravene settes i forhold til det Hæren har av kapasiteter. Dette betyr at Norge i styrkeinnmeldingsarbeidet tar utgangspunkt i hva vi har, før noe forpliktes. Kapasitetene tilpasses deretter de operative kravene, innenfor personell og materiell.<sup>226</sup>

I det følgende redegjøres det for krav og rapportering til styrkeregisteret, utarbeidelse av nytt strategisk direktiv for operativ virksomhet (FSDO) og krav stilt til FLO/IKT.

223) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

224) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

225) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

226) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

#### Styrkeregisteret

Styrkeregisteret skal være Forsvarets fremste oversikt over den operative strukturen med tilhørende operative krav og strukturelementenes status i forhold til kravene<sup>227</sup>

Styrkeregisteret er et system som skal gi Forsvarsdepartementet grunnlag for å få oversikt over de operative kapasiteter på rapporteringstidspunktet. Styrkeprodusentenes rapportering til styrkeregisteret foretas månedlig eller kvartalsvis, avhengig av beredskapsnivået i de ulike avdelingene. Enheter med høy beredskap, for eksempel 30 dagers klar tid, rapporterer månedlig.<sup>228</sup>

#### Kravsetting og rapportering i styrkeregisteret

Opplysningene i styrkeregisteret er akkumulert nedenfra og opp.<sup>229</sup> Dette innebærer at avdelingsnivå skal rapportere på personell, materiell, trening og organisasjon til styrkeprodusent. Disse kategoriene skal "lampe-settes"<sup>230</sup> på avdelingsnivå. Styrkeprodusent skal på grunnlag av dette vurdere og statusrapportere tilgjengelighet, deployerbarhet, evner og kapasiteter og utholdenhet for avdelingene som man har ansvar for å produsere. Dette rapporteres til Fellesoperativt hovedkvarter, som har all grunnlagsrapportering tilgjengelig. Fellesoperativt hovedkvarter gjør en egen vurdering av innmeldt status, og kan endre innrapportert status. Fellesoperativt hovedkvarterets oppgave er likevel først og fremst å foreta en aggregert vurdering av forsvarsgrenene med spesiell fokus på operative konsekvenser av rapportert status, herunder også logistikk/støtteelementer i sammenheng med forsvarsgrenene. Fellesoperativt hovedkvarter rapporterer til Forsvarsdepartementet,<sup>231</sup> som også vurderer innrapportert status og om det er spesielle forhold som kan eller bør løftes for presentasjon til Forsvarssjefen.<sup>232</sup>

Styrkeregisteret skal inneholde informasjon om hvilke krav som stilles til styrkestrukturen, og om strukturen oppfyller disse kravene. Det finnes både kvantitative og kvalitative krav.<sup>233</sup> De

227) Styrkeoppbyggingsdirektivet fra Forsvaret (SOS-direktivet), punkt 6.1, 1. februar 2006.

228) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

229) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

230) Lampesetting vil si grønn, gul eller rød avhengig av avdelingenes evne til å oppfylle kravene.

231) Ved avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging (FD III).

232) Intervju med Forsvarsdepartementet, 18. oktober 2006.

233) Intervju med Forsvarsdepartementet, 18. oktober 2006.

operative kravene vil være basert på årlige iverksettelsesbrev fra Forsvarsdepartementet, Forsvarsdepartementets krav til Forsvarets militære kapasiteter, samt andre krav Forsvarssjefen stiller til styrkene. NATOs krav til styrkene, som reflektert gjennom NATOs Force Goals og ACO Forces Standards, vil også danne grunnlag for kravdata i styrkeregisteret. Forsvarsdepartementet er ansvarlig for å legge inn og vedlikeholde operative krav i Styrkeregisteret.<sup>234</sup>

Ifølge Forsvarsdepartementet finnes det ikke ett overordnet dokument som inneholder alle krav som skal oppfylles. Noen enheter/strukturelementer har klare krav å forholde seg til, for andre enheter er ikke kravene like tydelige.<sup>235</sup> Forsvarsdepartementet tok initiativ til å utarbeide ett overordnet dokument, som skulle inneholde alle gjeldende krav til de ulike avdelingens evner, tilgjengelighet, utholdenhet og deployerbarhet.<sup>236</sup> Dokumentet skulle ligge til grunn for styrkeproduksjon av strukturen som er beskrevet i St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, uavhengig av konkrete operasjoner eller operasjonsplaner. Under dette arbeidet var det forståelse for at den enkelte operasjonen kunne medføre ytterligere eller andre krav, men dokumentet skulle sikre at avdelinger i utgangspunktet var anvendelige i samsvar med intensjonene i St.prp. nr. 42 (2003–2004).<sup>237</sup> Utkastet ble sendt på høring i Forsvaret i 2004/2005, og Forsvaret ga positive tilbakemeldinger på dokumentets innhold. Kravdokumentet ble imidlertid ikke ferdigstilt. Ifølge Forsvarsdepartementet er det ikke hensiktsmessig å ferdigstille et felles overordnet kravdokument i 2007, fordi inneværende langtidsperiode går mot slutten. Som et resultat av neste langtidsproposisjon vil trolig kravene bli endret, og et dokument som ferdigstilles før dette, ville følgelig om kort tid miste verdien som et styringsdokument.

Forsvarsdepartementet ser det som en svakhet at gjeldende krav ikke er sammenstilt i ett felles kravdokument for kvalitative krav. Forsvarsdepartementet påpekte i møte med Riksrevisjonen<sup>238</sup> at et slikt dokument ville ha bidratt til å

heve kvaliteten på enhetenes evaluering og dermed rapporteringen til styrkeregisteret. Ifølge departementet er det likevel ikke tvil blant de som rapporterer til styrkeregisteret, om hvilke krav som gjelder. Videre kan det tenkes at et samlet kravdokument vil bli for rigid fordi krav stadig må endres. Det er derfor ikke tatt stilling til hvorvidt det i neste langtidsperiode vil være hensiktsmessig å utarbeide et dokument som inneholder alle kravene som skal oppfylles.<sup>239</sup>

Hærstaben har i intervju med Riksrevisjonen vist til at det ikke foreligger ett sett formelle operative krav godkjent av Forsvarssjefen for styrker innmeldt i styrkeregisteret. Avdelingene i Hæren oppgir dette som et reelt problem under rapporteringen, og Hærstaben støtter dette synet.<sup>240</sup> Av hærevalueringen<sup>241</sup> fra 2006 framgår det videre at styrkeproduksjonen ikke i tilstrekkelig grad måles mot operative krav, og at det til dels er uklart hva Hærens operative organisasjon skal bestå av.<sup>242</sup>

For vurderingskriteriene materiell og personell nyttes standard NATO-verdier for valg av ”lampefarge”. Dersom over 90 prosent er på plass, benyttes fargen grønn, dersom mellom 60 og 90 prosent er på plass, benyttes fargen gul, og dersom under 60 prosent er på plass, benyttes fargen rød. For øvrige vurderingskriterier gis fargene basert på en vurdering av enhetens evne til å oppfylle kravene. Grønn farge settes dersom enheten fyller alle krav, gul settes dersom avdelingen har mindre avvik, og rød farge settes dersom det er store avvik fra pålagte krav. Selv om det stilles krav til enheter om at over 90 prosent av materiell og personell må være på plass for å bli statusrapportert ”grønn”, framgår det ikke av styrkeregisteret om de resterende 10 prosent er nøkkelmateriell og nøkkelpersonell. Dette er noe brukerne av styrkeregisteret må være oppmerksomme på.<sup>243</sup>

### *Bruk av styrkeregisteret i forbindelse med operasjoner i utlandet*

Ifølge Forsvarsdepartementet kan styrkeregis-

234) Styrkeoppbyggingsdirektivet fra Forsvaret (SOS-direktivet), punkt 6.5.3, 1. februar 2006.

235) Intervju med Forsvarsdepartementet, 18. oktober 2006.

236) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

237) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. august 2007.

238) 18. oktober 2006.

239) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

240) Intervju med Hærstaben, 15. mai 2006.

241) Hærevalueringen ble gjennomført etter mandat fra Generalinspektøren for Hæren. Hensikten var å evaluere den overordnede ledelse og styring i Hæren. Arbeidsgruppen som foretok evalueringen avga rapport i juni 2006.

242) Hærevaluering, rapport 1, vedlegg 2, punkt 3, 6. juli 2006.

243) Intervju med Forsvarsdepartementet, 18. oktober 2006.



ret benyttes som forutsatt i Styrkeoppbyggingsdirektivet,<sup>244</sup> dvs. til å gi grunnlag for.<sup>245</sup>

- fleksible og hurtige styrkegenererings- og planprosesser for den operative virksomheten, herunder krisehåndtering, tilpasset den foreliggende situasjonen
- beslutninger om disponering av militære styrker
- innrapportering til strategiske styringsverktøy (for eksempel balansert målstyring)
- innrapportering til NATO (for eksempel NATOs reaksjonsstyrke (NRF))
- statusrapportering fra Forsvaret på politisk nivå

Den faktiske bruken av registeret ved en forespørsel om bidrag til operasjoner i utlandet, kan ifølge Forsvarsdepartementet framstilles slik:<sup>246</sup>

- 1 Forsvarsdepartementet foretar en vurdering av hva som er aktuelt å bidra med ut ifra opplysningene som er tilgjengelige i styrkeregistret.
- 2 Forsvarsdepartementet diskuterer bidraget med styrkeprodusentene og Fellesoperativt hovedkvarter. Det vurderes hva man trenger og hva man har av styrker og støttefunksjoner. I tillegg til opplysninger om aktuelle styrker i styrkeregistret, innbefatter styrkeregistret også opplysninger om støttefunksjonene. Forsvarsdepartementet vet dermed hvilken kapasitet man til enhver tid har. Som grunnlag for arbeidet ligger også kompetansen til personell i departementet, Fellesoperativt hovedkvarter og styrkeprodusentene.
- 3 Forsvarsdepartementet gir gjennom et planleggingsdirektiv eller iverksettingsdirektiv Fellesoperativt hovedkvarter i oppdrag å stille styrker til operasjoner i utlandet. Det nedsettes deretter en joint operation planning group ved Fellesoperativt hovedkvarter. Gruppen utarbeider operasjonsspesifikke krav, og styrkeprodusentene produserer styrker i samsvar med disse.

Fellesoperativt hovedkvarter framholder i intervju at man ikke har kommet så langt at man kan bruke styrkeregistret direkte som grunnlag for å plukke ut styrker for operasjoner i utlandet. Årsaken er blant annet at man i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret ikke har de nødvendige

244) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

245) Styrkeoppbyggingsdirektivet fra Forsvaret (SOS-direktivet), punkt 6.1, 1. februar 2006.

246) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

støttefunksjoner i sine egne avdelinger, og at status for de enkelte avdelinger med nødvendige støttefunksjoner, derfor ikke kommer fram i styrkeregistret.<sup>247</sup>

Elementene kan hver for seg fyller kravene og være grønne, men som samlet styrke trenger denne ikke å være grønn. Dersom flere enheter er meldt operative/grønne, kan disse være avhengig av de samme støtteelementene. For Hæren kan for eksempel fire enheter være grønne og tilfredsstillende kravene hver for seg. Alle kan imidlertid være avhengig av den samme støttefunksjonen for at de skal være operative. Man kan dermed ikke bruke systemet for å finne ut hvilke enheter som er klare for operasjoner i utlandet.<sup>248</sup>

Forsvarsdepartementet bekrefter Fellesoperativt hovedkvarterets utsagn<sup>249</sup> om at det er svært sjelden at Forsvarssjefen kan bruke styrkeregistret direkte som grunnlag for å plukke ut styrker for operasjoner i utlandet, fordi status for de enkelte styrker inklusiv støttefunksjoner ikke kommer fram i registeret. Etter departementets syn er dette imidlertid ikke en svakhet ved styrkeregistret, men en nødvendig konsekvens av at støttefunksjoner og nødvendig materiellstruktur alltid må tilpasses de ulike operasjonene. Styrkestrukturen som framgår av styrkeregistret, er basert på at avdelinger må støttes av eksterne, sentraliserte logistikk- og støttefunksjoner. Disse ligger også i styrkeregistret, om ikke alltid med den mest hensiktsmessige oppløsningen. Ifølge Forsvarsdepartementet gjør også operasjonsspesifikke behov det vanskelig å bruke styrkeregistret direkte som grunnlag for å plukke ut styrker. Det vil være spesifikke krav til styrker og støtteelementer for hver enkelt operasjon. Styrkeregistret er en "lageroversikt" som viser hvilke styrker og støttefunksjoner Forsvaret besitter. Støttevirksomheten må tilpasses behovet og den enkelte operasjon.<sup>250</sup>

#### *Datatekniske løsninger for styrkeregistret*

Forsvarsdepartementet ser det som et mål at alle nivåer med underliggende rapportering skal foreligge i ett og samme system.<sup>251</sup> Det er imidlertid en utfordring at de datatekniske løsningene for

247) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

248) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 15. juni 2006.

249) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

250) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

251) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

styrkeregisteret ikke er på plass. Per i dag finnes styrkeregisterdatabasen på bærbare PC-er som blir oppdatert månedlig. I påvente av at datasystemet "Fisbasis Hemmelig" blir fullt operativt, er rapporteringen tidkrevende fra underliggende nivåer.<sup>252</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser at det foreligger planer om at de ti første brukerstedene vil få etablert tekniske systemer for Fisbasis Hemmelig i perioden november 2007–februar 2008. Disse vil da få tilgang til styrkeregisteret i Fisbasis Hemmelig. Det er videre planlagt at de første brukerne skal få tilgang til Fisbasis Hemmelig innen utgangen av 2008. Det er etablert et prosjekt<sup>253</sup> som skal sikre denne tilgangen. Når dette er ferdig utrullet, er planen å utvide tilgangen til Fisbasis Hemmelig slik at alle med behov får tilgang, inkludert de underliggende nivåer i Forsvaret som forutsettes å rapportere i styrkeregisteret. Det er imidlertid usikkert når dette vil være realisert.<sup>254</sup> Med nye tekniske løsninger på plass vil både regelmessigheten og kvaliteten på innrapporterte data bli sikrere.<sup>255</sup>

Utfordringen knyttet til etableringen av det nye datasystemet Fisbasis Hemmelig er ifølge Forsvarsdepartementet å få systemet sikkerhetsmessig godkjent av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Dersom Fisbasis Hemmelig blir innfaset også på underliggende nivåer i Forsvaret, kommer alle på samme tekniske løsning. Da vil alt som rapporteres til styrkeregisteret fra alle nivåer, være tilgjengelig også for Forsvarsdepartementet.<sup>256</sup> Departementet forventer da raske og mindre ressurskrevende rapportering ved at data overføres elektronisk mellom nivåene. Videre vil samme informasjon være tilgjengelig for flere med en gang den er oppdatert.<sup>257</sup>

### Strategisk planverk

Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet (FSDO) er det overordnede strategiske dokumentet for gjennomføringen av den primære aktiviteten i Forsvaret. Direktivet angir ansvar, myndighet og kommandoforhold for anvendelse av alle norske militære styrker, her-

under planlegging, styrkegenerering, ledelse, styrkeproduksjon og understøttelse av alle typer operasjoner i og utenfor Norge.<sup>258</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser per juni 2007 at det foreliggende FSDO etter planen skulle erstattes med en ny versjon, som skulle utarbeides av Forsvarsdepartementets avdeling III. Det oppstartede arbeidet med nytt FSDO er midlertidig stanset grunnet manglende saksbehandlingskapasitet i departementet. Utarbeidelsen av nytt FSDO vil utsettes til den nye langtidsproposisjonen foreligger.<sup>259</sup>

Fellesoperativt hovedkvarter har i intervju framholdt at manglende oppdatering av FSDO fører til at oppdatering av underordnede planverk som Fellesoperativt planverk<sup>260</sup> blir mer komplekst og ikke nødvendigvis gjenspeiler de strategiske føringene som er gitt. Føringene for operative avdelinger, styrkeprodusenter og FLO kunne ifølge Fellesoperativt hovedkvarter ha blitt bedre hvis planverket hadde vært à jour.<sup>261</sup>

### Krav stilt til FLO/IKT

FLO/IKT er involvert ved klargjøring, deployering, drift, redeployering og etterarbeid knyttet til operasjoner i utlandet. FLO/IKT er ansvarlig for at tjenesten er tilgjengelig ute i operasjonsområdet, mens den lokale driften kan ivaretas av styrkebidragets eget personell.<sup>262</sup>

FLO har i intervju framholdt at krav til styrkeproduksjon og deltakelse fra FLO/IKT til operasjoner i utlandet ikke framgår av de sentrale styringsdokumentene. Enhver operasjon er avhengig av FLO/IKT, men styrkeproduksjon, styrkestruktur og krav er ikke definert. Iverksettelsesbrevene fra Forsvarsdepartementet til Forsvaret med vedlegg inneholder ikke oppdrag til FLO/IKT som tilsier at de skal være på beredskap for operasjoner i utlandet. De har dermed ingen slik beredskap og ikke øremerkede ressurser til operasjoner i utlandet. FLO/IKT er operative og deltar i operasjoner kontinuerlig, men det framgår ikke i sentrale pla-

252) Intervju med Forsvarsdepartementet, 18. oktober 2006.

253) Prosjektnummer 2914.

254) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

255) Intervju med Forsvarsdepartementet, 18. oktober 2006

256) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

257) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. august 2007.

258) Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet, punkt 1.1, iverksatt ved brev fra Forsvarets overkommando til div. enheter i Forsvaret, 14. mars 2003.

259) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

260) Fellesoperativt hovedkvarter har ansvaret for å utarbeide Fellesoperativt planverk. Dette planverket omformer de politiske og militære strategiske mål til operative mål, jf. intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 15. juni 2006.

261) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

262) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

ner at de skal øve og være forberedt på dette.<sup>263</sup> Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at man er på etterskudd med å nedfelle krav til styrkeproduksjon og deltakelse i operasjoner i utlandet hva angår samband og FLO/IKT. Krav til FLO/IKT framgår ikke av iverksettingsbrevene. Det er imidlertid nedfelt formelle krav til Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS) og CIS TG (Communication and Information Systems Task Group) gjennom de årlige iverksettingsbrevene vedlegg B og iverksettingsbrevet for perioden 2005–2008.<sup>264</sup> Ifølge Forsvarsdepartementet mottar FLO/IKT oppdrag gjennom samhandlings-/leveranseavtaler og gjennom ordre fra Fellesoperativt hovedkvarter for den enkelte operasjon.<sup>265</sup> Av samhandlings-/leveranseavtaler mellom de ulike generalinspektørene og FLO, framgår det at FLO/IKT er ansvarlig for å drifte Forsvarets strategiske nett – både i Norge og ved operasjoner i utlandet. FLO/IKT er gjennom samhandlingsavtalene gitt krav om fortløpende å yte IKT-støtte, men det er imidlertid ikke utarbeidet egne krav til deres deltakelse ved operasjoner i utlandet.<sup>266</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser at CIS TG (Communication and Information Systems Task Group) ved operasjoner i utlandet etablerer nødvendig samband på operasjonsstedet. Når samband er etablert, overleveres dette til en driftsorganisasjon som kan være nasjonal kontingentsjef (NCC) eller styrkebidraget selv. Stillinger i driftsorganisasjonen lyses ut og bemannes som enkeltstillinger. Personell i FLO/IKT søker stillinger i operasjoner i utlandet uten at det er FLO som påtar seg oppdraget. Forsvarsdepartementet påpeker at alt personell med relevant kompetanse i hele Forsvaret ses under ett for å sikre bemanningen. FLO/IKT har imidlertid under hele operasjonen systemansvaret.<sup>267</sup>

FLO framholder at når FLO/IKT får et oppdrag om deltakelse i operasjoner i utlandet, har dette første prioritet, og det må omprioriteres ressurser fra løpende virksomhet. Mangel på øremerkede ressurser til bruk i operasjoner i utlandet fører ifølge FLO til at ressurser må tas fra løpende IKT-leveranser og investeringsprosjekter. Dette

263) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

264) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

265) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. august 2007.

266) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

267) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

medfører høy risiko for forsinkelser ved utførelse av oppgaver hjemme. Link 16<sup>268</sup> er et eksempel på et prosjekt som er blitt forsinket på grunn av omprioriteringer knyttet til bidrag i operasjoner i utlandet.<sup>269</sup>

#### 4.3.2 Evaluering

Den enkelte forsvarsgren har etablert ulike systemer for evaluering av sine styrker. Styrkene evalueres både i NATO-regi, i regi av Fellesoperativt hovedkvarter og gjennom egne evalueringer.

##### Evaluering av styrker i Hæren

Hærens avdelinger har ikke vært evaluert av NATO i 2004, 2005 eller 2006.<sup>270</sup> Flere bidrag til NATOs reaksjonsstyrker (NRF) de siste årene er således evaluert nasjonalt og ikke i NATO-regi.<sup>271</sup>

I 2003 ble det foretatt en OPEVAL (operativ evaluering) av blant annet Telemark bataljon. En av hensiktene med evalueringen var å fastslå operativ status i henhold til innmelding til NATO og nasjonale krav før avdelingene ble satt på beredskap. Evalueringen var en nasjonal evaluering som ble foretatt av Fellesoperativt hovedkvarter, men den var i samsvar med NATOs fastsatte standarder.<sup>272</sup>

Det ble i tillegg gjennomført en CREVAL (Combat Readiness Evaluation) av Telemark bataljon i 2004 som en del av sertifiseringen av avdelingen til NATOs reaksjonsstyrker (NRF 4).<sup>273</sup> Hensikten med evalueringen var blant annet å fastslå operativ status før avdelingen ble satt på beredskap.<sup>274</sup> Denne evalueringen ble i likhet med ovennevnte evaluering fra 2003, ikke foretatt i regi av NATO, men var en nasjonal evaluering foretatt av Fellesoperativt hovedkvarter.<sup>275</sup>

268) Prosjektet Link 16 omfatter anskaffelse av materiell til overføring av felles situasjonsbilde mellom enheter i Forsvaret. Anskaffelsen er nødvendig i utviklingen av Forsvaret mot et nettverksbasert forsvar, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvardepartementet, s. 109.

269) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

270) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg E, punkt 5.7, Forsvarssjefens årsrapport 2005, punkt 2.6.9 og Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

271) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

272) OPEVAL (operativ evaluering) av Telemark bataljon og Nasjonalt støttelement/FIST-H, 1. juli 2003

273) Forsvarssjefens årsrapport 2004, punkt 2.9.9.

274) CREVAL (Combat Readiness Evaluation) av Telemark bataljon 21.–23. november 2004 – Nasjonal rapport.

275) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006 og CREVAL (Combat Readiness Evaluation) av Telemark bataljon 21.–23. november 2004 – Nasjonal rapport.



Foto: Forsvarets mediesenter

I tillegg til evalueringene gjennomført i regi av Fellesoperativt hovedkvarter, har Hæren gjennomført egne evalueringer. Hærstaben opplyser at det har vært mest egne evalueringer av styrkene. Evalueringene har imidlertid ligget noe nede på grunn av omstrukturering og omorganisering. Det er ifølge Hærstaben planer om å etablere et gjennomgående evalueringssystem for avdelingene i Hæren. Dette vil skje gjennom et samarbeid mellom Transformasjons- og doktrinekommandoen i Hæren og Hærens styrker. Hærstaben oppfatter det slik at Fellesoperativt hovedkvarter ønsker å delta mer i operative vurderinger, men at de på grunn av omfattende arbeidsoppgaver og lav bemanning ikke har mulighet til det.<sup>276</sup> For evaluering av Hærens bidrag til NATOs reaksjonsstyrker i 2005 (NRF 6) besluttet Fellesoperativt hovedkvarter intern sertifisering av Hæren. Fagsjef artilleri etablerte et sertifiseringsteam, og Fellesoperativt hovedkvarter var representert under den interne sertifiseringen. Evalueringen ble gjennomført i samråd med den britiske sjefen for den aktuelle NATO-styrken.<sup>277</sup>

Årsakene til at det ikke er foretatt flere evalueringer i omfang som tilsvarer CREVAL/OPEVAL, er ifølge Hærens styrker omstillingen av Hæren til innsatsstyrker, og at det ikke er etablert et overordnet evalueringsregime som er tilpasset dette.<sup>278</sup> Hærstaben ser det som lite sannsynlig at det vil bli gjennomført store evaluering-

276) Intervju med Hærstaben, 15. mai 2006.

277) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

278) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

er av hæravdelinger, dersom disse ikke er knyttet til bidrag i NATOs reaksjonsstyrker.<sup>279</sup>

I tillegg til evalueringer på avdelingsnivå, er det egne evaluerings- og sertifiseringsprosesser for personell av spesiell karakter. Det er hver bataljonssjefs ansvar at dette personellet har gjennomført obligatoriske evalueringer og sertifiseringsprosesser før utreise til operasjoner i utlandet.<sup>280</sup>

Hæren har selv foretatt en vurdering av sitt eget system for evaluering i den såkalte Hæreevalueringen. Hæreevalueringen ble gjennomført etter mandat fra Generalinspektøren for Hæren. Hensikten var å evaluere den overordnede ledelse og styring i Hæren. Arbeidsgruppen som foretok evalueringen, avga rapport i juni 2006.<sup>281</sup>

I rapporten påpekes det at Hæren ikke har et tilfredsstillende system for å sikre at avdelinger som deplojerer, har tilfredsstillende kvalitet.<sup>282</sup> Videre framholdes det at styrkeproduksjonen ikke i tilstrekkelig grad måles mot operative krav, og at det til dels er uklart hva Hærens operative organisasjon skal bestå av.<sup>283</sup>

Sertifisering av enkeltpersoner og avdelinger skal sikre at de krav som er gitt fra Forsvarssjefen og NATO, blir nådd. Ifølge rapporten er sertifisering av styrkeleveransene tilfeldig. Hærens leveranser til NATOs reaksjonsstyrker (NRF) blir ved enkelte tilfeller testet og sertifisert etter NATO-krav. Dette er leveranser som står på beredskap og kanskje skal deplojerer, men bidrag som ikke er leveranser til NATOs reaksjonsstyrker og leveres ut direkte til ”skarpe operasjoner”, blir normalt ikke testet. Normal-situasjonen er at Hærens styrkebidrag blir meldt KLAR<sup>284</sup> i henhold til en subjektiv vurdering fra respektive styrkesjefer.<sup>285</sup>

I intervju framholder Hærens styrker imidlertid at det er feil å si at det ikke gjennomføres evalu-

279) Intervju med Hærstaben, 15. mai 2006.

280) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

281) Hæreevaluering rapport del 1, punkt 1 og vedlegg 1, 6. juli 2006.

282) Hæreevaluering rapport del 1, punkt 2.7.3.

283) Hæreevaluering rapport del 1, vedlegg 2, punktene 2.3.7 og 3.

284) For at en enhet skal være KLAR, skal den være oppsatt med personell og hovedmateriell samt være trent for oppdrag i samsvar med operative krav. Jf. Styrkeoppbyggingsdirektivet for Forsvaret, punkt 2.1.2, 1. februar 2006.

285) Hæreevaluering rapport del 1, vedlegg 2, punkt 2.3.2.5.



ering/testing av avdelinger før deployering. Den enkelte styrkesjef på avdelings- og enhetsnivå forholder seg til oppdraget som er gitt for styrkeproduksjonen, og utarbeider egne virksomhets-, milepæls- og aktivitetsplaner for utdanning og kontroller, og styrer avdelingene etter dette. I tillegg kommer øvingsrekkene og de misjonsspesifikke øvelsene. Den enkelte avdeling/enhet foretar testing og evaluering av både enkeltpersoner og hele avdelingen, som en del av milepælsplanen for å oppfylle avdelingens virksomhetsplan. Hærens styrker framholder således at det gjennomføres evalueringer, men at dette er lite formalisert. Det forventes et overordnet helhetlig evaluering- og testopplegg.<sup>286</sup>

### **Evaluering av styrker i Sjøforsvaret**

Ifølge Forsvarssjefens årsrapport for 2006 har Sjøforsvarets avdelinger ikke vært evaluert av NATO i 2005 og 2006. For å evaluere avdelingene gjennomfører Sjøforsvaret imidlertid sine faste mønstringer.<sup>287</sup>

Sjøforsvarsstaben opplyser at fartøyene trenes og øves i henhold til fastlagt oppøvningsprogram for de respektive våpen. Disse programmene er en styrt oppøving hvor fartøy og besetning skal øves og trenes på flere forskjellige områder. En slik oppøvningsperiode avsluttes med en generalmønstring innen alle områder og karaktersettes etter en skala i henhold til NATO-krav. Mønstringsteamet består av personell fra de respektive treningssentrene, samt personell fra Sjøforsvarets skoler og FLO. Et eventuelt avvik sett opp mot kravene medfører ”ikke bestått” innen dette området, og fartøyet må mønstringes på nytt etter en periode med øving/ trening.<sup>288</sup>

Etter at fartøyet har bestått generalmønstring, vil det gjennomføres nivåkontroller med ujevn mellomrom i perioden fram mot neste oppøvningsperiode og generalmønstring. Disse nivåkontrollene gjennomføres av samme personell som ved generalmønstringen, hvor dette er gjennomførbart.<sup>289</sup>

I tillegg til Sjøforsvarets egne evalueringer, har Sjøforsvaret gjennom de siste årene arbeidet med å få til evalueringer i Storbritannia – først og fremst av fregatter og undervannsbåter. En slik

evaluering ved Flag Office Sea Training (FOST) ble første gang gjennomført i juni 2006. KNM Trondheim<sup>290</sup> oppholdt seg i Portsmouth i England over en treukersperiode hvor fartøy og besetning ble evaluert innen alle områder.<sup>291</sup>

I tillegg til de ordinære evalueringene foregår sertifiseringer når styrker meldes inn til NATOs reaksjonsstyrker (NRF). Sjøforsvarsstaben opplyser at sertifisering av styrker innmeldt til NATOs reaksjonsstyrker (NRF) i hovedsak skjer gjennom en sertifiseringsøvelse i NATOs regi, hvor de innmeldte bidrag er deltakere. Unntaksvis kan de enkelte nasjonene sertifisere fartøyene i egen regi, men med NATOs krav som grunnlag for sertifiseringen. Sjøforsvarsstaben understreker at dette er unntak, og at de strekker seg langt for å delta på sertifiseringsøvelsene for NATOs reaksjonstyrker.<sup>292</sup>

### **Evaluering av styrker i Luftforsvaret**

I perioden fra 2003 til 2006 er det gjennomført flere NATO-evalueringer av avdelinger i Luftforsvaret.<sup>293</sup> Blant annet har Luftforsvaret i 2006 gjennomført nasjonal og NATO-evaluering for innsatsstyrken for kampfly.<sup>294</sup>

Luftforsvarsstaben opplyser at alle styrker i Luftforsvaret som blir innmeldt til NATO, blir evaluert av NATO, og alle styrker som inngår i NATOs reaksjonsstyrker evalueres gjennom en TACEVAL (Tactical Evaluation). Luftforsvaret bruker også andre evalueringsverktøy. For styrker hvor det ikke gjennomføres NATO-evalueringer, blir det gjennomført nasjonale evalueringer etter samme manual som for NATO-evalueringer.<sup>295</sup>

**Forsvarsdepartementets og Fellesoperativt hovedkvarters vurderinger av systemet for evaluering**  
Forsvarsdepartementet ser i utgangspunktet egnevalueringer som tilstrekkelig grunnlag for planlegging av styrkebidrag. Forsvarsdepartementet viser til at det i tillegg til egnevalueringer som gjennomføres innen den enkelte forsvarsgren, foretas stikkprøver.<sup>296</sup> Disse gjennomføres

290) Fregatt i Oslo-klassen.

291) Brev fra Sjøforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 28. februar 2007.

292) Intervju med Sjøforsvarsstaben, 30. mai 2006.

293) Brev fra Luftforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 25. januar 2007.

294) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg E, punkt 5.7.

295) Intervju med Luftforsvarsstaben, 30. mai 2007.

296) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

286) Intervju med Hærens styrker, 15. november 2006.

287) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg E, punkt 5.7.

288) Brev fra Sjøforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 28. februar 2007.

289) Brev fra Sjøforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 28. februar 2007.

med prioritet til avdelinger som skal delta i operasjoner i utlandet i nær framtid.<sup>297</sup> Ansvar for å gjennomføre slike stikkprøver er lagt til Fellesoperativt hovedkvarter, som imidlertid ikke har fått økt bemanningen som følge av dette ansvaret. Stikkprøvekontrollen gjennomføres derfor i stor grad av internt personell fra forsvarsgrenene, med innsyn fra Fellesoperativt hovedkvarter.<sup>298</sup>

Fellesoperativt hovedkvarter bekrefter at de ikke har ressurser til å teste kvaliteten på styrkeproduksjonen gjennom egne evalueringer av styrker som kan delta i operasjoner i utlandet, med unntak av styrker innmeldt i NATOs reaksjonsstyrker. De må derfor ta utgangspunkt i at styrkene blir produsert i henhold til ordren fra Forsvarssjefen, og stole på at styrkene har den strukturen og kvaliteten som er beordret. Det har ifølge Fellesoperativt hovedkvarter vært tilfeller hvor forsvarsgrenene ikke har kunnet levere styrker som forutsatt. Årsaken kan være at styrkeproducentene ved forespørsler om levering av styrkebidrag, vurderer strukturen og kvaliteten på det gitte tidspunktet mer positivt enn det faktisk er grunnlag for.<sup>299</sup>

Forsvarsdepartementet framhever at det innenfor Sjøforsvaret og Luftforsvaret er tilfredsstillende systemer for evaluering i dag (eksempelvis taktisk evaluering for Luft og generalmønstring for Sjø). Når det gjelder Hæren, er det potensial for forbedring. Å få etablert et helhetlig evalueringssystem for Hæren er imidlertid betydelig mer komplekst enn for Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Forsvarsdepartementet ser det som ønskelig med et bedre evalueringssystem, men er usikre på hvordan et slikt system kan utarbeides. Utfordringen er her størst innenfor Hæren, blant annet fordi Hærstyrker må evalueres og sertifiseres gjennom egne kvalifiseringsøvelser tilpasset den enkelte operasjon. Utarbeidelsen av et helhetlig evalueringssystem og testopplegg for styrkebidrag for de settes inn i operasjoner i utlandet er ikke startet per juni 2007, og departementet har ingen tidsplan for når et arbeid med dette skal igangsettes og ferdigstilles.<sup>300</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser videre at det arbeides med en ny utgave av Forsvarssjefens

297) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. august 2007.

298) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

299) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

300) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

øvingsdirektiv, og at det i den forbindelse er utarbeidet et høringsutkast. Utkastet omhandler også evaluering av øvelser og operativ evne.<sup>301</sup>

Departementet oppfatter likevel kvalitetskontrollen som akseptabel og viser til at norske bidrag i operasjoner i utlandet møtes med positive tilbakemeldinger fra våre allierte.<sup>302</sup>

#### 4.3.3 Erfaringsoverføring

Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet etablerte Forsvarets første erfaringsdatabase. Arbeidet med erfaringsoverføring ble i 2005 overført til Senter for militær erfaring, som ble opprettet ved Fellesoperativt hovedkvarter, da de har ansvaret for operasjoner i utlandet.<sup>303</sup> Senteret er tillagt oppgaven med å utvikle en helhetlig ordning for systematisering og forvaltning av militære erfaringer.<sup>304</sup> Senteret har som et ledd i dette videreutviklet Forsvarets erfaringsdatabase lessons learned (Ferdaball), som inneholder erfaringsrapporter blant annet i forbindelse med operasjoner i utlandet.<sup>305</sup>

Retningslinjene som er gitt av Fellesoperativt hovedkvarter til styrkebidrag i operasjoner i utlandet, er at det skal framsendes en erfaringsrapport etter 40 dager<sup>306</sup> samt en erfaringsrapport etter endt oppdrag<sup>307</sup>. I noen tilfeller blir styrkeproducentene også pålagt av styrkeproducent å skrive en utdanningsrapport etter endt utdanning i Norge før avreise.<sup>308</sup> En gjennomgang av de rapportene som foreligger i Ferdaball<sup>309</sup> for gjennomførte operasjoner i utlandet i tidsperioden 2005–2007<sup>310</sup>, viser at 14 kontingenter er listet opp i databasen som deltakende i operasjoner i utlandet i denne tidsperioden. Disse skal dermed i henhold til ovennevnte retningslinjer ha utarbeidet de to obligatoriske rapportene. Tabell

301) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

302) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

303) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, s. 59; Intervju med Senter for militær erfaring, 30. januar 2007.

304) Jf. iverksettelsesbrev for FMO for 2006, s. 15.

305) Intervju med Senter for militær erfaring, 30. januar 2007.

306) Også kalt D+40.

307) Også kalt D+180 eller kontingentrapport.

308) Brev fra Senter for militær erfaring til Riksrevisjonen, 9. juli 2007.

309) Slik det foreligger via Forsvarets intranett Fisbasis, som inneholder gradert informasjon t.o.m. BEGRENSET.

310) Gjennomgangen omfatter rapporter som foreligger i Ferdaball fra og med ISAF VIII, som var den første kontingent der Senter for militær erfaring var involvert i forhold til erfaringsrapporter.



1 viser status for rapportering til Ferdaball for de 14 kontingentene som har deltatt i operasjoner i utlandet fra og med ISAF VIII. Av disse 14 har fire enheter utarbeidet begge de to obligatoriske rapportene, fem enheter har utarbeidet én av dem, og fem har ikke utarbeidet noen av de to. I ett av tilfellene der det kun foreligger én rapport i Ferdaball, er det erfaringsrapport etter endt oppdrag som foreligger. Dette kan skyldes at kravet om erfaringsrapport etter 40 dager normalt vil frafalle ved kontingenter uten rotasjon. Senter for militær erfaring har overfor Riksrevisjonen bekreftet det antall rapporter som foreligger i Ferdaball som beskrevet over.<sup>311</sup>

**Tabell 1 Status for rapportering til Ferdaball for de 14 kontingentene som har deltatt i operasjoner i utlandet fra og med ISAF VIII**

Begge obligatoriske rapporter foreligger	4
Én av de obligatoriske rapportene foreligger	5
Ingen rapporter foreligger	5
Totalt antall kontingenter	14

Som forklaring på manglende rapporter, viser Senter for militær erfaring til at det fra deres side har vært mindre fokus på innhenting og lagring av erfaringsrapporter i Ferdaball enn på selve innholdet i de rapportene som faktisk er avgitt.<sup>312</sup>

Hva angår innholdet i rapportene, framgår det i intervju med Senter for militær erfaring at mange av rapportene har et forsvarsgrenfokus med en detaljeringsgrad og spennvidde som gjør det vanskelig å gjennomføre analyser. De fleste rapportene er korrekte isolert sett, men for å kunne gjøre et godt analysearbeid bør rapportene følge en mal som legger til rette for mer enhetlig kvalitativ analyse av datamaterialet.<sup>313</sup> Gode maler anses av Senter for militær erfaring som viktig for å kunne avdekke trender og gjøre gode analyser til nytte for framtidige operasjoner.<sup>314</sup> Det har vært vanskeligheter med å få en slik mal i bruk fram til nå, men Senter for militær erfaring er i ferd med å utarbeide rapporteringsmaler tilpasset både de som rapporterer, og brukerne av rapportene. Senter for militær erfaring framholder at rapporteringen i forhold til nåværende

fastlagte maler er bedret i løpet av andre halvår 2006.<sup>315</sup>

Senter for militær erfaring opplyser at Ferdaball ikke brukes av forsvarsgrenene i den utstrekning det er ønskelig.<sup>316</sup> Forsvarsdepartementet har bekreftet at Ferdaball i liten grad er i bruk, og at markedsføring av systemet har vært utfordrende. Forsvarsdepartementet har videre påpekt at det ikke er enighet om hvorvidt det er hensiktsmessig å samle alle rapporter på ett sted, da mange vil anse uformell erfaringsoverføring som tilstrekkelig og enklere å gjennomføre i praksis. Departementet har i den forbindelse understreket at det foregår erfaringsoverføring, men at denne i stor grad skjer uformelt.<sup>317</sup>

#### 4.3.4 Ansvar og myndighet for økonomistyring i forbindelse med operasjoner i utlandet (1792)

Merkostnader som påløper i forbindelse med deltakelse i operasjoner i utlandet, skal føres over kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*.<sup>318</sup> Forsvarsdepartementet har opplyst at det stiller – etter en prosess som involverer ulike avdelinger i departementet, allierte og internasjonale organisasjoner samt politiske myndigheter – midler til rådighet for Forsvarssjefen (og øvrige etatsledere). Forsvarssjefen har videre delegert myndighet til å disponere midlene på kapittel 1792 til sjef Fellesoperativt hovedkvarter.<sup>319</sup> Avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging i Forsvarsdepartementet (FD III) overvåker gjennomføringen og en eventuell beslutning om terminering av operasjoner i utlandet.<sup>320</sup>

#### Direktiv for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792

Forsvarsstaben har utarbeidet et direktiv for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*. Direktivet ble iverksatt med virkning fra 1. januar 2005. Hensikten var å gi retningslinjer for budsjetteringsprosessen i Forsvaret samt klargjøre hvilke utgifter som tiltales regnskapsført under kapittel 1792.<sup>321</sup> For-

311) Brev fra Senter for militær erfaring til Riksrevisjonen, 9. juli 2007.

312) Brev fra Senter for militær erfaring til Riksrevisjonen, 9. juli 2007.

313) Intervju med Senter for militær erfaring, 30. januar 2007.

314) Jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 50.

315) Intervju med Senter for militær erfaring, 30. januar 2007.

316) Intervju med Senter for militær erfaring, 30. januar 2007.

317) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

318) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

319) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

320) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

321) Brev fra Forsvarsstaben til Fellesoperativt hovedkvarter, FLO m. flere, 17. desember 2004 med vedlegg.

svarsdepartementet har pekt på at direktivet sammen med iverksettelsesbrevet for 2006, kapittel 4.14, regulerer dekning av merutgifter som er knyttet til spesifikke og vedtatte operasjoner i utlandet, og at dokumentene klargjør hvilke utgifter som tillates regnskapsført under kapittel 1792.<sup>322</sup>

I direktivet vises det til at engasjement i flernasjonale operasjoner er en integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette innebærer at å stille styrker tilgjengelig for operasjoner i utlandet er å betrakte som en del av Forsvarets ordinære virksomhet. Videre pekes det på at bevilgningen over kapittel 1792 skal dekke de operasjonsspesifikke utgifter og således kun er ment å dekke de merutgifter Forsvaret har ved å ha styrker deployert i utlandet i forbindelse med operasjoner i utlandet. Utgifter knyttet til styrkeproduksjon av enheter som skal deployeres utenlands, skal belastes Forsvarets ordinære driftsbudsjett. Ifølge direktivet gjelder dette alle enheter/institusjoner i Forsvaret og omfatter all aktivitet som går forut for anvendelsen av styrkene, og som bidrar til at styrkebidraget kan løse de oppdrag som pålegges. Det er presisert at det kun er den som av Forsvarssjefen er tildelt midler på kapittel 1792, som kan anvise utgifter på dette kapitlet.<sup>323</sup>

Fellesoperativt hovedkvarter har i intervju pekt på at det er en del faktorer som medfører ekstra kostnader i forbindelse med operasjoner, bl.a.

- større forbruk av materiell
- behov for andre typer materiell i operasjoner enn hjemme, bl.a. på grunn av sandproblematikk
- større slitasje på materiell, bl.a. på grunn av sandproblematikk
- fraktkostnader mellom Norge og operasjonsområde
- fraktkostnader innenfor operasjonsområde
- oppreparering etter redeployering<sup>324</sup>

#### **Føring av kostnader på kapittel 1792**

Ansvar for kapittel 1792 er, i Forsvarssjefens årlige virksomhetsplan for 2006 og 2007, delegert fra Forsvarssjefen til sjef Fellesoperativt hovedkvarter.<sup>325</sup> Ifølge Fellesoperativt hoved-

kvarter har mange aktører fullmakt på kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*. Dette medfører betydelige utfordringer for kapitteleieren Sjef Fellesoperativt hovedkvarter, som skal føre helhetlig oversikt uten å ha kontroll over over- og underaktører.<sup>326</sup>

Fellesoperativt hovedkvarter har framholdt at det er en utfordring å ha kontroll på det som belastes over kapittel 1792 fra styrkeprodusentenes side. Ifølge Fellesoperativt hovedkvarter kan det stilles spørsmål ved om en del av det som belastes 1792 fra styrkeprodusentene i forberedelsesfase før deployering og i oppreparering i ettertid, skulle vært belastet styrkeprodusentenes ordinære budsjettkapitler.<sup>327</sup> Fellesoperativt hovedkvarter viser samtidig til at det har vært en positiv utvikling på området.<sup>328</sup>

Også FLO/systemstyring<sup>329</sup> har påpekt at det er uenigheter og uklarheter vedrørende kapittel 1792. FLO/systemstyring har i den forbindelse vist til at det er uenigheter og uklarheter knyttet til om det er styrkeprodusentene eller Fellesoperativt hovedkvarter som skal bære materiellkostnadene i operasjoner i utlandet, og at dette jevnlig oppleves i forbindelse med oppsetning og drifting av avdelinger. Det er uklart hvilke kostnadselementer som skal dekkes av hvilke parter i forbindelse med styrkeoppbyggingen, og hvilke kostnadselementer styrkeprodusent eventuelt skal være ansvarlig for under operasjoner. Dette gjelder blant annet tilførsel av tilleggsutrustning. Det er også uklart hvorvidt styrkeprodusent er ansvarlig for noen kostnader i forbindelse med hjemkomst av materiellet. Fellesoperativt hovedkvarter skal dekke oppreparering og vedlikehold av materiell som har vært brukt i operasjoner i utlandet, men det er uklart til hvilket nivå, samt hvor snart i etterkant av en operasjon dette skal utføres.<sup>330</sup>

FLO/systemstyring har understreket at det er behov for en rolleavklaring mellom generalinspektørene og Fellesoperativt hovedkvarter når det gjelder kostnader til operasjoner i utlandet.<sup>331</sup> Som et eksempel er beredskapslagene nevnt,

326) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

327) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

328) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

329) Det er nærmere redegjort for FLO/systemstyrings oppgaver i kapittel 4.1.

330) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

331) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

322) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mai 2007.

323) Direktiv for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792 – Norske styrker i utlandet, s. 4.

324) Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.

325) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mai 2007.

disse skal sikre 30 dagers forsyninger i operasjoner i utlandet. Ifølge FLO/systemstyring er det imidlertid usikkert om det er Fellesoperativt hovedkvarter eller generalinspektørene som skal betale for denne beredskapen og klargjøring av materiell som skal ut i en operasjon. Det er også usikkerhet omkring hvem som skal finansiere den beredskapen som mangler i dag.<sup>332</sup>

Forsvarsdepartementet har bekreftet at det i enkelte tilfeller har vært uklart hva som er mer-kostnader ved operasjoner i utlandet, og dermed skal belastes kapittel 1792, og hva som er ordinære driftskostnader som skal belastes styrkeproducentenes budsjettkapitler. Grunnen til dette er at det kan være vanskelig å vurdere om påløpte kostnader er en operasjonsspesifikk merkostnad eller om det er en kostnad som styrkeprodusenten ville ha hatt også uten deltakelse i operasjoner i utlandet.<sup>333</sup> Forsvarsdepartementet har videre påpekt at direktivet for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet* også åpner for en viss bruk av skjønn.<sup>334</sup>

#### **Gjennomgang av styring og forvaltning av 1792**

Forsvarsdepartementet har i intervju vist til at det er mange som fatter beslutninger som får innvirkning på belastningen på kapittel 1792, og at det derfor er nødvendig med en rolleavklaring mellom de øvrige som treffer beslutninger, og sjef Fellesoperativt hovedkvarter som kapittel-eier. Departementet ga den 3. mai 2007 Fellesoperativt hovedkvarter i oppdrag å foreta en totalgjennomgang av styring og forvaltning av kapittel 1792, med svarfrist 1. september 2007. Oppdraget innebærer å avklare ansvars- og myndighetsforhold, gjennomgå og revidere gjeldende direktiv, samt presisere retningslinjene i forbindelse med planlegging og gjennomføring av internasjonale oppdrag.<sup>335</sup>

332) Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 8. mars 2007.

333) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

334) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mai 2007.

335) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

## 5 Vurderinger

Gjennom St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), ble det slått fast at endringene i sikkerhetsbildet og i strategiske forhold for øvrig medfører endrede oppgaver for Forsvaret, og at dette krever en ny type forsvar.<sup>336</sup> I proposisjonen legges det vekt på at det er nødvendig å videreføre omleggingen av Forsvaret i retning av et fleksibelt forsvar av høy kvalitet. Denne fleksibiliteten innebærer for det første at de samme styrkene må kunne håndtere hele spekteret av Forsvarets prioriterte oppgaver, uavhengig av om disse skal løses alene eller sammen med andre, nasjonalt eller internasjonalt. For det andre innebærer kravene til fleksibilitet at Forsvaret må gjøres mer forandringsdyktig, slik at det kontinuerlig kan tilpasses de rådende strategiske omgivelser.<sup>337</sup>

### 5.1 Mangler med hensyn til materiell og personell

Undersøkelsen viser at det er mangler mht. materiell og personell som skal kunne brukes i operasjoner i utlandet. Når det gjelder materiell, viser undersøkelsen at det er mangler knyttet til materielltilgjengelighet både innen forsvarsgrenene og når det gjelder felleskapasiteter. Når det gjelder personell, viser undersøkelsen at det er personellmangel og -slitasje som har betydning for deltakelse i operasjoner i utlandet.

Undersøkelsen viser at det i hovedsak er enighet både mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret, og mellom ulike nivåer i Forsvaret, om manglene mht. materiell og personell som er identifisert i undersøkelsen.

Når det gjelder Hæren, omfatter materiellmanglene Brigade Nord,<sup>338</sup> herunder avdelinger med hurtige reaksjonsstyrker. Forsvarsdepartementet har i juni 2007 etablert en egen arbeidsgruppe for å utarbeide en plan for å realisere ambisjone-

ne for Brigade Nord i henhold til St.prp. nr. 42 (2003–2004).<sup>339</sup> Når det gjelder Telemark bataljon, er problemer rundt den videre oppbyggingen av styrken trukket fram i Forsvarssjefens årsrapport for 2006 som eksempel på at materiell- og vedlikeholdsressursene ikke korresponderer med det operative ambisjonsnivået. Videre er Hæren preget av kritiske personellvakanser og personellslitasje.

Innen Sjøforsvaret og Luftforsvaret er status preget av utskifting av materiell, blant annet utfasing av gammel og innfasing av en ny fregattklasse i Sjøforsvaret og anskaffelse av nye transportfly i Luftforsvaret. Anskaffelsen av fregatter er forsinket. Før nytt materiell innen Sjøforsvaret og Luftforsvaret er anskaffet og operativt, har disse forsvarsgrenene færre muligheter for å delta i operasjoner i utlandet. Når det gjelder Luftforsvaret, viser undersøkelsen videre at det er avvik mellom behov for flytimer og leverte flytimer for de ulike flytypene som er aktuelle for bruk i operasjoner i utlandet.

Undersøkelsen viser at felleskapasiteter, både innen Fellesstaben og FLO (Forsvarets logistikkorganisasjon), er spesielt presset, og at Forsvaret er avhengig av det samme nøkkelpersonellet for å kunne delta i ulike operasjoner i utlandet. Dette gjelder spesielt for sanitetspersonell, sambands- og IKT-personell og mineryddingspersonell. Innen felleskapasiteter er det også identifisert flere vesentlige materiellmangler, blant annet innen vannrensing og materiell for fjerning av eksplosiver. Det er grunn til å stille spørsmål om manglene, både innen forsvarsgrenene og innen felleskapasiteter mht. materiell og personell, er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om at Forsvarets styrker må være tilgjengelige også til operasjoner i utlandet, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Når det gjelder konsekvenser for Forsvaret av de identifiserte manglene, viser Forsvarssjefens årsrapport til at materielltilgjengelighet har direkte innvirkning på Forsvarets evne til å produsere og levere styrkebidrag til operasjoner i utlandet.<sup>340</sup>

336) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 12–13, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8.

337) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 12–13, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8.

338) I henhold til Iverksettingsbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008 skal Brigade Nord benyttes for alle typer operasjoner, både nasjonalt og internasjonalt.

339) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

340) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 5.

Mangelen på materiell vil ifølge årsrapporten kunne medføre forsinket klardato grunnet manglende muligheter for trening.<sup>341</sup> Hærens styrker påpeker videre at redusert materielltilgjengelighet innebærer mindre kapasitet for styrkebidraget sett i forhold til hvilke oppdrag de kan løse i operasjoner, og dessuten konsekvenser for sikkerheten for personellet.<sup>342</sup> Når det gjelder personell, framholder Forsvarssjefen i årsrapporten at det ikke er mulig å produsere personellet som etterspørres innen fristene for etablering av ny struktur i langtidsperioden 2005–2008.<sup>343</sup> Forsvarsdepartementet har bekreftet at enhver utsettelse av materiellanskaffelser vil påvirke operativ evne,<sup>344</sup> og har videre påpekt risiko for betydelig belastning på berørt personell.<sup>345</sup> I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* legges det til grunn at Forsvaret skal ha kapasiteter som ivaretar både de nasjonale og de internasjonale oppgavene. Det stilles på denne bakgrunn spørsmål om i hvilken grad de påpekte manglene mht. materiell og personell påvirker Norges mulighet til å påta seg oppdrag i forbindelse med operasjoner i utlandet, i tråd med Stortingets forutsetninger.

Undersøkelsen viser at manglende kapasitet i FLO på teknisk og merkantilt personell synes å være én årsak til de ovennevnte manglene. Hæren har for eksempel behov for minst 20 000 flere timeverk i 2007 til reparasjon av materiell enn det FLO kan levere. FLO har de senere årene vært gjennom en omfattende nedbemanning og effektivisering, og FLO lyktes med å nå de kvantitative nedbemanningsmålne i perioden 2002–2005. Det stilles imidlertid spørsmål om nedbemanningen i tilstrekkelig grad er blitt styrt med sikte på å sikre FLO den tilstrekkelige kompetansen til å kunne understøtte operasjoner i utlandet, i tråd med Stortingets forutsetninger.

## 5.2 Mangler med hensyn til styring og oppfølging

### 5.2.1 Svakheter knyttet til systemer for kravsetting og rapportering

Et fleksibelt forsvar som skal være hurtigreagende og i beredskap for både nasjonale og internasjonale oppdrag, tilsier behov for systemer

som sikrer en tydelig formidling av krav til styrkene og en rapportering som gir god oversikt over styrkenes status. Undersøkelsen viser at det er flere forbedringsområder knyttet til kravsetting og rapportering.

Når det gjelder kravsetting, viser undersøkelsen at Forsvarsdepartementet ved inngangen til langtidsperioden 2005–2008 påbegynte et arbeid med å sammenstille gjeldende krav til ett felles dokument for kvalitative krav. Dokumentet er imidlertid ikke blitt ferdigstilt. Hærstaben oppgir mangelen av ett felles kravdokument som et reelt problem under rapporteringen.<sup>346</sup> Ifølge Hæreevalueringen fra 2006<sup>347</sup> måles styrkeproduksjonen ikke i tilstrekkelig grad mot operative krav, og det er til dels uklart hva Hærens operative organisasjon skal bestå av.<sup>348</sup> Undersøkelsen viser videre at den planlagte oppdateringen av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet er blitt utsatt på grunn av manglende saksbehandlerkapasitet. Fellesoperativt hovedkvarter har i intervju vist til at manglende oppdatering av dette direktivet innebærer at underordnede planverk ikke nødvendigvis gjenspeiler de strategiske føringer som er gitt. Det stilles spørsmål om den manglende oppdateringen av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet og utsettelsen av arbeidet med ett felles kravdokument får konsekvenser – både for formidlingen av strategiske føringer i Forsvaret for blant annet operasjoner i utlandet og for kvaliteten på rapporteringen til styrkeregisteret.

Sambands- og IKT-støtte inngår i alle operasjoner i utlandet. Undersøkelsen viser imidlertid at krav til styrkeproduksjon og deltakelse fra FLO/IKT ikke framgår av iverksettelsesbrevet eller andre sentrale styringsdokumenter, men kun er indirekte regulert gjennom samhandlingsavtaler mellom FLO og styrkeprodusentene eller gjennom ordre fra Fellesoperativt hovedkvarter for den enkelte operasjon. Det stilles spørsmål om hvorvidt mangelen på eksplisitte krav til FLO/IKT i sentrale styringsdokumenter fører til en mindre effektiv utnyttelse av IKT-ressurser, som er en nøkkelfunksjon i operasjoner i utlandet.

341) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, pkt. 6.1.

342) Intervju med Hærens Styrker, 15. november 2006.

343) Forsvarssjefens årsrapport 2006, punkt 5

344) Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

345) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.

346) Intervju med Hærstaben, 15. mai 2006.

347) Hæreevalueringen ble gjennomført etter mandat fra Generalinspektøren for Hæren. Hensikten var å evaluere den overordnede ledelse og styring i Hæren.

348) Hæreevaluering, rapport 1 – Evaluering vedlegg 2 styrkeproduksjon, punkt 3, 6. juli 2006.



Styrkeregisteret er Forsvarets fremste oversikt over den operative struktur, og skal vise strukturelementenes status i forhold til operative krav. Et sentralt formål med registeret er å danne grunnlag for hurtige og fleksible styrkegenereringsprosesser. Forsvarsdepartementet framholder at styrkeregisteret fungerer etter hensikten, og bidrar til at departementet effektivt kan sette sammen styrker til operasjoner i utlandet. Styrkeregisteret mangler imidlertid en helhetlig datateknisk løsning som sikrer at alle brukere kan få tilgang til all underliggende rapportering i ett og samme system. Et slikt system vil ifølge Forsvarsdepartementet bedre både regelmessigheten og kvaliteten på innrapporterte data.<sup>349</sup> Det er igangsatt et prosjekt for å få etablert et felles system, og en del brukere vil få tilgang til systemet innen utgangen av 2008. Det er imidlertid usikkert når systemet vil være fullt ut implementert og omfatte brukere også på de underliggende nivåer i Forsvaret som forutsettes å rapportere i styrkeregisteret. Styrkeregisteret skal danne grunnlag for fleksible og hurtige styrkegenererings- og planprosesser, og et effektivt system for rapportering til registeret vil være en forutsetning for dette. Det stilles på denne bakgrunn spørsmål ved at det ikke foreligger konkrete planer for en full implementering av en helhetlig datateknisk løsning for styrkeregisteret.

### 5.2.2 Mangelfullt system for evaluering i Hæren

Den enkelte forsvarsgren har etablert ulike systemer for evaluering av sine styrker. Undersøkelsen viser at det innenfor Sjøforsvaret og Luftforsvaret ser ut til å være tilfredsstillende systemer for evaluering. I Hæren benyttes derimot egenevaluering i utstrakt grad, blant annet fordi Fellesoperativt hovedkvarter mangler ressurser til å foreta eksterne evalueringer. Hærstaben har imidlertid opplyst at også aktiviteten når det gjelder egenevaluering, har blitt redusert på grunn av omstrukturering og omorganisering av Hæren.

Undersøkelsen viser videre at Hæren mangler et helhetlig evaluerings- og testopplegg. Hæren har selv utarbeidet en rapport, der det er konkludert med at Hæren ikke har et tilfredsstillende system for å sikre at avdelinger som deplojerer, har tilfredsstillende kvalitet. I rapporten vises det blant annet til at evaluering i stor grad er basert på subjektive vurderinger fra den enkelte styrkesjef.<sup>350</sup>

Frekvens og omfang av evalueringer skal i henhold til økonomiregelverket bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. På bakgrunn av den omfattende bruken av egenevaluering – samtidig som det mangler et helhetlig evaluerings- og testopplegg – stilles det spørsmål om det er etablert et tilfredsstillende system for evaluering i Hæren.

### 5.2.3 Mangelfullt system for erfaringsoverføring

I St. prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* understrekes viktigheten av å analysere og vurdere erfaringer fra operasjoner i en helhetlig kontekst. Senter for militær erfaring ble etablert ved Fellesoperativt hovedkvarter i 2005, og videreutviklet etter dette Forsvarets tidligere erfaringsdatabase, som nå benevnes Ferdaball (Forsvarets erfaringsdatabase lessons learned). Databasen skal blant annet inneholde erfaringsrapporter i forbindelse med operasjoner i utlandet.<sup>351</sup>

Enheter som deltar i operasjoner i utlandet, skal avgi to erfaringsrapporter – én etter 40 dager samt én etter endt oppdrag. Undersøkelsen viser imidlertid flere tilfeller hvor det ikke foreligger rapporter i Ferdaball, eller at kun én av rapporttypene foreligger. Videre påpeker Senter for militær erfaring at rapportene er utarbeidet så vidt ulikt at det er vanskelig å gjennomføre sammenliknende analyser.<sup>352</sup> Det stilles spørsmål om i hvilken grad det antall rapporter som foreligger i Ferdaball, og ulikhetene i rapportenes oppbygning og innhold, gjør det mulig å vurdere og analysere erfaringer fra operasjoner i en helhetlig kontekst, slik det forutsettes i St. prp. nr. 42 (2003–2004).

### 5.2.4 Uklar ansvars- og myndighetsfordeling knyttet til økonomistyring i forbindelse med operasjoner i utlandet

Merkostnader som påløper i forbindelse med deltakelse i operasjoner i utlandet skal føres over kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*, mens ordinære utgifter til styrkeproduksjon av enheter som skal deplojerer utenlands, skal belastes de ordinære driftsbudsjetter i Forsvaret. Undersøkelsen viser at det er uklarheter knyttet til hva som skal belastes kapittel 1792, og hva som skal belastes ordinære driftsbudsjetter. Videre mangler Fellesoperativt hovedkvarter tilstrekkelig kontroll over hva som belastes kapittel 1792 fra

349) Intervju med Forsvarsdepartementet, 18. oktober 2006.

350) Hæreevaluering del 1 pkt. 2.7.3 og vedlegg 2 punkt 2.3.2.5.

351) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, punkt 4.6.1.

352) Intervju med Senter for militær erfaring, 30. januar 2007.



styrkeprodusentenes side. Det er grunn til å stille spørsmål om de ovennevnte forhold er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om avklaring av ansvar og myndighet i Forsvaret.

## Vedlegg: Dokumentoversikt

### Stortingsproposisjoner

#### *Budsjettproposisjoner*

- 1 St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet
- 2 St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet
- 3 St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet
- 4 St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet

#### *Andre proposisjoner*

- 1 St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*
- 2 St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*
- 3 St.prp. nr. 78 (2006–2007) *Om investeringar i Forsvaret*

### Stortingsmeldinger

- 1 St.meld. nr. 38 (1998–1999) *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*

### Innstillinger til Stortinget

#### *Budsjettinnstillinger*

- 1 B.innst. S. nr. 7 (2001–2002) *Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Forsvarsdepartementet mv.*
- 2 B.innst. S. nr. 7 (2003–2004) *Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004 vedkommende Forsvarsdepartementet mv.*

#### *Andre innstillinger*

- 1 Innst. S. nr. 152 (1999–2000) *Innstilling fra forsvarskomiteen om tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner.*
- 2 Innst. S. nr. 342 (2000–2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005.*
- 3 Innst. S. nr. 234 (2003–2004) *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008.*
- 4 Innst. S. nr. 287 (2006–2007). *Innstilling fra forsvarskomiteen om investeringar i Forsvaret.*

### Styringsdokumenter

- 1 Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 og bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.
- 2 Instruks for Forsvarssjefen, fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 28. november 2003.
- 3 Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet, iverksatt ved brev fra Forsvarets overkommando til div. enheter i Forsvaret, 14. mars 2003.
- 4 Styrkeoppbyggingsdirektivet fra Forsvaret, februar 2006.
- 5 Direktiv for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792 – Norske styrker i utlandet, desember 2004.

### Iverksettelsesbrev

- 1 Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for perioden 2005–2008.
- 2 Iverksettelsesbrev for FMO for 2006.
- 3 Presiseringer, endringer og tillegg nr. 22 til iverksettelsesbrevet for FMO 2006.

### Rapportering og evaluering

- 1 Forsvarssjefens årsrapport for 2004 med vedlegg.
- 2 Forsvarssjefens årsrapport for 2005 med vedlegg.
- 3 Forsvarssjefens årsrapport for 2006 med vedlegg.
- 4 Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2004.
- 5 Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2005.
- 6 Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006.
- 7 Resultat- og kontrollrapport nr 2/2006.
- 8 OPEVAL (operativ evaluering) av Telemark bataljon og Nasjonalt støtteelement/FIST-H, 1. juli 2003
- 9 CREVAL (Combat Readiness Evaluation) av Telemark bataljon 21.–23. november 2004 – Nasjonal rapport, 14. desember 2004.
- 10 Hærevaluering, rapport del 1 og 2 med vedlegg, juli 2006.

### **Korrespondanse**

- 1 Brev fra Forsvarsstaben til Fellesoperativt hovedkvarter, FLO m. flere, 17. desember 2004 med vedlegg.
- 2 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarssjefen, 22. desember 2005.
- 3 Brev fra Luftforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 25. januar 2007
- 4 Brev fra Sjøforsvarsstaben til Riksrevisjonen, 28. februar 2007.
- 5 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 23. mars 2007.
- 6 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mai 2007.
- 7 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 26. juni 2007.
- 8 Brev fra Senter for militær erfaring til Riksrevisjonen 9. juli 2007.
- 9 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. august 2007.
- 10 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 21. september 2007.

### **Intervjuer**

- 1 Intervju med Hærstaben, 15. mai 2006.
- 2 Intervju med Sjøforsvarsstaben, 30. mai 2006.
- 3 Intervju med Luftforsvarsstaben, 30. mai 2006.

- 4 Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 15. juni 2006.
- 5 Intervju med Forsvarsdepartementet, 18. oktober 2006.
- 6 Intervju med Operasjonssenter for logistikk, 14. november 2006
- 7 Intervju med Hærenes styrker, 15. november 2006.
- 8 Intervju med Fellesstaben, 11. januar 2007.
- 9 Intervju med Communication Information Systems Task Group (CIS TG), 25. januar 2007.
- 10 Intervju med Fellesoperativt hovedkvarter, 30. januar 2007.
- 11 Intervju med Senter for militær erfaring, 30. januar 2007.
- 12 Intervju med FLO/Systemstyring og FLO/IKT, 08. mars 2007.
- 13 Intervju med Forsvarsdepartementet, 29. juni 2007.

### **Andre kilder**

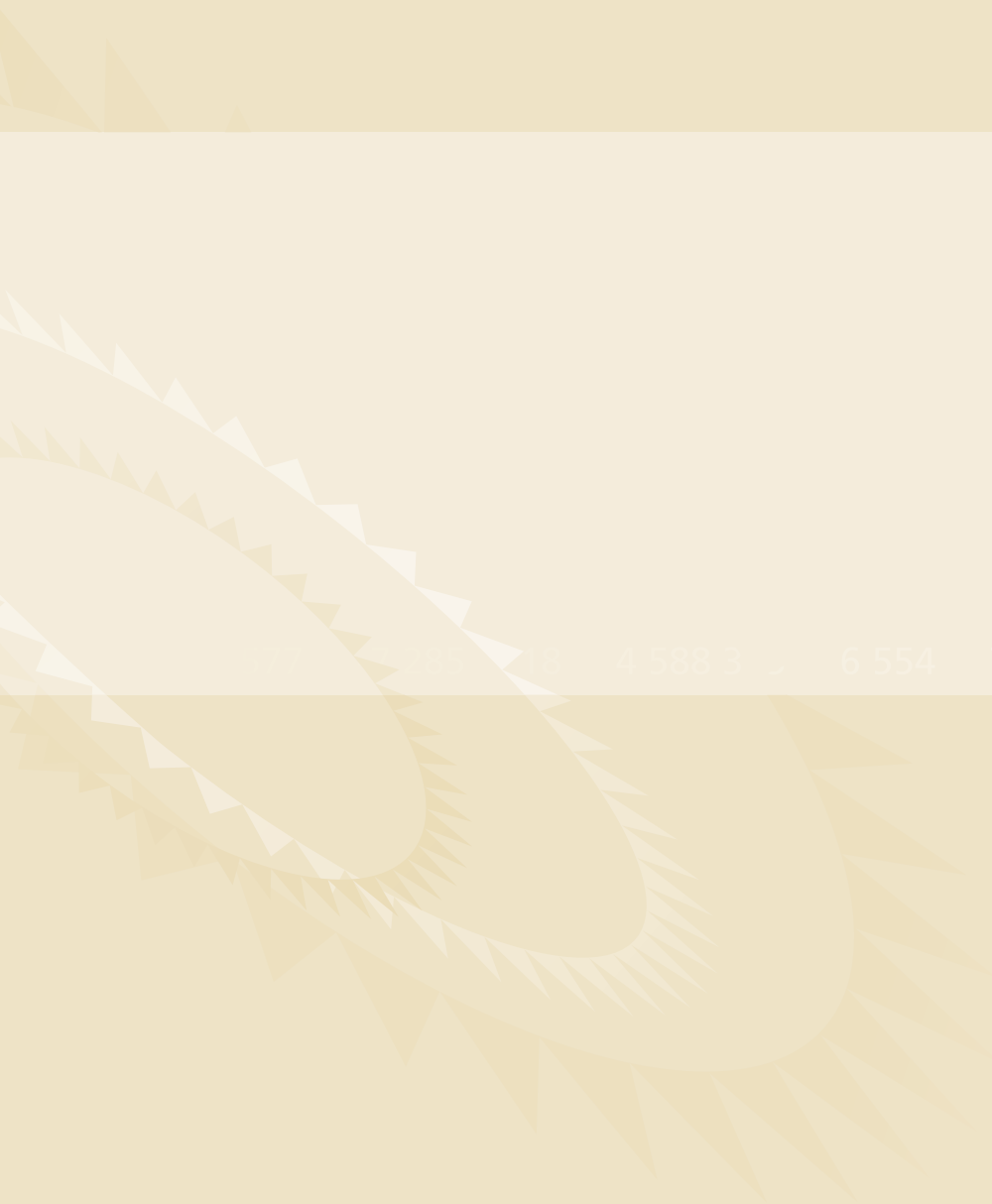
- 1 Informasjonsfolderen *Fakta om FLO/IKT*.
- 2 Forsvarsnett, [www.mil.no](http://www.mil.no)
- 3 Forsvarsdepartementets nettsider, [www.regjeringen.no/fd](http://www.regjeringen.no/fd)
- 4 Forsvarets forum, 9. september 2007.
- 5 Forsvarets Personellhåndbok











17 2 285 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](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528