Dokument nr. 3-serien

Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren

Dokument nr. 3:6 (2008–2009)

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-018-0

Foto/forsideillustrasjon: Forsvarets mediesenter, Lobo Media AS

Dokument nr. 3-serien

Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren

Dokument nr. 3:6 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:6 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren*.

Riksrevisjonen, 20. januar 2009

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	**Innledning**	7
2	**Oppsummering av undersøkelsen**	8
3	**Riksrevisjonens bemerkninger**	12
4	**Departementets svar**	13
5	**Riksrevisjonens uttalelse**	17

Vedlegg: Rapport		21
1	Innledning	25
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	28
3	Revisjonskriterier	30
4	Faktagrunnlag	33
5	Vurderinger	70
6	Dokumentoversikt, forkortelser og forklaringer	73
7	Vedlegg	78

1 Innledning

Omstillingen i forsvarssektoren i perioden 2002–2005 ble fastsatt gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005,* og Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*. Omstillingen innebar en overgang fra et mobiliseringsforsvar mot et forsvar som skal kunne møte et bredt spekter av utfordringer hjemme og ute. Det ble lagt vekt på at forsvarssektoren måtte være forandringsdyktig og løpende kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene. Det ble satt mål om å redusere forsvarssektorens årlige driftsutgifter med til sammen 2 mrd. kroner sammenliknet med et alternativ uten omstilling. Antall årsverk i forsvarssektoren skulle reduseres med minimum 5 000 sammenliknet med nivået per 1. september 2000, og omfanget av eiendom, bygg og anlegg skulle reduseres med 2 mill. m². Stortinget vedtok også gjennom behandlingen av St.prp. nr. 45 (2000–2001) forsvarssektorens framtidige styrkestruktur. Økte investeringer skulle være et sentralt virkemiddel i omstillingen.

Våren 2004 behandlet Stortinget langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2005–2008, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) og St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Stortinget vedtok her forsvarssektorens framtidige styrkestruktur. Driftsutgiftene til logistikk- og støttevirksomhet skulle reduseres med minimum 2 mrd. 2004-kroner til fordel for operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Vridningen av ressursstrømmen skulle være et av hovedelementene i omleggingen, og det som skulle gjøre Forsvaret enda bedre i stand til å løse sine oppgaver. Innen utgangen av 2008 skulle antallet årsverk i Forsvaret bringes ned til anslagsvis 15 000, og omfanget av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg skulle reduseres til maksimalt 3,5 mill. m². Hovedmålet med omstillingen av forsvarssektoren i begge langtidsperiodene har vært å forbedre den operative evnen[1], det vil si evnen forsvarssektoren har til å løse sine oppgaver.

Forsvarskomiteen understreket i sin behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004) at en videre effektivisering av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) var av avgjørende betydning i omstillingen av forsvarssektoren, spesielt med tanke på å vri ressurser fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. FLO skulle i perioden frigjøre minimum 600 mill. kroner. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) heter det: "Forsvarets operative behov og kjernevirksomhet skal være dimensjonerende for logistikktjenesten."

Revisjonskriteriene er utledet fra aktuelle stortingsmeldinger og proposisjoner med tilhørende innstillinger, Stortingets behandling av disse og Stortingets bevilgningsreglement.

Undersøkelsen omfatter perioden 2002–2008. Riksrevisjonen har i Dokument nr. 1 i denne perioden hatt vesentlige merknader til Forsvarets regnskap. Riksrevisjonen har i perioden også gjennomført sju forvaltningsrevisjoner, der ulike temaer som er relevante for omstillingen av Forsvaret, er berørt. Blant annet har undersøkelsene omfattet Forsvarets materiellinvesteringer, innføring av felles forvaltningssystemer og forutsetninger for Forsvarets deltakelse i operasjoner i utlandet.[2]

Formålet med denne revisjonen har vært å vurdere om resultatene av omstillingen i forsvarssektoren i periodene 2002–2005 og 2005–2008 har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette har blitt vurdert ved å undersøke:

- i hvilken grad forsvarssektoren når de økonomiske og administrative målene som er satt for periodene
- i hvilken grad FLO understøtter Forsvaret med forsyninger og vedlikehold
- i hvilken grad forsvarssektoren når målene for vedtatt struktur og organisatoriske endringer
- konsekvenser av manglende måloppnåelse, spesielt når det gjelder målet om å forbedre den operative evnen

1) Operativ evne er en funksjon av styrkenes evner og kapasiteter, tilgjengelighet, deployerbarhet og utholdenhet.
2) Se vedlagte oversikt.

Et utkast til rapport ble i brev av 29. september 2008 forelagt Forsvarsdepartementet. Departementet har i brev av 27. oktober 2008 avgitt uttalelse til de forhold som er tatt opp. Departementets kommentarer er innarbeidet i rapporten og i oppsummeringen av undersøkelsen. Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyser, intervjuer og analyser av økonomiske og andre statistiske data. Stortingsdokumenter, forsvarssjefens årsrapporter, resultat- og kontrollrapporter og vurdering av operativ evne har vært sentrale kilder for alle problemstillingene. Videre har intervjuer med Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen, generalinspektøren for Hæren, generalinspektøren for Sjøforsvaret, generalinspektøren for Luftforsvaret, sjef FLO, FLO/Produksjon, FLO/Forsyning, FLO/Investering og FLO/Systemstyring vært sentrale kilder. For å vurdere hvorvidt forsvarssektoren når de økonomiske målene som er satt, ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben, Forsvarets forskningsinstitutt, Program Fokus[3] og Riksrevisjonen. Det har også blitt foretatt en gjennomgang av materiellinvesteringsprosessen for å undersøke ulike årsaker til mindreforbruk på materiellinvesteringsmidlene. For å belyse i hvilken grad FLO understøtter Forsvaret med forsyninger og vedlikehold, er det innhentet referater fra de kvartalsvise oppfølgingsmøtene mellom FLO og styrkeprodusentene.

Operativ evne

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Forsvaret ikke vil nå målet om å etablere vedtatt struktur for perioden 2005–2008, og grunnen til dette er vesentlige mangler innen materiell, personell og øving. Det er utfordringer og forsinkelser i Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet og felleskapasitetene. Hæren har store utfordringer med å etablere vedtatt struktur innen 2008, blant annet er Brigade Nord og Mobil taktisk landkommando (MTLK) vurdert som ikke operative innenfor klartidskravet. For Sjøforsvaret er det betydelige forsinkelser med innfasingen av nytt materiell, noe som gjør at den forutsatte kapasiteten for kystvakt, fregatt- og missiltorpedobåtvåpenet (MTB) ikke lar seg realisere som planlagt. Det skyldes blant annet forsinkede leveranser av helikopter NH-90 og nytt sjømålsmissil (NSM). I tillegg er tilgjengeligheten på undervannsbåter forbundet med usikkerhet, blant annet på grunn av en anstrengt reservedelssituasjon. For felleskapasitetene har undersøkelsen blant annet påvist mangler i realiseringen av FLOs logistikkbase land og Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL).

I 2007 rapporterte forsvarssjefen om for lav treningsaktivitet i Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. Hærens øvingsaktivitet har vært vesentlig lavere enn forutsatt for at kvalitetsmålene i Forsvarsdepartementets iverksettingsbrev for 2005–2008 skal kunne nås. Antall seilingstimer i Sjøforsvaret i 2007 var vesentlig lavere enn planlagt. For Luftforsvaret var status at antall gjennomførte flytimer i 2007, for alle flytyper, var lavere enn det som ifølge generalinspektøren for Luftforsvaret var det som er nødvendig for å oppfylle de operative kravene. Forsvarssjefen rapporterte i april 2008 at budsjettet for 2008 medførte et lavere aktivitets- og treningsnivå enn nødvendig ut fra operative behov. I juni 2008 ble det igangsatt tiltak for å holde budsjettet i balanse, noe som førte til at Forsvaret måtte redusere øvingsaktiviteten ytterligere.

Forsvarsdepartementet framholder i svarbrevet av 27. oktober 2008 at det er enig i Riksrevisjonens vurdering om at forsvarssektoren ikke vil nå målet om å etablere vedtatt struktur for perioden 2005–2008 innen utgangen av 2008. Departementet viser videre til at omstillingen har ført fram til en struktur som gjør det mulig for Norge å raskt respondere på utfordringer nasjonalt og internasjonalt. Dette er en bekreftelse på at den grunnleggende innretningen har vært riktig. Mange av Forsvarets enheter vurderes å ha god operativ evne og bidrar på en god måte til å løse Forsvarets oppgaver. Forsvarsdepartementet vurderer således at den operative evnen innenfor flere områder er i tråd med det nivået som Stortinget forutsatte ved behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Forsvarsdepartementet viser i denne forbindelse til at Hæren i perioden 2006–2008 har blitt styrket med mer enn 40 prosent bemanningsmessig, og at en omfattende materiellmessig fornyelse er påbegynt, med blant annet ny personlig bekledning, nye håndvåpen og nye lettpansrede kjøretøyer. Sjøforsvaret har nye fregatter og missiltorpedobåter under innfasing, samtidig som andre fartøystyper gjennomgår omfattende oppdateringer. Når dette er gjennomført, vil Norge ifølge Forsvarsdepartementet ha på plass den

3) Program Fokus er forsvarssjefens omstillingsprogram.

mest moderne marinen i Europa. Luftforsvaret er i ferd med å fase inn nye transportfly, som etter planen skal leveres i perioden 2008–2010. Kampflyene er blitt løpende oppdatert, og det pågår en omfattende oppdatering av maritime patruljefly. Heimevernet har foretatt en betydelig og nødvendig omlegging gjennom kvalitetsreformen. I svarbrevet uttaler Forsvarsdepartementet at dette samlet viser en betydelig strukturell fornyelse i løpet av perioden 2005–2008. Fortsatt gjenstår det ifølge Forsvarsdepartementet imidlertid utfordringer knyttet til den operative strukturen, blant annet når det gjelder den videre utviklingen av Hæren og Sjøforsvaret.

I årsrapporten for 2007 rapporterer forsvarssjefen at den operative evnen hadde en svak reduksjon fra 2006 til 2007, og videre at den ikke kunne forventes å øke i 2008. Det var snarere en risiko for at den kunne bli ytterligere redusert. En rekke øvelser er blitt kansellert og utsatt, det er store etterslep i å realisere vedtatt struktur, og det er kompetanse- og personellmessige utfordringer. Heller ikke for årene 2005 eller 2006 ble det rapportert om en økning i den operative evnen. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om den operative evnen høsten 2008 er på det nivået som Stortinget forutsatte ved behandlingen av langtidsplanen for 2005–2008.

Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret gjennomfører store utskiftninger i materiellet. De neste årene vil det fases inn både nye fartøy og nye fly. For Sjøforsvaret påregnes en periode med færre fartøy med full operativ status, særlig innenfor fregatt- og missiltorpedobåtvåpenet. Når innfasingen av de nye transportflyene i Luftforsvaret starter i 2008/2009, vil dette umiddelbart øke Luftforsvarets operative evne. Forsvarssjefen rapporterte i april 2008 at personellsituasjonen er meget anstrengt i de delene av FLO som skal understøtte Sjøforsvarets, Luftforsvarets og Hærens operative struktur, og at dette har negative konsekvenser for både vedlikehold av strukturen og styrkeproduksjonen. Som følge av de forsinkelsene som er påvist i innfasingen, og utfordringene som er knyttet til å understøtte dette materiellet, er det i undersøkelsen stilt spørsmål om hvilke konsekvenser dette vil ha for den operative evnen de neste årene.

Ifølge Forsvarsdepartementets svarbrev vurderer departementet det som sannsynlig at de kommende årene vil vise at den operative evnen blir styrket. Flere strukturelementer vil oppnå høyere operativitet etter hvert som treningsnivået øker og nytt materiell blir tilgjengelig. Dette gjelder ikke minst overflatefartøyene i Sjøforsvaret. Forsvarsdepartementet anser en midlertidig reduksjon i operativ evne innenfor fregatter og missiltorpedobåter for å være en naturlig konsekvens når nytt og komplekst materiell skal tas i bruk.

Ubalanse mellom FLOs leveranseevne og forsvarsgrenenes behov

Med opprettelsen av FLO skulle det legges til rette for at denne organisasjonen skulle ha organisatorisk og funksjonell tilpasningsevne til å møte de skiftende behovene og etterspørselen fra forsvarssektoren. Forventet omfang på de årlige leveransene fra FLO nedfelles gjennom leveranseavtalene mellom FLO og generalinspektørene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Leveranseavtalene gjengir partenes forpliktelser for blant annet vedlikehold og forsyninger. Undersøkelsen viser at FLO i stor grad overholder forpliktelsene i leveranseavtalene som er inngått med både Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret.

Generalinspektørene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret har imidlertid uttalt at behovet for å få understøttelse fra FLO i forbindelse med oppgavene som er knyttet til å etablere vedtatt struktur og løse forsvarsgrenenes pålagte oppgaver, er større enn det FLO kan forplikte seg til når leveranseavtalene inngås. Dette tilsier at FLO ikke er dimensjonert for å støtte forsvarsgrenene tilstrekkelig, og at FLO derfor ikke har klart å bidra til utvikling og understøttelse av forsvarsgrenene i tilstrekkelig grad.

Forsvarets operative behov og kjernevirksomhet skal ifølge St.prp. nr. 1 (2007–2008) være dimensjonerende for logistikktjenestene. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen ble det stilt spørsmål om FLO leverer varer og tjenester i samsvar med Stortingets forutsetninger. Forsvarsdepartementet framhever i svarbrevet at det foreligger leveransemessige utfordringer knyttet til FLO. Departementet opplyser at i den grad det oppstår ubalanse mellom forsvarsgrenenes uttalte behov og FLOs kapasitet, forutsettes det at forsvarssjefen følger dette opp i sine årlige budsjettinnspill og foreslår nødvendige tilpasninger. Forsvarsdepartementet har blant annet på grunn av de leveransemessige utfordringene iverksatt en egen gjennomgang av FLO for å kunne se på mulige tiltak, jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008) og St.prp. nr. 1 (2008–2009). Et viktig aspekt ved dette arbeidet er å styrke den materiellmessige understøttelsen av Forsvarets operative virksomhet.

FLO skal ivareta eierskapsrollen for alt materiell i Forsvaret på vegne av forsvarssjefen og sørge for at materiellet forvaltes på en forsvarlig og sikker måte. Undersøkelsen har vist at når FLO ikke er i stand til å understøtte forsvarsgrenene, har disse i økende grad benyttet seg av alternative leverandører, eller etablert dublerende enheter i egen organisasjon. Ifølge sjef FLO får dette konsekvenser for materiellsikkerheten. I undersøkelsen ble det stilt spørsmål ved hvilke konsekvenser det kan få for materiellsikkerheten at forsvarsgrenene bestiller varer og utfører tjenester selv, uten at FLO som fagmyndighet er involvert. Forsvarsdepartementet opplyser i svarbrevet at det ved flere anledninger har understreket viktigheten av at investeringer må foregå i tråd med gjeldende retningslinjer. Departementet kan imidlertid ikke se at forsvarssjefen har tatt opp at dette kan gå på bekostning av materiellsikkerheten i Forsvaret. Forsvarsdepartementet anser imidlertid at det fortsatt foreligger utfordringer knyttet til hvordan Forsvarets materiell forvaltes.

Undersøkelsen viser at FLO har oppnådd en gevinstrealisering på 999 mill. kroner i årene 2005–2007. Departementet opplyser i svarbrevet at det først vil bli klarlagt om FLO har tilfredsstilt minimumskravet for perioden, når regnskapet for 2008 er behandlet. Gevinstrealisering i FLO har imidlertid, ifølge sjef FLO, bidratt til en ubalanse mellom Forsvarets operative strukturs behov for logistikkstøtte og FLOs kapasitet til å møte dette behovet. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om Forsvarsdepartementet i tilstrekkelig grad har vurdert konsekvensene av målene som er satt for effektiviseringen i FLO.

Manglende vridning av ressurser fra drift til investering

I begge omstillingsperiodene har det vært et sentralt mål å redusere andelen av forsvarssektorens utgifter som benyttes til drift og øke andelen til materiellinvesteringer, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* og Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St. prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008.*

Av stortingsdokumenter framgår det som et mål for perioden 2002–2005 å redusere forsvarssektorens årlige driftsutgifter med til sammen 2 mrd. kroner sammenliknet med et alternativ uten omstilling. Driftsutgiftene i 2005 skulle således være 2 mrd. kroner lavere sammenliknet med et nivå uten omstilling. Det framgår også at antall årsverk og omfang av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret skulle reduseres betydelig. Forsvarsdepartementet rapporterer at forsvarssektoren i 2005 hadde oppnådd en innsparing i driftsutgiftene på 2,4 mrd. kroner, sammenliknet med et alternativ uten omstilling.[4] Målet om en innsparing på 2 mrd. kroner ble derfor ifølge Forsvarsdepartementet nådd. Alle struktur- og organisasjonsendringer som var planlagt i perioden 2002–2005, ble gjennomført, og de fastsatte målene for reduksjoner i antall årsverk og omfang av eiendom, bygg og anlegg ble nådd. Undersøkelsen viser imidlertid at andelen av forsvarssektorens totale årlige utgifter som ble benyttet til drift, økte i perioden, og at den i 2005 utgjorde en vesentlig større andel enn forutsatt i St.prp. nr. 55 (2001–2002). Andelen benyttet til materiellinvesteringer gikk ned og utgjorde i 2005 en betydelig lavere andel enn forutsatt i St. prp. nr. 55 (2001–2002).

Ifølge St.prp. nr. 42 (2003–2004) skulle det i perioden 2005–2008 vris ressurser fra drift over til materiellinvesteringer. Andelen av forsvarssektorens totale utgifter som er benyttet til drift, har i årene 2005–2007 imidlertid vært større enn forutsatt, mens andelen av forsvarssektorens totale utgifter som er benyttet til materiellinvesteringer, har vært betydelig mindre enn forutsatt. Forsvarsdepartementet rapporterer at det i perioden 2005–2008 vil være investert for om lag 4 mrd. kroner mindre i nytt materiell enn opprinnelig planlagt. Forsvarsdepartementet framholder i svarbrevet at driftsutgiftene har hatt en økning framfor en reduksjon i perioden, og at materiellinvesteringene er blitt lavere enn forutsatt. Dette forklares særlig med forsinkelser i gevinstrealiseringen i FLO og manglende besparelser i Forsvarets øverste ledelse og innenfor utenlandsstillinger. I tillegg er bevilgningene ifølge departementet blitt noe lavere enn forutsatt. I undersøkelsen stilles det spørsmål om den manglende vridningen av ressurser fra drift til materiellinvesteringer er i tråd med Stortingets forutsetninger.

I undersøkelsen stilles det videre spørsmål ved hvilke konsekvenser manglende vridning til materiellinvesteringer har hatt og får for materiellberedskapen i Forsvaret, og hvilke konsekvenser dette får for den operative evnen. Forsvarsdepartementet viser i svarbrevet til at en planlagt og balansert strukturutvikling vil påvirkes av at materiellet ikke innfases i strukturen på planlagte tidspunkter og i det omfang som er forutsatt. Departe-

4) Målt i forhold til referansebanen.

mentet framholder at forsinkelser i materiellinvesteringer er en viktig årsak til at strukturrealiseringene går saktere enn først planlagt.

Reduksjon i antall årsverk og eiendom, bygg og anlegg er sentrale virkemidler for å redusere driftsutgiftene. Konsekvensene av at Forsvaret per høsten 2008 ikke ser ut til å nå målene innen årsverk, eiendom, bygg og anlegg som er satt for perioden 2005–2008, innen utgangen av 2008, er at driftsutgiftene blir høyere enn forutsatt. Forsvaret må derfor ifølge forsvarssjefen foreta likviditetsstyring, hvor det kuttes i utgifter som kan reduseres på kort sikt. Dette innebærer at Forsvaret må redusere aktivitetsnivået med antall øvelser, seilingsdøgn og flytimer. Forsvarsdepartementet opplyser i svarbrevet at det vil være nødvendig å foreta tilpasninger innenfor bevilgningene, og at det er forsvarssjefen som prioriterer innenfor budsjettrammen for Forsvaret. Forsvarsdepartementet registrerer at denne tilpasningen ofte skjer ved at det blir kuttet i de variable kostnadene, det vil si i antall øvelser, øvingsdøgn, seilingsdøgn og flytimer.

Mindreforbruk av bevilgninger til materiell

Materiellinvesteringene skal realiseres i henhold til gitte budsjettrammer og gitte gjennomføringsoppdrag fra Forsvarsdepartementet. Undersøkelsen viser at forsvarssektoren i årene 2005–2007 ikke har investert i materiell i henhold til det Stortinget har bevilget det enkelte år. I tillegg til et årlig mindreforbruk av materiellinvesteringsmidlene er opprinnelig bevilgning blitt redusert ved budsjettendringer og omgrupperinger. Samlet for årene 2005–2007 utgjør mindreforbruk og budsjettendringer gjennom året 4,1 mrd. kroner. Mindreforbruket som er beregnet etter budsjettendringene, er på 2 mrd. kroner.

Undersøkelsen viser at det er flere årsaker til at forsvarssektoren har hatt manglende materiellinvesteringer i årene 2005–2007. En av årsakene er forsinkelser hos leverandørene. I tillegg har Forsvarsdepartementet i 2004 og 2005 gitt for få gjennomføringsoppdrag til FLO for å sikre omsetning av bevilgede midler til materiellinvesteringer. Ved å planlegge med en større portefølje i materiellplanene enn det budsjettrammene tilsier, kan Forsvarsdepartementet ta høyde for at det kan oppstå forsinkelser hos leverandørene. Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen er enig i at prosjektporteføljen de siste årene ikke har vært stor nok til å ta høyde for dette. Manglende oppdrag i ett år får også oftest konsekvenser for flere år. På bakgrunn av mindreforbruket på investeringsmidler i årene 2005–2007 er det i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvarsdepartementet i tilstrekkelig grad har styrt materiellinvesteringsprosessen i tråd med Stortingets forutsetninger om at de bevilgede midlene skulle benyttes.

Undersøkelsen viser også at kapasiteten knyttet til merkantilt fagområde i FLO/Investering har vært for lav i årene 2005–2007. Kapasiteten fra FLO/Systemstyring og FLO/IKT til å understøtte investeringene i Forsvaret med ingeniør- og systemteknisk kompetanse, er også en utfordring. Flere fagområder innenfor både sjø, luft og land har en bemanning som er på eller svært nær et kritisk nivå. I undersøkelsen er det på denne bakgrunn stilt spørsmål ved hvilke konsekvenser dette vil kunne få for materiellinvesteringene de kommende årene. Ifølge departementet er begrensningen ikke lenger mangel på oppdrag, men snarere ressursene i FLO, som skal omsette oppdragsmengden til forpliktelser i form av kontrakter. Departementet viser til at det i St.prp. nr. 48 (2007–2008) er lagt opp til et lavere investeringsnivå sammenliknet med omstillingsperioden 2005–2008 og vurderer det som realistisk at forsvarssektoren kan gjennomføre de planlagte materiellinvesteringene.

Mangelfull rapportering på omstillingsmål

I perioden 2005–2008 skal driftsutgiftene til logistikk- og støttevirksomhet, ifølge St.prp. nr. 42 (2003–2004), reduseres med 2,3 mrd. kroner årlig, mens driftsutgiftene til operativ virksomhet og styrkeproduksjon skal økes med 1,4 mrd. kroner. Undersøkelsen viser at det per høsten 2008 ikke er etablert systemer for å rapportere konkret på disse målene. På bakgrunn av dette stilles det i undersøkelsen spørsmål ved hvordan Stortinget skal få informasjon om hvorvidt forsvarssektoren har nådd Stortingets vedtak og forutsetninger. Forsvarsdepartementet viser i svarbrevet til at det ikke er etablert et godt nok system i Forsvaret for at man skal kunne rapportere hvordan frigjorte midler er benyttet. Bakgrunnen for dette er at det har pågått og pågår en betydelig omlegging av rapporterings- og regnskapssystemet i forbindelse med innføringen av Felles integrert forvaltningssystem versjon 2.0. Forsvarsdepartementet vil i forbindelse med budsjettproposisjonen for 2010 gi en samlet rapportering for perioden 2005–2008, hvor også hele 2008 er tatt med. Her vil det bli søkt utarbeidet en oversikt over hvorvidt det har foregått en dreining av driftsutgiftene slik det ble lagt til grunn i St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Øvrige kommentarer fra Forsvarsdepartementet
Forsvarsdepartementet gir i sine kommentarer uttrykk for at omstillingen i hele perioden 2002–2008 må sees i sammenheng. Dette er etter departementets vurdering nødvendig for å vurdere om de tiltak som er gjennomført, har gitt et forsvar som er bedre tilpasset utfordringer som kan oppstå i raskt skiftende omgivelser, og som kan verne om Norges sikkerhet, interesser og verdier. Departementet viser til at det for begge periodene har vært viktig å skape en bedre balanse mellom oppgaver, struktur og ressurser. Forsvarsdepartementet anser at rapporten i for liten grad får fram de overordnede utviklingstrekkene som preger perioden som helhet. Dette er ifølge departementet nødvendig for å forstå omfanget av den omstillingen som forsvarssektoren har vært gjennom.

Forsvarsdepartementet finner det uheldig at rapporten i betydelig grad vurderer måloppnåelsen basert på endringer fra ett år til et annet, uten å se endringene i forhold til situasjonsbildet i forkant av omstillingsperioden 2002–2008. Ifølge departementet fører dette til at vurderingene i utbredt grad fokuserer på de forholdene hvor måloppnåelsen ser ut til å bli noe svakere enn forutsatt, og ikke på de organisatoriske og strukturmessige grepene som framstår som positive og effektivitetsfremmende for forsvarssektoren. Tilnærmingen i rapporten fører til at situasjonen før og etter omstillingen ikke blir berørt i særlig grad.

Ifølge departementet anses rapportens vektlegging av årene 2006, 2007 og første tertial 2008 å gi et for snevert bilde når omstillingen i forsvarssektoren skal behandles. Departementet påpeker videre de uheldige sidene ved å foreta en vurdering av perioden 2005–2008 uten at også regnskapet og rapporteringen for 2008 foreligger. Departementet anser det også som uheldig å legge Forsvarets rapportering for første tertial 2008 til grunn så lenge det ikke er foretatt en samlet vurdering av 2008 som helhet.

Forsvarsdepartementet registrerer at det i rapporten er benyttet referater fra møter på lavere nivåer i Forsvaret, og da særlig kontaktforum mellom FLO og de ulike brukerne. Dette er arbeidsmøter i Forsvaret som ikke har en formell rolle i etatsstyringen. Utstrakt bruk av referater fra denne type møter bør ifølge departementet kvalifiseres ved oppfølgende samtaler med ulike aktører. Departementet vurderer det således positivt at Riksrevisjonen har gjennomført egne intervjuer med forsvarssjefen, generalinspektørene og sjef FLO for å få et bredere perspektiv.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Forsvarssektoren har i perioden 2002–2008 gjennomført en meget omfattende omstilling. Hovedmålet med omstillingen har vært å utvikle et forsvar med bedre operativ evne. Stortinget har vedtatt en rekke økonomiske, strukturelle og organisatoriske endringer som skal bidra til økt operativ evne, blant annet gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005*, og Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*.

Formålet med revisjonen har vært å vurdere om resultatene av omstillingen i forsvarssektoren i periodene 2002–2005 og 2005–2008 har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Forsvarssektoren har i tråd med Stortingets forutsetninger foretatt omfattende reduksjoner i antall årsverk, eiendom, bygg og anlegg. Videre er det gjennomført betydelige strukturelle og organisatoriske endringer slik Stortinget har forutsatt.

Riksrevisjonen vil understreke at økt operativ evne har vært et hovedmål for begge omstillingsperiodene. Riksrevisjonen ser derfor alvorlig på at omstillingen samlet sett ikke har bedret den operative evnen fra 2005 til 2007. Det vises til at forsvarssjefen i 2005 og 2006 rapporterte at operativ evne var uendret eller noe svakere, mens rapporteringen for 2007 viste en reduksjon. Forsvarssjefen framholder også i sin årsrapport for 2007 at den operative evnen ikke vil kunne forventes å øke i 2008.

Det vises i denne sammenheng til at forsvarssektoren ikke vil nå målet om å etablere vedtatt struktur for perioden 2005–2008. Grunnen til dette er vesentlige mangler innen materiell, personell og øving. Manglene forekommer i alle forsvarsgrenene, i tillegg til Heimevernet og felleskapasitetene, og omfatter således hovedelementene i Forsvarets styrkeproduksjon. Eksempelvis er Brigade Nord og Mobil taktisk landkommando i Hæren vurdert som ikke operative innenfor klartidskravet, mens det for Sjøforsvaret er lavere kapasitet enn planlagt for kystvakt og fregatt- og missiltorpedobåtvåpenet (MTB). Det rapporteres videre om for lav treningsaktivitet i alle forsvarsgrenene.

Forsvarsdepartementet deler Riksrevisjonens vurdering av at forsvarssektoren ikke vil nå målet om å etablere vedtatt struktur for perioden 2005–2008 innen utgangen av 2008. Forsvarsdepartementet framholder imidlertid at den operative evnen høsten 2008, innenfor flere områder, er i tråd med det nivået som Stortinget forutsatte ved behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Riksrevisjonen vil påpeke at de vesentlige manglene som er knyttet til målet om å nå vedtatt struktur, kansellerte og utsatte øvelser og kompetanse- og personellmessige utfordringer, samlet sett har ført til at den operative evne ikke er bedret, slik Stortinget forutsatte da omstillingen av forsvarssektoren ble vedtatt.

Undersøkelsen viser også at FLO i stor grad leverer det som er avtalt mellom styrkeprodusentene og FLO. Det er imidlertid uheldig at det er ubalanse mellom forsvarsgrenenes krav og FLOs kapasitet når avtalene inngås. Riksrevisjonen vil i den forbindelse vise til at det med opprettelsen av FLO skulle legges til rette for at FLO skulle ha organisatorisk og funksjonell tilpasningsevne for å møte etterspørselen og de skiftende behovene fra forsvarssektoren. Riksrevisjonen vil understreke Forsvarsdepartementets overordnede ansvar for å sikre at FLO settes i stand til å levere i henhold til forsvarsgrenenes behov.

Et viktig mål med omstillingen i forsvarssektoren har vært å redusere driftsutgiftene og overføre ressurser til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Forsvarsdepartementet rapporterer at målet om å redusere driftsutgiftene med 2 mrd. kroner årlig, sammenliknet med et alternativ uten omstilling, ble nådd for perioden 2002–2005. Undersøkelsen viser imidlertid at driftsutgiftenes andel av forsvarssektorens totale utgifter i perioden 2002–2005 er større og materiellinvesteringenes andel mindre enn forutsatt i St.prp. nr. 55 (2001–2002). Tilsvarende bekrefter Forsvarsdepartementet for perioden 2005–2008 at driftsnivået har hatt en økning framfor en reduksjon, og at avsetninger til materiellinvesteringer er blitt lavere enn forutsatt i langtidsproposisjonen for perioden. Riksrevisjonen vil påpeke at Stortingets forutsetning om at det i perioden skal vris ressurser fra drift til materiellinvesteringer, ikke er oppfylt. Riksrevisjonen har merket seg at forsvarssektoren ikke har fått bevilget det som lå til grunn i planforutsetningene for begge periodene. Dette har fått konsekvenser for omstillingen av forsvarssektoren.

Undersøkelsen viser også at Forsvaret ikke har investert i materiell tilsvarende det Stortinget har bevilget det enkelte år. Riksrevisjonen vil påpeke at dette er uheldig for materiellilgjengeligheten i forsvarsgrenene. Riksrevisjonen vil videre understreke betydningen av langtidsplanlegging og framholder departementets overordnede ansvar for å styre materiellinvesteringene i tråd med Stortingets forutsetninger.

Det er per høsten 2008 ikke etablert systemer for å rapportere på målet om at det i perioden 2005–2008 skal foretas en vridning av driftsutgiftene fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og styrkeproduksjon. Forsvarsdepartementet opplyser at det først i forbindelse med budsjettproposisjonen for 2010 vil søke å utarbeide en oversikt over hvorvidt det har foregått en dreining av driftsutgiftene slik som det ble lagt til grunn i St.prp. nr. 42 (2003–2004). Riksrevisjonen mener det er uheldig at Stortinget ikke får løpende informasjon om hvordan sentrale mål for omstillingen i forsvarssektoren blir realisert.

Forsvarsdepartementet finner det uheldig at undersøkelsen ikke omhandler endringene i forhold til situasjonsbildet før omstillingsperioden 2002–2008. Videre framholder departementet at de siste årene av omstillingen vektlegges, noe som gir et for snevert bilde av omstillingen. Departementet finner det også uheldig at ikke regnskapstallene og rapporteringen for hele 2008 foreligger ved gjennomføringen av undersøkelsen. Riksrevisjonen understreker at undersøkelsen blant annet er basert på dokumentanalyser, omfattende intervjuer og analyser av statistiske data, gjennomgang av stortingsdokumenter, årsrapporter, resultat- og kontrollrapporter samt forsvarssjefens vurderinger av operativ evne. Datagrunnlaget er så omfattende at regnskapstallene for 2008 ikke vil påvirke Riksrevisjonens vurdering av omstillingen i forsvarssektoren. Samlet sett gir undersøkelsen derfor, etter Riksrevisjonens mening, et godt grunnlag for å vurdere om målene som ble satt for omstillingen, realiseres.

4 Departementets svar

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 27. november 2008 svart:

"Innledning

Forsvarsdepartementet (FD) viser til brev fra Riksrevisjonen av 14. november 2008 vedrørende

Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i forsvarssektoren i perioden 2002–2008. FD kommenterte i brev av 27. oktober 2008 Riksrevisjonens utkast til hovedanalyserapport knyttet til denne undersøkelsen. I det etterfølgende gir FD sin uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger som fremgår av utkastet til Dokument nr. 3.

Riksrevisjonen har gjennom denne undersøkelsen foretatt en vurdering av en av de mest omfattende omstillingene i statlig sektor. Omstillingen har vært helt nødvendig for å sikre Norge et tidsriktig og effektivt forsvar. Med den nye langtidsplanen bringes omstillingen over i en ny fase med vekt på kontinuerlig utvikling og tilpasninger til endringer i behov og rammebetingelser. Det legges opp til at Forsvaret skal styrkes samtidig som det fortsatt legges vekt på å ytterligere forbedre balansen mellom oppgaver, struktur og økonomi.

Stortinget har gjennom sin behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) og Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) vedtatt omfattende mål for at Forsvarets innretning bedre skal tilpasses den sikkerhetspolitiske utvikling og balanse etableres mellom oppgaver, struktur og økonomi. Forutsetninger har endret seg underveis i omstillingsperiodene, både ut fra utviklingstrekk i samfunnet for øvrig, nødvendige politiske prioriteringer samt forsvars- og sikkerhetspolitiske endringer. Endrede forutsetninger og endrede prioriteringer i gjennomføringen har også bidratt til at måloppnåelsen innenfor enkelte områder ikke har blitt nådd i det tempo og det omfang som Stortinget opprinnelig vedtok. FDs syn er at endringer i forhold til Stortingets vedtak har blitt fulgt opp overfor Stortinget i forbindelse med årlige proposisjoner og de nye langtidsplanene, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) og St.prp. nr. 48 (2007–2008).

På mange områder anser FD at Forsvaret i betydelig grad har gjennomgått en fornyelse i tråd med de forutsetninger som Stortinget har lagt til grunn. I Sjøforsvaret innfases både fregatter og missiltorpedobåter som sammen med oppdateringer av andre fartøystyper vil gi den mest moderne marinen i Europa. I Luftforsvaret har flere av flytypesystemene blitt oppgradert eller utskiftet i tråd med forutsetningene. I Hæren foregår en betydelig personellmessig oppbygging i tillegg til fornying av deler av materiellparken, herunder en omfattende modernisering av soldatutrustning.

FD har påpekt, blant annet gjennom de årlige budsjettproposisjoner, at Forsvaret på flere områder ikke har kommet så langt som opprinnelig lagt til grunn da Stortinget fattet sine vedtak. For flere av de omfattende investeringene har det oppstått leverandørforsinkelser som medfører at styrkingen av operativ evne kommer senere enn lagt til grunn for perioden 2005–2008. Videre har det oppstått kompetansemessige mangler innenfor enkelte områder, for eksempel i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). En årsak til personellmessige utfordringer har vært et godt arbeidsmarked. Flere av disse faktorene har medført at den operative evnen ikke har utviklet seg som forutsatt. Disse utfordringene ble grundig behandlet og lagt til grunn i arbeidet med den nye langtidsplanen.

FD har kommentarer til den metodiske tilnærming som er benyttet i revisjonen. FD er av den oppfatning at denne forvaltningsrevisjonen avsluttes ett år for tidlig, ettersom revisjonen skal vurdere hele perioden 2002–2008. For 2008 er det kun rapportering til og med 1. tertial som inngår. Når det heller ikke er foretatt en sammenligning med situasjonen slik den var før omstillingen ble igangsatt, dvs. situasjonen i 2001, er det FDs syn at revisjonen blir ufullstendig. Situasjonen i 2001 var preget av at Forsvaret befant seg i en dyp og vedvarende strukturell krise, med en betydelig ubalanse mellom forsvarssektorens størrelse og tilførte ressurser, samt en skjev innretning i forhold til å løse fremtidens oppgaver. Det er FDs syn at situasjonen ved utgangen av 2008 vil være vesentlig forbedret i forhold til et alternativ uten omlegging.

FD har også en kommentar knyttet til Riksrevisjonens tilnærming hva angår analyse av drifts- og investeringsutviklingen i omstillingsperioden. Her benytter Riksrevisjonen seg av andelsbetraktninger, og etter FDs vurdering medfører dette til dels feilaktige tolkninger. I tillegg er plantall for perioden sammenstilt med de faktiske utgifter (regnskap), uten at det er blitt gjort nødvendige korreksjoner i tallgrunnlaget. Denne tilnærmingen fører, slik FD vurderer det, til systematiske feil i fremstillingen av drifts- og investeringsutgiftene.

FD anser at flere av de utfordringer som Riksrevisjonen påpeker når det gjelder utviklingen av operativ evne, skyldes forhold som er nært knyttet til gjennomføringen av den vedtatte fornyelsen av Forsvaret. Med Stortingets vedtak ligger det en

bred politisk forankring og vilje bak de initiativer som er tatt for å omstille Forsvaret.

Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger

Operativ evne og strukturutvikling

FD anser at omstillingen har ledet frem til en ny struktur som gjør det mulig for Norge å raskt respondere på utfordringer nasjonalt og internasjonalt. Dette er en bekreftelse på at den grunnleggende innretningen har vært riktig. Mange av Forsvarets enheter vurderes å ha god operativ evne, og bidrar på en god måte i løsing av Forsvarets oppgaver, noe også de årlige vurderinger av operativ evne viser. FD vurderer således at den operative evnen innenfor flere områder er i tråd med det nivået som Stortinget forutsatte ved behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Når det gjelder de deler av strukturen som ikke har blitt fullt ut etablert innenfor periodene 2002–2005 og 2005–2008, vises det til Stortingets behandling av innstillingene til de fremlagte årlige proposisjoner og langtidsproposisjonene.

Når det gjelder den operative evnen samlet sett, viser forsvarssjefens vurdering at den ikke har økt i perioden 2005–2007. FD anser det som sannsynlig at de kommende år vil vise en styrking av den operative evnen som resultat av at flere strukturelementer vil oppnå høyere operativitet etter hvert som treningsnivået øker og nytt materiell blir tilgjengelig. Dette gjelder ikke minst overflatefartøyene i Sjøforsvaret.

Hæren er i perioden 2006–2008 bemanningsmessig styrket med mer enn 40 % og en omfattende materiellmessig fornyelse er påbegynt blant annet ny personlig bekledning, nye håndvåpen og nye lettpansrede kjøretøyer. Det har imidlertid ikke vært mulig å etablere Brigade Nord i planperioden som en deployerbar brigade for både nasjonale formål og operasjoner i utlandet. Dette skyldes blant annet at Hæren har vært meget sterkt belastet med deltagelse i pågående operasjoner i utlandet. Selv om det har funnet sted en betydelig årsverksøkning, tar det tid å bygge kompetanse hos personellet. For kommende planperiode er ambisjonen for Brigade Nord redusert, blant annet er det ikke lenger en ambisjon at den skal etableres som en deployerbar brigade for operasjoner i utlandet. Videre har differensiert innkalling av soldater til førstegangstjeneste i Hæren, med krav til reaksjonstid for halvparten av utdanningsavdelingene i Brigade Nord, medført at Forsvarets evne til å forebygge og håndtere mindre kriser i fredstid er noe bedret.

Sjøforsvaret har under innfasing nye fregatter og missiltorpedobåter samtidig som andre fartøytyper gjennomgår omfattende oppdateringer. Når dette er gjennomført, vil Norge ha på plass den mest moderne marinen i Europa. I en overgangsperiode vil imidlertid den operative evnen i Sjøforsvaret være redusert mens nye fartøyer skal fases inn og personellet øves opp på nye fartøyer.

Luftforsvaret har under innfasing nye transportfly som forventes levert i perioden 2008–2010. Kampflyene har blitt løpende oppdatert, og det pågår en omfattende oppdatering av maritime patruljefly. Videre forberedes mottak av nye maritime helikoptre, men leveransene er betydelig forsinket. I påvente av at nytt materiell er på plass, vil det således være mangler blant annet når det gjelder taktisk lufttransport, helikoptre og maritim overvåking.

Heimevernet har foretatt en betydelig og nødvendig omlegging gjennom kvalitetsreformen.

Samlet viser dette en betydelig strukturell fornyelse i løpet av perioden 2005–2008. Omstillingen siden 2001 har så langt vist at samtlige forsvarsgrener, Heimevernet og fellesenhetene har fått en forbedret operativ evne på de aller fleste kapasitetsområder. Samtidig ser vi at både Hærens struktur, og enkelte spesialistmiljøer, har blitt for små til å kunne bidra med operative leveranser på tilstrekkelig nivå over tid. Forsvaret har erfart stor slitasje på enkelte personellkategorier som representerer små og sårbare fagmiljøer. Dette har sammenheng med at uansett størrelse på et styrkebidrag, så er det et sett med nøkkelkapasiteter som må deployeres, eksempelvis sanitet, samband, logistikk og etterretning. I den nye langtidsproposisjonen varsler regjeringen flere tiltak for å styrke disse nøkkelkapasitetene. Videre legges det opp til at øvings- og treningsaktiviteten økes i den kommende planperioden.

Leveringsevnen til Forsvarets logistikkorganisasjon

Forsvarets operative virksomhet medfører et stort behov for logistikk- og støttevirksomhet som må fungere. FD ønsker likevel å presisere at det ikke er relevant å utelukkende legge til grunn forsvarsgrenenes uttalte behov i denne sammenheng, og at balansering mellom oppgaver, krav og ressurstildeling til forsvarsgrenene er viktig i så måte. I den grad det oppstår ubalanser, forutsetter FD at forsvarssjefen gjør de nødvendige tilpasninger.

FD har det overordnede ansvaret for den totale driften i forsvarssektoren. Det kan imidlertid aldri legges til grunn at ethvert behov til enhver tid kan bli imøtekommet. Å legge til grunn at det alltid skal være balanse mellom det en forsvarsgren mener å skulle få levert til enhver tid og den faktiske leveranseevne, vil ikke være riktig. Imidlertid har omstillingen av FLO, spesielt i perioden 2005–2008, nettopp vært å utvikle FLOs tjenester og produkter til i enda større grad å møte Forsvarets operative behov.

Utover i omstillingsperioden har FLOs virksomhet blitt så omfattende, mangeartet og kompleks at fokuset på fremskaffelse og forvaltning av Forsvarets materiell har blitt svekket. Regjeringen legger derfor opp til endringer i FLOs fremtidige innretning, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). Denne fremtidige innretningen vurderes å bidra positivt for FLOs leveringsevne gjennom en mer effektiv logistikkunderstøttelse og ved at styrings- og ansvarslinjer mellom den operative virksomheten og logistikkvirksomheten forenkles.

Driftsutviklingen
Det har i tidsrommet 2002–2008 blitt gjennomført omfattende tiltak for å sikre intern ressursfrigjøring i sektoren for å kunne overføre ressurser til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. For perioden 2002–2005 ble de økonomiske målene definert i forhold til et alternativ uten omlegging (referansebane). Den faktiske driftsutviklingen sammenlignet med denne referansebanen viste at driftsnivået ved utgangen av 2005 lå om lag 2,4 mrd. kroner lavere enn et alternativ uten omlegging. En betydelig reduksjon i antall årsverk og antall kvadratmeter i perioden bidro i vesentlig til at dette ble oppnådd. Beregninger av nedbemanningen viser en netto besparelse på 3,3 mrd. kroner i årene 2000–2005.

For perioden 2005–2008 ble det definert både en driftsutvikling og et mål for intern ressursfrigjøring. Per dags dato ligger det an til at om lag 2 mrd. kroner vil være frigjort gjennom de tiltak som har blitt iverksatt. Dette vil i så fall være samsvarende med det overordnede målet som ble lagt til grunn for perioden gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 314 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Imidlertid ble det angitt mer detaljerte oppfølgingsmål knyttet til de enkelte tiltak som skulle kunne gi ytterligere innsparinger. Så langt ligger det an til at den omfattende omstillingen av logistikk- og støttevirksomheten i betydelig grad vil være gjennomført innen utgangen av 2008, og det forventes at anslagsvis 85 % av den samlede forutsatte besparelsen blir realisert. Områder hvor utviklingen ikke fullt ut har vært som forventet, er innenfor reduksjoner i antall utenlandsstillinger, Forsvarets øverste ledelse og FLO. En mer nøyaktig vurdering vil kunne fremlegges når regnskapet for 2008 er avsluttet.

Når det gjelder driftsutviklingen totalt sett, ligger den over det nivået som ble lagt til grunn ved utgangen av 2008. Dette skyldes blant annet at antall årsverk i Forsvaret ligger høyere enn lagt til grunn ved utgangen av 2008 (per oktober ca. 1400 årsverk høyere). Dette kan forklares ved at den interne ressursfrigjøringen ikke har blitt fullt ut realisert og ved at det også har vært nødvendig å personellmessig styrke enkelte områder, spesielt knyttet til understøttelse av våre operasjoner utenlands. Dette gjelder innenfor logistikkområdet, Hæren og enkelte felleskapasiteter. Dette er satsninger som også blir videreført i perioden 2009–2012.

Som Riksrevisjonen påpeker, har Stortinget både i perioden 2002–2005 og 2005–2008 ikke fullt bevilget i tråd med de bevilgningsmessige forutsetninger knyttet til Stortingets behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) og Innst. S. nr. 234 (2003–2004) jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). FD anser at forsvarssektoren er blitt bevilget ca. 4 mrd. kroner mindre enn forutsatt for perioden 2002–2005, og ca. 2,6 mrd. kroner mindre enn forutsatt for perioden 2005–2008. I 2008 ligger nivået på saldert budsjett om lag 1 mrd. kroner under det gjennomsnittsnivået som ble lagt til grunn for perioden 2005–2008.

En viktig forklaring til at materiellinvesteringsnivået i 2008 ligger 1,2 mrd. kroner lavere enn forutsatt ved utgangen av 2008, skyldes således lavere bevilgninger enn forutsatt, at driften har blitt noe høyere enn forutsatt og at det har vært nødvendig å styrke investeringer i eiendom, bygg og anlegg med 600 mill. kroner utover det som var forutsatt ved utgangen av 2008. Dette er justeringer som har blitt behandlet gjennom de årlige proposisjoner.

Videre er det FDs syn at selv om man ikke har vært i stand til konkret å måle den direkte økonomiske styrkingen av den operative virksomheten, tilsier blant annet styrkingen av Hæren, felleskapasiteter og logistikksiden at den operative virksomheten har blitt tilgodesett i perioden 2005–2008. Det er også i forbindelse med bud-

sjettet for 2009 lagt opp til en aktivitetsmessig styrking som planlegges videreført frem til 2012. Samlet forventes det at det ressursmessige grunnlaget for å kunne styrke den operative evnen gradvis forbedres.

Materiellinvesteringer
Det har foregått en betydelig materiellmessig fornyelse i perioden 2005–2008 selv om alle midler innenfor det enkelte år ikke har blitt benyttet. FDs syn er at det blir for snevert å se brukte midler det enkelte år opp mot bevilgningen det enkelte år. Da bevilgninger til investering er overførbare, må bruk av midler ses i et mer langsiktig perspektiv. Midler som ikke brukes ett år forsvinner således ikke, men blir brukt på et senere tidspunkt. Når det gjelder materielltilgjengeligheten, har den i betydelig grad blitt påvirket av leverandørforsinkelser. Dette gjelder for flere store prosjekter.

FD støtter Riksrevisjonens bemerkning om at planlegging av store investeringsprosjekter krever et langsiktig perspektiv, spesielt med tanke på å kunne ta høyde for risiko som påvirker materiellinvesteringsporteføljen, eksempelvis leverandørforsinkelser. Det er FDs syn at dette overordnede ansvaret ivaretas av departementet. FD gjør løpende vurderinger av materiellinvesteringsporteføljen, og nedsetter det interne planverket i en intern perspektivplan med opp til 20 års tidshorisont. En tilsvarende plan er utarbeidet for investeringer innenfor eiendom, bygg og anlegg. Perspektivplanen er avstemt mot strukturutviklingen for øvrig, og er løpende oppdatert med endringer i forutsetninger og ambisjoner gitt av Stortingets vedtak.

Ressursvridning
Stortinget er både gjennom de årlige budsjettproposisjoner og med fremleggelsen av den nye langtidsplanen informert om status knyttet til gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger. Videre vil FD i forbindelse med budsjettproposisjonen for 2010 gi en samlet rapportering for perioden 2005–2008 hvor også hele 2008 er tatt med. Det vil bli søkt utarbeidet en oversikt over hvorvidt det har foregått en dreining av driftsutgiftene som lagt til grunn i St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Avslutning
Avslutningsvis vil jeg slutte meg til Riksrevisjonens påpekning av at forsvarssektoren, i tråd med Stortingets forutsetninger, har foretatt omfattende reduksjoner i antall årsverk samt eiendom, bygg og anlegg. I tillegg er det gjennomført betydelige strukturelle og organisatoriske endringer som forutsatt. Sammenlignet med utgangssituasjonen i 2002 har denne omstillingen bidratt avgjørende til utviklingen av et moderne, effektivt og fleksibelt innsatsforsvar som vil være anvendelig i forhold til de sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer vi står overfor både hjemme og ute. De samlede oppnådde resultatene fra omstillingsperioden nyter vi godt av også når vi nå går inn i neste langtidsplanperiode 2009–2012, hvor hovedsiktemålet er å videreutvikle dette fleksible innsatsforsvaret.

Samtidig vil jeg understreke at omstillingen har vært utfordrende både for Forsvaret og dets personell, og for departementets oppfølging. Fortsatt gjenstår det nødvendige og krevende grep for å oppnå langsiktig balanse i sektorens oppgaver, ambisjoner og tildelinger. I tillegg vil jeg fremheve at til tross for en krevende omstilling, har Forsvaret samtidig imøtekommet leveransekrav både nasjonalt og i utlandet.

Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkninger, anser FD at en rekke forhold allerede er ivaretatt gjennom den nye langtidsplanen som Stortinget nylig har vedtatt. Jeg vil imidlertid foreta en egen vurdering av perioden 2005–2008 når regnskap for 2008 er avsluttet, med sikte på å ytterligere forbedre departementets evne til styring og oppfølging av forsvarssektoren. Jeg vil også understreke at det med den økonomiske rammen og de tiltak som ligger i den nye langtidsplanen, etableres en forsvarsstruktur i langsiktig balanse."

5 Riksrevisjonens uttalelse

Stortinget har gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005*, og Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* vedtatt en rekke økonomiske, strukturelle og organisatoriske endringer for forsvarssektoren. Hovedmålet for omstillingen har vært et forsvar med en forbedret operativ evne.

Operativ evne er samlet sett for årene 2005–2007 redusert. Forsvarssjefens rapportering per 1. oktober 2008 viser at operativ evne også i 2008 hadde en svak reduksjon sammenliknet med 2007. Riksrevisjonen vil understreke at økt ope-

rativ evne har vært et hovedmål for omstillingen i perioden 2005–2008, og ser derfor alvorlig på at den operative evnen samlet sett er redusert i perioden.

Den operative evnen er i perioden 2005–2008 svekket på grunn av betydelige mangler knyttet til innfasing og understøttelse av materiell, redusert og kansellert øvingsaktivitet og kompetansemessige mangler knyttet til personell. Riksrevisjonen konstaterer således at vedtatt struktur for Forsvaret ikke er etablert som forutsatt. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet har behandlet disse utfordringene i den nye langtidsplanen, og forutsetter at departementet aktivt følger opp dette.

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet er enig i at FLOs framskaffelse og forvaltning av Forsvarets materiell har blitt svekket. Riksrevisjonen vil påpeke at FLOs leveranser til forsvarsgrenene er en helt nødvendig forutsetning for at forsvarsgrenene skal kunne gjennomføre sine oppgaver. Riksrevisjonen vil understreke Forsvarsdepartementets overordnede ansvar for å sikre at FLO settes i stand til å levere i henhold til forsvarsgrenenes behov.

Riksrevisjonen merker seg videre at Forsvarsdepartementet er enig i at driftsutgiftene totalt sett ligger over det nivået som ble lagt til grunn ved utgangen av 2008, mens materiellinvesteringsnivået ligger lavere. Riksrevisjonen vil i den forbindelse vise til at forsvarssektoren ikke har fått bevilget det som lå til grunn i planforutsetningene for begge periodene. Dette har fått konsekvenser for omstillingen av forsvarssektoren.

Undersøkelsen viser imidlertid at Forsvaret ikke har investert i materiell tilsvarende det Stortinget har bevilget det enkelte år. For at investeringene skal bidra til at Stortingets mål for omstillingen i forsvarssektoren nås, vil Riksrevisjonen understreke at investeringsporteføljen må realiseres som forutsatt. Departementet har det overordnede ansvaret for å styre materiellinvesteringene. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av en forbedret langtidsplanlegging ved omfattende investeringsprosjekter.

Forsvarsdepartementet uttaler at situasjonen ved utgangen av 2008 vil være vesentlig forbedret i forhold til et alternativ uten omlegging. Departementet mener videre at det er uheldig at ikke undersøkelsen omfatter en sammenlikning med situasjonen i 2001 slik den var før omstillingen ble igangsatt. Riksrevisjonen har i undersøkelsen lagt til grunn Stortingets mål for omstillingen av forsvarssektoren for de to omstillingsperiodene i årene 2002–2008.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 17. desember 2008

Jørgen Kosmo **Jan L. Stub**

Annelise Høegh **Geir-Ketil Hansen** **Ranveig Frøiland**

Helge Strand Østtveiten

Oversikt

Dokument nr. 1

- Dokument nr. 1 (2004–2005): Regnskapet til Forsvarets militære organisasjon for 2003 kunne ikke godkjennes.
- Dokument nr. 3:8 (2004–2005): Riksrevisjonen kunne ikke bekrefte at regnskapet til Forsvarets militære organisasjon for 2004 ikke inneholdt vesentlige feil eller mangler.

Riksrevisjonen hadde også for årene 2005, 2006 og 2007 vesentlige bemerkninger til regnskapet for Forsvaret, jf. Dokument nr. 1 (2006–2007), Dokument nr. 1 (2007–2008) og Dokument nr. 1 (2008–2009).

Dokument nr. 3

- Dokument nr. 3:7 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret*
- Dokument nr. 3:9 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret*
- Dokument nr. 3:7 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av Lista flystasjon*
- Dokument nr. 3:16 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret*
- Dokument nr. 3:4 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur*
- Dokument nr. 3:9 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis*
- Dokument nr. 3:3 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet*

Rapport: Omstilling i forsvarssektoren

Vedlegg til Dokument nr. 3:6 (2008–2009)

Innhold

1	**Innledning**	25
1.1	Bakgrunn	25
1.2	Formål og problemstillinger	26
2	**Metodisk tilnærming og gjennomføring**	28
2.1	Problemstilling 1: Økonomiske og administrative mål	28
2.2	Problemstilling 2: FLOs leveranser til Forsvaret	29
2.3	Problemstilling 3: Strukturelle og organisatoriske mål	29
2.4	Problemstilling 4: Konsekvenser	29
3	**Revisjonskriterier**	30
3.1	Mål for omstillingen i forsvarssektoren	30
3.1.1	Mål om strukturelle og organisatoriske endringer	30
3.1.2	Økonomiske mål	30
3.1.3	Mål om materiellinvesteringer	31
3.2	FLO	32
4	**Faktagrunnlag**	33
4.1	Forsvarssektorens økonomisk-administrative mål	33
4.1.1	Forsvarssektorens utgifter i årene 2002–2007	33
4.1.2	Omstillingsperioden 2002–2005	33
4.1.3	Omstillingsperioden 2005–2008	36
4.1.4	Utvikling av materiellinvesteringer i årene 2005–2007	41
4.1.5	Gevinstrealisering i FLO	45
4.2	FLOs understøttelse av Forsvaret med forsyninger og vedlikehold	47
4.2.1	FLOs understøttelse av Hæren	48
4.2.2	FLOs understøttelse av Sjøforsvaret	52
4.2.3	FLOs understøttelse av Luftforsvaret	55
4.2.4	Materiellsikkerhet	57
4.3	Forsvarssektorens mål om strukturelle og organisatoriske endringer	58
4.3.1	Omstillingsperioden 2002–2005	58
4.3.2	Omstillingsperioden 2005–2008	58
4.4	Langtidsperioden 2009–2012	66
4.5	Forsvarets operative evne	68
4.5.1	Forsvarssektorens vurdering av operativ evne for 2005 og 2006	68
4.5.2	Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2007	68
4.5.3	Forsvarssjefens rapportering etter 1. tertial 2008	69
5	**Vurderinger**	70
5.1	Operativ evne	70
5.2	FLOs leveranser til Forsvaret	71
5.3	Økonomisk-administrative mål	71
5.3.1	Vridning av ressurser fra drift til investering	71
5.3.2	Materiellinvesteringer i årene 2005–2007	72
5.3.3	Rapportering på omstillingsmål	72
6	**Dokumentoversikt, forkortelser og forklaringer**	73
6.1	Dokumentoversikt	73
6.2	Forkortelser	75
6.3	Forklaringer	75
7	**Vedlegg**	78
7.1	Analysen av utgifter til logistikk- og støttevirksomhet og operativ virksomhet	78
7.2	Organisatorisk fordeling av oppgavene i FLO	79
7.3	Organisatoriske og strukturelle endringer som er gjennomført eller under utføring	80

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Ifølge St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* befant forsvarssektoren[1] seg våren 2001 i en dyp og vedvarende strukturell krise, med en ubalanse mellom forsvarssektorens størrelse og tilførte ressurser. I tillegg var ikke forsvarssektorens innretning egnet til å løse framtidens oppgaver.[2] Det framgår av proposisjonen at "Situasjonen fordrer en omfattende reduksjon og betydelig endring i hele Forsvarets struktur og organisasjon – mindre justeringer vil ikke være tilstrekkelige".[3]

Med dette som utgangspunkt ble det iverksatt en omstilling av forsvarssektoren. Gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), innledet forsvarssektoren arbeidet med omstillingen fra et mobiliseringsforsvar mot et forsvar som skal kunne møte et bredt spekter av utfordringer hjemme og ute. Det ble lagt vekt på at forsvarssektoren måtte være forandringsdyktig og løpende kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene.[4] Det ble vedtatt en rekke strukturelle og organisatoriske endringer for perioden, og det ble satt mål om å redusere driftsutgiftene, antall årsverk og omfanget av eiendom, bygg og anlegg.

Våren 2004 behandlet Stortinget langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2005–2008, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) og St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. For perioden ble det satt mål knyttet til økonomiske innsparinger i drift, logistikk- og støttevirksomhet, årsverksutvikling og omfanget av materiellinvesteringer, eiendom, bygg og anlegg.

Hovedmålet med omstillingen av forsvarssektoren er og har vært å forbedre den operative evnen, det vil si evnen forsvarssektoren har til å løse sine oppgaver. Operativ evne er en funksjon av styrkenes evner og kapasiteter, tilgjengelighet, deployerbarhet og utholdenhet.[5]

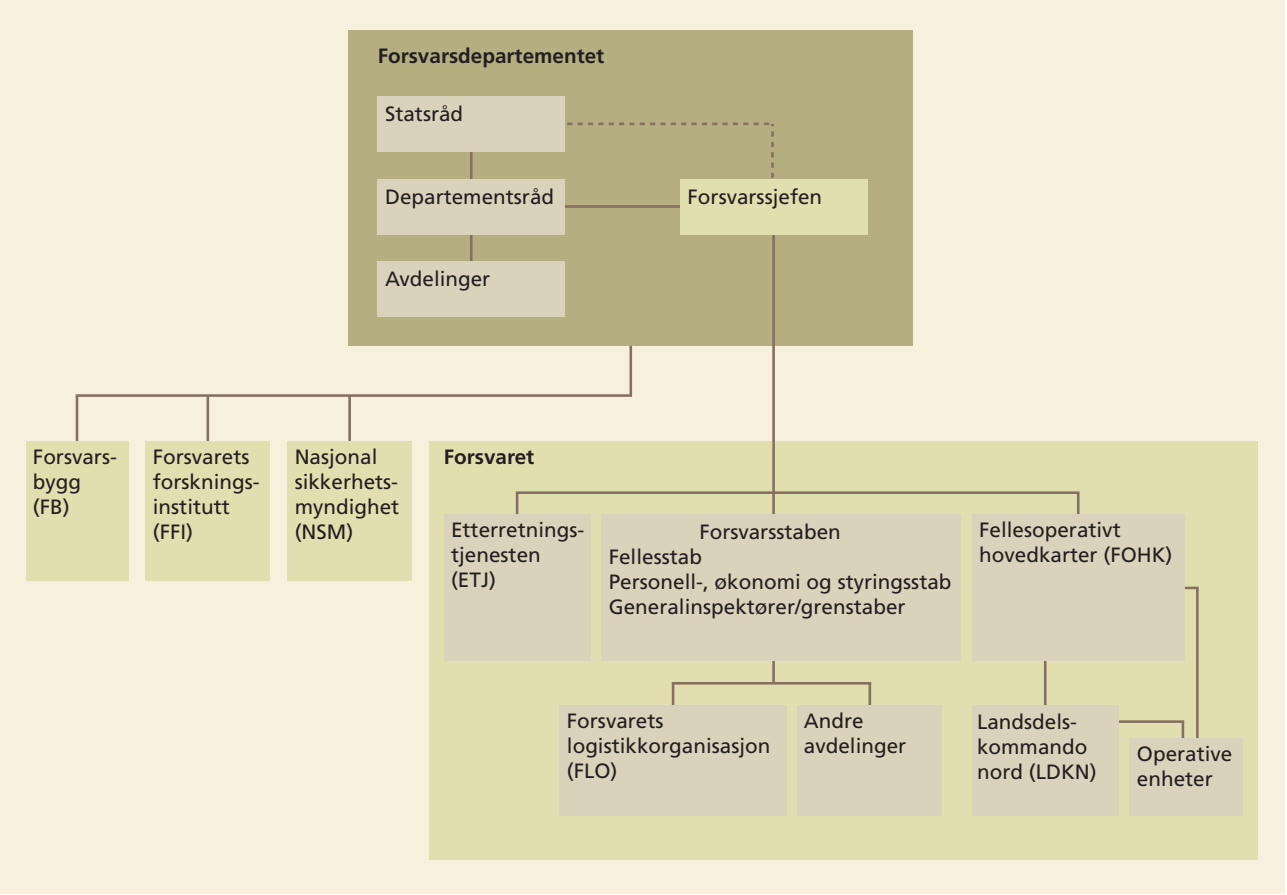
1. august 2003 ble forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i Forsvarets overkommando organisatorisk integrert i Forsvarsdepartementet, og fra og med juni 2007 betegnes dette som Den strategiske ledelsen av Forsvaret.[6] Forsvarssjefen står ansvarlig for måloppnåelsen samlet sett i Forsvaret,[7] mens generalinspektørene, på vegne av forsvarssjefen, skal ivareta styrkeproduksjonen i den enkelte forsvarsgrenen og i Heimevernet.[8]

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ble besluttet opprettet høsten 2000 som et tiltak for å effektivisere logistikkfunksjonene i forsvarssektoren. FLO ble opprettet som en del av Forsvaret, direkte underlagt forsvarssjefen, og som en hovedsakelig kundefinansiert organisasjon. FLO ble etablert ved at man slo sammen de eksisterende forsyningskommandoene i våpengrenene, Forsvarets tele- og datatjeneste, materielldelen av Forsvarets overkommando / Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre til én aktør.[9] Det ble gjort for å legge til rette for at FLO skulle ha organisatorisk og funksjonell tilpasningsevne til å møte de skiftende behovene og etterspørselen fra forsvarssektoren.[10]

Riksrevisjonen har tidligere gjennomført en undersøkelse av omstillingen i Forsvaret, jf. Dokument nr. 3:6 (2000–2001) *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret*. I 2004 ble det gjort en treårsoppfølging av denne undersøkelsen. Konklusjonen var at "Riksrevisjonen mener at omstillingsprosessen fortsatt bør følges opp. Det vil derfor bli gjennomført en ny undersøkelse hvor også effekten av iverksatte tiltak vil bli vurdert".[11]

1) Forsvaret skiftet i juni 2007 navn til forsvarssektoren, mens Forsvarets militære organisasjon endret navn til Forsvaret. Kilde: Den strategiske ledelsen av Forsvaret, Forsvarsdepartementet juni 2007. I denne rapporten er de nye navnene brukt, også for perioden før navneendringene, unntatt der det refereres til titler på dokumenter, eller der sitater gjengis.
2) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 9.
3) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 12.
4) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 12.
5) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Forsvarsdepartementet*, s. 37.
6) Forsvarsdepartementet juni 2007, Den strategiske ledelsen av Forsvaret.
7) St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, s. 114.
8) Forsvarsdepartementet juni 2007, Den strategiske ledelsen av Forsvaret.
9) St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering*, s. 7, Innst. S. nr. 25 (2000–2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner*.
10) Innst. S. nr. 25 (2000–2001), s. 3, jf. St.prp. nr. 55 (1999–2000).
11) Dokument nr. 3:1 (2004–2005) *Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelsene til statsregnskapet 2002 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget*.

Figur 1 Organisering av forsvarssektoren



Kilde: Den strategiske ledelsen av Forsvaret, Forsvarsdepartementet, juni 2007.

Organiseringen av forsvarssektoren er vist i figur 1.

1.2 Formål og problemstillinger

Målet med revisjonen har vært å undersøke om resultatene av omstillingen i forsvarssektoren i periodene 2002–2005 og 2005–2008 er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen er gjennomført ut fra fire hovedproblemstillinger med tilhørende underproblemstillinger.

1 I hvilken grad har forsvarssektoren nådd Stortingets mål om å redusere driftsutgiftene og utgifter til logistikk og støttevirksomhet til fordel for materiellinvesteringer og operativ virksomhet i de to omstillingsperiodene?

I denne problemstillingen er utviklingen av de ulike kostnadene blitt belyst og vurdert opp mot målene som er fastsatt av Stortinget. Det er utarbeidet følgende underproblemstillinger:

1.1 Har forsvarssektoren nådd Stortingets mål for perioden 2002–2005 om å redusere driftsutgiftene med 2 mrd. kroner årlig, sammenliknet med et alternativ uten omstilling?

1.2 Hvordan ligger forsvarssektoren an når det gjelder målet om at det innen utgangen av 2008 skal forskyves minimum 2 mrd. 2004-kroner fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, sammenliknet med 2004-nivået?

1.3 Har utviklingen for materiellinvesteringene i årene 2005–2007 vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger?

1.4 Er det frigjort midler fra driften i FLO i det omfang som Stortinget har forutsatt?

2 I hvilken grad klarer FLO å understøtte Forsvaret med forsyninger og vedlikehold?

Problemstilling 2 har belyst leveransene fra FLO til styrkeprodusentene. FLOs leveranser er en forutsetning for å etablere Forsvarets struktur og for å understøtte Forsvarets operative virksomhet. Underproblemstillinger knyttet til problemstilling 2:

2.1 På hvilket grunnlag er leveranseavtalene mellom FLO og generalinspektørene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret inngått?
2.2 I hvilken grad har FLO klart å levere det som er avtalt i leveranseavtalene mellom FLO og generalinspektørene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret?

3 I hvilken grad har forsvarssektoren nådd Stortingets mål om strukturelle og organisatoriske endringer?

4 Hvilke konsekvenser får eventuelt manglende måloppnåelse i de ovennevnte problemstillingene for forsvarssektoren, spesielt med hensyn til målet om å forbedre den operative evnen?

For problemstillingene 1–3 belyser undersøkelsen også ulike årsaker til en eventuell manglende måloppnåelse.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Analyse av relevante dokumenter og intervjuer er gjennomført for å besvare de fire problemstillingene undersøkelsen omfatter. Sentrale dokumenter som er gjennomgått, er blant annet aktuelle stortingsproposisjoner og -meldinger med tilhørende innstillinger og ulike rapporteringer gjort av forsvarssjefen. I tillegg er det gjennomført analyser av regnskapstallene for forsvarssektoren.

Det er gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen, generalinspektøren for Hæren, generalinspektøren for Sjøforsvaret, generalinspektøren for Luftforsvaret og FLO. Intervjuene ble gjennomført i perioden januar til juni 2008. Det ble utarbeidet en intervjuguide til hvert av intervjuene som ble oversendt informantene i forkant av intervjuet. Det ble skrevet referater fra intervjuene som senere ble verifisert av dem som ble intervjuet.

I valget av undersøkelsesområder ble det lagt vekt på å velge temaer som var vesentlige, og som utpekte seg som risikoområder i omstillingen av forsvarssektoren. Undersøkelsen omhandler omstillingsperiodene 2002–2005 og 2005–2008. Regnskapstallene for 2008 forelå imidlertid ikke på undersøkelsestidspunktet. I juni 2008 behandlet Stortinget Innst. S. nr. 318 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* for perioden 2009–2012. Relevante utdrag fra St.prp. nr. 48 er gjengitt for å gjøre undersøkelsen aktuell.

Nedenfor følger en redegjørelse av metoden knyttet til de ulike problemstillingene.

2.1 Problemstilling 1: Økonomiske og administrative mål

For problemstillingene 1.1 og 1.2 er regnskapstallene for forsvarssektorens utgifter til drift og materiellinvesteringer framskaffet og analysert. I den forbindelse ble det nedsatt en arbeidsgruppe som besto av representanter fra Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben, Forsvarets forskningsinstitutt, Program Fokus[12] og Riksrevisjonen.

12) Program Fokus er forsvarssjefens omstillingsprogram.

Arbeidsgruppen hadde totalt fem møter i perioden 13. desember 2007 til 6. mai 2008.

Forsvarsdepartementet framla regnskapstallene for forsvarssektorens driftsutgifter og investeringer i årene 2002–2007. Forsvarsdepartementet har gjort justeringer i forhold til organisatoriske endringer for å gjøre tallene for de ulike årene mer sammenliknbare.

For å kunne si noe om i hvilken grad forsvarssektoren har nådd målet om å vri driftsutgiftene fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og styrkeproduksjon, har Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus analysert driftsutgiftene hvor de ulike avdelingene i Forsvaret er fordelt på de tre virksomhetsdimensjonene: 1) operativ virksomhet/styrkeproduksjon, 2) logistikk- og støttevirksomhet og 3) ledelse. I tillegg er det driftsutgifter til materiell, varer og tjenester. Det vises til vedlegg 7.1 for en nærmere beskrivelse av hva som inngår i de ulike kategoriene. Forsvarets forskningsinstitutt framhever at det er betydelig usikkerhet i datagrunnlaget knyttet til denne analysen. Analysen er derfor gjengitt i faktadelen av undersøkelsen, men har ikke dannet grunnlag for vurderingene.

Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus har videre utarbeidet en analyse av antall årsverk i Forsvaret fordelt på de tre nevnte virksomhetsdimensjonene.

Riksrevisjonen fikk regnskapstallene og analysene oversendt i brev fra Forsvarsdepartementet av 19. mai 2008. Tallene var presentert i nominelle kroner. Forsvarsdepartementet presiserte i brevet at det ikke selv hadde vurdert analysene som Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus hadde gjort.

På bakgrunn av regnskapstallene fra Forsvarsdepartementet er det gjort en beregning av driftsutgiftene og materiellinvesteringene i andeler av forsvarssektorens totale utgifter. Disse er sammenstilt med de overordnede økonomiske målene for periodene.

Reduksjonen i antall årsverk og i mengden eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren er

belyst for begge periodene ved en gjennomgang av stortingsdokumenter og forsvarssjefens rapportering.

Problemstilling 1.3, som er knyttet til utviklingen i materiellinvesteringene i årene 2005–2007, er belyst ved en analyse av regnskapstall hentet fra statsregnskapet. I tillegg er selve materiellinvesteringsprosessen gjennomgått for å kunne si noe om årsakene til mindreforbruket av materiellinvesteringsmidlene. Det er gjort dokumentanalyser av stortingsdokumenter, forsvarssjefens årsrapporter og resultat- og kontrollrapporter og referater fra etatsstyringsmøter. I tillegg er relevant brevkorrespondanse gjennomgått. Det er videre gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, sjef FLO og investerings- og systemstyringsavdelingen i FLO.

Problemstillingen 1.4, som går på om det er frigjort midler fra driften av FLO, er undersøkt gjennom intervjuer med Forsvarsdepartementet og sjef FLO. Relevant brevkorrespondanse er også gjennomgått.

2.2 Problemstilling 2: FLOs leveranser til Forsvaret

Problemstilling 2 omfatter i hvilken grad FLO understøtter Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret med forsyninger og vedlikehold. Undersøkelsen omfatter ikke de regionale støttefunksjonene (RSF)[13].

For å besvare problemstillingen er referatene fra de kvartalsvise oppfølgingsmøtene i 2007 mellom FLO og Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret gjennomgått. Det samme er forsvarssjefens årsrapporter, resultat- og kontrollrapporter og relevant brevkorrespondanse. For å innhente utfyllende opplysninger til dokumentanalysen ble det gjennomført intervjuer med forsvarssjefen, generalinspektøren for Hæren, generalinspektøren for Sjøforsvaret, generalinspektøren for Luftforsvaret, sjef FLO og produksjons-, forsynings-, og systemstyringsavdelingen i FLO.

Det er videre hentet ut data fra datasystemene som er brukt i verkstedene (EDBVT[14]), og for forsyninger (EDBRM[15]) i FLO for å finne ut i hvilken grad FLO leverer det som er avtalt i leveranseavtalen mellom generalinspektøren for Hæren og FLO. Det er laget en analyse av totalt 357 340 verkstedstimer og totalt 318 032 artikler (forsyninger) som ble levert fra FLO til Hæren i 2006 og 2007.

2.3 Problemstilling 3: Strukturelle og organisatoriske mål

Problemstilling 3 omhandler i hvilken grad forsvarssektoren har nådd målene som er satt for strukturelle og organisatoriske endringer. Hvorvidt vedtatt struktur for perioden 2002–2005 ble realisert, er ikke vurdert av hensyn til aktualitet. For perioden 2005–2008 er manglene i realiseringen av ulike sentrale strukturelementer belyst. Hvorvidt alle elementene i den vedtatte strukturen blir realisert, er imidlertid ikke fullstendig vurdert.

Sentrale kilder for å besvare denne problemstillingen har vært forsvarsvarssjefens rapportering og intervjuer med forsvarssjefen, generalinspektøren for Hæren, generalinspektøren for Sjøforsvaret, generalinspektøren for Luftforsvaret og sjef FLO.

2.4 Problemstilling 4: Konsekvenser

Undersøkelsen har gjennom problemstilling 4 belyst konsekvensene av en eventuell manglende måloppnåelse i de øvrige problemstillingene, spesielt når det gjelder den operative evnen. Forsvarssjefens vurderinger av operativ evne, årsrapporter og resultat- og kontrollrapporter har her vært sentrale. I tillegg er det gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen, generalinspektøren for Hæren, generalinspektøren for Sjøforsvaret, generalinspektøren for Luftforsvaret og sjef FLO.

13) De regionale støttefunksjonene ble innlemmet i FLO 1. januar 2006. Disse tilbyr tjenester innenfor blant annet personell, materiell, forpleining, militærpoliti, transport, vakt og sikring, arkiv og post/distribusjon (hentet fra Forsvarsnett, URL:http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=58089, lesedato: 7. september 2007).

14) EDBVT er et timeverksystem for verkstedsansatte i de enkelte basene i FLO/Produksjon. Her rapporteres det på antall timer utført vedlikehold, kostnader knyttet til det enkelte oppdrag og kostnader for delene. I tillegg er det laget oversikter over hvor mye arbeid som utføres av sivile leverandører. Man kan imidlertid ikke finne data for når et behov er meldt inn i forhold til når det faktisk er utført.

15) EDBRM er et datasystem som viser uttak av deler og varer. Dette er deler som bestilles av en avdeling i Hæren, eller deler som bestilles av verkstedene i FLO (FLO/Produksjon). EDBRM viser materiellkategori, hvilken prioritet bestillingen var gitt, når bestilling ble gjort, når vareplukking fant sted, og når bestillingen ble sendt. For personlig bekledning og utrustning (PBU) er det ikke mulig å få leveransetiden siden datoene ikke registreres i EDBRM.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet av aktuelle stortingsdokumenter og bevilgningsreglementet.

3.1 Mål for omstillingen i forsvarssektoren

Omstillingen i forsvarssektoren har pågått siden midten av 1990-tallet. Hovedmålet har vært å legge grunnlaget for et moderne forsvar med en forbedret operativ evne. Virkemidlene for å oppnå dette framgår av ulike stortingsdokumenter.

3.1.1 Mål om strukturelle og organisatoriske endringer

Stortinget vedtok gjennom sin behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005,* jf. St. prp. nr. 45 (2000–2001) og Innst. S. nr. 232 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005,* jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), en rekke strukturelle og organisatoriske endringer for omstillingsperioden 2002–2005. Stortinget vedtok også forsvarssektorens framtidige styrkestruktur.[16]

For perioden 2002–2005 ble det blant annet vedtatt å opprette Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarsbygg, Forsvarets sanitet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK).[17]

Ved behandling av Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), vedtok Stortinget en organisatorisk integrering av forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i Forsvarets overkommando i Forsvarsdepartementet. Samtidig ble det vedtatt å opprette en Forsvarsstab til støtte for forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef for Forsvaret.[18]

For omstillingsperioden 2005–2008 sluttet Stortinget seg til og vedtok forsvarssektorens framtidige styrkestruktur som beskrevet i St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004).[19]

3.1.2 Økonomiske mål

Mål om reduserte driftsutgifter og økte materiellinvesteringer i perioden 2002–2005[20]

Av St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005,* jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), og St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002), framgår det som et mål for omleggingen å redusere forsvarssektorens årlige driftsutgifter med til sammen 2 mrd. kroner, sammenliknet med et alternativ uten omstilling.[21] Det vil si at driftsutgiftene i 2005 skulle være 2 mrd. kroner lavere enn nivået samme år gitt at omstillingen i forsvarssektoren ikke hadde blitt gjennomført. Det framgår også at antall årsverk i forsvarssektoren skulle reduseres med minimum 5000, sammenliknet med nivået per 1. september 2000.[22] Det framgår videre at omfanget av bygningsmassen skulle reduseres i størrelsesorden 2 mill. m², og at eiendom, bygg og anlegg og dessuten materiell som ikke skulle benyttes i den nye strukturen, skulle være utfaset og i størst mulig grad avhendet.[23] På sikt var målsettingen å redusere arealbruken til 4 mill. m². Korrigert for den byggingen som var planlagt, ga dette et brutto avhendingsbehov på 2,4 mill. m² i perioden 2001–2007.[24] Stortinget forutsatte en ramme på 118 mrd. kroner for perioden 2002–2005.[25]

Økte investeringer skulle være et sentralt virkemiddel i omstillingen og moderniseringen av forsvarssektoren. Materiellinvesteringene skulle utgjøre om lag 30,8 mrd. kroner. Det ville utgjøre

16) Vedtaksnr. 583 (2000–2001).
17) Dette ble vedtatt gjennom vedtaksnr. 54 (2000–2001), vedtaksnr. 621 (2000–2001), vedtaksnr. 256 (2001–2002), vedtaksnr. 17 (2002–2003) og gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001).
18) Forsvaret var da benevnt som Forsvarets militære organisasjon. Vedtaksnr. 444 (2001–2002).
19) Behandlet i Stortinget 10. juni 2004, vedtaksnr. 418, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 78 og St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 69.
20) Omstillingsmålene skulle være gjennomført senest innen 31. desember 2005, jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) og Innst. S. nr. 232 (2001–2002).
21) St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 8.
22) Forsvarskomiteen slo fast at målet med omleggingen var å spare ca. 2 mrd. kroner i driftskostnader og å få til en bemanningsreduksjon på om lag 5000 årsverk, jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 61, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), s. 46, og St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 8, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), s. 6.
23) St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 8 og 11, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), s. 6.
24) St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 11.
25) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), romertallsvedtak II og vedtaksnr. 443.

26,1 prosent av totalrammen, stigende fra 23,7 prosent i 2002 til 29,4 prosent i 2005.[26]

Mål om reduserte utgifter til logistikk- og støttevirksomhet til fordel for økte materiellinvesteringer og operativ virksomhet i perioden 2005–2008[27]

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* står det: "Ved full effekt forskyves minimum 2 mrd. 2004-kroner fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, relativt til 2004-nivået. Av dette frigjøres netto minimum 600 mill. kroner fra Forsvarets logistikkorganisasjon."[28] I tilhørende innstilling heter det: "Komiteen vil understreke viktigheten av at pengene som bevilges til Forsvaret gir best mulig operativ evne. I denne sammenheng understreker komiteen spesielt behovet for å vri ressurser fra logistikk- og støttevirksomheten til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, i minst den størrelsesorden og med den framdrift proposisjonen legger opp til."[29]

I henhold til St.prp. nr. 42 (2003–2004) skulle følgende sentrale økonomisk-administrative delmål oppnås i perioden[30]:

- Anslagsvis 34 mrd. 2004-kroner skulle avsettes til materiellinvesteringer i perioden.
- Antall årsverk i Forsvaret skulle bringes ned til anslagsvis 15 000, eksklusive gevinster knyttet til den videre moderniseringen av FLO.
- Forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg skulle reduseres til maksimalt 3,5 mill. m².

Utviklingen av utgifter til investeringer og drift i forsvarssektoren i perioden 2005–2008 ble anslått i St.prp. nr. 42 (2003–2004). Det ble forutsatt en samlet budsjettramme på 118 mrd. kroner i perioden, noe som ville gi en årlig ramme på i gjennomsnitt 29,5 mrd. kroner.[31]

Tabell 1 viser at materiellinvesteringene skulle økes gradvis i perioden, og ved en vellykket omlegging skulle investeringene øke fra 7,4 mrd. kroner til 9,4 mrd. kroner. Effektiviserings- og innsparingstiltakene skulle videre muliggjøre en svak reduksjon av driftsutgiftene i perioden, ned til et nivå som i 2008 var ca. 900 mill. kroner lavere enn 2004-nivået. Driftsutgiftene til logistikk- og støttevirksomhet skulle reduseres mens driftsutgifter til operativ drift og styrkeproduksjon skulle økes. Videre het det at "denne vridningen av ressursstrømmen er et av hovedelementene i omleggingen, og, ved siden av økt materiellinvesteringsnivå og anbefalingene på personellsiden, det som skal gjøre Forsvaret enda bedre i stand til å løse sine oppgaver".[32]

3.1.3 Mål om materiellinvesteringer

Materiellinvesteringene i forsvarssektoren skal gi økt stridsevne og tilpasning til ny struktur og nye oppgaver. Omfang og framdrift skal tilpasses økonomiske rammer og planlagt struktur.[33] Investeringsporteføljen skal realiseres i henhold til gitte budsjettrammer og gitte gjennomføringsoppdrag fra Forsvarsdepartementet.[34]

Av bevilgningsreglementet § 5 følger det at når Stortinget har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte målet.[35] Videre heter det at bevilgninger som har stikkordet "kan overføres", kan overføres til de to følgende budsjettårene. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger der utbetalingstakten kan være usikker.[36] Stikkordet er benyttet for bevilgninger til materiellinvesteringer i forsvarssektoren.

Tabell 1 Anslått utvikling innenfor Forsvarets viktigste kostnadselementer som følge av omleggingen 2005–2008 (mrd. 2004-kroner)

	2004	Status etter fullført omlegging (gitt videreført budsjettramme)
Materiellinvesteringer	7,4	9,4
Investeringer i eiendom, bygg og anlegg	1,9	0,9
Drift operativ og styrkeproduksjon	8,6	10
Drift logistikk- og støttevirksomheten	10	7,7

Kilde: St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 113.

26) St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 38 og 41.
27) Målene skal oppnås snarest mulig og senest innen utgangen av 2008. De overordnede målsettingene for perioden fram til og med 2005 skulle ligge fast.
28) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 112.
29) Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).
30) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 112.
31) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 113.
32) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 113.
33) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 63.
34) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 46.
35) Bevilgningsreglementet § 5 og Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid, pkt. 2.4.2.2.
36) Bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd nr. 2 og Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid, pkt. 2.4.2.3.

3.2 FLO

Forsvarskomiteen understreket i sin behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* at en videre effektivisering av FLO var av avgjørende betydning i omstillingen av forsvarssektoren, spesielt med tanke på å vri ressurser fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Komiteen uttalte dessuten at støttevirksomheten først og fremst må tjene forsvarssektorens operative behov.[37] I St.prp. nr. 1 (2007–2008) heter det at "Forsvarets operative behov og kjernevirksomhet skal være dimensjonerende for logistikktjenesten".[38]

I henhold til St.prp. nr. 1 for Forsvarsdepartementet for årene 2004–2008 er FLOs oppgaver å anskaffe, vedlikeholde og levere materiell og forsyninger på rett sted til riktig tid og avtalt pris og kvalitet og å utøve fagmyndighet og forvaltningsoppgaver.[39]

I hovedsak finansieres virksomheten til FLO gjennom inntekter basert på leveranseavtaler (horisontal samhandel), i særlig grad med forsvarsgrenene. Horisontal samhandel skjer gjennom bestilling og oppgjør som i et normalt kunde–leverandør-forhold. Leveranseavtalene baserer seg på forventet omfang av vedlikehold og materiellforbruk for den enkelte kunde.[40]

37) Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 65, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).
38) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet*, s. 39.
39) St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Forsvarsdepartementet*, s. 90, St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Forsvarsdepartementet*, s. 89, St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Forsvarsdepartementet*, s. 104, St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 99 og St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet*, s. 98.
40) St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret*, s. 24.

4 Faktagrunnlag

4.1 Forsvarssektorens økonomisk-administrative mål

Av stortingsdokumenter[41] framgår det at forsvarssektoren i omstillingsperiodene 2002–2005 og 2005–2008 skal redusere driftsutgiftene og øke materiellinvesteringene. I den siste perioden skal sektoren også øke andelen av forsvarssektorens totale utgifter benyttet til operativ virksomhet.

4.1.1 Forsvarssektorens utgifter i årene 2002–2007

Regnskapstall mottatt fra Forsvarsdepartementet viser at forsvarssektoren i årene 2002–2007 har hatt årlige utgifter på mellom 29,3 og 32,2 mrd. kroner, jf. tabell 2.

Tabell 3 viser forsvarssektorens utgifter fordelt på investeringer og driftsutgifter. Beløpene framkommer i nominelle kroner og kan dermed ikke sammenliknes fra ett år til et annet. Tallene i tabellen er grunnlag for beregninger i andeler av forsvarssektorens totale utgifter som framkommer senere i rapporten.

4.1.2 Omstillingsperioden 2002–2005

Det har vært et mål å redusere forsvarssektorens årlige driftsutgifter i perioden 2002–2005 med 2 mrd. kroner, sammenliknet med et alternativ uten omstilling.[43] Det innebærer at driftsutgiftene i 2005 skulle være 2 mrd. kroner lavere enn et stipulert nivå uten omstillingen. Materiellinvesteringenes andel av utgiftene skulle være stigende i perioden.[44] Antall årsverk i forsvarssektoren skulle reduseres med minimum 5000 sammenliknet med nivået per 1. september 2000, og omfanget av bygningsmassen netto skulle reduseres med 2 mill. m^2.[45]

Forsvarssektorens rapportering

For å kunne måle reduksjonen i driftsutgifter i forhold til et alternativ uten omstilling har forsvarssektoren utarbeidet en referansebane. Denne simulerer utviklingen av driftsutgiftene dersom

Tabell 2 Totale utgifter i forsvarssektoren fordelt på etater

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Forsvaret[42]	28 651	28 328	29 122	27 056	28 238	29 550
Forsvarsdepartementet	369	483	870	1 170	930	1 350
Forsvarsbygg	1 736	1 499	970	781	658	1 085
Forsvarets forskningsinstitutt	161	152	163	152	154	147
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	69	83	97	116	113	116
Forsvarssektorens totale utgifter	**30 985**	**30 545**	**31 223**	**29 274**	**30 094**	**32 247**

Tallene er nominelle kroner i mill.
Kilde: Forsvarsdepartementet.

Tabell 3 Totale utgifter i forsvarssektoren fordelt på investering og drift

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Materiellinvesteringer	7 770	6 979	7 538	6 629	6 158	7 387
Investeringer i eiendom, bygg og anlegg	2 036	2 357	1 830	1 544	1 350	1 884
Driftsutgifter	21 180	21 209	21 855	21 102	22 587	22 977
Forsvarssektorens totale utgifter	**30 985**	**30 545**	**31 223**	**29 274**	**30 094**	**32 247**

Tallene er nominelle kroner i mill.
Kilde: Forsvarsdepartementet.

41) St.prp. nr. 45 (2000–2001), St.prp. nr. 55 (2001–2002) og St.prp. nr. 42 (2003–2004).
42) Tidligere Forsvarets militære organisasjon.
43) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 61, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), s. 46, og St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 8, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 6.
44) St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 41.
45) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 61, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), s. 46, og St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 8, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 6.

omstillingen ikke hadde blitt iverksatt.[46] Referansebanen og faktiske driftsutgifter er bakgrunn for sektorens rapportering.[47] Av St.prp. nr. 1 (2006–2007) framgår det at det i 2005 ble brukt 2 385 mill. kroner mindre til drift av forsvarssektoren, sammenliknet med et videreført 2001-nivå uten omstilling. Det viktigste av de overordnede målene for omstillingen i perioden 2002–2005 ble dermed oppnådd.[48] Forsvarssjefen rapporterte også at målsettingen for perioden 2002–2005 om å redusere de årlige driftskostnadene, ble nådd.[49]

Ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) var det ved utgangen av 2005 gjennomført en reduksjon i antall årsverk sammenliknet med nivået i september 2000 på 6 078 årsverk, dvs. mer enn 1 000 årsverk ut over minimumskravet. Nedgangen fordeler seg med nesten 5 500 årsverk i Forsvaret og vel 600 i Forsvarsbygg.[50] Av dokumentet "Gjennomgang av nedbemanning i Forsvaret – sluttrapport" framgår det at nedbemanningen ga en netto besparelse på 3,3 mrd. kroner i årene 2000–2005.[51] Det rapporteres også at forsvarssektoren nådde målet om å redusere bygningsmasse i aktiv bruk med 2 mill. m² innen utgangen av 2005.[52]

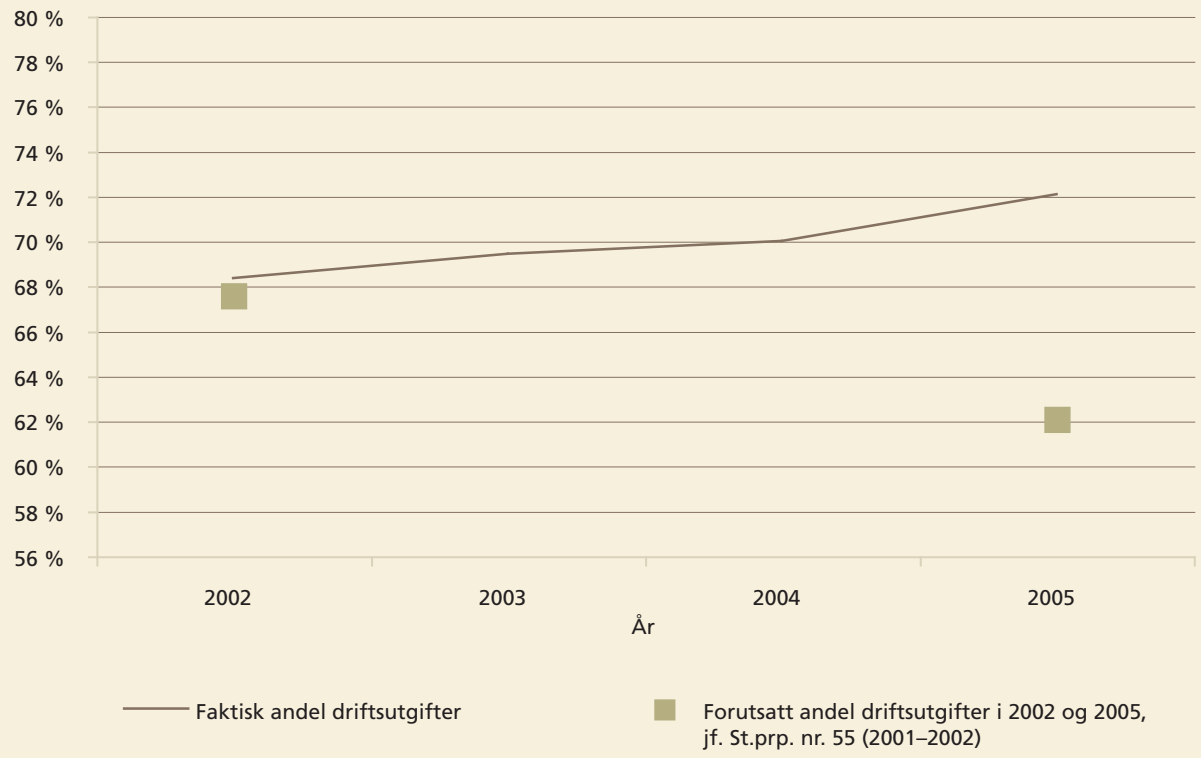
Forsvarsdepartement opplyste i intervju 17. juni 2008 at reduksjonen i antall årsverk og reduksjonen i eiendom, bygg og anlegg i svært stor grad bidro til en reduksjon i driftsutgiftene. Denne reduksjonen i driftsutgifter har ifølge Forsvarsdepartementet gitt rom for en vridning av ressursstrømmen fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ drift og investeringer, og den har dermed ført til en mer bærekraftig forsvarsstruktur.[53]

Analyse av regnskapstall

Nedenfor følger en analyse av regnskapstall som viser andelen av forsvarssektorens totale utgifter som er brukt til drift og materiellinvesteringer i perioden 2002–2005. I tillegg vises andelen av utgiftene som skulle brukes til drift og investeringer, jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) og St.prp. nr. 55 (2001–2002).

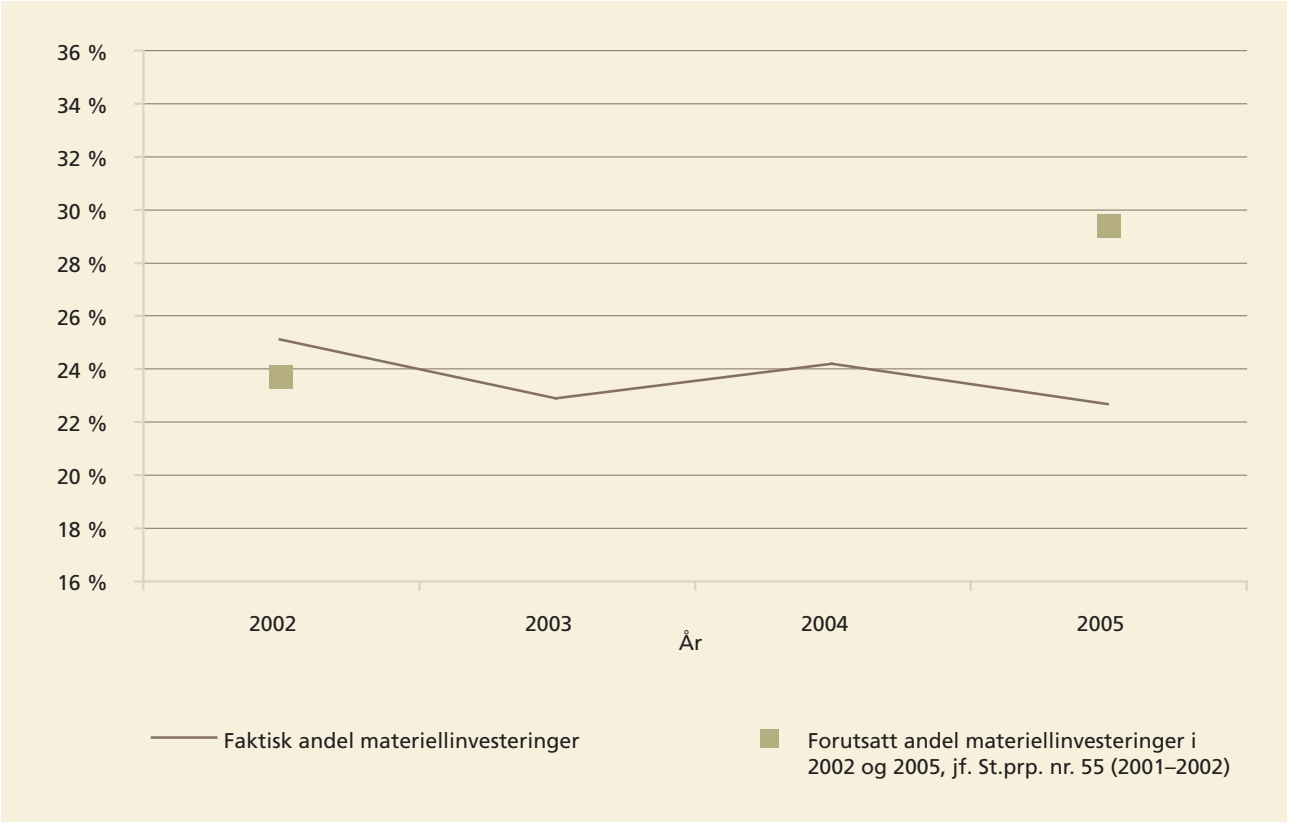
Figur 2 viser at forsvarssektorens årlige driftsutgifter, målt i prosent av sektorens totale utgifter,

Figur 2 Driftsutgifter i prosent av forsvarssektorens totale utgifter



46) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, iverksettingsbrev, s. 46.
47) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 3, vedlegg D, s. 8–9.
48) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 52.
49) Forsvarssjefens årsrapport 2005, s. 48–49.
50) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 52.
51) Gjennomgang av nedbemanningen i Forsvaret – sluttrapport, s. 15. Forsvarsdepartementet, 26. september 2006.
52) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 62–63.
53) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 52.

Figur 3 Materiellinvesteringer i prosent av forsvarssektorens totale utgifter



har økt fra 68,4 prosent i 2002 til 72,1 prosent i 2005. Ifølge St.prp. nr. 55 (2001–2002) skulle andelen driftsutgifter i perioden reduseres fra 67,6 prosent i 2002 til 62,1 prosent i 2005.[54]

I brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 kommenterer departementet at figur 2 viser at andelen av faktiske utgifter øker fra 2004 til 2005, mens driftsandelen etter planen skulle reduseres. Departementet mener at driftsutgiftene i realiteten ble redusert nominelt med 753 mill. kroner fra 2004 til 2005. Grunnen til at andelen faktiske utgifter øker, er at sektorens utgifter fra 2004 til 2005 ble redusert med nominelt 1 949 mill. kroner. Etter departementets oppfatning gir andelstilnærmingen ikke en god beskrivelse av utviklingen i perioden.

Av St.prp. nr. 55 (2001–2002) framgår det at økte investeringer skulle være et sentralt virkemiddel i omstillingen og moderniseringen av Forsvaret. Materiellinvesteringer skulle økes fra 23,7 prosent i 2002 til 29,4 prosent i 2005.[55] Figur 3 viser at andelen av forsvarssektorens totale utgifter som er benyttet til materiellinvesteringer, i perioden har gått ned fra 25,1 prosent til 22,6 prosent.

I intervju 17. juni 2008 opplyste Forsvarsdepartementet at hovedårsaken til at driftsutgiftenes andel økte og materiellinvesteringenes andel gikk ned, var en reduksjon i budsjettene i forhold til Stortingets vedtak om en ramme på 118 mrd. kroner i perioden 2002–2005.[56] Reduksjonen var på totalt ca. 4 mrd. 2002-kroner. En lavere finansiell oppfyllelse gikk ifølge Forsvarsdepartementet ensidig ut over investeringene, både innenfor materiell og eiendom, bygg og anlegg. En annen årsak til den lave investeringsandelen og dermed høyere driftsandel var at man i 2005 måtte dekke inn et merforbruk fra 2004. Dette ble blant annet gjennomført ved å flytte budsjettmidler fra investeringer til drift.

Forsvarsdepartementet har i brev av 27. oktober 2008 påpekt at det er utfordringer knyttet til å sammenstille plantall for periodene med de faktiske utgifter. Dersom en slik sammenlikning skal foretas må det ifølge departementet gjøres korreksjoner enten i plantallene eller i regnskapstallene. Ifølge departementet er ikke dette fullt ut gjort i rapporten, og anbefaler dermed en slik justering. Hvis ikke vil det foreligge systematiske feil i framstillingen av utviklingen i drifts- og investeringsutgifter. Bruk av andeler som sammenstilles vil ifølge departementet ikke korrigere for dette forholdet.

54) St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 41 og 42.
55) St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 41 og 42.
56) Romertallsvedtak II, vedtaksnr. 443 ved behandling av Innst. S. nr. 232 (2001–2002).

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at andelsberegningene gir et godt bilde av utviklingen i perioden.

4.1.3 Omstillingsperioden 2005–2008

Det framgår av St.prp. nr. 42 (2003–2004) at i perioden 2005–2008 skulle minimum 2 mrd. 2004-kroner forskyves fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer sammenliknet med 2004-nivået.[57]

Utgifter til drift og materiellinvesteringer

Forsvarssektorens rapportering

De mest sentrale økonomisk-administrative målene for perioden vil ifølge Forsvarsdepartementet i stor grad bli nådd. Budsjettet for 2008 bygger på at anslagsvis 85 prosent (2,2 mrd. kroner) av de 2,6 mrd. 2007-kroner som planmessig skulle frigjøres innenfor årlig drift, blir realisert innen utgangen av 2008. Av dette står Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) for den klart største andelen.[58] Ifølge intervju med Forsvarsdepartementet 17. juni 2008 er kravet på 2 mrd. 2004-kroner tillagt 300 mill. kroner som var planlagt innspart, men som ikke ble realisert i perioden 2002–2005. Ved hjelp av omregningsfaktoren basert på lønns- og priskompensasjon i forsvarssektoren er planlagt innsparing beregnet til ca. 2,6 mrd. 2007-kroner og 2,7 mrd. 2008-kroner.

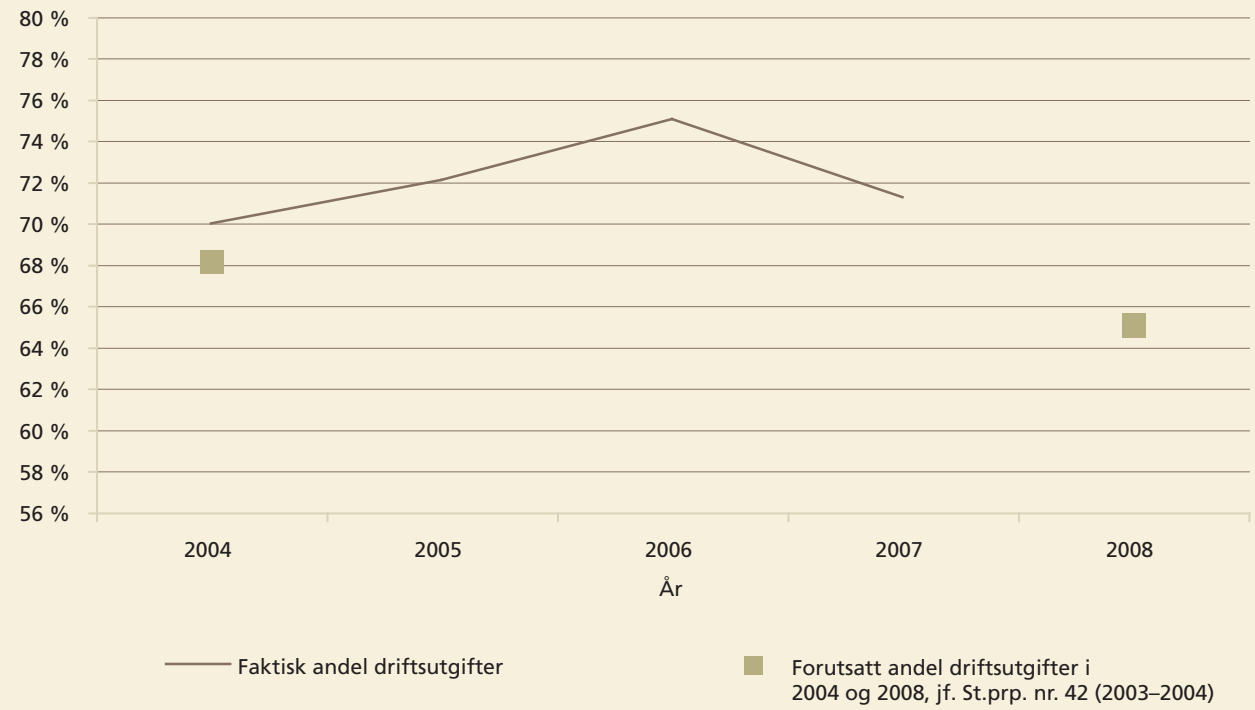
Samtidig gjenstår det ifølge Forsvarsdepartementet utfordringer – både av operativ, strukturell, personellmessig og økonomisk-administrativ karakter. For perioden under ett vil det være investert for om lag 4 mrd. kroner mindre i nytt materiell enn opprinnelig planlagt.[59]

Forsvarssjefen rapporterte at akkumulert forbruk til drift i perioden 2005–2008 er én mrd. kroner høyere enn planrammen. Driftsøkningen skyldes blant annet at driftskostnadene i Forsvaret ble høyere enn forutsatt, at premissene for den fortsatte omstillingen av FLO ble endret, og at planlagte gevinster var optimistiske og ikke fullt ut lar seg realisere.[60]

Analyse av regnskapstall

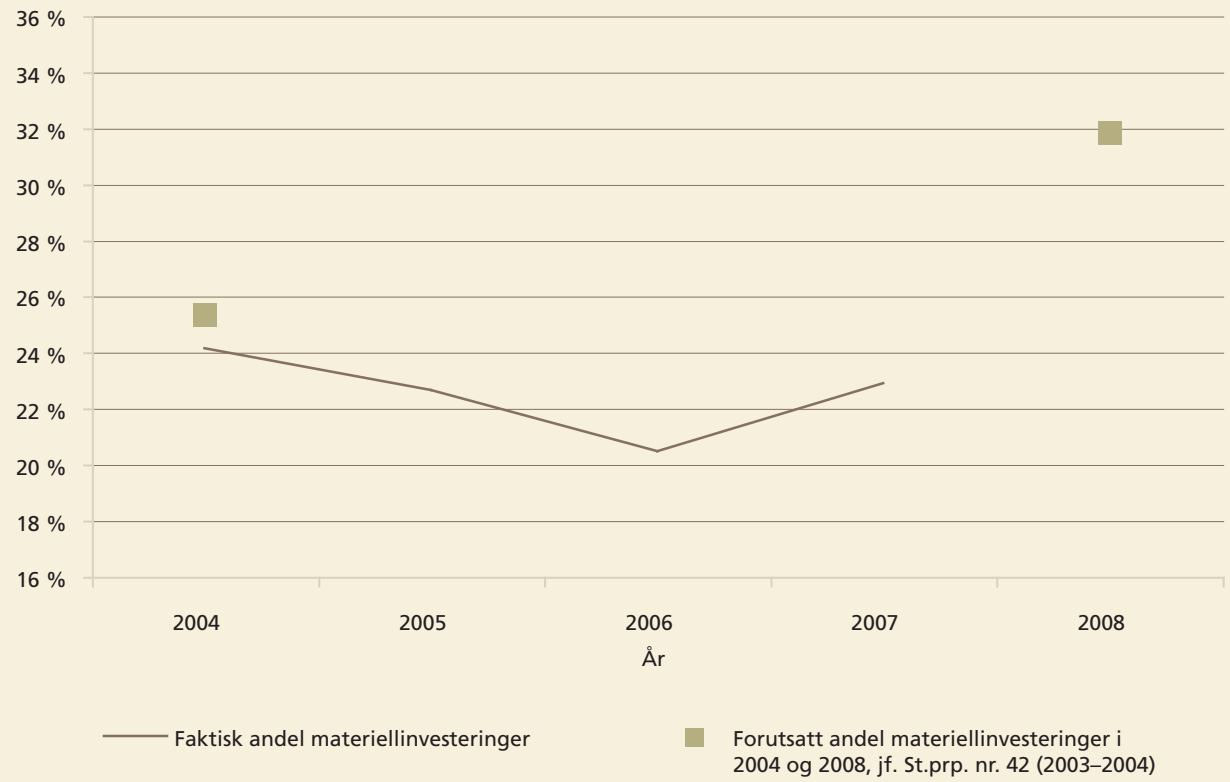
Nedenfor følger en analyse av regnskapstall som viser andelen av forsvarssektorens totale utgifter som er brukt til drift og materiellinvesteringer i årene 2005–2007. I tillegg vises forutsatt nivå på drift og materiellinvesteringer som lå til grunn i stortingsdokumenter.

Figur 4 Driftsutgifter i prosent av forsvarssektorens totale utgifter



57) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 112.
58) St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, s. 11.
59) St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, s. 11.
60) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 6.

Figur 5 Materiellinvesteringer i prosent av forsvarssektorens totale utgifter



Ifølge forutsetningene i St.prp. nr. 42 (2003–2004) skulle driftsutgiftene reduseres fra 68,2 prosent av forsvarssektorens totale utgifter i 2004 til 65,1 prosent i 2008.[61] Figur 4 viser imidlertid at den faktiske andelen driftsutgifter var 70 prosent i 2004 og 71,3 prosent i 2007. Tilsvarende skulle materiellinvesteringene i 2004 være 25,3 prosent og i 2008 31,9 prosent.[62]

I brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 viser departementet til figur 4 der det er forutsatt at andel driftsutgifter skulle være ca. 65 prosent i 2008, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). I nevnte proposisjon er det ifølge departementet lagt til grunn et plannivå for merutgifter til internasjonale operasjoner på 800 mill. kroner, mens det faktiske nivået i 2007 var 1 138 mill. kroner. Dersom det ikke foretas korreksjoner enten i plantallene eller faktiske utgifter slik at disse reflekterer det samme innhold, vil en sammenstilling ifølge departementet gi et feilaktig bilde.

Endringen i merutgifter til internasjonale operasjoner som departementet viser til er av en slik størrelse at en eventuell justering ikke vil gi vesentlig utslag i andelsberegningene. Dette får i liten grad betydning for å se trender i utviklingen over tid.

Figur 5 viser at andelen materiellinvesteringer i 2004 var 24,1 prosent, og at andelen i 2007 var 22,9 prosent.

Forsvarsdepartementet tok i intervju 17. juni 2008 forbehold når det gjaldt enkelte av tallene i analysen. Departementet opplyste at det likevel er et faktum at utgiftene til investeringer er lavere og driftsutgiftene høyere i årene 2005–2007 enn forutsatt i St.prp. nr. 42 (2003–2004). En årsak til dette er ifølge Forsvarsdepartement at det i perioden er bevilget 98 prosent av forutsatt beløp. Det er ca. 2,6 mrd. kroner mindre enn planforutsetningene i St.prp. 42 (2003–2004). Ifølge departementet går lavere budsjett enn planlagt også i denne perioden ensidig ut over investeringene.

Videre i intervjuet framkom det at en annen årsak til at investeringene er lavere og driftsutgiftene høyere enn forutsatt, er at det forekommer forsinkelser i gevinstrealiseringen i blant annet FLO,

61) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 113. Merutgifter til operasjoner i utlandet og utgifter knyttet til omstillingstiltak er her definert som driftsutgifter. Disse skulle i 2004 utgjøre henholdsvis 0,7 og 0,6 mrd. 2004-kroner. I 2008 skulle de utgjøre henholdsvis 0,8 og 0,7 mrd. 2004-kroner.

62) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 113.

Forsvarets øverste ledelse og utenlandsstillinger. I juni 2008 var antall årsverk i Forsvaret over 1 400 høyere enn forutsatt i St.prp. nr. 42 (2003–2004). I tillegg ble det benyttet mer eiendom, bygg og anlegg enn forutsatt. De driftsutgiftene dette medfører, må dekkes inn, og dette gjøres ifølge Forsvarsdepartementet blant annet ved å omgruppere midler fra investeringer. Akkumulert underdekning til investeringer i perioden 2005–2008 beløper seg til ca. 4 mrd. kroner.

Forsvarets forskningsinstitutt har utarbeidet en analyse som viser utviklingen av utgifter til konsulentbruk og utgifter til overtid. Analysen viser at disse utgiftene har vært tilnærmet stabile i årene 2005–2007. På grunn av resultatene og noe usikkerhet knyttet til datagrunnlaget, er det ikke foretatt vurderinger av denne utviklingen.

Utgifter til logistikk- og støttevirksomhet og operativ virksomhet

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) står det: "Ved full effekt forskyves minimum 2 mrd. 2004-kroner fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, relativt til 2004-nivået."[63]

Forsvarssektorens rapportering

For å vurdere i hvilken grad målet om å vri midler fra logistikk- og støttevirksomhet over til operativ virksomhet og materiellinvesteringer er nådd, rapporterer forsvarssjefen på styringsparameterne ressursandel prioriterte strukturelementer og ressursandel ledelse og administrasjon (intervju med Forsvarsdepartementet 17. juni 2008). Datagrunnlaget for denne rapporteringen er imidlertid ifølge forsvarssjefen beheftet med stor usikkerhet.[64] I intervjuet bekreftet Forsvarsdepartementet denne usikkerheten og at datagrunnlaget har feilkilder. Forsvarsdepartementet mente imidlertid at rapporteringen gir et brukbart bilde av utviklingen over tid.

I intervjuet informerte departementet om at forsvarssektoren vil gjennomføre en mer omfattende analyse når perioden 2005–2008 er avsluttet. Det vil de gjøre for å finne ut om målet om å vri midler fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer er nådd.

Forsvarssjefen opplyste i intervju 11. juni 2008 at styring basert på målbare parametere er gjort ut fra en god intensjon. Det finnes imidlertid ingen gode aggregerte effektmål. Det lages substitutter med feilkilder, og det er en risiko for å oppnå det motsatte av det som er ønskelig. Måling på parameternivå fanger ikke opp kompleksiteten og dynamikken i Forsvaret.

Analyse av regnskapstall

Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus har utarbeidet en nærmere analyse av regnskapstallene for driftsutgifter. Hver enkelt avdeling i Forsvaret er kategorisert på virksomhetsdimensjonene

- operative enheter og styrkeproduksjon
- logistikk- og støttevirksomhet
- ledelsesenheter

I tillegg kommer driftsutgifter til materiell, varer og tjenester. Ifølge e-post fra Forsvarets forskningsinstitutt til Riksrevisjonen av 19. mai 2008 er innkjøpet av materiell, varer og tjenester stort sett forbrukt av avdelinger kategorisert som operative enheter og styrkeproduksjon.

En nærmere beskrivelse av hva som inngår i de ulike kategoriene, og kriteriene for inndeling finnes i vedlegg 7.1.

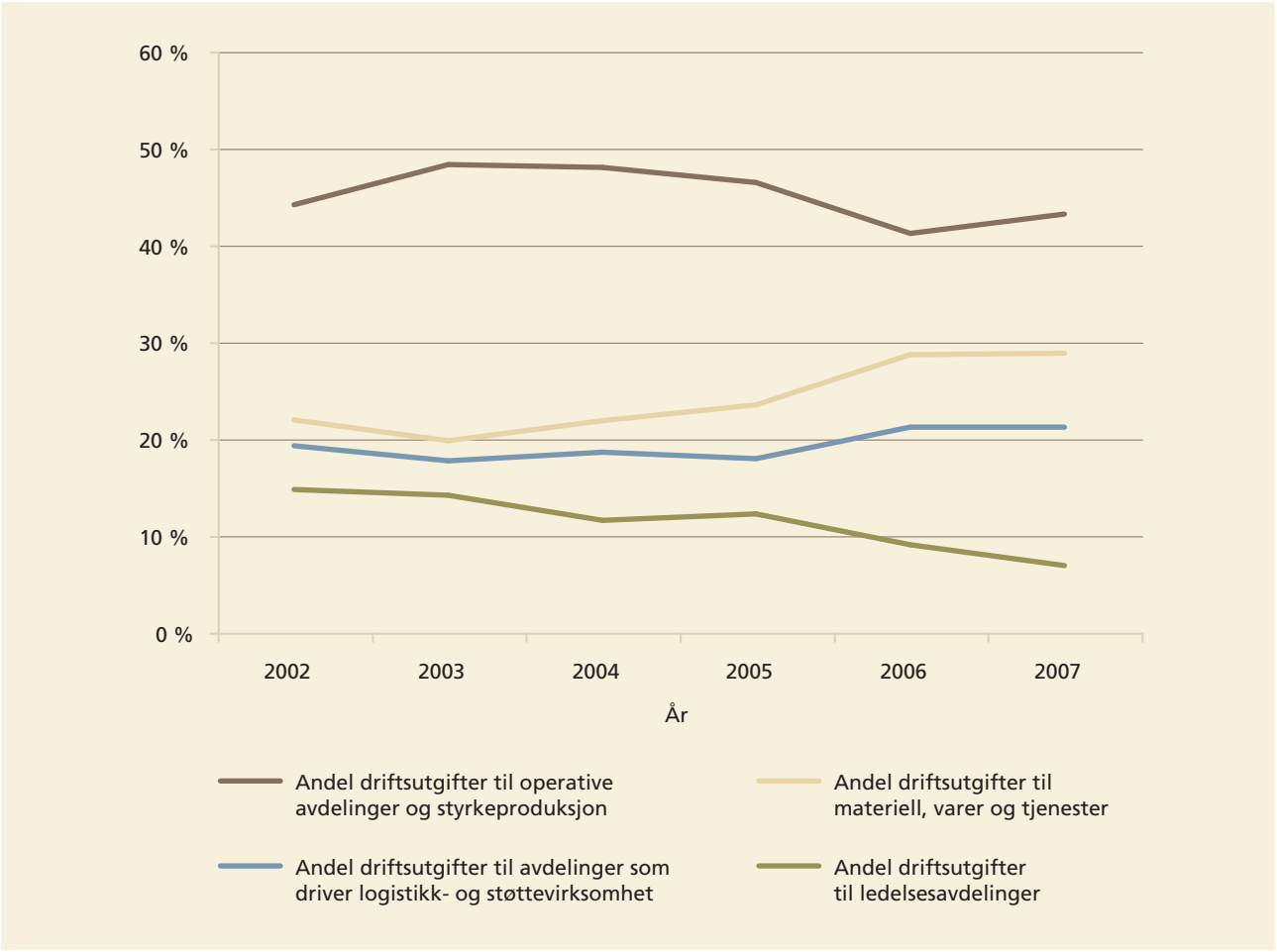
Forsvarets forskningsinstitutt framhever at det er betydelig usikkerhet knyttet til datagrunnlaget for denne analysen.

Figur 6 viser at andelen av driftsutgiftene relatert til avdelinger som er kategorisert som operative, og avdelinger som driver styrkeproduksjon, var 44,1 prosent i 2002 og 43,2 prosent i 2007. Videre viser figuren at andelen driftsutgifter benyttet av avdelinger som driver logistikk- og støttevirksomhet, var 19,2 prosent i 2002 og 21,1 prosent i 2007. Andelen driftsutgifter til materiell, varer og tjenester har økt fra 21,9 prosent i 2002 til 28,8 prosent i 2007.

I intervju 11. juni 2008 opplyste forsvarssjefen at driftsutgiftene til materiell, varer og tjenester har økt i perioden fordi deltakelse i operasjoner i utlandet krever et høyt forbruk av vedlikehold, materiell, varer og tjenester. Nedgangen i andelen driftsutgifter til operative avdelinger og styrkeproduksjon og økning i andel logistikkstøtte fra 2005 til 2006 skyldes blant annet at de regionale støttefunksjonene (RSF) på ca. 1 000 årsverk ble innlemmet i FLO i 2006. Denne organisasjonsendringen førte til økte driftsutgifter i FLO og lavere driftsutgifter i forsvarsgrenene.

63) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 112.
64) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 14–15.

Figur 6 Fordeling av driftsutgifter i Forsvaret på kategoriene operativ virksomhet og styrkeproduksjon, driftsutgifter til materiell, varer og tjenester, logistikk- og støttevirksomhet og ledelse



Kilde: Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus.

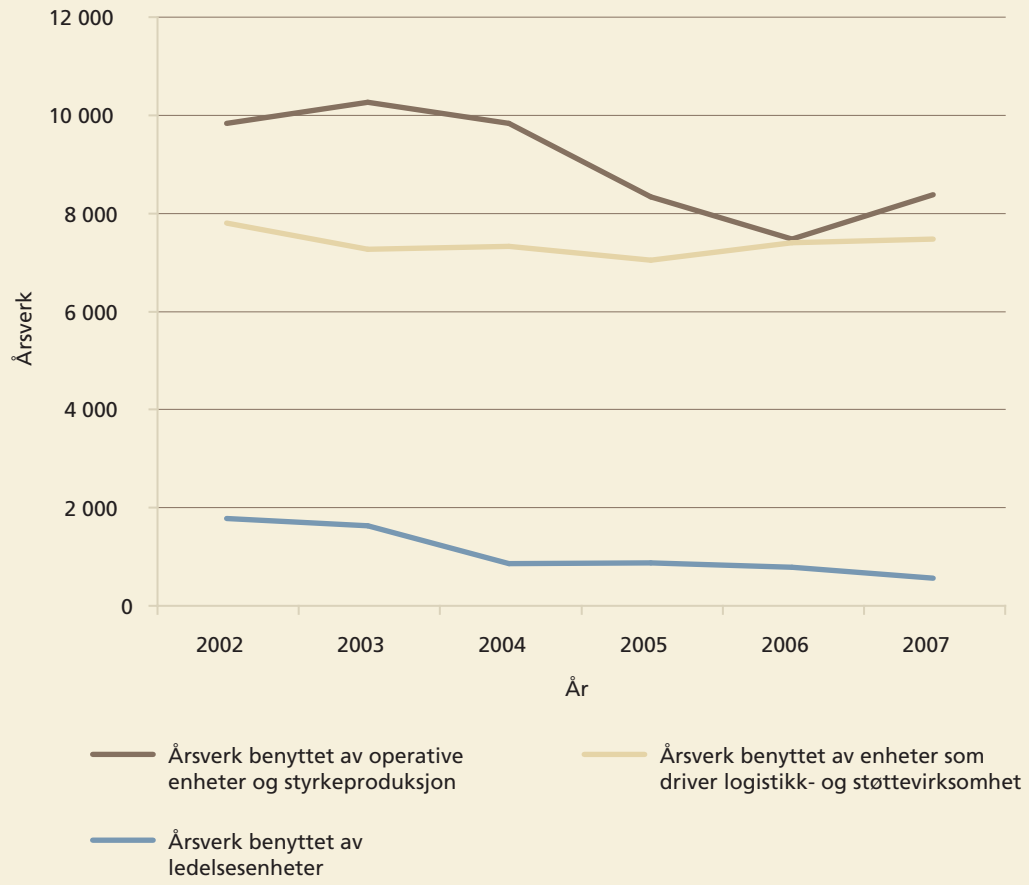
Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus utarbeidet også en analyse av antall årsverk fordelt på de ulike virksomhetsdimensjonene.

Figur 7 viser at antall årsverk benyttet i Forsvarets avdelinger som i hovedsak driver logistikk-/støttevirksomhet, har økt med drøye 400 årsverk i årene 2005–2007. De regionale støttefunksjonene med sine 1 000 årsverk ble som nevnt innlemmet i FLO i 2006. Videre framgår det av figuren at antall årsverk som benyttes av avdelinger som i hovedsak driver operativ virksomhet / styrkeproduksjon, var synkende fram til 2006, men i 2007 har det økt med ca. 900 årsverk.

I Forsvarsdepartementets brev av 19. mai 2008 til Riksrevisjonen framheves det at denne analysen er utarbeidet av Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus, og at Forsvarsdepartementet ikke har gått inn i tallgrunnlaget. Forsvarsdepartementet kan derfor ikke stille seg bak metoden som er benyttet i analysen, eller resultatene som framkommer av analysen. I brev av 27. oktober 2008 fra Forsvarsdepartementet framholder departementet sitt syn og gir uttrykk for at utgiftsfordelingen er interessant, men beheftet med betydelig usikkerhet. Departementet vurderer denne usikkerheten å være så stor at den kan gi et feilaktig bilde av utviklingen. Departementet anbefaler derfor at denne analysen, som er gjennomført av Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus, ikke tas med i rapporten. På bakgrunn av usikkerheten i denne dataanalysen, har ikke denne dannet grunnlag for vurderingene i rapporten.

Sjef FLO er gjort kjent med analysene i regi av Forsvarets forskningsinstitutt. I e-post til Riksrevisjonen 29. september 2008 uttaler FLO at Forsvarets organisasjon har gjennomgått store endringer. FLO mener at det hefter svakheter ved henføring av årsverk til henholdsvis operativ virksomhet og logistikk- og støttevirksomhet. Sporbarheten i den dynamiske utvikling som Forsvaret har gjennomgått er begrenset og fordrer

Figur 7 Fordeling av årsverk i Forsvaret på kategoriene operativ virksomhet og styrkeproduksjon, logistikk- og støttevirksomhet og ledelse



Kilde: Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus.

detaljert innsikt i avdelingenes oppgaver og organisasjon.[65]

Driftsutgiftene i Forsvaret og antall årsverk som er grunnlag for figur 6 og figur 7, framgår i vedlegg 7.1.

Antall årsverk og omfang av eiendom, bygg og anlegg

Ved utgangen av april 2008 hadde Forsvaret en organisasjon som besto av 16 414 årsverk.[66] I St.prp. nr. 48 (2007–2008) anslås det at Forsvaret ved utgangen av 2008 vil ha en organisasjon på i overkant av 16 000 årsverk, mens målet er på 15 000 årsverk. Det skyldes blant annet at strukturens behov for årsverk for å gjennomføre oppgavene har vært større enn forutsatt.[67]

Ifølge St.prp. nr. 42 (2003–2004) skal forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg reduseres til maksimum 3,5 mill. m² innen utgangen av 2008.[68] Av St.prp. nr. 48 (2007–2008) framgår det at Forsvarets bruk av eiendom, bygg og anlegg ved utgangen av 2008 trolig vil ligge noe høyere enn det som var forutsatt.[69]

I intervju 11. juni 2008 opplyste forsvarssjefen at konsekvensen av at Forsvaret ikke når målene innen antall årsverk og eiendom, bygg og anlegg, er at det er behov for likviditetsstyring hvor Forsvaret kutter i utgifter som kan kuttes på kort sikt. Det innebærer å redusere aktivitetsnivået med antall øvelser, seilingsdøgn og flytimer. Ifølge forsvarssjefen kan dette gjøres i ett eller to år, men dersom det gjøres over lengre tid, vil ansatte forlate Forsvaret, og Forsvaret vil få et varig kompetansetap.

Forsvarssjefen påpekte også i intervjuet at full måloppnåelse innen årsverk og eiendom, bygg og anlegg ville fått negative konsekvenser. FLO

65) E-post fra FLO, 29. september 2008.
66) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 37.
67) St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 11.
68) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 112.
69) St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 11.

Tabell 4 Årlig bevilgning, endring gjennom året og samlet bevilgning på kapittel 1760 post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold* for årene 2005, 2006 og 2007 (i mill. nominelle kroner)

År	Bevilgning saldert budsjett	Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer[72]	Omgruppering[73]	Overført fra foregående år	Til disposisjon
2005	7 435	–80,2	–291	-	7 063,8
2006	7 685,6	–270	–820	440,8	7 036,4
2007	7 827,3	–717		929,8	8 040,1
2008	7 693,3			653,4	

kunne for eksempel tatt kjøretøyer fra de ulike lagrene i Nord-Norge og parkert dem utendørs. Da ville man nådd målet om reduksjon i eiendom, bygg og anlegg. Men kjøretøyene skal enten avhendes, gjenbrukes eller selges. Dersom kjøretøyene plasseres ute, skjer det en verdiforringelse, og i tillegg svekkes Forsvarets omdømme.

Forsvarssjefen framhevet også et eksempel på målkonflikten mellom å beholde og videreutvikle kompetanse og å redusere antall årsverk. Aldersammensetningen for personell med kompetanse på å vedlikeholde ubåter tilsier at om fem til ti år vil denne kompetansen forsvinne. Det finnes ikke tilsvarende kompetanse i det sivile arbeidsmarkedet. Rekruttering må skje nå for å få tid til nødvendig opplæring. Det forutsetter i så fall en større årsverksramme nå for senere å kunne være operative på området. Ifølge forsvarssjefen finnes det også en rekke andre små, sårbare kompetansemiljøer i Forsvaret hvor samme problemstilling gjør seg gjeldende.

4.1.4 Utvikling av materiellinvesteringer i årene 2005–2007

Et av hovedmålene i omstillingen av forsvarssektoren har vært å øke ressursene til materiellinvesteringene for å sikre fundamentet for moderniseringen av Forsvaret.[70] Investeringsporteføljen skal realiseres i henhold til gitte budsjettrammer og gitte gjennomføringsoppdrag fra Forsvarsdepartementet.[71]

Bevilgning til materiellinvesteringer for årene 2005, 2006 og 2007

Tabell 4 viser bevilgning, endringer i bevilgning gjennom året, overføring fra foregående år og samlet bevilgning på kapittel 1760 post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold* for årene 2005–2008. Omgruppering mellom poster, som gjennomføres mot slutten av de enkelte årene, framkommer i en egen kolonne.

I både 2005 og 2006 er det gjort omgrupperinger mot slutten av året mellom poster for investering og drift slik at samlet bevilgning til materiellinvesteringer er redusert. Tabell 4 viser også overføringer fra foregående år, jf. bevilgningsreglementet § 5.

Forsvarsdepartementet har besluttet at det i forbindelse med omgrupperingen høsten 2008 vil bli foreslått å flytte midler fra investering til drift for å styrke Forsvarets driftsbudsjett med ca. 250 mill. kroner. Departementet understreker at dette vil gå ut over investeringsprosjektene.[74]

Mindreforbruk på investeringsmidler til materiell

Tabell 5 viser hva Forsvarsdepartementet har rapportert som utgifter og mindreforbruk på kapittel 1760 post 45. Ved beregning av mindreforbruket er det tatt hensyn til endringer i bevilgning gjennom året, blant annet eventuelle omgrupperinger. Tabellen viser at det har vært et mindreforbruk av investeringsmidler til materiell for årene 2005–2007. Det vises for øvrig til Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontroll for budsjettåret 2007, Dokument nr. 1 (2008–2009).

Tabell 5 Forsvarsdepartementets samlede bevilgning, utgifter og mindreforbruk på kapittel 1760 post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold* for årene 2005, 2006 og 2007 (i mill. nominelle kroner)

År	Til disposisjon	Regnskap	Mindreforbruk
2005	7 063,8	6 628,7	435,1
2006	7 036,4	6 157,8	878,6
2007	8 040,1	7 386,7	653,4

70) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 113.
71) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 46.
72) St.prp. nr. 65 (2004–2005), s. 237, jf. Innst. S. nr. 240 (2004–2005), St.prp. nr. 1, tillegg nr. 1 (2005–2006), s. 220, St.prp. nr. 66 (2005–2006), s. 146, St.prp. nr. 69 (2006–2007), s. 116.
73) St.prp. nr. 17 (2005–2006), s. 10 og St.prp. nr. 19 (2006–2007), s. 10.
74) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 19. juni 2008.

Ved behandling av forsvarssjefens årsrapport for 2006 på etatsstyringsmøtet 15. mars 2007 framkom det at det for materiellinvesteringer hadde vært et mindreforbruk på over 800 mill. kroner i 2006. Ifølge brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 var differansen mellom vedtatt budsjett for 2006 og summen av omprioriteringer[75], overføringer og mindreforbruk 1,8 mrd. kroner. På etatsstyringsmøtet 15. mars 2007 framkom også det at investeringsandelen hadde vært gradvis nedadgående og på det tidspunktet lavest siden 1990.[76]

Det framgår av tabell 4 og tabell 5 at samlet for årene 2005–2007 utgjør mindreforbruk og budsjettendringer gjennom året 4,1 mrd. kroner. Av dette utgjør mindreforbruket beregnet etter budsjettendringene, ca. 2 mrd. kroner.

Forsvarssjefen rapporterte ved utgangen av april 2008 at prognosen for materiellinvesteringer for 2008 viste et forventet mindreforbruk på 1,3 mrd. kroner.[77]

Styringsparameteren kontraktuell dekningsgrad måler i hvilket omfang det er inngått kontrakter med leverandører.[78] Ifølge intervju med Forsvarsdepartementet 22. april 2008 gir parameteren en god indikasjon på framtidig omsetningsevne. Ved utgangen av 2007 var kontraheringsgraden 84 prosent for 2008. Ifølge Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen er dette for lavt – den burde vært på omtrent 90 prosent eller høyere.[79]

Kontraheringsgraden for 2008 har gått ned fra 84 prosent ved begynnelsen av året til 71 prosent ved utgangen av april 2008. Ifølge forsvarssjefen burde kontraheringsgraden ved utgangen av april vært over 95 prosent, med tanke på å omsette bevilgningen for 2008. Etter forsvarssjefens vurdering var kontraheringsgraden beregnet ved utgangen av april 2008, på henholdsvis 67 for 2009 og 38 for 2010, også for lav.[80]

75) Revidert nasjonalbudsjett og omgrupperingsproposisjonen.
76) Referat fra etatsstyringsmøtet 15. mars 2007, s. 5 og vedlegg A.
77) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, s. 4.
78) Parameteren måler på bestemte tidspunkt summen av kontraktsfestede forpliktelser, i prosent av planlagt økonomisk ramme, jf. forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 2 2006. Kontraktuell dekningsgrad blir også omtalt som forpliktelsesgrad og kontraheringsgrad.
79) Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, s. 21.
80) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 22.

Nytt konsept for anskaffelse av materielle kapasiteter

Forsvarsdepartementet iverksatte et nytt konsept for framskaffelse av materielle kapasiteter[81] i forsvarssektoren med virkning fra 15. juli 2004.[82] Målet med konseptet var først og fremst å sikre departementet bedre strategisk styring, spesielt tidlig i investeringsprosessen.[83] I konseptet er det særlig lagt vekt på å styrke helhetstenkning, langsiktighet og overordnet kontroll.[84] Innføringen av konseptet medførte endringer i roller og ansvar innenfor investeringsvirksomheten.[85] Det overordnede ansvaret for å framskaffe beslutningsdokumentasjon ble trukket opp på strategisk nivå i Forsvarsdepartementet,[86] og departementet skulle godkjenne alle prosjekter.[87] Etter at departementet har godkjent framskaffelsesløsning (FL)[88] for investeringsprosjektene, gir departementet gjennomføringsoppdrag (GO) til Forsvaret[89], som deretter inngår kontrakter med relevante leverandører.

Årsaker til mindreforbruket av investeringsmidlene

Det er forskjellige oppfatninger av hva som er de viktigste årsakene til at de årlige bevilgningene til materiellinvesteringer ikke er benyttet fullt ut. Nedenfor følger en gjennomgang av disse.

For få beslutningsdokumenter

En av de viktigste årsakene til mindreforbruket i årene 2005–2007 er at det ble utarbeidet for få beslutningsdokumenter, blant annet framskaffelsesløsninger og gjennomføringsoppdrag, på investeringsområdet i 2005 og til dels i 2006. Det bekreftes i intervju med Forsvarsdepartementet 22. april 2008 og i rapportering gjort av forsvarssjefen og sjef FLO.[90]

81) Konseptet omfatter å utarbeide nødvendig beslutningsgrunnlag og å drifte og til slutt å avhende materiell.
82) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets militære organisasjon, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 8. juli 2004. Fullstendig implementering per 1. januar 2005, jf. brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 18. januar 2005.
83) St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Forsvarsdepartementet*, s. 39.
84) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Forsvarsdepartementet*, s. 54.
85) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 47.
86) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 7. mai 2008, s. 5, og 18. januar 2005, s. 2.
87) Iverksettingsbrev til Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåret 2004, vedlegg D Framskaffelse og tilgang til prioritert materiell.
88) Oppdrag om framskaffelsesløsning gis formelt til Forsvarsstaben, og Forsvarsstaben gir oppdraget til det aktuelle kompetansemiljøet i Forsvaret.
89) Materiellplan for perioden 2007–2010, vedlegg D til iverksettingsbrevet til Forsvarets militære organisasjon for 2007, s. 3.
90) Forsvarssjefens resultat og kontrollrapport nr. 2 2005, s. 2 og nr. 1 2006, vedlegg A, s. 6, og Forsvarssjefens årsrapport 2006, vedlegg A, s. 26, og Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – Forsvarssjefens årsrapport – Forsvarets logistikkorganisasjon, 21. januar 2008, s. 9.

Tabell 6 gjengir antall framskaffelsesløsninger anbefalt fra FLO/Investering, antall gjennomføringsoppdrag mottatt fra Forsvarsdepartementet og dessuten summen i kroner for gjennomføringsoppdragene for årene 2004–2007.[91] Tabellen viser at i årene 2004–2006 var verdien av gjennomføringsoppdragene betydelig mindre enn de årlige bevilgningene, jf. tabell 4. Ifølge sjef FLO utgjorde summen av gjennomføringsoppdragene ca. 12 mrd. kroner mindre enn samlet bevilgning disse årene.[92] Summen av gjennomføringsoppdragene bør ifølge intervju med sjef FLO 15. april 2008 og FLO/Investering 21. januar 2008 i gjennomsnitt tilsvare budsjetterte investeringer, det vil si ca. 7 mrd. kroner i året.

Tabell 6 viser også at antall gjennomføringsoppdrag har økt fra 2005 til 2007 samtidig som samlet verdi av gjennomføringsoppdragene har økt, særlig for 2007. Departementet kommenterte i intervju 22. april 2008 at tallene i tabellen viser en positiv trend for antall gjennomføringsoppdrag. I brev av 27. oktober 2008 kommenterer Forsvarsdepartementet at verdien av gjennomføringsoppdragene for et enkelt år ikke har direkte sammenheng med bevilgningen for det samme året, som følge av at det er en forsinkelse på 2–4 år fra et gjennomføringsoppdrag gis og til det fører til leveranser og utbetalinger. Verdien av gjennomføringsoppdragene gir imidlertid en indikasjon på hvor store utbetalinger som vil komme i de påfølgende budsjettårene.

Ved utgangen av april 2008 rapporterte forsvarssjefen at bevilgningen til materiellinvesteringer var større enn det ville være mulig å omsette i 2008. For å omsette bevilgningen i 2008 etterlyste forsvarssjefen nye gjennomføringsoppdrag for prosjekter som kan ha veldig rask og stor omsetning, på få kontrakter. Også for de kommende årene er det ifølge forsvarssjefen nødvendig at FLO tilføres nye gjennomføringsoppdrag så raskt som mulig.[94] I intervju 22. april 2008 var departementet imidlertid av den oppfatning at Forsvaret hadde en oppdragsmengde som burde gjøre det mulig å skape den nødvendige kontraheringshøyden. Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 27. oktober 2008 at flere slike omfattende prosjekter er under planlegging, og at flere av disse prosjektene vil bli lagt fram til godkjenning i Stortinget våren 2009.

Tabell 6 Omfang av fremskaffelsesløsninger og gjennomføringsoppdrag i FLO/Investering

År	Antall FL anbefalt fra FLO/Investering	Antall GO mottatt av FLO/Investering	Sum GO (i mrd. kroner)
2004			2,6
2005		19	2,2
2006	58	48	4,7
2007	39	63	14,1[93]

Kilde: FLO/Investering.

I årsrapporten for 2007 etterlyste forsvarssjefen iverksettelse av flere strukturbærende prosjekter med stor omsetning på få kontrakter,[95] noe som også var signalisert i rapporteringen ved utgangen av april og august i 2007.[96] Ifølge intervju med departementet 22. april 2008 har det vært en målsetting å redusere antall prosjekter, men det har vist seg å være noe vanskelig. Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 27. oktober 2008 at det i praksis har vist seg vanskelig å etablere få store prosjekter samtidig som det tas hensyn til at sammenhengen mellom ytelse, kostnad og tid ivaretas i prosjektet. Et slikt hensyn må ivaretas for å kunne godkjenne prosjekter i tråd med de retningslinjer som er utarbeidet på investeringsområdet. Departementet har imidlertid et fokus på dette, og er i ferd med å gjennomgå porteføljen for å identifisere prosjekter som det kan være hensiktsmessig å slå sammen.

Leverandørforsinkelser

I forklaringene til statsregnskapet for både 2005, 2006 og 2007 opplyste Forsvarsdepartementet at det i stor grad var effektene av leverandørforsinkelser som medførte at investeringsbudsjettet ikke ble brukt i sin helhet disse årene.[97] Ved utgangen av 2007 vurderte forsvarssjefen at usikkerheten var stor med tanke på eventuelle leverandørforsinkelser i 2008.[98]

Manglende overhøyde i prosjektporteføljen

Forsvarsdepartementet uttaler at for å omsette hele det årlige investeringsbudsjettet planlegger departementet med en større portefølje i materi-

91) Tallene for antall framskaffelsesløsninger og gjennomføringsoppdrag er hentet fra *Oversikt over oppdrag om Fremskaffelsesløsning og videre prosess i FLO/Investering* mottatt fra FLO/Investering januar 2008.
92) Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – Forsvarssjefens årsrapport – Forsvarets logistikkorganisasjon, 21. januar 2008, s. 9.
93) Det høye beløpet i 2007 skyldes i hovedsak nye transportfly og nytt sjømålsmissil (NSM).
94) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 17–19.
95) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 25.
96) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 22.
97) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 28. februar 2006, 28. februar 2007 og 2. mai 2008.
98) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 25.

ellplanen[99] enn det budsjettrammene isolert tillater. Det innebærer at summen av godkjente og nye prosjekter under forberedelse overstiger den økonomiske planrammen. Ifølge departementet anses dette for å være et nødvendig tiltak for å kompensere for den erfaringsbaserte glidningen og forsinkelsen som oppstår når prosjekter skal realiseres.[100] Overhøyden i prosjektporteføljen var i årene 2005–2007 på henholdsvis 11, 17 og 15 prosent, beregnet av årlig budsjettramme.[101]

Mangel på igangsatte prosjekter i perioden fra høsten 2003 til 2006 hadde, ifølge intervju med Forsvarsdepartementet 22. april 2008, medført manglende overhøyde i prosjektporteføljen. Forsvarssjefen påpekte i årsrapporten for 2005 at manglende overhøyde i porteføljen hadde gjort at det ikke var tilstrekkelig med nye prosjekter som kunne forseres dersom større forsinkelser oppsto.[102]

Manglende ressurser i Forsvarsdepartementet
Ifølge intervju med Forsvarsdepartementet 22. april 2008 hadde departementet mindre kapasitet og kompetanse enn det som krevdes for å implementere konseptet i 2004 etter intensjonen. Departementet manglet kompetanse innenfor strategisk planlegging av prosjekter og porteføljestyring.[103] Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 27. oktober 2008 at departementet i januar 2006 presiserte rollefordelingen ved materiellanskaffelser.[104] Departementet skal i prinsippet ivareta utarbeidelsen av konseptuell løsning for alle prosjekter, men på grunn av bemannings- og kompetansesituasjonen ble dette begrenset til minimum konseptuell løsning for kategori-1 prosjekter og andre prosjekter av større betydning. Utarbeidelse av konseptuell løsning for mindre sentrale/omfangsrike prosjekter eller prosjekter hvor det konseptuelle grunnlag i større grad anses avklart, ble delegert til Forsvaret. Med bakgrunn i de konseptuelle løsningene utarbeides det fremskaffelsesløsninger. Departementet gir oppdrag til Forsvaret om å utarbeide fremskaffelsesløsninger, med unntak av særlig viktige prosjekter (eksempelvis kampflyprosjektet). I mai 2008 vurderte departementet egen kapasitet og kompetanse til å produsere beslutningsdokumenter som tilfredsstillende, blant annet på grunn av oppretting av flere midlertidige stillinger på investeringsområdet og et eget kompetansehevingsprogram.[105]

Manglende ressurser i FLO[106]
Gjennomføringsevnen i FLO var både i 2006 og i 2007 begrenset av bemanningsproblemer og kompetansetap, spesielt høyt kvalifisert arbeidskraft og spesialister, blant annet på grunn av godt arbeidsmarked og høykonjunktur i næringslivet.[107] Både Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen har uttalt at mangel på personell på fagteknisk og merkantil side i FLO har ført til forsinkelser i prosjektene.[108]

Sjef FLO og FLO/Investering bekreftet i intervju henholdsvis 15. april 2008 og 4. mars 2008 at kapasiteten i FLO/Investering for å gjennomføre materiellinvesteringer har økt noe gjennom oppbemanningen de siste tre årene. Både sjef FLO og FLO/Investering påpekte imidlertid at det fortsatt var mangel på teknisk kompetanse hos både FLO/Systemstyring og FLO/IKT når det gjaldt det behovet for støtte som FLO/Investering hadde. Ifølge FLO/Investering har disse avdelingene levert omtrent 2/3 av det som var avtalt av støtte i 2006 og 2007. Differansen mellom FLO/Investerings behov og hva FLO/Systemstyring og FLO/IKT faktisk klarer å levere, er økende. Ifølge FLO/Investering er det mest kritisk med hensyn til tilstrekkelig teknisk fagkompetanse fra FLO/Systemstyring. I intervju 28. februar 2008 opplyste FLO/Systemstyring at alle kapasitetsområder i avdelingen var underbemannet. Flere fagområder var bemannet på eller svært nær et kritisk nivå, og rekruttering hadde vært vanskelig på grunn av det stramme arbeidsmarkedet. I intervju 4. mars 2008 framhevet FLO/Investering at manglende støtte kan medføre mangelfull oppfølging i test- og verifikasjonsfasen i investeringsprosessen, noe som igjen kan medføre leveringsforsinkelser og høyere levetidskostnader.

99) Materiellplanen er Forsvarsdepartementets planleggingsdokument for å synliggjøre de høyest prioriterte investeringene som følger av den strukturen som Stortinget har vedtatt, og som er konkretisert i iverksettingsbrevet til Forsvaret. Planen beskriver både godkjente og nye prosjekter under forberedelse, jf. materiellplanen for perioden 2007–2010, vedlegg D til iverksettingsbrevet Forsvarets militære organisasjon for 2007, s. 1.
100) Materiellplan for perioden 2007–2010, vedlegg D til iverksettingsbrevet til Forsvarets militære organisasjon for 2007, s. 7.
101) Materiellplan for perioden 2005–2008, vedlegg til iverksettingsbrevet til Forsvarets militære organisasjon for 2005–2008, s. 6, Materiellplan for perioden 2006–2009, vedlegg D til iverksettingsbrevet til Forsvarets militære organisasjon for 2006, s. 7, og Materiellplan for perioden 2007–2010, vedlegg D til iverksettingsbrevet til Forsvarets militære organisasjon for 2007, s. 7.
102) Forsvarssjefens årsrapport 2005, s. 29.
103) Referat fra etatsstyringsmøtet 23. mars 2006.
104) Brev fra departementsråden til forsvarssjefen, 9. januar 2006, s. 2.
105) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 7. mai 2008, s. 5.
106) Allerede i 2005 hevdet FLO at det var avvik mellom de forutsetningene som lå til grunn for Arbeidsgruppe omstillings (AGO) organisering og dimensjonering av FLO/Investering høsten 2004, og den oppdragsmengden som avtegnet seg i materiellplanen. Forsvarsdepartementet ga signal om at FLO skulle dimensjoneres for 150 prosjekter, mens porteføljen i 2005 besto av 280 prosjekter.
107) Iverksettingsbrev for Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåret 2007, 22. desember 2006, s. 34 og Forsvarssjefens årsrapport 2006, 16. februar 2007, s. 12.
108) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mai 2008, s. 2, og Forsvarssjefens årsrapport 2005, s. 29.

Det bekreftet Forsvarsdepartementet i intervju 22. april 2008. FLO/Systemstyring påpekte i intervju 28. februar 2008 at når kvaliteten på arbeidet med levetidskostnadsanalyser (LCC) blir dårligere, kan dette igjen føre til at prosjekter både blir forsinket og fordyrende. Ifølge FLO/Systemstyring er pre-prosjektfasen i prosjektene viktig med hensyn til å komme fram til kostnadseffektive løsninger og løsninger som gir kontroll på framtidige kostnader. Ifølge intervju med Forsvarsdepartementet 22. april 2008 har iverksatte tiltak hatt effekt, men effekten er ennå ikke tilstrekkelig til at utfordringene har latt seg løse på kort sikt.[109]

Reduserte bevilgninger
Forsvarsdepartementet opplyste i intervju 22. april 2008 at vedtaket i Stortinget høsten 2003 ga et forsvarsbudsjett for 2004 som var betydelig lavere enn det Stortingets romertallsvedtak fra 2002 tilsa. Romertallsvedtaket forutsatte en ramme på 118 mrd. kroner for perioden 2002–2005.[110] En umiddelbar konsekvens av det reduserte budsjettet var at et betydelig antall planlagte prosjekter måtte kanselleres, fryses, utsettes eller tilpasses. Departementet måtte planlegge med at budsjettet for 2005 heller ikke ville bidra til at forsvarsbudsjettet kom på nivå med den vedtatte rammen fra romertallsvedtaket. Ifølge departementet var dette en hovedårsak til at investeringsprosessen i perioden fra høsten 2003 til 2006 kom på etterskudd, og det var en hovedforklaring på at det ble utstedt få beslutningsdokumenter i denne perioden. Faktisk bevilgning for langtidsperioden 2002–2005 ble i realiteten rundt 4 mrd. kroner lavere enn vedtatt i 2002. Departementet påpekte videre at konsekvensene av for få igangsatte prosjekter i 2004 og 2005 kom i de påfølgende årene.

Begrensninger i Forsvarets adgang til å inngå kontrakter
For å unngå å investere i materiell som ikke fulgte av den ennå ikke vedtatte langtidsplanen for 2005–2008, innførte Forsvarsdepartementet i februar 2004 begrensninger i Forsvarets adgang til å inngå kontraktuelle forpliktelser.[111] Begrensningene ble ifølge e-post fra FLO til Riksrevisjonen 18. juni 2008 opphevet i april 2005. Ifølge intervju med FLO/Investering 4. mars 2008 var dette en medvirkende årsak til mindreforbruket på investeringsmidler i årene 2005–2006.

109) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mai 2008, s. 2.
110) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), romertallsvedtak II og vedtaksnr. 443.
111) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 17. februar 2004, og brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 22. april 2004.

4.1.5 Gevinstrealisering i FLO

Krav til gevinstrealisering i FLO i perioden 2005–2008
Ifølge intervju med sjef FLO 15. april 2008 regnes gevinst som sparte økonomiske midler som kan brukes til noe annet. Det kan ifølge sjef FLO oppnås på følgende tre måter: 1) ved bruk av mindre ressurser for samme produkt/leveranse – det kan være billigere systemer, forsyninger og tjenester til kunder/brukere av FLO, 2) ved økt produksjon eller økte leveranser med samme ressursinnsats og 3) ved direkte reduksjon i FLOs driftskostnader. Et eksempel på en gevinst er inngåelse av rammeavtaler. Når forsvarsgrenene benytter rammeavtalene og får bedre betingelser, blir gevinsten å regne som innsparing i FLO, selv om innsparingen kommer direkte på kundens budsjett.

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* står det: "Departementet anser det som realistisk, gjennom et bredt spekter av effektiviserings- og rasjonaliseringstiltak, å oppnå årlige, reelle innsparinger på om lag 15 prosent i forhold til et alternativ uten omlegging av FLO, dvs. driftsreduksjoner samlet sett på minimum 600 mill. kr årlig fra 2008, inkludert de samlede driftsreduksjoner knyttet til de regionale støttefunksjonene (RSF), i forhold til reduksjonskravet som er nedfelt i Innst. S. nr. 93 (2003–2004). Dette forutsetter at det potensial som ligger i forslagene til bruk av nye virkemidler, i første rekke offentlig privat partnerskap (OPP), herunder konkurranseutsetting og bortsetting, samt samlokalisering av ledelse og virksomheter, kan utnyttes fullt ut, samt at det i perioden tas i bruk og utnyttes nye løsninger knyttet til informasjonsteknologi."[112] I tilhørende innstilling heter det at det skal vris ressurser fra logistikk- og støttevirksomheten til operativ virksomhet og materiellinvesteringer "i minst den størrelsesorden og med den framdrift proposisjonen legger opp til".[113]

De samlede innsparingskravene til FLO er vist i tabell 7.

Ifølge intervju med Forsvarsdepartementet 17. juni 2008 kom innsparingstiltakene som er beskrevet i andre og tredje linje i tabell 7, i tillegg til Stortingets krav. Gjenstående uttak av gevinster (resteffekt) fra perioden 2002–2005 i forhold til opprinnelig krav på totalt 400 mill. kroner ble i

112) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 108.
113) Innst. S. nr. 234 (2003–2004), s. 8, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Tabell 7 Gevinstkrav til FLO

Stortingets innsparingskrav til FLO 2005–2008, inkludert RSF	600
Gjenstående innsparingskrav fra perioden 2002–2005	300
Etablering av deployerbare logistikk- og støttekapasiteter	125
Ytterligere innsparing	100
Samlet innsparingskrav FLO	**1 125**

Tallene er i mill. 2004-kroner.
Kilde: Intervju med Forsvarsdepartementet, 17. juni 2008.

dialog med Forsvarsstaben høsten 2005 nedjustert til 300 mill. kroner og overført til perioden 2005–2008.[114] Videre kom etableringen av deployerbare logistikk- og støttekapasiteter som skulle skje innenfor FLOs samlede ressursramme og en kostnadsramme på maksimalt 125 mill. kroner. Ettersom Stortingets innsparingskrav på 600 mill. kroner var et minimumskrav, ble det i operasjonaliseringen av de ulike tiltakene strammet noe inn, ifølge intervju med Forsvarsdepartementet 17. juni 2008. Samlet ble innsparingskravet til FLO på 1,1 mrd. kroner, noe som senere er omregnet til 1,4 mrd. 2008-kroner.

Forsvarsdepartementet sier seg i svarbrev av 27. oktober 2008, uenig i at kravene til gevinstrealisering i FLO er blitt innskjerpet av departementet. Det er imidlertid ifølge Forsvarsdepartementet nødvendig å skille mellom de overordnede krav som ble satt i forbindelse med St.prp. nr. 42 (2003–2004) og de operasjonaliserte krav som ble utformet i forbindelse med årlig gjennomføring. De overordnede krav angitt i St.prp. nr. 42 (2003–2004) angir for det første et minimumskrav, da det ble ansett å være et større potensial for effektivisering enn det som var formulert som det overordnede kravet. Videre omfattet ikke det overordnede kravet i St.prp. nr. 42 (2003–2004) etterslepet fra perioden 2002–2005 som det var lagt til grunn skulle realiseres når kravet til minimum 600 mill. kroner ble satt. Kravet ble formulert som et økonomisk krav for å gi forsvarssjefen handlefrihet i gjennomføringen. Dette var også i tråd med forsvarssjefens tilrådning.

Oppnådde effektiviseringsgevinster i FLO i årene 2005–2007

Forsvarsdepartementet informerte i intervju 17. juni 2008 at FLO ved utgangen av 2007 hadde oppnådd en innsparing på 999 mill. kroner, noe som ga en måloppnåelse på 82 prosent i forhold til kravet.

Ifølge intervju med sjef FLO 15. april 2008 er gevinstene oppnådd som følge av tiltak i FLOs helhetlige effektiviseringsplan:

- kombinasjon av at man gjennomfører samme jobben med mindre antall årsverk enn tidligere, og at man øker produksjonen med samme antall årsverk som tidligere
- inngåelse av rammeavtaler – man har for eksempel oppnådd gevinster ved å inngå nye avtaler med leverandører av flytransport og mobiltelefon
- samordnet virksomhet i FLO
- redusert bruk av eiendom, bygg og anlegg – denne gevinsten holdes imidlertid utenfor gevinstberegningen i FLO.

Sjef FLO opplyste i intervjuet at de oppnådde gevinstene ble ansett for å være varige.

Av St.prp. nr. 1 (2007–2008) framgår det at det innenfor FLO i budsjettet for 2008 var lagt til grunn at 90 prosent av det kravet som er satt med hensyn til frigjøring av ressurser, vil være nådd ved utgangen av 2008. Det skal da totalt være frigjort 1,2 mrd. kroner i årlige kostnader/utgifter for FLO inklusiv de regionale støttefunksjonene.[115] Sjef FLO opplyste i intervju 15. april 2008 at det var budsjettert med en effektiviseringsgevinst på 181 mill. kroner i 2008, tilsvarende kravet fra Forsvarsdepartementet.

Endrede forutsetninger for gevinstrealiseringen i FLO i perioden 2005–2008

Det framgår av St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* at det i den videre tilpasningen av FLO skulle vurderes en videreføring og mer målrettet bruk av et vidt spekter av virkemidler, slik at FLO i framtiden i større grad skulle kunne fokusere på kjernevirksomheten. Et sentralt virkemiddel i denne sammenhengen var offentlig-privat partnerskap (OPP), blant annet bortsetting og konkurranseutsetting. Nye tilknytningsformer skulle bli vurdert der det kunne gi økonomiske besparelser, og der det var operativt forsvarlig, og det ble lagt opp til at FLO/Tungt vedlikehold snarest mulig og senest innen utgangen av perioden ble omorganisert til et statlig/privat eid aksjeselskap og skilt ut fra Forsvaret. Videre skulle etablering av et felles integrert forvaltningssys-

114) Jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Om iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*, St.prp. nr. 45 (2000–2001) og St. prp. nr. 55 (2001–2002).

115) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet*, s. 28–29.

tem (FIF) i Forsvaret utgjøre et viktig redskap i den videre omleggingen.[116]

I brev til forsvarssjefen 14. februar 2006 påpekte sjef FLO at disse forutsetningene ikke var innfridd eller virket forsinkende når det gjaldt å nå omstillingsmålene.[117]

Forsvarssjefen opplyste i brev til Forsvarsdepartementet 21. oktober 2006 at sjef FLO ved flere anledninger hadde uttrykt bekymring over muligheten for å nå omstillingsmålene for langtidsperioden 2005–2008. Bakgrunnen var at premissene og virkemidlene i henhold til St.prp. nr. 42 (2003–2004) ikke var til stede eller var endret. Forsvarssjefen meddelte videre at situasjonen i FLO ble oppfattet som alvorlig, og understreket behovet for at Forsvarsdepartementet revurderte gevinstmålet.[118]

Forsvarsdepartementet påpekte i brev 16. november 2006 til Forsvarsstaben at når aktivitetsnivået i forsvarsgrenene økte ut over det som var kjent ved behandlingen av St.prp. nr. 42 (2003–2004), var løsningen ytterligere effektivisering av FLO. Forsvarsdepartementet uttalte videre at aktivitetsnivået på noen områder trolig var blitt lavere enn forutsatt da langtidsplanen 2005–2008 ble utformet, blant annet på grunn av forsinkelser i enkelte sentrale anskaffelsesprosesser. Forsvarsdepartementet opplyste at det ikke kunne se at det var nye forhold med hensyn til forsvarsgrenenes aktivitet som skulle tilsi et redusert krav til effektivisering i FLO. Forsvarsdepartementet tilbakeviste at forutsetningene ved tre tidligere nevnte momentene (FLO/Tungt vedlikehold, konkurranseutsetting og felles integrerte forvaltningssystemer) kunne ha den betydningen forsvarssjefen påsto at de hadde.[119]

I april 2008 uttalte sjef FLO i intervju at Forsvarsdepartementet fremdeles ikke hadde realitetsbehandlet disse endrede forutsetningene. Sjef FLO uttalte videre at det hadde vært mulig med en ekstra innsparing på 210 mill. kroner dersom forutsetningene for gevinstrealiseringen i FLO ikke hadde vært endret.

Forsvarssjefen ga i intervju 11. juni 2008 sin støtte til sjef FLO i dialogen med Forsvarsdepartementet om utfordringene knyttet til gevinstrealisering i FLO. Kravene fra Forsvarsdepartementet til FLO hadde ifølge forsvarssjefen vært meget ambisiøse og urealistiske.

Forsvarets syn på konsekvensene av gevinstkrav til FLO

Sjef FLO opplyste i intervju 15. april 2008 at han hadde forståelse for at det gjenstående kravet på 300 mill. kroner fra perioden 2002–2005 ble overført til perioden 2005–2008. Sjef FLO etterlyste imidlertid sporbarheten til at gevinstkravet på 900 mill. kroner er endret til 1,4 mrd. kroner. En gjennomføring av gevinstkravet på 1,4 mrd. kroner vil ifølge sjef FLO føre til at FLO må gjennomføre tyngre strukturmessige tiltak, og konsekvensen vil være at FLO ikke vil klare å levere i henhold til kundenes behov.

Etter sjef FLOs vurdering ser det ut til at økningen i gevinstkravet fra 900 mill. kroner til 1,4 mrd. kroner i liten grad er reflektert i konkrete tiltak. Når forutsetninger og virkemidler for omstillingen i tillegg endres i negativ retning, vil dette få negative konsekvenser for FLOs kapasitet til å understøtte den operative virksomheten. Ifølge intervju med sjef FLO har dette ført til en ubalanse mellom Forsvarets operative strukturs behov for logistikkstøtte og FLOs kapasitet til å møte dette behovet. Ubalansen økte i løpet av 2007 fordi aktiviteten i forsvarsgrenene og omfanget av investeringene økte mens det fortsatt var krav til effektivisering av FLO.

Forsvarssjefen opplyste i intervju 11. juni 2008 at konsekvensen av at FLO ikke er dimensjonert til å støtte forsvarsgrenene tilstrekkelig logistikkmessig og merkantilt, blir at FLO må prioriterere og sikre leveransene til pågående operasjoner i utlandet. Dette får konsekvenser for virksomheten hjemme og FLOs muligheter til å støtte forsvarsgrenene.

4.2 FLOs understøttelse av Forsvaret med forsyninger og vedlikehold

FLO har ansvaret for alt materiell i Forsvaret, fra anskaffelse til avhending. FLO leverer også et bredt spekter av tjenester, blant annet transport av personell og gods, avansert databehandling og teknologisk rådgivning.[120]

116) St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008*, s. 105–108 og 116.
117) Brev fra FLO til Forsvarssjefen, 14. februar 2006 (Premisser for FLOs videre omstilling og utvikling i perioden 2006 til 2008).
118) Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 21. september 2006 (Videre omstilling og utvikling av Forsvarets logistikkorganisasjon i perioden 2006 fram mot 2009).
119) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 16. november 2006 (Omstillingen i Forsvarets logistikkorganisasjon – merkostnader som følge av bortfall av virkemidler).
120) http://www.mil.no/flo/start/article.jhtml?articleID=73137, lesedato 19. august 2008.

FLOs oppgaver er blant annet å understøtte forsvarsgrenene med forsyninger og vedlikehold. Det utarbeides årlig en leveranseavtale mellom FLO og generalinspektørene for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet.[121] Leveranseavtalen er en gjensidig forpliktende avtale om hva FLO skal levere av forsyninger og vedlikehold det enkelte år, og til hvilken pris.[122] Forsvarsgrenene forplikter seg til å ta ut det av vedlikehold og forsyninger som er beskrevet i avtalen. For en nærmere beskrivelse av de relevante avdelingene i FLO, se vedlegg 7.2.

FLOs leveranser skjer gjennom horisontal samhandel, hvor FLO er leverandør og forsvarsgrenene bestillende kunde. Horisontal samhandel praktiseres på ulike måter. Noe er transaksjonsbasert, hvor FLO eksempelvis mottar betaling for faktisk utført arbeid eller levert vare. I tillegg er en del av leveranseavtalen såkalt overordnet horisontal samhandel, som deles i faste og variable kostnader.[123]

Nedenfor følger en gjennomgang av i hvilken grad FLO overholder leveranseavtalene med Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, og på hvilket grunnlag leveranseavtalene inngås.

4.2.1 FLOs understøttelse av Hæren

I hvilken grad ble leveranseavtalen for 2006 og 2007 overholdt?

FLOs leveranser av forsyninger

Det materiellet som FLO har forsyningsansvar for, skal leveres i henhold til fastsatte frister. I leveranseavtalen angis overordnede leveringstider for ulike typer anskaffelser. Mer konkrete frister for de ulike leveransene framgår av EDBRM.[124] Når kunden ber om at FLO skal anskaffe en vare, setter kunden en prioritet for anskaffelsen. Fristen i EDBRM er at bestillinger som er gitt prioritet 1–3 skal leveres innen 2 dager, prioritet 4–8 innen 4 dager, mens prioritet 9–15 skal leveres innen 14 dager.[125]

Tabell 8 viser at om lag 20 prosent av artiklene i EDBRM i 2006 og 2007 ikke ble levert fra FLO innen fristen som var angitt i EDBRM. Litt over 10 prosent av artiklene ble levert med en forsinkelse på mellom 1 og 14 dager, mens om lag 2 prosent av artiklene ble levert med 91 dagers forsinkelse eller mer. Forsyninger av personlig bekledning og utrustning (PBU) inngår ikke i analysen. FLO/Forsyning har i intervju 28. januar 2008 uttalt at det ble utlevert 17 455 satser (uniformsett) med personlig bekledning og utrustning i 2007. Tallene i tabell 8 inkluderer imidlertid ikke disse leveransene, ettersom bestillings- og leveringsdato ikke føres i EDBRM.

FLO/Forsyning har i intervju 28. januar 2008 uttalt at leveringstidene i 2006 og 2007 i hovedsak ble overholdt. Det ble imidlertid presisert at det hadde vært visse unntak, særlig for nytt materiell (blant annet reservedeler) og for området personlig bekledning og utrustning. Det bekrefter gjennomgangen av de kvartalsvise oppfølgingsmøtene i 2006. Det har imidlertid vært en bedring i løpet av 2007, selv om det også i løpet av 2007 framkom at manglende leveranser av personlig bekledning og utrustning førte til at kundene i enkelte tilfeller hadde kjøpt inn artikler selv. FLO/Systemstyring presiserte at det strider mot Direktiv for materiellforvaltning, og at FLO ikke tar ansvar for slikt materiell.[126]

Da leveransene for 2007 ble oppsummert på det fjerde kvartalsvise oppfølgingsmøtet, ble det fra Forsvarets spesialkommando / Hærens jegerkommandos side konkludert med at FLO ikke hadde levert tilfredsstillende. Det ble påpekt at det var kritisk kapasitet innen en rekke områder, og at FLO hadde en uensartet prioritering av Hærens ulike avdelinger. FLO/Produksjons base i Østerdalen Garnison var heller ikke dimensjonert i

Tabell 8 Andel artikler fra FLO til Hæren i 2006 og 2007 som er levert innen fristen, og hvor mye forsinket de øvrige artiklene ble levert, tall i prosent

År	Innen fristen	1–14 dager forsinket	15–90 dager forsinket	91 dager eller mer forsinket
2006	81,6	10,5	5,6	2,4
2007	79,2	11,3	6,6	2,8

Kilde: EDBRM.

121) Sjef FLOs retningslinjer for den horisontale prosessen 2008, versjon 2, datert 20. februar 2007.
122) http://www.mil.no/flo/start/aktuelt/article.jhtml?articleID=115648
123) http://www.mil.no/flo/start/aktuelt/article.jhtml?articleID=115648
124) EDBRM er nærmere omtalt i metodekapitlet.
125) Brev fra FLO/Forsyning til Riksrevisjonen, 3. april 2008.
126) Referat fra kvartalsmøte 2/2007 mellom Hæren og FLO 21. juni 2007, s. 6.

Tabell 9 Antall verkstedtimer levert fra FLO til Hæren i 2006 og 2007

År	Avtalt i leveranseavtale	Leverte timer fra FLO	Leverte timer fra sivile tjenesteleverandører	Sum leverte timer
2006	150 000	156 176	5 781	**161 957**
2007	165 000	180 472	14 911	**195 383**

Kilde: EDBVT.

samsvar med det økte behovet i Hæren, noe som særlig fikk konsekvenser på områdene innkjøp av driftsmateriell, verkstedkapasitet og våpenvedlikehold.[127]

Hærens styrker oppsummerte 2007 med at materielltilgjengeligheten hadde vært bra for alle materiellkategorier med unntak av stridsvognene Leo 1 og 2.[128] Allerede 16. januar 2007 ble det varslet at dette ville bli et problemområde for 2007, og i april ble en betydelig andel av stridsvognene meldt ikke operative på grunn av delemangel.[129]

Også generalinspektøren for Hæren oppsummerte leveransene i 2007. I brev til FLO ble det påpekt at det hadde vært problemer med blant annet forsyning av personlig bekledning og utrustning, materiellvedlikehold og innkjøp/anskaffelser.[130] Også i første del av 2008 påpekes det fra Hærens side som et problem at det kan ta lang tid fra bestilling til levering av materiell. Generalinspektøren opplyste i brev til FLO at saksbehandlingstiden i FLO var for lang, og at den ofte var lengre enn kravene på 6–12 måneder i leveranseavtalen. Det ble vist til flere eksempler, blant annet patruljetelt som ble levert 18 måneder etter bestilling, og fallskjermer som ble levert 14 måneder etter bestilling. Ifølge generalinspektøren er dialogen og tilbakemeldingene fra FLOs side varierende, og det brukes unødvendig mye tid på å følge opp anskaffelser.[131]

FLOs leveranser av vedlikehold

I leveranseavtalen for 2007 går det fram at FLO skal være totalleverandør av verkstedstjenester til Forsvaret. Ved underkapasitet vil FLO henvise til eller kjøpe kapasitet fra andre offentlige og/eller sivile leverandører dersom dette er nødvendig.[132]

127) Referat fra kvartalsmøte 4/2007 mellom Hæren og FLO 24. januar 2008, s. 5–6.
128) Referat fra kvartalsmøte 4/2007 mellom Hæren og FLO 24. januar 2008, s. 6.
129) Det ble påpekt at det er opptil to års ledetid for reservedeler, og allerede i april 2007 var det for få reservedeler tilgjengelig ved FLOs verksteder. Referat fra kvartalsmøte 1/2007 mellom Hæren og FLO, 23. april 2007, s. 2.
130) Brev fra Generalinspektøren for Hæren til FLO, 8. februar 2008.
131) Brev fra Generalinspektøren for Hæren til FLO, 8. februar 2008, s. 4.
132) Leveranseavtale for 2007 mellom Generalinspektøren for Hæren og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, versjon 1.1, s 19.

Det innebærer at antall timer som eventuelt må kjøpes av sivile leverandører, er tatt med i forpliktelsesbildet i leveranseavtalen.

Planlegging, styring og oppfølging av verkstedriften gjøres i EDBVT (EDB i vedlikeholdstjenesten). EDBVT ble tatt i bruk ved Hærens verksteder i 1992 og brukes i dag ved mange av FLOs tekniske verksteder.[133]

Tabell 9 viser at FLO overholdt vedlikeholdsforpliktelsene i leveranseavtalen med Hæren i både 2006 og 2007. FLO leverte i 2007 33 426 timer mer enn i 2006, tilsvarende en økning på ca. 21 prosent. FLO sto for 73 prosent av denne økningen. Antall sivile verkstedtimer økte med 9 130 timer. Tabell 9 viser at leveranser fra sivile tjenesteleverandører fortsatt utgjør en forholdsvis liten del av det totale vedlikeholdsarbeidet mot Hæren.

FLO/Produksjon og generalinspektøren for Hæren har i intervju 24. januar og 6. mars forklart at FLOs økte leveranser i 2007 var nødvendig for å få Telemarkbataljonen klar til Nato Response Force (NRF) 8-oppdraget våren 2007.

Tall fra EDBVT viser også at verkstedene i FLO i 2007 brukte en større andel av tiden mot Hæren enn mot de andre forsvarsgrenene, jf. tabell 10. Mens andelen i 2006 var på om lag 74 prosent, var den i 2007 på 80 prosent. Det kan trolig forklare noe av økningen av timer levert til Hæren. I tillegg har, som vist i tabell 9, antall timer kjøpt fra sivile verksteder økt.

Tabell 10 Andel av tid registrert i EDBVT brukt mot Hærens avdelinger versus andre forsvarsgrener

Fordeling av tid per år	2006	2007
Andel av total tid registrert mot Hærens avdelinger	74	80
Andel av total tid registrert mot øvrige forsvarsgrener	26	20
Sum i prosent	**100**	**100**

Tall i prosent.
Kilde: EDBVT.

133) Brev fra FLO/Produksjon til Riksrevisjonen, 5. juli 2007, s. 5.

FLO/Systemstyring har i intervju 12. februar 2008 opplyst at FLOs understøttelse av den omfattende aktivitetsøkningen til Hæren i 2007 delvis gikk ut over leveransene til de andre forsvarsgrenene, spesielt Heimevernet og Forsvarets kompetansesenter for logistikk (FKL). Det ble blant annet vist til at Heimevernet måtte frakte kjøretøy over hele Østlandet for å få gjennomført vedlikehold hos sivile tjenesteleverandører på grunn av manglende kapasitet i FLO. Generalinspektørene for Sjøforsvaret og Luftforsvaret har i intervju henholdsvis 11. og 14. mars uttalt at de økte leveransene til Hæren ikke gikk ut over FLOs leveranser til deres forsvarsgrener.

En gjennomgang av referatene fra de kvartalsvise oppfølgingsmøtene viser at vedlikeholdskapasiteten i FLO ikke var tilstrekkelig til å møte Hærens behov i 2006 og 2007. For eksempel ble det i juni 2007 vist til at Hæren hadde 40 mill. kroner tilgjengelig dersom FLO kunne levere flere timeverk. På dette tidspunktet lå allerede uttaket av vedlikeholdstimer over nivået i leveranseavtalen.[134]

Hæren ble sommeren 2007 oppfordret av FLO til å følge Heimevernets eksempel og senke aktivitetsnivået og utsette aktiviteter der det var mulig.[135] Generalinspektøren for Hæren har i intervju 6. mars 2008 opplyst at Hæren har imøtekommet dette, og at økningen i materiellmengden relativt sett har vært mindre enn forventet i en tid med oppbemanning av Hæren og økte oppdrag i forbindelse med operasjoner i utlandet. Ifølge generalinspektøren vil misforholdet mellom FLOs kapasitet og Hærens behov for vedlikehold forverre seg i og med at Hæren fortsatt vokser og det innføres en ny utdanningsmodell for å ivareta oppgaver knyttet til operasjoner i utlandet, hvilket tilsier økt materiellbruk.

1. tertial 2008

Forsvarssjefens rapportering for 1. tertial 2008 viste at det hadde vært en svikt i leveransene når det gjaldt Hærens behov, og Hæren rapporterte at materiellet ikke var tilgjengelig grunnet påvente av vedlikehold, særlig for pansrede kjøretøy.[136]

Hæren hadde imidlertid tatt ut flere vedlikeholdstimer fra FLO enn det FLO gjennom leveranseavtalen hadde forpliktet seg til. Det het i rapporteringen at FLO ikke hadde kapasitet til å opprettholde den høye produksjonen, og at sivil verkstedkapasitet ikke ville være tilgjengelig for å dekke gapet. Samtidig hadde ikke Hæren selv bidratt med de vedlikeholdstimene de, med bistand fra FLO, skulle utføre. Som følge av disse forholdene rapporteres det at det er stor sannsynlighet for en baugbølge av utsatt vedlikehold og påfølgende lav materiellilgjengelighet etter 2. kvartal 2008.[137]

På hvilket grunnlag inngås leveranseavtalene?

Gjennomgangen av de kvartalsvise oppfølgingsmøtene viste at vedlikeholdskapasiteten i FLO var en utfordring både i 2006 og i 2007. Likevel viste analysene av EDBVT at FLO overholdt sine forpliktelser i leveranseavtalene for begge årene. For å forklare dette er grunnlaget for inngåelsen av leveranseavtalene undersøkt.

Forsyninger

Generalinspektøren for Hæren har i intervju 6. mars 2008 opplyst at det er Hærens behov som er styrende for omfanget av forsyninger. Det ble imidlertid pekt på at Hæren er underfinansiert og derfor må forsøke å presse prisene på leveransene fra FLO.

FLO/Forsyning har i intervju 28. januar 2008 opplyst at det var et stort sprik mellom de økonomiske prognosene til generalinspektøren for Hæren og FLO ved forhandlingene til leveranseavtalen for 2006. Spriket skyldes imidlertid ikke omfanget av leveransene, men hvilken pris Hæren skulle betale for disse. Ifølge FLO/Forsyning var det større samsvar mellom generalinspektøren for Hæren og FLO om de økonomiske rammene for leveranseavtalen for 2007. Hærens økonomi og de ulike avdelingenes behov var imidlertid ikke tilstrekkelig avstemt. Det førte ifølge FLO/Forsyning til at flere avdelinger i Hæren ikke var tilfreds med den mengden materiell som ble levert.

Vedlikehold

Leveranseavtalen mellom FLO og generalinspektørene inngås ifølge intervju med sjef FLO 15. april 2008 på bakgrunn av FLOs kapasitet og kundenes behov. Sjef FLO understreket likevel at FLO ikke forplikter seg til å levere mer enn hva som anses som mulig. FLO må nemlig ta hensyn til de langsiktige forpliktelsene det er å ansette

134) Referat fra kvartalsmøte 2/2007 mellom Hæren og FLO 21. juni 2007, s. 2.
135) Referat fra kvartalsmøte 2/2007 mellom Hæren og FLO 21. juni 2007, s. 1.
136) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 25
137) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 25.

flere, siden dette binder opp lønnskostnader.[138] Generalinspektøren for Hæren har i intervju 6. mars 2008 opplyst at det er FLOs kapasitet som bestemmer antall vedlikeholdstimer som inngår i leveranseavtalen.

Sjef FLO bekreftet i intervjuet at avstanden mellom FLOs kapasitet og Hærens behov for vedlikehold er for stor. Generalinspektøren for Hæren hevdet i intervju at det ikke er noen tvil om at verkstedkapasiteten i FLO er underdimensjonert, både på generelt grunnlag og innenfor spesielle materiellkategorier. FLO har delvis løst dette ved å sette bort en del oppdrag til sivile verksteder, men denne løsningen medfører en betydelig merkostnad for Hæren.

Årsaker til ubalansen mellom FLOs kapasitet og Hærens behov

FLO/Systemstyring har i intervju 12. februar 2008 gjort rede for årsakene til ubalansen mellom FLOs kapasitet og Hærens behov. Følgende årsaker ble oppgitt:

- Det er manglende merkantil kapasitet innen FLO/Forsyning og FLO/Investering til å kjøpe materiell i forbindelse med investeringsprosjekt og med ordinære driftsanskaffelser. Dette ble imidlertid bedre i løpet av 2007 blant annet som følge av oppbemanning i FLO/Investering, se også kapittel 4.1.4.
- Det er manglende kapasitet hos tekniske saksbehandlere i FLO/Systemstyring. Denne situasjonen hadde forverret seg gradvis i perioden 2005–2008. Som et eksempel var bemanningen på FLO/Systemstyring seksjon for landkapasiteter blitt tildelt oppgaver som tilsvarte en minimumsbemanning på 150 stillinger (inkludert personale avgitt til operasjoner i utlandet og personale beordret til utdanning). Per februar 2008 var det imidlertid bare 91 ansatte i seksjonen.
- Det er manglende kapasitet i FLO/Produksjon og FLO/Tungt vedlikeholds verksteder og lav tilgjengelighet på sivil kapasitet der Hæren er lokalisert. I FLO/Produksjons base i Østerdalen, hvor Telemarkbataljonen er lokalisert, rapporteres det om kapasitetsutfordringer på områdene depot, verkstedkapasitet og ammunisjonshåndtering.

Kapasitetsproblemene kompliseres ifølge FLO/Systemstyring ytterligere ved at tendensen de senere årene har vært at det er stadig flere systemer som skal forvaltes, at det er skarpere operasjoner i utlandet, og at det er økte operative krav til gamle materiellsystemer som var anskaffet for et annet scenario og et annet klima.

Andre årsaker som ble oppgitt i intervju med FLO/Forsyning 28. januar 2008, var manglende avklaring mellom generalinspektøren for Hæren som kunde og kapittelansvarlig og brukerne av forsyningene i Hærens avdelinger. Ifølge FLO/Forsyning hadde brukerne et større behov og andre forventninger til leveransene fra FLO enn det generalinspektøren hadde mulighet til å finansiere. I tillegg ble det påpekt at flere av forutsetningene som lå til grunn for omstillingen av FLO, har falt bort.[139]

I en oppsummering av leveransene i 2007 har generalinspektøren for Hæren i brev til FLO uttrykt at utfordringene i FLO ikke vil kunne løses uten tiltak på bemanningssiden.[140]

Konsekvenser av ubalansen

I intervju 6. mars 2008 har generalinspektøren for Hæren utdypet at manglende kapasitet i FLO medfører at Hæren ikke får vedlikeholdt alt materiell tilfredsstillende, og at etterslep skyves fra ett år til neste. Konsekvensen av dette er at det krever en større innsats å hente materiell ut fra lager for å bygge nye strukturelementer eller rullere materiell inn i stående avdelinger. Videre blir det dyrere å sette i stand igjen materiellet som har stått lagret. Det viser seg også at materiellet er mer utsatt og krever mer vedlikehold den første tiden det er i bruk. Sjef FLO uttalte i intervju 15. april 2008 at styrkeprodusentene, som har ansvar for å avsette midler til å vedlikeholde strategisk lagret materiell, i praksis viser liten vilje til å gjøre dette.

Generalinspektøren for Hæren opplyste at det var et vedlikeholdsetterslep på ca. 20 000 timeverk ved utgangen av 2007, noe som var større enn tidligere antatt. Generalinspektøren uttalte at denne utfordringen ville vedvare i 2008, og at "det er vesentlig at FLO øker vedlikeholdskapasiteten i tråd med utviklingen og veksten i Hæren i tiden framover".[141] FLO/Systemstyring har imidlertid i intervju 12. februar 2008 uttalt at vedlikeholdsbehovet har vært stabilt siden 2006, og at det skyldes

138) I 2005 erfarte FLO at Hæren, på grunn av lavere bevilgning som følge av merforbruket i 2004, ikke holdt sin del av leveranseavtalen. Det førte til at FLO satt igjen med varer på lager, manglende oppdrag til vedlikehold og manglende inntjening gjennom horisontal samhandel.

139) Det ble blant annet vist til at omorganiseringen av forsyningstjenesten medførte en reduksjon fra tre til ett lagernivå ved at sentral- og regional-lagrene ble nedlagt. Ifølge FLO/Forsyning var det forutsatt at man skulle samle lagrene og med det oppnå stordriftsfordeler, noe som ikke har skjedd.

140) Brev fra Generalinspektøren for Hæren til FLO 8. februar 2008, s. 5.

141) Brev fra Generalinspektøren for Hæren til FLO 8. februar 2008, s. 2.

at det ikke er satt av midler til vedlikeholdet av lagret materiell, bare til materiellet i daglig bruk.

Forsvarssjefen har påpekt at FLO mangler nødvendig kapasitet innen merkantil og fagteknisk støtte. Dette omtales som kritisk, spesielt på lang sikt, fordi materiellet gradvis forvitrer uten nødvendig støtte til vedlikehold og oppgradering av strukturen.[142] Generalinspektøren for Hæren har i intervju 6. mars 2008 utdypet at problemene forsvarssjefen påpeker, påvirker den tekniske fagkompetansen på flere områder i Hæren.

En annen konsekvens som framheves av generalinspektøren som følge av manglende kapasitet hos FLO, er at Hæren ikke alltid har nok eller identisk treningsmateriell tilpasset det som brukes i operasjoner i utlandet, noe som fører til manglende samtrening.

4.2.2 FLOs understøttelse av Sjøforsvaret

I hvilken grad ble leveranseavtalen for 2007 overholdt?

Leveranseavtalen mellom FLO og generalinspektøren for Sjøforsvaret for 2007 inneholdt blant annet overordnet horisontal samhandel, en vedlikeholdsplan og en bekledningsbok.[143] I tillegg inneholdt avtalen transaksjonsbasert horisontal samhandel inngått på lavere nivåer[144] som skulle bestemmes av faktisk forbruk og aktivitet.[145]

Det framgår av leveranseavtalen at FLO var pålagt å yte tjenester til generalinspektøren for Sjøforsvaret som i 2007 skulle bli 15,6 mill. kroner billigere enn i 2006. 5,6 mill. kroner var for tjenester som ble finansiert over overordnet horisontal samhandel. De resterende 10 mill. kronene skulle oppnås gjennom å redusere kostnadene for de transaksjonsbaserte tjenestene, blant annet gjennom å erstatte leid arbeidskraft med oppbemanning i FLO/Tungt vedlikehold.

Generalinspektøren for Sjøforsvaret opplyste i intervju 11. mars 2008 at områdene vedlikehold, bekledning og transaksjonsbasert horisontal samhandel på nivåene sjef Kysteskadren, sjef Sjøforsvarets skoler og sjef Kystvakten (nivå 3, 4 og 5) ble gjennomført i tråd med leveranseavtalen.

Hvorvidt FLO oppfylte sin del av avtalen knyttet til overordnet horisontal samhandel, er det ifølge generalinspektøren for Sjøforsvaret vanskeligere å kontrollere. Årsaken er at det ikke er etablert kontroll- og oppfølgingsrutiner som sporer finansiering av detaljpostene.[146]

De forventede kostnadsreduksjonene mot Sjøforsvaret kunne ifølge FLO ikke fullt ut realiseres i 2007, noe som resulterte i at det økonomiske omfanget av leveranseavtalen ble redusert.[147] Generalinspektøren for Sjøforsvaret viste i intervju 11. mars 2008 til at FLO for eksempel skulle erstatte kostbar innleid arbeidskraft med egen arbeidskraft (oppbemanne). Dette ble imidlertid vanskelig å gjennomføre da det sommeren 2007 ble innført ansettelsesstopp i FLO.

Utfordringer knyttet til FLOs leveranser til Sjøforsvaret i 2007

På kontaktforummøtet 9. januar 2007 ble leveransesituasjonen fra FLO til Sjøforsvaret på kort sikt gjennomgått.[148] FLO presenterte at leveranseevnen overfor Sjøforsvaret var redusert av tre ulike årsaker: store personellvakanser[149], manglende systemunderstøttelse på flere områder og prosesser og prosedyrer som ikke var optimale. Konklusjonene på FLOs presentasjon i møtet 9. januar 2007 var blant annet følgende:

- FLO kunne på kort sikt understøtte Sjøforsvaret innen alle oppdrag knyttet til å drift og klargjøring til operasjoner i utlandet og deler av oppdrag knyttet til materiellinvesteringer.
- FLO kunne ikke understøtte realiseringen av effektiviseringskravene eller leveransebehov for øvrig drift.
- Forsvarlig forvaltning var ikke mulig å reetablere i løpet av 2007.
- Støtte til omstilling, LOS-programmet med videre og understøttelse av fredsmessig drift og styrkeproduksjon ble nedprioritert.

Generalinspektøren for Sjøforsvaret opplyste i intervju 11. mars 2008 at det ikke var akseptabelt at understøttelsen fra FLO ble fastsatt uten at dette ble avstemt i dialog mellom sjef FLO og generalinspektøren. Etter kontaktforummøtet 9. januar ble det derfor lagt inn en omforent

142) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 7.
143) Disse var prissatt til henholdsvis 232 mill. kroner, 50 mill. kroner og 60 mill. kroner.
144) Lavere nivåer utgjør nivå 3, 4 og 5. Nivå 3 utgjør i Sjøforsvaret sjef for Kysteskadren, sjef Forsvarets skoler og sjef Kystvakten mens nivå 4 og 5 utgjør fartøy/avdelinger eller liknende under disse tre. Hentet fra leveranseavtalen mellom generalinspektøren for Sjøforsvaret og FLO 2007, s. 4.
145) For planleggingsformål ble omfanget estimert å være 385 mill. kroner.
146) Dette ville uansett være meget vanskelig å etablere da overordnet kostnadsmatrise i realiteten har til hensikt å sikre finansiering av FLOs kapasitetskostnader og ikke er en leveranse i seg selv.
147) Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – Forsvarssjefens årsrapport – Forsvarets logistikkorganisasjon, 21. januar 2008, s. 4.
148) Kontaktforum ble opprettet i forbindelse med inngåelse av leveranseavtalen for 2007.
149) I forhold til oppsettingsplanen var bemanningsgraden i FLO/Systemstyring/Maritime kapasiteter på 75 prosent, i FLO/Forsyning/Materiellstyring 50 prosent og FLO/Produksjon/Base Bergen 84 prosent.

beskrivelse av prioriteringer i leveranseavtalen. Dette punktet sikret nødvendig understøttelse også til realiseringen av effektiviseringskravene og leveransebehov for øvrige driftsoppdrag, og det ble dermed akseptert av Sjøforsvaret.

I kontaktforummøtet 27. august 2007 ble det presisert at prognosene for FLO i 2007 var negative, og at sjef FLO ville treffe tiltak som ville få konsekvenser for leveranseevnen. "Et merforbruk på kapittelet er ikke akseptabelt og har prioritet foran leveranseevnen og kundenes behov."[150] Generalinspektøren for Sjøforsvaret framhevet i intervju 11. mars 2008 at det ble igangsatt stans i innkjøp av reservedeler til lager for å bøte på dette, noe som på et senere tidspunkt vil gi reduksjon i etterforsyningsevnen. Videre ble det iverksatt ansettelsesstopp og reduksjon i årsverksrammen i FLO, noe som forsterket en leveransesvikt ytterligere og vanskeliggjorde oppbemanning av kritiske områder.

I brev av 31. oktober 2007 sendte generalinspektøren for Sjøforsvaret en bekymringsmelding til forsvarssjefen om FLOs manglende evne til å understøtte Sjøforsvarets struktur. Her står det at "det er med meget stor bekymring jeg som styrkeprodusent får tilbakemelding fra FLO/Systemstyring om at FLO ikke kan understøtte den tredje Nansen-klasse fregatten når denne blir overtatt i løpet av våren 2008. Sett fra mitt ståsted er dette en situasjon verken Forsvaret eller Sjøforsvaret kan leve med". I brevet vises det også til FLO/Systemstyrings kommentar til forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2007. Der står det: "Leveranseavtalen med generalinspektøren for Sjøforsvaret omfatter mer enn det FLO greier å levere. Leveransene til operasjoner i utlandet samt LOS gjør at støtten til generalinspektøren for Sjøforsvaret blir redusert. Sjøforsvaret har materiellsystemer som bærer preg av særnorske løsninger som er dyre å understøtte, særlig på ingeniørsiden. Dette vil bli verre når alle Nansen-klasse fregatter og Skjold-klasse missiltorpedobåt skal driftssettes." Ifølge generalinspektøren har derfor Sjøforsvaret utfordringer med FLOs understøttelse, og det risikeres at fartøyer må ligge til kai på grunn av manglende understøttelse.[151]

Generalinspektøren pekte videre i brevet på at det er behov for en radikal styrking av kompetanseproduksjonen, spesielt innen de tekniske områdene. "En underproduksjon gjennom flere år har medført at Sjøforsvaret og FLO nå er i en situasjon hvor det samlet sett er et betydelig kompetanseunderskudd og hvor vi har en meget skjev aldersfordeling." I tillegg pekes det på at FLO/Systemstyring/Maritime kapasiteter må styrkes budsjettmessig og personellmessig.[152]

Til dette svarte Forsvarsdepartementet at det så med betydelig alvor på bekymringen fra generalinspektøren for Sjøforsvaret, og det la til grunn at forsvarssjefen snarest ville ta tak i saken og løse denne innenfor sitt myndighetsområde.[153]

Forsvarssjefen svarte til departementet at bekymringen om FLOs leveranseevne til Sjøforsvaret hadde vært framført fra Forsvarets side ved hvert eneste etatsstyringsmøte i 2007, og at dette derfor ikke kunne komme som noen overraskelse på departementet.[154] Forsvarssjefen opplyste videre at utfordringene FLO sto overfor, ikke lot seg løse innenfor rammen av hans fullmakter, gitt de styringsparametere departementet benyttet og de begrensninger disse innebar. "FLOs evne til å understøtte forsvarsgrenene i 2008 begrenses således effektivt av de tiltak Forsvaret har måttet treffe for å tilpasse aktivitets- og ambisjonsnivået til de pålagte drifts- og årsverksrammer."

Sjef FLO uttalte i intervju 15. april 2008 at dette gjaldt spesielt for FLO/Systemstyrings evne til å understøtte sjøforsvarsmateriell med tanke på investeringsprosjekter, materiellsikkerhet og støtte til daglig drift. Sjef FLO uttrykte bekymring for hvordan FLO skal klare å understøtte de nye fartøyene når disse innfases.

Ifølge intervju med generalinspektøren for Sjøforsvaret 11. mars 2008 ble FLOs leveranser til Sjøforsvaret i 2007 redusert, men muligens ikke i det omfanget FLO hadde varslet på kontaktforummøtet 9. januar 2007. Generalinspektøren pekte på flere årsaker til det. For eksempel skjedde leveransesvikten fra FLO samtidig med at Sjøforsvaret opplevde en svikt i sine rammebetingelser innenfor både personell og økonomi. Videre ble det påpekt at den enkelte medarbeider i FLO arbeidet ekstra for at leveransene skulle opprettholdes, og at uheldige konsekvenser skulle unngås.

Generalinspektøren for Sjøforsvaret påpekte også i intervjuet 11. mars 2008 at Sjøforsvaret er

150) Referat fra kontaktforummøtet, 27. august 2007, s. 1.
151) Brev fra Generalinspektøren for Sjøforsvaret til forsvarssjefen, 31. oktober 2007.
152) Brev fra Generalinspektøren for Sjøforsvaret til forsvarssjefen, 31. oktober 2007.
153) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 20. desember 2007.
154) Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 14. januar 2008.

fornøyd med dagens modell hvor omtrent halvparten av vedlikeholdet utføres av private. Også sjef FLO uttalte i intervju 15. april 2008 at det er hensiktsmessig å kjøpe vedlikehold.

1. tertial 2008

Etter 1. tertial 2008 rapporterte forsvarssjefen at det hadde vært en positiv strukturutvikling for Sjøforsvaret. Det var levert tre fregatter av Nansen-klasse, og i 2009 og 2010 skal det leveres henholdsvis fire og to Skjold-klasse missiltorpedobåter (MTB-er). I rapporteringen het det at "I samarbeid med Sjøforsvaret søker FLO å optimalisere sin driftsunderstøttelse basert på den til enhver tid gjeldende bemanning av strukturen og av FLO. En nødvendig prioritering av investeringsporteføljen medfører en marginalisering av forsvarlig forvaltning og driftsunderstøttelse. Dette gjelder også for nylig innfaset materiell. FLOs understøttelse av Kystvakten har prioritet, og har en dekkende leveranseunderstøttelse. Den øvrige strukturen understøttes i nært samarbeid med Kysteskadren. På denne måten klarer FLO å opprettholde en optimal leveranse, hvor Sjøforsvaret og FLO i fellesskap minimaliserer skadevirkningene av FLOs reduserte leveranseevne og Sjøforsvarets reduserte driftsbudsjett".[155]

Det rapporteres imidlertid også om

- fortsatte bemannings- og ressursmessige utfordringer innenfor fregattvåpenet
- at mottak og driftsunderstøttelse av missiltorpedobåtene ville bli utfordrende, og at det ikke ble gitt anledning til å bygge opp fagteknisk kapasitet på området
- at det er vanskeligheter med oppdateringer på Ula-klasse undervannsbåter grunnet mangel på kompetanse og tilhørende verkstedskapasitet
- at det er svært begrenset tilgang til reservedeler for de to fregattene som var ute av garantitiden, noe som kombinert med manglende driftsunderstøttelse ga stor risiko for lengre perioder med stilleligge
- at det er manglende fagteknisk understøttelse av Marinens Logistikkvåpen[156]

På hvilket grunnlag inngås leveranseavtalen?

I intervju 11. mars 2008 uttalte generalinspektøren for Sjøforsvaret at overordnet leveranseavtale fastsettes av størrelsen på overordnet kostnadsmatrise, og at denne er knyttet opp mot FLOs leveranseevne og ikke Sjøforsvarets behov. Transaksjonsavtalene for Kysteskadren og Kystvakten gjenspeiler imidlertid Sjøforsvarets behov. I sum mener generalinspektøren for Sjøforsvaret at deres behov overstiger FLOs leveranseevne.

Ula-klasse-ubåt Kilde: Forsvarets mediesenter

Årsaker til ubalansen mellom FLOs kapasitet og Sjøforsvarets behov

Mangel på personell er den største utfordringen i FLO overfor Sjøforsvaret. I FLOs rapportering for 2007 står det: "Det oppleves at den utførende produksjonskapasiteten i forsyningsvirksomheten er for lav til å dekke Sjøforsvarets forventninger og behov for understøttelse. Bemanningen i FLO/Systemstyring/Maritime kapasiteter er kritisk lav innenfor enkelte systemområder, og utgjør en stor bekymring i forhold til evnen til å levere tilfredsstillende i 2008. FLO har iverksatt flere ulike tiltak for å løse disse problemene, herunder nytilsetting av personell, innleie og bedre utnyttelse av eksisterende bemanning på tvers av organisasjonsenheter. Til tross for dette er det vanskelig å dekke behovet. Årsaker til dette er at kompetansen på enkelte områder ikke finnes sivilt, et stramt arbeidsmarked og manglende utdanningsmuligheter internt i Forsvaret."[157] Forsvarssjefen støttet seg til dette.[158]

Konsekvenser av ubalansen

Forsvarssjefen rapporterer at på grunn av manglende ressurser, både personellmessig og økonomisk, har ikke FLO i utgangspunktet vært i stand til å støtte Sjøforsvaret i henhold til forventet nivå. Det har ført til at aktiviteten i Sjøforsvaret har blitt mindre enn forutsatt.[159] Ifølge intervju med generalinspektøren for Sjøforsvaret 11. mars 2008 ser man at manglende kapasitet i FLO gjør at driftsavbrudd som følge av tekniske problemer forekommer oftere og varer lenger enn tidligere.

Ressurssituasjonen i FLO har ifølge forsvarssjefen ført til redusert tilgjengelighet for fregatter. I

155) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 26.
156) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 26–27.
157) Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – Forsvarssjefens årsrapport – Forsvarets logistikkorganisasjon, 21. januar 2008, s. 4.
158) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del I, vedlegg A, s. 23.
159) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del I, vedlegg A, s. 23.

Tabell 11 Oversikt over antall flytimer avtalt i leveranseavtalen og antall produserte flytimer

	Totalt
Opprinnelig avtalt i leveranseavtalen for 2007[161]	27 005
Antall flytimer i 2007[162]	25 329
Avvik	–1 676

tillegg kan mangelfull kvalitet på en del materiell, og dessuten mangel på reservedeler, og dårlig kvalitet på eksternt vedlikehold for enkelte strukturelementer relateres direkte til mangel på eget personell som kan følge opp kvaliteten.[160]

4.2.3 FLOs understøttelse av Luftforsvaret

I hvilken grad ble leveranseavtalen for 2007 overholdt?

I leveranseavtalen mellom generalinspektøren for Luftforsvaret og FLO står det hvordan generalinspektøren skal opptre som kunde, og hva FLO skal levere av stridsklart materiell og tjenester.

Tabell 11 viser at det i 2007 ble produsert 25 329 flytimer mot avtalt 27 005 timer. Det gir en differanse på 1 676 timer. Generalinspektøren for Luftforsvaret uttalte i intervju 14. mars 2008 at antall flytimer ble påvirket både av FLOs leveranser og andre operative årsaker. Operative kanselleringer skyldes ofte værforhold og tilgjengelighet på mannskap knyttet til regelverk om arbeidstidsavtaler.

Med unntak av flermotorsystemene (P-3, C-130 og DA-20) er FLOs leveranser til Luftforsvaret ifølge forsvarssjefen i hovedsak i henhold til leveranseavtalen.[163]

FLO benytter ifølge intervju med generalinspektøren for Luftforsvaret 14. mars 2008 innleid kompetanse for å dekke en del av den kapasiteten som ikke kan innfris av FLOs eget personale. Selv om dette gjør at Luftforsvaret får levert en større del av avtalt tjenesteomfang, medfører det at Luftforsvaret må betale en høyere timepris. Sjef FLO har i intervju 15. april 2008 bekreftet dette.

Ifølge intervju med generalinspektøren for Luftforsvaret 14. mars 2008 hadde FLO hatt et effektiviseringskrav relatert til den overordnede leveranseavtalen med Luftforsvaret der forutsetningen var at Luftforsvaret skulle få varige gevinster i samhandlingen med FLO. I stedet hadde Luftforsvarets utgifter til FLO økt fra 2006 til 2007, uten at leveransene hadde blitt noe særlig større. Ifølge generalinspektøren gjenspeiles dermed ikke effektiviseringstiltakene i prisene fra FLO. Det ble videre vist til at utgiftene til de horisontale samhandel-leveransene fra FLO hadde økt fra ca. 1,6 mrd. kroner i 2005 til ca. 1,9 mrd. kroner i 2007, uten at antall flytimer hadde økt. Ifølge intervju med sjef FLO 15. april 2008 skyldes utgiftsøkningen store reservedelsanskaffelser til Luftforsvarets materiell.

1. tertial 2008

Forsvarssjefen rapporterte etter 1. tertial 2008 at FLOs leveringsevne til Luftforsvaret for flere flytyper ikke hadde vært god nok. Det meste av avviket skyldes manglende reservedeler, manglende personell og mye uforutsett vedlikehold.[164] Forsvarsdepartementet presiserer i brev av 27. oktober 2008 at de siste operative rapporteringer fra Forsvaret viser at Luftforsvaret rapporterer om god måloppnåelse i henhold til justerte krav, og at flytimeproduksjonen i stort er tilfredsstillende med unntak av helikoptertimeproduksjonen.

På hvilket grunnlag inngås leveranseavtalen?

I tabell 12 vises Luftforsvarets eget definerte behov i perioden og hva som ble inngått i leveranseavtalen med FLO i 2007 og 2008.

I intervju med generalinspektøren for Luftforsvaret 14. mars 2008 ble det orientert om hvordan tallene i "Luftforsvarets årlige behov" framkom. Fellesoperativt hovedkvarter definerer de operative behovene ut fra de politiske ambisjonene som er fastsatt i stortingsproposisjoner. Forsvars-

Tabell 12 Avtalt i leveranseavtalen for 2007 og 2008 og Luftforsvarets behov i perioden

	Totalt
Luftforsvarets årlige behov i 2005–2008	31 950
Opprinnelig avtalt i leveranseavtalen i 2007[165]	27 005
Avtalt i leveranseavtalen 2008 (justeringer våren 2008 i parentes)	25 500 (23 100)

Kilde: Leveranseavtalen for 2007 og intervju med generalinspektøren for Luftforsvaret 14. mars 2008.

160) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del I, vedlegg A, s. 23.
161) Flytimene er hentet fra Leveranseavtale 2007 versjon 1 mellom FLO og generalinspektøren for Luftforsvaret, nivå 2, s. 18.
162) Generalinspektøren for Luftforsvaret har besvart dette. FLO rapporterer i sitt innspill til forsvarssjefens årsrapport om en total leveranse til Luftforsvaret på 25 342 flytimer. Det gir et avvik på 13 timer fordelt på tre flytyper.
163) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del I, vedlegg A, s. 24.
164) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 27.
165) Flytimene er hentet fra Leveranseavtale 2007 versjon 1 mellom FLO og generalinspektøren for Luftforsvaret, nivå 2, s. 18.

sjefen konkretiserer videre de operative behovene til operative krav. Luftforsvarets behov gjengitt i tabellen over gir det timeantall generalinspektøren mener er nødvendig for å løse forsvarssjefens operative krav, men generalinspektøren presiserte at tallene ikke er framkommet direkte fra kravene.

For 2007 viser tabell 12 at det var en differanse på 4 945 timer mellom leveranseavtalen og Luftforsvarets behov for flytimer. Tabell 12 viser videre at differansen økte i 2008, med en differanse på 6 450 flytimer mellom opprinnelig leveranseavtale og Luftforsvarets behov for flytimer. Justeringene av leveranseavtalen førte til at differansen økte ytterligere til 8 850 timer. Luftforsvaret har ikke selv økonomi til å opprettholde en flytimeproduksjon som tilsvarer det beregnede operative behovet, men det var også en ubalanse mellom det Luftforsvaret hadde økonomi til, og det FLO kunne levere. For eksempel ble Luftforsvarets flytimer for Hercules transportfly (C-130) og Lynx-helikoptrene i 2007 nedjustert som følge av FLOs manglende leveringsevne.[166]

I oppfølgingsmøtet mellom FLO og generalinspektøren for Luftforsvaret 24. mai 2007 ble det meldt at det var stor avstand mellom partene når det gjaldt økonomien i leveranseavtalen for 2008. Blant annet skyldtes dette at Luftforsvaret hadde forventninger om at deler av FLOs leveranser skulle bli billigere.[167] Det bunner ifølge intervju med generalinspektøren for Luftsvaret i forutsetningene fra Forsvarsdepartementet om at FLOs leveranser skulle bli billigere i 2008. Rammebevilgningen for 2008 på kapittel 1733 Luftforsvaret var derfor reelt sett redusert med 17,5 mill. kroner sammenliknet med tildelingen i 2007.[168] Generalinspektøren viste til at kapittelet er ment å være styrket på bakgrunn av at Luftforsvaret skulle få billigere tjenester fra FLO, men påpekte imidlertid at dette er urealistisk på grunn av aldrende systemer i Luftforsvaret.

Leveranseavtalen med FLO for 2008 inneholdt opprinnelig 25 500 flytimer. Fra 1. mai ble antall flytimer justert ned til 23 100 timer etter en tilpasning av FLOs leveranseevne og Luftforsvarets driftsrammer.[169] Generalinspektøren påpekte i intervju 14. mars 2008 at Luftforsvarets største

166) Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – Forsvarssjefens årsrapport – Forsvarets logistikkorganisasjon, 21. januar 2008, s. 18–19.
167) Referat fra 1. tertialmøte – Leveranseavtalen 2007 FLO og generalinspektøren for Luftforsvaret, 24. mai 2007.
168) Jf. iverksettingsbrevet til Forsvaret for 2007 og 2008.
169) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del B, vedlegg 1, s. 7.

Kilde: Forsvarets mediesenter

utfordring var de økonomiske rammene som var tildelt Luftforsvaret i 2008, noe som medførte en større aktivitetsreduksjon enn forutsatt.

Årsaker til manglende leveranser fra FLO til Luftforsvaret

Forsvarssjefen rapporterte at avvikene i 2007 hovedsakelig skyldes problemer med tilgjengeligheten på reservedeler og komponenter og planlegging av tungt vedlikehold. Det ble også meldt om problemer i forbindelse med vingeskift på transportflyene C-130.[170]

Generalinspektøren pekte i intervju 14. mars 2008 på at manglende vedlikehold som følge av manglende kapasitet i FLO blir forsterket av at mange av Luftforsvarets fly og helikopter er aldrende.

FLO er ifølge intervju 14. mars 2008 med generalinspektøren for Luftforsvaret dimensjonert for ordinær styrkeproduksjon, uten å ta høyde for operasjoner i utlandet. Det medfører at når det kommer internasjonale oppdrag, har ikke FLO kapasitet til å hente inn etterslepet knyttet til ordinær styrkeproduksjon. Sjef FLO bekreftet i

170) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del I, vedlegg A, s. 24.

intervju 15. april 2008 at det oppstår et etterslep i Norge når deployerbar logistikkbase luft deltar med elementer i operasjoner i utlandet. På grunn av den økonomiske situasjonen må FLO drive styrkeproduksjonen hjemme kosteffektivt, noe som innebærer at man for eksempel benytter samme vedlikeholdspersonell på to helikoptertyper. Når én type helikopter deltar i operasjoner i utlandet og har med seg nødvendig vedlikeholdspersonell, oppstår det derfor en samtidighetsproblematikk fordi kravene til bidragene i operasjoner i utlandet krever en helt annen utholdenhet og dybde. Ifølge sjef FLO har man med andre ord en betydelig konflikt mellom behovet for å drive kosteffektivt hjemme og behovet for utholdenhet i operasjoner ute. Det vil også kunne materialisere seg ved en krise i Norge. Det er altså en utfordring at det for luftmateriell er små miljøer i FLO med den rette kompetansen.

Konsekvenser av ubalansen

Generalinspektøren for Luftforsvaret uttalte i intervju 14. mars 2008 at konsekvensene av manglende vedlikehold fører til at de ulike flytypene forfaller. For de siste ti årene er status at systemene lider under forskjøvet vedlikehold, manglende oppgradering, mangel på deler og manglende kompetanse. Det har ført til gradvis lavere materielltilgjengelighet og høyere timekostnad.

I intervjuet ble det vist til noen illustrerende eksempler:

- Det var lavere tilgjengelighet på P-3 Orion-fly. FLOs verksted på Andøya per medio mars 2008 jobbet for sjette helg på rad for å gjøre flere fly operative.
- Det var forfall på C-130 H-fly. Én person i FLO kjenner teknologien bak radaren i C-130 H, og det var videre ikke mulig å få tak i reservedeler.
- Det var blitt høyere flytimekostnad for begge systemene siden 2003.
- Det var manglende samsvar mellom operativ styrkeproduksjon av crew (mannskap) og tilgjengelighet på fly (long lead time).

Generalinspektøren for Luftforsvaret forklarte i intervjuet at mangelfulle forsyninger ved mangler på reservedeler og personellmangel i FLO hadde ført til mangler på motorene ved de fleste av Luftforsvarets systemer. Det siste eksempelet var motordeler til F-16 som var to år forsinket fordi FLO ikke igangsatte bestilling som planlagt i 2006. Manglene hadde ført til at øvelser i Luftforsvaret ikke kunne gjennomføres, og til at den operative evnen var blitt redusert, og dessuten hadde manglene ført til kannibalisering av materiellet (det vil si at man tar deler fra andre fly).

Den gjennomgående vanskelige deletilgangen gikk ifølge generalinspektøren ut over Luftforsvarets øvingsmuligheter og den operative evnen ved at flyene ikke var tilgjengelige i tilstrekkelig grad.

FLO har iverksatt tiltak for å kunne understøtte Luftforsvarets internasjonale oppdrag, men disse tiltakene vil først ha effekt i 2009–2011. Generalinspektøren forventet derfor ikke at FLO vil klare å overholde forpliktelsene som er gitt i leveranseavtalen for 2008. For Luftforsvaret kan dette bety manglende evne til å innfri sine leveranser til eksempelvis kystvakt, redningstjeneste, transport, Nato Response Force (NRF), maritim overvåking, støtte til en type av flermotorflyene (EK, DA-20) og suverenitetshevdelse. Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 27. oktober 2008 at dette bildet har bedret seg i løpet av 2008.

Generalinspektøren viste videre i intervjuet til at det var planlagt en rekke systemutskiftninger i Luftforsvaret de kommende år. De nye systemene vil kreve mer ressurser til vedlikehold enn de gamle systemene, og det ble stilt spørsmål ved om FLO i tilstrekkelig grad vil være i stand å dekke dette vedlikeholdsbehovet.

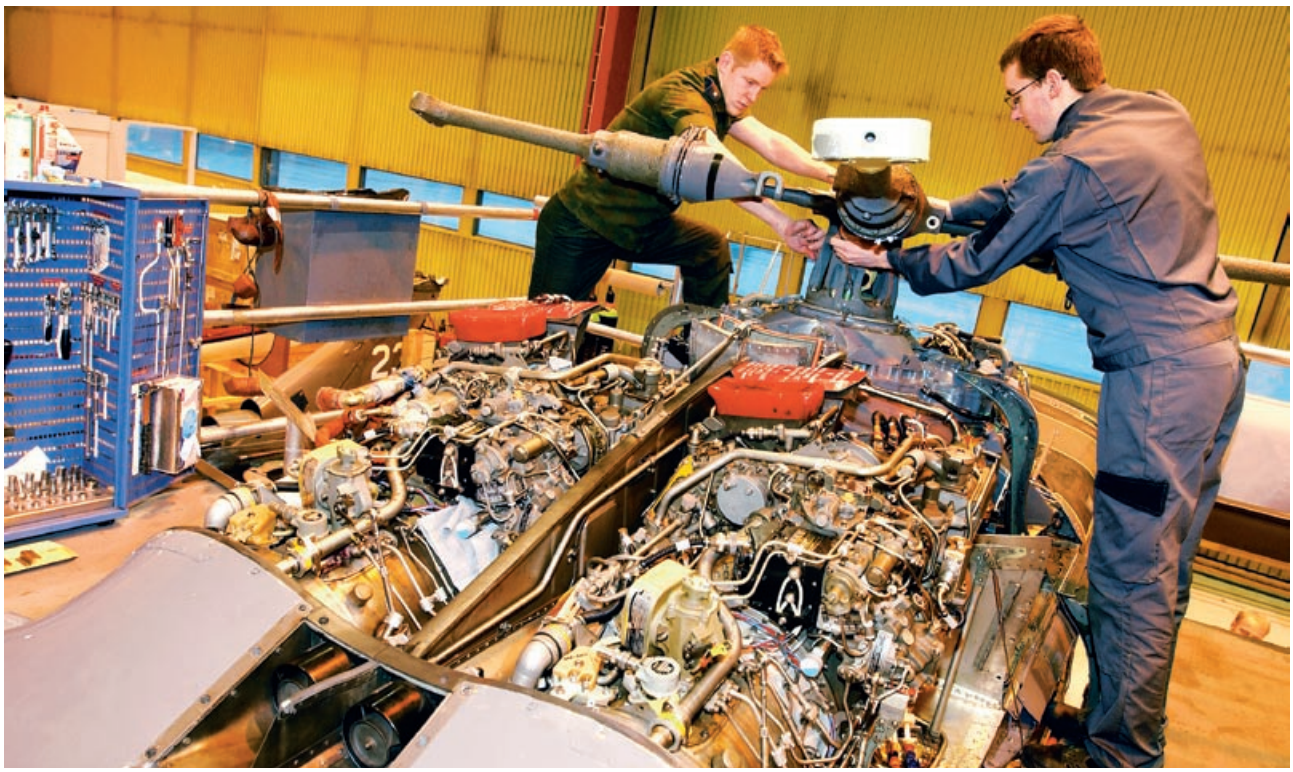
4.2.4 Materiellsikkerhet

FLO skal ivareta eierskapsrollen for alt materiell i Forsvaret på vegne av forsvarssjefen og sørge for at materiellet forvaltes på en forsvarlig og sikker måte. I FLOs rapportering for 2007 heter det at ivaretakelsen av materiellet var bekymringsfull, og at FLO på enkelte områder hadde vært bekymret for materiellsikkerheten. Det ble forklart med at etterspørselen etter logistikk- og støttetjenester hadde vært høy i forhold til den kapasiteten FLO hadde til å levere, noe som førte til at FLO var nødt til å nedprioritere en del behov. "Dette har ført til at brukende enheter i økende grad benytter seg av alternative kilder, eller sågar etablerer dublerende kapasitet i egen organisasjon."[171] Dette ville kunne undergrave FLO som virksomhet over tid og i neste omgang gi risiko for økte logistikkostnader i Forsvaret.[172]

Det at styrkeprodusentene selv kjøper eller utfører for eksempel vedlikehold, får ifølge intervju med sjef FLO 15. april 2008 konsekvenser

171) Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – Forsvarssjefens årsrapport – Forsvarets logistikkorganisasjon, 21. januar 2008, s. 4.

172) Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – Forsvarssjefens årsrapport – Forsvarets logistikkorganisasjon, 21. januar 2008, s. 4.



Kilde: Forsvarets mediesenter

for materiellsikkerheten. Det er også problematisk at dette vedlikeholdet ikke blir registrert i datasystemene. Det fører til at status for materiellet i noen tilfeller kan være ukjent for FLO. Et eksempel på mulige uheldige konsekvenser som ble trukket fram, var installering av radioer i pansrede kjøretøy i Afghanistan. Det er uproblematisk så lenge kjøretøyet er i "normal" drift, men dersom det skulle skje en ulykke, vil radioen kunne forårsake skader fordi den ikke er montert forskriftsmessig. Andre eksempler som ble trukket fram, var modifikasjoner på kjøretøy.

4.3 Forsvarssektorens mål om strukturelle og organisatoriske endringer

4.3.1 Omstillingsperioden 2002–2005

Gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), ble det vedtatt omfattende strukturelle og organisatoriske endringer for forsvarssektoren.[173]

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) ble det slått fast at alle struktur- og organisasjonsendringer planlagt i langtidsperioden 2002–2005 var gjennomført, de fleste meget tidlig i perioden. Ledelsesreformen i forsvarssektoren med integreringen av forsvarssjefen og samtlige av forsvarssektorens strategiske funksjoner i Forsvarsdepartementet ble iverksatt fra 1. august 2003.[174] Blant enhetene som ble opprettet i perioden, var Forsvarsstaben, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Forsvarsbygg, Forsvarets sanitet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Fellesoperativt hovedkvarter.[175]

4.3.2 Omstillingsperioden 2005–2008

Nedenfor følger en beskrivelse av organisatoriske og strukturelle endringer i perioden 2005–2008. I Forsvarsdepartementets brev av 27. oktober 2008 gir departementet en oversikt over organisatoriske og strukturelle endringer som er gjennomført eller under utføring, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), romertallsvedtak. Oversikten er gjengitt i vedlegg 7.3. Det vises for øvrig til Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontroll for budsjettåret 2007, Dokument nr. 1 (2008–2009).

Etablering av vedtatt struktur i Hæren

Ifølge forsvarssjefen har Hæren store utfordringer med å nå strukturmålene innenfor gjeldende periode. Utfordringene er i hovedsak knyttet til

173) St.prp. nr. 45 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

174) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 29.

175) Fellesoperativt hovedkvarter ble opprettet med Landsdelskommando Sør-Norge og Landsdelskommando Nord-Norge. Landsdelskommando Sør-Norge ble i tråd med St.prp. nr. 42 (2003–2004) nedlagt i 2005. Forsvarets operative ledelse består etter dette av Fellesoperativt hovedkvarter med Landsdelskommando Nord underlagt. I St.prp. nr. 48 (2007–2008) anbefaler Regjeringen at virksomheten, som i dag ivaretas av Fellesoperativt hovedkvarter og Landsdelskommando Nord-Norge, samles, og at det etableres ett Forsvarets operative hovedkvarter (jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 11, og St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*, s. 52 og St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 74).

personell, kompetanse og materiellsituasjonen.[176] Hovedutfordringen i forbindelse med å nå strukturmålene er realiseringen av en deployerbar brigade (Brigade Nord). Hæren styrer ifølge forsvarssjefen mot en realisering av øvrige strukturmål innen utløpet av 2008, men gitt tentativt budsjettnivå, leveransekrav, treningsnivå og materiellmangler vil den operative statusen på avdelingene måtte påregnes å være lav.[177]

Forsvarssjefen vurderer operativ evne 2007 for Brigade Nord og Mobil taktisk landkommando (MTLK) som ikke operativ innenfor klartidskravet. Årsaken er høy belastning på personellet i operasjoner i utlandet, reduserte midler til trening, manglende personell og materiell og mangel på operativ og teknisk kompetanse. Hæren vil ikke nå den dimensjonerende ambisjonen; å gjøre Brigade Nord deployerbar for alle typer operasjoner både nasjonalt og i utlandet.[178] Den operative statusen for Brigade Nord vil alltid være begrenset til en bataljon med støtteavdelinger, det vil si den halvparten av brigadens avdelinger som til enhver tid har mer enn seks måneders tjeneste og oppøving bak seg. Det er også begrensninger i den ene bataljonens operative evne i beredskapsperioden som følge av redusert materielltilgjengelighet og treningsstandard.[179] I intervju 6. mars 2008 opplyste generalinspektøren for Hæren at ambisjonen om en redusert deployerbar brigade ikke vil kunne realiseres innenfor gjeldende tidsplan uten en streng prioritering. Det krever en vesentlig reduksjon i dagens leveranser, og det krever at oppdraget blir gitt som en prioritert oppgave til Forsvaret. Den økonomiske rammen for 2008 medfører at denne ambisjonen også må forskyves ut i neste langtidsperiode. Ifølge forsvarssjefen vil Brigade Nord tidligst være operativ ved utgangen av 2009.[180]

Generalinspektøren opplyste også i intervjuet at det har vært manglende/utsatte investeringer i Hærens materiell på grunn av manglende omsetningsevne. Det gir seg blant annet utslag i kritisk mangel på treningsmateriell, og i mange tilfeller har avdelingene vansker med å kunne trene på det samme materiellet hjemme som brukes i operasjoner i utlandet.

For å få samsvar mellom pålagte oppgaver og de økonomiske rammene for 2007 iverksatte forsvarssjefen tiltakspakker som medførte en reduksjon i aktiviteten, blant annet stans i personelloppbyggingen i Hæren.[181] Det medfører at realiseringen av deler av Hærens struktur må skyves to år fram i tid.[182] Generalinspektøren for Hæren opplyste i intervju 6. mars 2008 om Hærens manglende økonomiske rammer for å tilsette personell som forutsatt. Det dreier seg om ca. 300 årsverk fordelt på 2/3 i Hærens styrker (HSTY) for å styrke de miljøene som har sterkest belastning, og 1/3 ved Hærens transformasjons- og doktrinekommando (TRADOK) for å styrke Hærens kompetansemiljø, som er betydelig underbemannet. Videre har det manglet økonomiske rammer for å kontraktsfeste personell på beredskapskontrakt med Forsvaret på en slik måte at Hæren kan stille inntil en brigade innenfor beredskapskravet. Mesteparten av personell som gjør sin førstegangstjeneste (utdanningsperiode) i Hæren, er det ingen etterbruk av.

I intervjuet opplyste generalinspektøren for Hæren også at det er altfor høy belastning relatert til operasjoner i utlandet i en tid da organisasjonen skulle vokse med 50 prosent. Derfor har befal med fartstid og kompetanse som skulle forestått opplæring av nytt personell, i stedet i stor grad blitt brukt i operasjoner i utlandet. Resultatet er redusert kompetanse, spesielt i den yngre delen av befalskorpset. Det kan også føre til et generelt redusert sikkerhetsnivå innenfor utdanningen.

Ifølge Forsvarsdepartementet har de vedvarende høye leveranser til operasjoner i utlandet, med stor belastning spesielt på personell med nisjekompetanse, hatt konsekvenser for styrkeproduksjonen i Hæren.[183]

I Forsvarsdepartementets brev av 27. oktober 2008 påpeker departementet at Hæren har blitt betydelig styrket med årsverk med en vekst på mer enn 40 prosent i perioden 2006–2008, men det vil nødvendigvis ta noe tid før dette gir en operativ effekt, da det tar tid å bygge kompetanse. Videre framgår av brevet at de fredsoppsatte enhetene i Brigade Nord holder et høyt treningsnivå, og har levert styrkebidrag med meget god operativ evne til operasjoner i utlandet gjennom hele planperioden. Det er departementets syn at Brigade Nord, per oktober 2008, vil kunne være operativ innenfor klartidskravet med alt det vesentlige av enhetene, selv om det kan

176) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 18.
177) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 18.
178) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 10.
179) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 7.
180) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 5.
181) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 4–5.
182) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 5.
183) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 7. mai 2008, s. 2.

hefte noen materiellmessige svakheter ved brigaden.

Øving i Hæren
Forsvarssjefen har som nevnt rapportert at en konsekvens av innsparingspakkene høsten 2007 er at Hærens avdelinger har til dels betydelig lavere treningsstandard enn hva som var forutsatt ved inngangen til 2007. Det gjelder spesielt enkelte enheter innen den nasjonale beredskap. Styrker med leveranser til operasjoner i utlandet har opprettholdt sin opprinnelige plan. Faktisk gjennomført øvingsaktivitet ligger ca. 20 prosent lavere enn budsjettert ved inngangen til 2007 og 35 prosent under behovet for å nå kvalitetsmålene i iverksettingsbrev for 2005–2008.[184] I 1. tertial 2008 har Hæren gjennomført øving i henhold til budsjettet. Det ligger imidlertid ca. 30 prosent under det nivået som er nødvendig for å realisere ny hærstruktur.[185]

Forsvarssjefens rapportering ble bekreftet av generalinspektøren for Hæren i intervju 6. mars 2008. Generalinspektøren opplyste at det ikke har vært økonomisk rom for å øve en voksende hær i tilstrekkelig grad. Det har medført et behov for hard styring av tilgjengelige midler direkte mot øving av funksjoner som skal ut i operasjoner i utlandet. Resultatet er en redusert systemkompetanse/helhetskompetanse på bataljons- og brigadenivå.

Generalinspektøren for Hæren opplyste også at Hæren har vurdert at et aktivitetsnivå på 28 øvingsdøgn (ØUA) i gjennomsnitt for Hærens avdelinger er det som må til for å opparbeide og vedlikeholde kompetanse blant Hærens personell. Kompleksiteten i samspillet mellom Hærens avdelinger for å løse operasjoner nasjonalt og internasjonalt krever dette aktivitetsnivået. Et lavere øvingsnivå øker ifølge generalinspektøren faren for at ulykker kan inntreffe som følge av svekket kompetanse blant Hærens ansatte fordi det ikke er nok ressurser til samtrening. I 2007 har øvingsnivået vært på 17 øvingsdøgn etter at Hæren måtte iverksette tiltakspakker for å balansere innenfor tildelte rammer og bidra til at Forsvarets rammer totalt sett ble holdt. 17 øvingsdøgn anses for å være et absolutt minimum, og generalinspektøren vurderer at øvingsaktivitet under dette nivået medfører at avdelingen ikke kan brukes. Konsekvensen av det er, ifølge gene-

Kilde: Forsvarets mediesenter

184) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 30.
185) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 28.

ralinspektøren, at flesteparten av Hærens avdelinger ikke oppnår status "klar" med unntak av de avdelinger som reiser ut til internasjonal tjeneste, sammen med grensevakten, Hans Majestets Kongens Garde og Forsvarets spesialkommando/ Hærens jegerkommando. Generalinspektøren uttalte videre at et aktivitetsnivå på et absolutt minimum på 17 øvingsdøgn fører til at kompetansen i Hæren forvitrer. Ufallet kan bli at Hærens bidrag til operasjoner i utlandet må reduseres.

Ifølge brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 hadde de tiltakspakker som ble iverksatt for å balansere budsjettet i 2007 og 2008, konsekvenser for trenings- og øvingsaktivitetene i alle forsvarsgrener. For Hærens vedkommende, har konsekvensen primært vært at systemkompetanse på bataljons- og brigadenivå ikke øves og videreutvikles. Det er kontinuerlig fokus på kompetanseoppbygging i Hæren, og det tas sikte på at denne situasjonen skal bedres fra 2009, blant annet gjennom øvelse Cold Response. Videre påpeker departementet at det påligger styrkeprodusenten å innrette all sin virksomhet for å unngå ulykker. Dette innebærer også at det ikke skal legges opp til mer krevende øvelser enn det treningsnivået tilsier er forsvarlig å gjennomføre.

Etablering av vedtatt struktur i Sjøforsvaret

Det framgår av forsvarssjefens årsrapport for 2007 at det er betydelige forsinkelser i realiseringen av strukturelementer ut ifra langtidsplanen. Forsinkelsen gjør at den forutsatte kapasiteten ikke lar seg realisere for fregatter, kystvakt og missiltorpedobåt-våpenet. Det gjelder i første rekke leveranser av helikopter NH-90 til nye fregatter og Kystvakten, noe som skyldes forsinkelser fra leverandørens side.[186] Prognosen er at helikopter NH-90 vil bli levert fra og med 2010 for Kystvakten. Det vil også være forsinkelser i leveringene av helikopter for fregattvåpenet. Ifølge forsvarssjefen medfører det at fregattvåpenet ikke vil nå full operativ kapasitet (FOK) før i 2015.[187] I 1. tertial 2008 har det vært lav tilgjengelighet på kystvakthelikopter. Det reduserer Kystvaktens evne til overvåking og kontrollfunksjoner hvor bruk av heilkopter er avgjørende, spesielt i Vernesonen og i Barentshavet.[188]

Forsinkelse i programmet og sen beslutningsprosess fører også til forsinkelser i leveransen av nytt sjømålsmissil (NSM). Det reduserer overflatekapasiteten for fregatter og missiltorpedobåtvåpenet. Prognosen er ifølge forsvarssjefen at nytt sjømålsmissil (NSM) vil være operativt i 2012 for de nevnte enhetene.[189]

Den første nye fregatten, Fridtjof Nansen, ble overtatt av FLO 5. april 2006.[190] Siden er også fartøy nummer to og tre overtatt av FLO. De to siste fartøyene i Nansen-klassen er ca. ett år forsinket ut ifra opprinnelig kontrakt, og de vil bli levert henholdsvis i oktober 2009 og oktober 2010.[191] Ifølge forsvarssjefen er bemanningssituasjonen i fregattvåpenet kritisk. Sammen med FLOs marginale evne til å understøtte drift av Nansen-klassen gjør dette at innføring, mottak og drift av fregattene er kritisk.[192] Operativiteten på de nye fregattene vil ifølge forsvarssjefen ikke komme opp på et tilfredsstillende nivå i løpet av perioden 2005–2008. I tillegg er tilgjengeligheten på Ula-klasse ubåter forbundet med usikkerhet, blant annet på grunn av en anstrengt reservedelssituasjon.[193]

Ifølge forsvarssjefen vil ikke støtte-/logistikkfartøyer bli tilgjengelige i inneværende planperiode. Konseptuell løsning er under utarbeidelse, men framdriftsplanen tilsier at nye logistikkfartøyer ikke kan leveres før tidligst i 2011. Det vil ha konsekvenser for evnen til å understøtte Sjøforsvarets enheter til sjøs.[194]

Det framgår av forsvarssjefens årsrapport for 2007 at rekrutteringen til Sjøforsvaret har vært for lav over flere år på grunn av reduserte krigsskolekvoter. I kombinasjon med stor tilfeldig avgang og redusert styrkeproduksjon som følge av begrensede økonomiske ressurser har dette redusert Sjøforsvarets evne til å bidra i nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet over tid.[195] Konsekvensene av vedvarende vakanser vil ifølge forsvarssjefen føre til redusert operativitet for Sjøforsvaret.[196]

Forsvarsdepartementets vurdering er at Sjøforsvaret med Kystvakten gjennomgår en omfattende og planlagt modernisering. Mellom 2005 og 2010 innføres 19 nye fartøyer til erstatning for

186) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 5.
187) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 6.
188) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, s. 3.
189) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 5.
190) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 2 2007, del 1, vedlegg A, s. 6 og forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 4.
191) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 6 og 25.
192) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 6.
193) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 19.
194) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 10.
195) Forsvarssjefens årsrapport 2007, vedlegg A, s. 5.
196) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 19.

eldre fregatter, missiltorpedobåter (MTB-er) og kystvaktfartøy. Denne moderniseringen vil ifølge departementet på sikt heve den operative evnen til sjøstridskreftene betydelig. I en innførings- og opplæringsfase vil det naturlig være færre fartøyer med full operativ status, særlig innenfor fregatt- og missiltorpedobåtvåpenet. Forsinkelser i leveringen av de to første fregattene, sammen med forsinkede leveranser av blant annet nytt sjømålsmissil (NSM) og nye helikopter (NH-90), har imidlertid gitt en lengre periode med redusert operativ evne enn forutsatt. I 2008 vil de to første nye fregattene være delvis operative, men med redusert kampkraft innenfor undervanns- og overflatekrigføring og innenfor kommando og kontroll. For øvrige fartøyer, og dessuten for marinejeger- og kystjegerkommandoen og minevåpenet, har kapasiteten i 2007 stort sett vært som planlagt.[197]

I brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 påpeker departementet at i påvente av at de nye overflatefartøyene fases inn, vil enkelte av Sjøforsvarets strukturelementer ikke være fullt ut operative og utrustet med alle våpentyper. Likevel påpeker departementet at prosessen er både planlagt og forutsatt, og at dette er blitt rapportert til Stortinget. Videre påpeker departementet at marinen seiler 4 av 6 minefartøy, 3 av 6 undervannsbåter og 3 fregatter. Det første fartøyet av Skjoldklasse missiltorpedobåt (MTB) vil bli levert i mars 2009, og deretter vil et nytt fartøy bli levert hver fjerde måned. Marinens jegervåpen, som omfatter marinejegere, minedykkere og kystjegere, har meget god operativ evne og bidrar i stor grad til å løse fredsoperative oppgaver nasjonalt, og stiller jevnlig enheter til operasjoner i utlandet. I tillegg har man et maritimt stabselement (Norwegian Task Group) som på kort varsel kan planlegge og lede maritime operasjoner på taktisk nivå. Videre mener departementet at selv om den nye fartøystrukturen ennå ikke er fullt utrustet i henhold til plan, kan fartøyene like fullt anvendes til visse oppgaver. Spesielt er fregattenes aktiviteter gode eksempler på dette. KNM Fridtjof Nansen og KNM Roald Amundsen er i ferd med å bli operative, mens KNM Otto Sverdrup fortsatt gjennomfører sitt testprogram. Fartøyene gir allerede en viss operativ effekt.

Øving i Sjøforsvaret

Av forsvarssjefens årsrapport for 2007 framgår det at antall produserte seilingstimer i 2006 og 2007 viser en nedadgående trend. Aktivitetsnivået i 2007 tilsvarte 81 prosent av produksjonen i 2006. For 2008 er det planlagt med en reduksjon på 30 prosent i forhold til 2007. Antall fartøyer under kommando er ikke konstant for de tre årene. Reduksjonen kan dermed ikke overføres direkte på fartøysnivå, men også her bekreftes den negative trenden. Utviklingen vil få konsekvenser for styrkeproduksjonen og dermed marinens evne til å levere enheter med tilfredsstillende kampkraftnivå.[198]

Reduksjonen i gjennomførte seilingstimer skyldes i hovedsak uforutsette tekniske problemer, redusert aktivitet i forhold til planlagt aktivitet og mangel på kvalifisert personell. Det har ført til at kompetansenivået generelt har blitt lavere enn tidligere, og ifølge forsvarssjefen vil det over tid påvirke Sjøforsvarets evne til å bemanne framtidig struktur.[199] Tall som framgår av forsvarssjefens årsrapport for 2007, viser at antall seilingsdøgn for hele 2007 også lå ca. 13 prosent lavere enn planlagt.[200]

I intervju 11. mars 2008 påpekte generalinspektøren for Sjøforsvaret at man må forvente en viss forskjell mellom planlagt og gjennomført aktivitet i ethvert årsprogram. Konsekvensene av dette behøver ikke å være av betydning gitt at det i utgangspunktet er planlagt med et tilstrekkelig aktivitetsnivå. Ifølge generalinspektøren var det for 2007 planlagt med et svært nøkternt antall seilingsdøgn, og en reduksjon på 13 prosent i forhold til et allerede relativt lavt aktivitetsnivå førte til redusert operativ evne. Av tall som rapporteres fra forsvarssjefen for 1. tertial 2008, framgår det at faktisk antall seilingsdøgn i Sjøforsvaret er ca. 16 prosent lavere enn planlagt.[201]

Ifølge forsvarssjefen har målsettingen om økt tilstedeværelse i nordområdene ikke vært mulig å oppfylle i løpet av de fire første månedene i 2008. Som følge av reduksjonen i seilingstimer/patruljedøgn har både Kystvakten og Marinen en redusert tilstedeværelse i nordområdene sammenliknet med tilsvarende periode i 2007.[202]

Ifølge intervju med generalinspektøren for Sjøforsvaret 11. mars 2008 reduseres ikke behovet for sikkerhetsrelatert trening ved å redusere antall seilingsdøgn. Snarere tvert imot. Seiler man

197) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 7. mai 2008, s. 2.

198) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 30–31.
199) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 2 2007, del 1, vedlegg A, s. 28–29.
200) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 30.
201) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 28.
202) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, s. 3.

Kystvaktfartøyet "Nornen" Kilde: Forsvarets mediesenter

mindre, blir besetningene mindre erfarne, og man må bruke relativt mer tid på å opprettholde et tilfredsstillende nivå innen de grunnleggende ferdighetene. En reduksjon i antall seilingsdøgn vil derfor gå mest ut over produksjonen av kampevne hvor det mest avanserte er det som forsvinner først. Konsekvensen av redusert seilas vil være et lavere operativt nivå. Over tid vil konsekvensene tilta fordi et manglende øvings- og erfaringsnivå om bord vil forplante seg til skolesenter, hovedkvarter og staber etter hvert som offiserer fra operative avdelinger bytter tjenestested.

For Sjøforsvaret innebar forsvarssjefens tiltakspakker i 2007 at det flere ganger i gjennomføringsåret måtte omprogrammere aktiviteten ved å redusere/kansellere planlagt øving/trening. Ifølge generalinspektøren for Sjøforsvaret bidrar dette til en redusert operativ evne, og det slår i særdeleshet negativt ut på Sjøforsvarets evne til å løse dets for tiden største enkeltutfordring; nemlig å rekruttere og beholde personell. Plutselige endringer av aktivitet gir uforutsigbarhet, og når uforutsigbarheten blir for stor, blir dette en av årsakene til at personell velger å slutte i Sjøforsvaret.

Forsvarssjefen igangsatte i juni 2008 en tiltakspakke for å holde budsjettet i balanse. Det medførte en reduksjon i aktiviteten og vedlikeholdet for Sjøforsvaret tilsvarende fire uker for en fregatt, fire uker for en minerydder og fire uker for en undervannsbåt. For vedlikehold ville dette blant annet gi seg utslag i manglende anskaffelse av deler med lang ledetid, og dermed øke risikoen for redusert tilgjengelighet, spesielt innenfor undervannsbåt og stridsbåt.[203]

Etablering av vedtatt struktur i Luftforsvaret

Ifølge forsvarssjefen har Luftforsvaret gjennom 2007 løst oppdragene på en tilfredsstillende måte, men tilgjengeligheten på noen flytyper har vært lavere enn i 2006.[204] Kombinasjonen av underbemanning og reduksjon av antall flytimer gjør at antall operative flybesetninger, på alle flytyper, fortsatt ligger under ønskelig nivå.[205]

For flytypene P-3 Orion overvåkingsfly, C-130 Hercules transportfly og DA-20 Jet Falcon er faktisk gjennomført antall flytimer i 2007 henholdsvis 15 prosent, 24 prosent og 19 prosent lavere enn planlagte antall flytimer. Det er ifølge forsvarssjefen i hovedsak problemer med tilgjengeligheten på reservedeler og komponenter og planleggingen av tungt vedlikehold som er årsak til avvikene.[206] I intervju med generalinspektøren for Luftforsvaret 14. mars framkom at det fremdeles var utfordringer knyttet til DA-20 Jet

203) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 3, vedlegg B, s. 7.
204) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 4.
205) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 19.
206) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 24 og 30.

Falcon. For C-130 Hercules transportfly er ikke situasjonen like kritisk fordi disse flyene er i en utfasingsperiode og vil bli operativt terminert medio 2008. Etter dette vil nye transportfly (C-130 J) innfases. For DA-20 Jet Falcon var gjennomførte antall flytimer i 1. tertial 2008 25,2 prosent lavere enn planlagt.[207]

Hovedårsakene til avvik for P-3 Orion overvåkingsfly er lav tilgjengelighet på reservedeler og komponenter og understøttelse fra FLO. Disse har sammen med uforutsette problemer med blant annet propellene ført til at flyene har stått parkert i lange perioder med tekniske problemer. Forsvarssjefen rapporterer om avvik i evnen til å overvåke fordi det i 1. tertial 2008 har vært lav tilgjengelighet på maritime patruljefly. Det er fløyet bare 50 prosent av planlagte flytimer.[208]

Hovedårsaken til avvik for C-130 Hercules transportfly er forsinkelse i forbindelse med skifte av vinger på flyene og problemer med flyene etter at de ble levert fra vingeskiftet. I tillegg kommer generelle problemer med utdaterte komponenter og systemer på C-130 Hercules transportfly. Det er ifølge forsvarssjefen iverksatt flere tiltak for å forbedre situasjonen, men utfordringer må forventes også i 2008.[209] Ifølge St.prp. nr. 55 (2007–2008) *Om investeringar i Forsvaret* vil det første av fire nye transportfly bli levert i 2008, og de tre neste flyene vil bli levert i 2009 og 2010. Disse flyene vil gi Norge en tilfredsstillende taktisk transportflykapasitet.[210]

Generalinspektøren for Luftforsvaret forklarte i intervju at den gjennomgående vanskelige deletilgangen går ut over Luftforsvarets øvingsmuligheter og den operative evnen ved at flyene ikke er tilgjengelige i tilstrekkelig grad.

Innenfor Luftforsvaret har de tekniske utfordringene og de operative begrensningene knyttet til de eldre transportflyene (C-130 H) ifølge Forsvarsdepartementet forverret seg betydelig de seneste årene. Det er derfor i perioden 2005–2008 iverksatt anskaffelse av fire nye taktiske transportfly, og denne kapasiteten forventes normalisert og i stand til å møte gitte krav tidlig i neste periode. De maritime patruljeflyene gjennomgår for tiden et omfattende oppgraderings- og tungt vedlikeholdsprogram for å sikre økt tilgjengelighet og økt kapasitet. I den aktuelle perioden vil tilgjengeligheten ifølge departementet være begrenset og dermed påvirke operativ evne på en negativ måte. Første levering av NH-90 maritime helikoptre er betydelig forsinket og forventes å finne sted tidligst medio 2010. Dette har medført at de nåværende Lynx-helikoptrene har måttet utnyttes ut over sin opprinnelige planlagte levetid. Situasjonen påvirker den operative evnen spesielt for Kystvakten, som ikke får utnyttet helikopter som forutsatt i sine operasjoner. I løpet av 2007 har antall kampflypiloter som er kampklare i henhold til NATOs krav, økt.[211]

I 2007 fulgte antall flytimer for kampfly F-16 oppsatt plan.[212] Ifølge forsvarssjefen har det imidlertid vært redusert tilgjengelighet på kampfly F-16 de fire første månedene i 2008. Det skyldes hovedsakelig reparasjoner på luftinntakene og mangel på reservedeler. Antall flytimer var drøyt 5 prosent under planlagt nivå i 1. tertial 2008.[213]

Forsvarssjefen igangsatte i juni 2008 en tiltakspakke for å holde budsjettet for 2008 i balanse. Leveranseavtalen mellom FLO og Luftforsvaret var allerede fra 1. mai reforhandlet for å tilpasse aktivitetsnivået til FLOs leveranseevne og Luftforsvarets driftsrammer. Blant annet ble det gjort en reduksjon i kampfly F-16, noe som førte til at en kampflyskvadron ble satt på treningsstatus. Det fikk igjen konsekvenser for innmelding til internasjonale oppdrag. Andre konsekvenser av redusert aktivitet var blant annet at beredskap for evakuering langs norsk-russisk grense bortfalt, og at dette måtte bestilles fra Banak. "Effekten av synlig helikopteraktivitet langs grenselinjen er stor, og fravær av helikopter vil derfor redusere

Kampfly F-16 Kilde: Forsvarets mediesenter

207) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1 vedlegg A, s. 28.
208) Forsvarssjefen resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, s. 3.
209) Forsvarssjefens årsrapport 2007, vedlegg A, s. 24.
210) St.prp. nr. 55 (2007–2008) *Om investeringar i Forsvaret*, s. 5.
211) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 7. mai 2008, s. 2–3. og 27. oktober 2008, s. 14.
212) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 31.
213) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 28–29.

grensevaktens troverdighet i oppdragsløsningen både overfor lokalbefolkningen og den russiske grensevakten."[214]

Ifølge brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 har kombinasjonen av reservedelstilgang og reduksjon i trening og øving medført at det har blitt endringer for noen av de kapasiteter som står på beredskap for NATO. Blant annet har det blitt gjort justeringer i antall kampfly som er tilgjengelige for NATO, og det er lengre klartid for noen kapasiteter enn det som framgår av iverksettingsbrevet for Forsvaret for 2008. Dette er gjort i dialog med NATO.

Etablering av vedtatt struktur i Heimevernet (HV)
Oppbyggingen av Heimevernets nye organisasjon og struktur gjennom kvalitetsreformen fortsetter, men har ifølge forsvarssjefen ikke kommet så langt som forutsatt. Ifølge forsvarssjefen vil ikke Heimevernet være i stand til å realisere de endringene i organisasjonen som er lagt til grunn i St.prp. nr. 42 (2003–2004).[215] Heimevernets organisasjon er samlet vurdert som delvis operativ. Full operativ kapasitet for hele organisasjonen forventer man imidlertid ikke før tidlig i langtidsperioden 2009–2012.[216]

Utfordringene er i hovedsak knyttet til forsinkelser i materiellinvesteringer, manglende rekruttering til innsatsstyrkene og reduserte midler til trening.[217]

Øving i Heimevernet
I 2007 produserte Heimevernet 29 809 tjenestegjørende dager mindre enn opprinnelig planlagt. Ifølge forsvarssjefen skyldes det rammekuttene under forsvarssjefens tiltakspakker. Disse ble primært gjennomført i trenings- og øvingsaktiviteten til forsterknings-/oppfølgingsstyrkene i Heimevernet. Konsekvensen var at 25 prosent av forsterknings-/oppfølgingsstyrke-områder ikke ble øvd som planlagt. Det ble også noe redusert aktivitet og rekruttering for innsatsstyrkene.[218] I 1. tertial 2008 har Heimevernet produsert 5 874 tjenestegjørende dager mindre enn planlagt. Det skyldes i hovedsak mindre oppmøte enn planlagt på de årlige områdetreningene.[219]

I brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 framgår at selve organisasjonsendringene etter departementets syn er gjennomført. Ifølge departementet har det vært en betydelig trening av innsatsstyrkene i perioden. For forsterknings- og oppfølgingsstyrkene vurderes trenings- og øvingsaktiviteten å være på et lavere nivå enn forutsatt.

Etablering av vedtatt struktur i Fellesskapasitetene
Forsvarets fellesavdelinger er ressurser som er felles for alle forsvarsgrenene, og som støtter og legger forholdene til rette for Forsvarets helhetlige aktivitet. De største fellesinstitusjonene i Forsvaret er Personell-, økonomi- og styringsstaben (PØS), Forsvarets logistikkorganisasjon og Fellesstaben.[220]

Deployerbare logistikkbaser i FLO
Logistikkbasene er enheter i FLO som skal bidra med deployerbar logistikkstøtte.[221] Iverksettingsbrevet til Forsvaret for 2006 gir FLO i oppdrag å etablere flere elementer for deployerbar logistikk, blant annet tre deployerbare logistikkbaser.[222]

Ifølge forsvarssjefen er det store utfordringer når det gjelder både personell og spesielt materielltilførsel til FLOs egne operative kapasiteter.[223]

Utviklingen av deployerbare logistikkbaser er ikke etablert fullt ut i henhold til planen for perioden 2005–2008. I intervju 15. april 2008 opplyste sjef FLO at logistikkbase land har vesentlige mangler når det gjelder materiell og personell. En årsak er mangel på gripbart personell da en stor del av det aktuelle personellet er sivilt ansatte. All deltakelse i logistikkbasene av sivilt personell er basert på frivillighet.

Situasjonen for sjøstridskreftene er ifølge forsvarssjefen bare delvis tilfredsstillende.[224] Logistikkbasen er ifølge sjef FLO hovedsakelig etablert som forutsatt til tross for enkelte mangler av materiell. For luftstridskreftene anses situasjonen ifølge forsvarssjefen som tilfredsstillende.[225]

214) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 3, vedlegg B, s. 7.
215) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 19.
216) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 11.
217) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 11.
218) Forsvarssjefens årsrapport 2007, vedlegg A, s. 31.
219) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 1, vedlegg A, s. 31.
220) www.mil.no/felles
221) Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet, Dokument nr. 3:3 (2007–2008), s. 43.
222) I forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2007 vises det til Forsvarsdepartementets presiseringer, endring og tillegg til iverksettingsbrev for 2006 (PET nr. 22/2006) som presiserer at de deployerbare logistikkbasene "[…]ikke skal utvikles mot full kapasitet, men dimensjoneres i 2006 for å kunne håndtere de til enhver tid pågående og planlagte operasjoner, inklusiv beredskapsoppdrag". All styrkeproduksjon er ifølge Forsvarssjefen innrettet i henhold til denne ambisjonen. Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 19.
223) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 21.
224) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 9.
225) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 9.

FLO oppgir at de heller ikke i 2007 ble gitt budsjettmessige rammer til å bygge opp den deployerbare logistikkapasiteten som er nødvendig for å kunne stille styrker klar til disposisjon innenfor de tidsintervallene det stilles krav om. Spesielt innenfor landkomponenten er dette en stor utfordring som ifølge FLO bidrar direkte til en lavere reaksjonsevne for Forsvarets styrkebidrag.[226]

Ifølge forsvarssjefen etableres støttelementer for deployerbar logistikkbase land fra bunnen av hver gang en ny styrke skal klargjøres for deployering. Erfaringsmessig tar dette for lang tid og krever større ressurser enn hvis logistikkenheten hadde hatt en definert beredskap.[227] Ifølge sjef FLO krever det lengre tid enn forutsatt å sette opp nødvendig logistikkunderstøttelse til nye internasjonale og nasjonale operasjoner fordi man trenger tid til å anskaffe materiell, til å inngå kontrakter med personell og til å trene og øve. Kostnadene blir større på grunn av hasteinnkjøp av materiell.

Andre felleskapasiteter
Av forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2007 framgår det at evnen til å realisere ny operativ struktur i henhold til St.prp. nr. 42 (2003–2004), sett i lys av iverksettingsbrevet for 2007, er begrenset for Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL).[228] Her er det totalt 18 prosent vakanser, og det er stor mangel på teknisk befal. Det gir negative følger for hele Forsvaret.[229]

For Forsvarets sanitet (FSAN) er situasjonen imidlertid tilfredsstillende.[230]

Ifølge forsvarssjefen kan operativ enhet for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (KKIS) møte målsettingen om å realisere ny operativ struktur forutsatt at planlagt materiell blir tilført avdelingen. Hovedproblemet er likevel at den eksisterende operative strukturen for disse ikke står i forhold til det totale antall operasjoner og beredskapsoppdrag som Forsvaret planlegger å gjennomføre samtidig.[231]

Ifølge brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 har etablering av felleskapasiteter vært en utfordring i perioden 2005–2008. Dette skyldes først og fremst at det gjennom hele perioden 2005–2008 vært nødvendig å prioritere leveranser til operasjoner i utlandet. For å møte denne utfordringen, er det gjennomført en personellmessig styrking. Ettersom dette også omfatter personell som må gis en grunnleggende befalsutdanning og/eller krigsskole vil det ta noe tid før tiltakene gir full effekt ute ved avdelingene.

Departementet opplyser videre i brevet at det er gjennomført et planarbeid i departementet med sikte på å legge forholdene til rette for tidligere identifisering av styrkebidrag til operasjoner i utlandet. Dette vil gi effekt fra 2010, og forventes blant annet å bidra til at det gis bedre tid til å etablere både den vedtatte struktur for felleskapasitetene og deres styrkebidrag til operasjoner i utlandet.

4.4 Langtidsperioden 2009–2012

Av St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* framgår det at regjeringen legger opp til at forsvarsrammen trappes opp med 800 mill. kroner ut ifra 2008-nivået, til 32,3 mrd. kroner i perioden 2009–2012.[232]

"Hovedtrekkene i den kommende langtidsperioden vil være videreutvikling, og innenfor utvalgte områder styrking av den operative strukturen, gjennom økt bemanning og innfasing av nye materiellsystemer. Disse satsningene skal muliggjøres gjennom en styrking av bevilgningsnivået, frigjøring av ressurser gjennom endringer i basestrukturen, stram og målrettet styring, interneffektivisering, samt justeringer i operativ struktur. Ambisjonsnivået for materiellinvesteringer og materiellfornying er lagt på et nøkternt nivå. […] De første årene av perioden vil være særlig utfordrende, og kreve en spesiell aktsomhet og kontroll i gjennomføringen. Dette skyldes den noe forsinkede strukturutviklingen i inneværende langtidsplanperiode (2005–2008), og at forutsatt innsparte midler ikke frigjøres like hurtig som de er ønsket brukt til nye satsninger. Det vil de neste årene kreves betydelig økte driftsmidler til innfa-

226) Brev fra FLO stab til Forsvarsstaben/PØS 21. januar 2008, Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – Forsvarssjefens årsrapport – Forsvarets logistikkorganisasjon, s. 3.
227) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 3, vedlegg B, s. 7.
228) Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL) skal være et felles kompetansesenter for logistikk, eksplosivrydding, militærpoliti og hundetjeneste og for tjenester i forbindelse med atomfysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske stridsmidler. Kompetansesenteret skal bistå med å understøtte operative enheters deployering og drift når de er deployert og kunne stille øremerkede kapasiteter nasjonalt og internasjonalt, jf. iverksettingsbrevet for Forsvarssektoren i perioden 2005–2008, s. 27.
229) Sjef Fellesstabens innspill til Forsvarssjefens årsrapport (FÅR) 2007, s. 2 og 4.
230) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 21.
231) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 21.
232) St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 136.

sing av nye materiellsystemer som fregatter, missiltorpedobåter (MTB-er), NH-90 helikoptre og til oppbemanningen innenfor prioriterte områder i strukturen."[233]

Ifølge St.prp. nr. 48 (2007–2008) vil en grunnleggende forutsetning for omstillingsarbeidet fortsatt være å omdisponere midler fra lavere prioritert virksomhet til høyere prioritert virksomhet. Det skal gjøres gjennom en betydelig intern ressursfrigjøring: 1) ved å avvikle baser og annen infrastruktur, 2) ved å effektivisere ulike interne prosesser i forsvarssektoren tilsvarende et krav på minimum 0,5 prosent årlig (til sammen 600 mill. kroner ved utgangen av 2012) og 3) gjennom meget nøktern, men tilstrekklig prioritering av behov for materiellanskaffelser og nedprioritering av enkelte kapasiteter. Slik vil gjennomsnittlig årlig materiellinvesteringsbehov reduseres med 1,6 mrd. kroner i forhold til videreføring av strukturen som var vedtatt for perioden 2005–2008 i perioden 2009–2012.[234]

Langtidsplanen for perioden 2009–2012 ble behandlet og vedtatt i Stortinget i 19. juni 2008, jf. Innst. S. nr. 318 (2007–2008).

Av St.prp. nr. 48 (2007–2008) framgår også forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser: "Forsvarssjefens anbefaling i Forsvarsstudie 2007 er basert på en forutsetning der forsvarsbudsjettet videreføres reelt på 2008-nivå i perioden 2009 til 2028. Reell videreføring innebærer i denne sammenheng at budsjettutviklingen følger lønns- og prisutviklingen i forsvarssektoren. Denne forutsetningen er sentral i forhold til muligheten for at Forsvaret skal kunne opprettholde og utvikle sin operative evne og etablere og vedlikeholde en forsvarsstruktur i langsiktig balanse. Dersom det vedvarende kjøpekrafttapet videreføres, vil det derimot raskt undergrave forsvarsstrukturen. Dette må i så fall forventes å gi en akselererende forvitringseffekt i årene fremover, fordi det ikke lenger er mulig å tære på restene av et redundant mobiliseringsforsvar, slik vi til nå har kunnet. Langtidsproposisjonen legger opp til et fremtidig budsjettnivå som ligger 800 mill. kroner per år over forsvarsstudiens økonomiske planforutsetning. Forsvarssjefen er tilfreds med den prioriteringen av Forsvaret dette innebærer, men understreker samtidig nødvendigheten av at dette budsjettnivået følges opp i kommende års budsjetter. I motsatt fall vil en slik økning være direkte skadelig for strukturutviklingen, fordi Forsvaret i en slik situasjon vil starte oppbyggingen av et forsvar som det på sikt viser seg at man likevel ikke vil kunne vedlikeholde, med en økende ubalanse som resultat. Dette vil i så fall innebære fare for store feilinvesteringer og representere svært dårlig anvendelse av samfunnets ressurser. En budsjettutvikling der Forsvarets kjøpekraft opprettholdes fra år til år er derfor av større betydning for strukturens stabilitet enn budsjettnivået i utgangspunktet."[235]

Forsvarssjefen viste i intervju 11. juni 2008 til at strukturen i St.prp. nr. 48 (2007–2008) var estimert til å koste 800 mill. kroner mer enn forsvarssjefens forslag til struktur. Utfordringen er at budsjettforslaget på "nye" 800 mill. kroner vil tildeles gradvis i perioden 2009–2012 og ikke vil være fullt ut tildelt før i 2012. I årene 2009–2011 vil derfor Forsvaret ifølge forsvarssjefen være underfinansiert. Allerede i 2009 vil dette kunne gi seg store negative utslag på grunn av en ubalanse mellom strukturen og budsjettet.

Forsvarssjefen opplyste at ved å beholde strukturen som framgår av St.prp. nr. 48 (2007–2008), pådrar man seg på lengre sikt et investeringsbehov som er større enn det som legges til grunn i proposisjonen. De første fire årene kan man tære på eksisterende materiell, men i et perspektiv på fem til ti år bør enten materiellet fornyes eller strukturen reduseres. For eksempel vil Hæren i perioden 2009–2012 oppleve stor slitasje på sitt materiell, og dersom man ikke starter materiellinvesteringene allerede nå (juni 2008), vil man ikke ha det nye materiellet klart når det som er i bruk er utslitt. Det vil også øke driftsutgiftene å stadig måtte sette i stand igjen gammelt materiell.

Forsvarsdepartementet stadfester i brev av 27. oktober 2008 at strukturen slik den er lagt i St. prp. nr. 48 (2008–2009), er basert på de samme økonomiske forutsetninger som forsvarssjefen baserte seg på i sin anbefaling i Forsvarsstudie 2007. Videre heter det i brevet at "De kostnadsmessige konsekvensene av de strukturelle forskjellene mellom den fagmilitære anbefalingen og strukturen slik den fremgår av St.prp. nr. 48 (2007–2008) er både på kort og lang sikt forutsatt dekket gjennom opptrappingen av bevilgningsnivået, som ligger til grunn for neste langtidsplan. Forsvarsdepartementet kan ikke se at det ligger et udekket investeringsbehov som følge av struktu-

233) St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 133.
234) St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 136–137.
235) St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 155, og Innst. S. nr. 318 (2007–2008), s. 69.

ren i langtidsplanen, slik forsvarssjefen her skal ha hevdet."

4.5 Forsvarets operative evne

Forsvarssjefens vurdering av operativ evne utarbeides årlig og inneholder en konkret vurdering av Forsvarets oppgaver.[236] Det rapporteres blant annet i forbindelse med oppgavene om å

- sikre nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåking og etterretning
- håndheve norsk suverenitet
- ivareta myndighetsutøvelse på begrensede områder
- bidra til kollektivt forsvar av Norge og NATO
- bidra til flernasjonal krisehåndtering, blant annet flernasjonale fredsoperasjoner

4.5.1 Forsvarssektorens vurdering av operativ evne for 2005 og 2006

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet rapporteres det at den operative evnen for 2005 er videreført på samme nivå eller svakt synkende i forhold til de nærmeste foregående år. Videre framgår at årsaken til reduksjonen hovedsakelig er forhold knyttet til merforbruket i 2004 og de derav følgende aktivitetsreduksjoner i 2005.[237]

For 2006 rapporterte Forsvarsdepartementet at operativ evne ble videreført omtrent på samme nivå som i 2005, men med en midlertidig redusert kapasitet innenfor noen områder, særlig som følge av innføring av nytt materiell.[238]

4.5.2 Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2007

Når det gjelder oppgaven om å sikre nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåking og etterretning, ble det rapportert at status var *tilfredsstillende*, men med enkelte mangler. Manglende var knyttet til forsinkelser i leveringen av Nansen-klasse fregatter og NH-90 helikopter til både Kystvakten og fregattene kombinert med oppdatering av maritime patruljefly.[239]

For oppgavene om å håndheve norsk suverenitet og ivareta myndighetsutøvelse på begrensede

Fregatten KNM Fridtjof Nansen Kilde: Forsvarets mediesenter

områder ble det konkludert med at status var *god til tilfredsstillende.*[240]

Status for vurdering av Forsvarets oppgave om å bidra til kollektivt forsvar av Norge og NATO ble for 2007 vurdert til *ikke tilfredsstillende.* Det var ikke ventet noen endring i evnen i 2008, noe som ble forklart med at budsjettet for 2008 ikke la opp til en snarlig bedring. I tillegg trakk kansellering av øvelser i samme retning.

Forsvaret hadde ifølge forsvarssjefen klart å levere enheter med god operativ evne til operasjoner i utlandet, noe også rapporter fra NATO indikerte. Imidlertid ville den stadig sterkere effekten av samtidighetsproblematikken, kombinert med sterk slitasje på enkelte kategorier personell, i stor grad påvirke evnen til tilgjengelighet og utholdenhet på styrkebidragene.[241] De relativt omfattende leveransene hadde også fått negative følger for styrkeproduksjon, vedlikehold av kompetanse og strukturrealisering.[242] Hvis antall operasjoner i utlandet skulle økes ytterligere, ville Forsvaret ifølge forsvarssjefen sannsynligvis ikke kunne stille tilgjengelige kapasiteter til å løse forventede oppdrag. Forsvaret hadde også utfordringer med å etablere tilstrekkelig robuste støtteenheter innenfor de gitte ressursrammene.[243]

Forsvarssjefen konkluderte med at "den operative evnen til å løse Forsvarets oppgaver har ikke bedret seg fra 2006 til 2007, det er heller en svak reduksjon i den operative evnen. Dette føyer seg inn i den utvikling Forsvaret har erfart gjennom hele inneværende periode. Den manglende evnen til å realisere vedtatt struktur har hatt en gjennomgående negativ effekt på Forsvarets operative

236) Oppgavesettet ble etablert gjennom Innst. S. nr. 342 (2003–2004), St.prp. nr. 42 (2003–2004) og iverksettingsbrevet for forsvarssektoren 2005–2008.
237) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet,* s. 55.
238) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet,* s. 55.
239) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 4.
240) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 5 og 7.
241) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 14.
242) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 4.
243) Forsvarssjefens årsrapport 2007, del 1, vedlegg A, s. 5.

evne til å løse oppgavene gjennom de tre første årene av planperioden".[244]

Ifølge forsvarssjefens årsrapport for 2007 medførte det stramme budsjettet og de innsparingspakkene som ble gjennomført høsten 2007, en ytterligere reduksjon av operativ evne for nasjonale oppgaver sammenliknet med det som ble rapportert i forsvarssjefens vurdering av operativ evne. Hovedårsaken til dette var manglende tilgjengelighet på materiell og manglende ressurser for opprettholdelse av treningsstatus. De kapasitetsutfordringene som Forsvaret har til å understøtte alle de innmeldte styrkebidragene samtidig, hadde vært en utfordring gjennom hele 2007.[245]

Forsvarets øvingsvirksomhet i Norge ble i 2007 lavere enn i 2006 på grunn av kansellering av øvelser av økonomiske årsaker og på grunn av tiltakspakkene (1, 2 og 3A) som ble iverksatt gjennom året.[246] Konsekvensen av dette var ifølge forsvarssjefen manglende samøving mellom avdelinger og forsvargrener som igjen bidro til redusert treningsstatus, både for den enkelte avdeling/fartøy og på fellesoperativt nivå.

Forsvarsdepartementet rapporterte i St.prp. nr. 1 (2007–2008) at Forsvarets samlede operativitet var langt bedre enn da omstillingen ble påbegynt rundt 2001 ut ifra de aktuelle sikkerhetspolitiske utfordringene. "Et sentralt grunnlag for dette er strukturell fornyelse, ledelsesreform og relativt stabil budsjettutvikling over tid, hvor forsvarssektorens samlede forbruk over de fleste år har ligget nær forutsatt nivå."[247]

4.5.3 Forsvarssjefens rapportering etter 1. tertial 2008

Etter 1. tertial 2008 rapporterte forsvarssjefen at Forsvaret hadde levert styrkebidrag med tilfredsstillende operativ evne både til operasjoner i utlandet og til beredskapsregistre. Men aktivitetsperioden hadde samtidig vært preget av et lavere aktivitetsnivå enn det som var normalt for 1. tertial. Det rapporteres også at Forsvarets strukturutvikling vurderes som lite tilfredsstillende, og at det ikke vil la seg gjøre å nå de planlagte målene for perioden 2005–2008.[248]

Forsvarssjefen påpekte videre at budsjettet for 2008 medførte et lavere aktivitets- og treningsnivå enn nødvendig ut ifra operative behov, og at dette aktivitetsnivået ikke var bærekraftig for å opprettholde operativ kompetanse på sikt.[249] "Gitt fastlagt øvingsprogram og budsjettnivå for 2008 vil det ikke være mulig innenfor rammene fullt ut å kompensere for den reduserte treningsstatusen. Dette sammen med det store etterslepet på realisering av ny struktur, samt kompetanse- og personellmessige utfordringer, tilsa en risiko for at den operative evnen kan bli ytterligere redusert i 2008."[250] Forsvarssjefen rapporterte at dette er særlig bekymringsfullt.[251]

Hovedutfordringen for gjennomføringen av 2008 var ifølge forsvarssjefen den grunnleggende ubalansen mellom ambisjoner og ressursnivået i Forsvaret. "For å tilpasse Forsvarets virksomhet til den økonomiske rammen ble det iverksatt omfattende tiltak gjennom budsjettprosessen for 2008. På toppen av det stramme driftsbudsjettet, kommer en kostnadsvekst som Forsvaret ikke får fullt ut kompensert, som til sammen med ufinansiert virksomhet, tvinger fram nye aktivitetsreduserende tiltakspakker for å balansere budsjettet i inneværende år. Det er meget uheldig at dette nå må gjennomføres for andre år på rad. Risikoen er nå økende for at disse aktivitetskuttene akkumulert, får følgekonsekvenser for strukturbærende deler av organisasjonen."[252]

Ved utgangen av april 2008 viste prognosen, korrigert for tilførsel av midler gjennom revidert nasjonalbudsjett, et totalt merforbruk på drift på om lag 922 mill. kroner.[253] Forsvarssjefen fikk, med noen unntak, aksept[254] fra Forsvarsdepartementet til å iverksette tiltakspakke 1, noe som førte til at aktivitetsnivået i både Hæren, Heimevernet, Sjøforsvaret og Luftforsvaret ble redusert ytterligere.[255] Tiltakspakke 1 hadde et økonomisk volum på ca. 340 mill. kroner.

244) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 17.
245) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 4.
246) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 5.
247) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet,* s. 52.
248) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, s. 3–4.
249) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, s. 3.
250) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 8.
251) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 5.
252) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, s. 7.
253) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 3, s. 3.
254) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 5. juni og 19. juni 2008.
255) Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008, del 3, vedlegg B, kapittelvise tiltak.

5 Vurderinger

Ifølge St.prp. nr. 45 (2000–2001) befant forsvarssektoren seg våren 2001 i en dyp og vedvarende strukturell krise med en ubalanse mellom forsvarssektorens størrelse og tilførte ressurser. I tillegg var ikke forsvarssektorens innretning egnet til å løse framtidens oppgaver.[256] Det framgår av proposisjonen at "Situasjonen fordrer en omfattende reduksjon og betydelig endring i hele Forsvarets struktur og organisasjon – mindre justeringer vil ikke være tilstrekkelige."[257]

På bakgrunn av dette ble det iverksatt en omstilling av forsvarssektoren. Hovedmålet for omstillingen har vært å få et forsvar med bedre operativ evne. Stortinget har vedtatt en rekke økonomiske, strukturelle og organisatoriske endringer som skal bidra til dette, blant annet gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005* og Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*.

Samlet sett viser undersøkelsen at forsvarssektoren ikke vil nå målet om å etablere vedtatt struktur i perioden 2005–2008 på grunn av vesentlige mangler innen materiell, personell og øving. Videre viser undersøkelsen at FLO som en sentral bidragsyter til Forsvarets aktivitet ikke er i stand til å understøtte det aktivitetsnivået styrkeprodusentene selv planlegger med. Det er også dokumentert at andelen av forsvarsbudsjettet brukt til drift har blitt større, mens andelen til materiellinvesteringer har blitt mindre. Man har altså ikke fått til en vridning av ressursene fra drift til materiellinvesteringer. På bakgrunn av de samlede funnene i undersøkelsen kan det stilles spørsmål ved om omstillingen i forsvarssektoren i perioden 2005–2008 har bidratt til å forbedre den operative evnen slik Stortinget hadde forutsatt.

5.1 Operativ evne

Undersøkelsen viser at forsvarssjefen konkluderte med at den operative evnen til å løse Forsvarets oppgaver hadde en svak reduksjon fra 2006 til 2007. Forsvarssjefen konkluderte videre med at den operative evnen ikke kunne forventes å øke i 2008, og at det faktisk var en risiko for at den kunne bli ytterligere redusert i 2008.[258] Det forklares med en rekke kansellerte og utsatte øvelser, store etterslep i å realisere vedtatt struktur og dessuten kompetanse- og personellmessige utfordringer.[259]

Det er utfordringer og forsinkelser i både Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet og felleskapasitetene. Hæren har store utfordringer med å etablere vedtatt struktur innen 2008, blant annet er Brigade Nord og Mobil taktisk landkommando (MTLK) vurdert som ikke operative innenfor klartidskravet.[260] For Sjøforsvaret er det betydelige forsinkelser, noe som gjør at den forutsatte kapasiteten for kystvakt, fregatt- og missiltorpedobåtvåpenet (MTB) ikke lar seg realisere som planlagt. Det skyldes blant annet forsinkede leveranser av helikopter NH-90 og nytt sjømålsmissil (NSM). I tillegg er tilgjengeligheten på undervannsbåter forbundet med usikkerhet, blant annet på grunn av en anstrengt reservedelssituasjon. For felleskapasitetene har undersøkelsen blant annet påvist mangler i realiseringen av FLOs logistikkbase land og Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL).

I 2007 ble det videre rapportert om for lav treningsaktivitet i både Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. Hærens øvingsaktivitet har vært vesentlig lavere enn forutsatt for å nå kvalitetsmålene i henhold til Forsvarsdepartementets iverksettingsbrev for 2005–2008, og antall seilingstimer i Sjøforsvaret i 2007 var vesentlig lavere enn planlagt, noe som medførte redusert operativ evne. For Luftforsvaret var status at antall gjennomførte flytimer i 2007, for alle flytyper, var lavere enn det som ifølge generalinspektøren for Luftforsvaret var nødvendig for å oppfylle de operative kravene. Forsvarssjefen rapporterte i april 2008 at budsjettet for 2008 medførte et lavere aktivitets- og treningsnivå enn nødvendig ut ifra operative behov. I juni 2008 ble det igangsatt tiltak for å holde budsjettet i

256) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 9.
257) St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 12.
258) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 8.
259) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 20.
260) Forsvarssjefens vurdering av operativ evne 2007, s. 18.

balanse, noe som førte til at Forsvaret måtte redusere øvingsaktiviteten ytterligere.

Undersøkelsen viser altså at Forsvaret ikke vil nå målet om å etablere vedtatt struktur for perioden 2005–2008 på grunn av vesentlige mangler innen materiell, personell og øving. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det stilles spørsmål om den operative evnen høsten 2008 er på det nivået som Stortinget forutsatte ved behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret gjennomfører store utskiftninger i materiellet. Det vil de neste årene fases inn både nye fartøy og nye fly. De påviste forsinkelsene i innfasingen og understøttelsen av dette materiellet gir også grunn til å stille spørsmål ved hvilke konsekvenser dette vil ha for den operative evnen de neste årene.

5.2 FLOs leveranser til Forsvaret

Med opprettelsen av FLO skulle det legges til rette for at FLO skulle ha organisatorisk og funksjonell tilpasningsevne til å møte de skiftende behovene og etterspørselen fra forsvarssektoren. Forventet omfang på de årlige leveransene fra FLO nedfelles gjennom leveranseavtalene mellom FLO og generalinspektørene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Leveranseavtalen gjengir partenes forpliktelser for blant annet vedlikehold og forsyninger. Undersøkelsen viser at FLO i stor grad overholder forpliktelsene i leveranseavtalene som er inngått med både Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret.

Undersøkelsen viser imidlertid også at FLO ikke er i stand til å understøtte det aktivitetsnivået styrkeprodusentene planlegger med når leveranseavtalene skal inngås.[261] Generalinspektørene for både Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret har uttalt at behovet for understøttelse fra FLO i forbindelse med oppgavene rundt det å etablere vedtatt struktur og å løse forsvarsgrenenes pålagte oppgaver er større enn det FLO kan forplikte seg til. FLO er dermed ikke dimensjonert for å støtte forsvarsgrenene tilstrekkelig og har derfor ikke klart å bidra til utvikling og understøttelse av forsvarsgrenene i tilstrekkelig grad.

FLO skal ivareta eierskapsrollen for alt materiell i Forsvaret på vegne av forsvarssjefen og sørge for at materiellet forvaltes på en forsvarlig og sikker måte. Undersøkelsen har vist at når FLO ikke er i stand til å understøtte forsvarsgrenene, har disse i økende grad benyttet seg av alternative kilder, eller etablert dublerende enheter i egen organisasjon. Dette får ifølge sjef FLO konsekvenser for materiellsikkerheten.

Forsvarets operative behov og kjernevirksomhet skal ifølge St.prp. nr. 1 (2007–2008) være dimensjonerende for logistikktjenestene. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det stilles spørsmål ved om FLO leverer i samsvar med Stortingets forutsetninger. Det stilles videre spørsmål ved hvilke konsekvenser det kan få for materiellsikkerheten at forsvarsgrenene utfører og bestiller varer og tjenester selv, uten at FLO som fagmyndighet er involvert.

Undersøkelsen viser at FLO har oppnådd en gevinstrealisering på 999 mill. kroner i årene 2005–2007. FLO har dermed nådd Stortingets mål om en innsparing på minimum 600 mill. kroner. Kravet til gevinstrealisering i FLO for perioden 2005–2008 ble skjerpet. Forsvaret har påpekt at forutsetningene[262] for gevinstrealiseringen i FLO er endret, og at departementet derfor burde vurdere målet. Skjerpingen av kravet til gevinstrealisering i FLO har ifølge sjef FLO bidratt til en ubalanse mellom Forsvarets operative strukturs behov for logistikkstøtte og FLOs kapasitet til å møte dette behovet. Det stilles spørsmål om det er satt hensiktsmessige mål for effektiviseringen i FLO, og om det i tilstrekkelig grad er tatt hensyn til de endrede forutsetningene og konsekvensene av skjerpingen av målet.

5.3 Økonomisk-administrative mål

5.3.1 Vridning av ressurser fra drift til investering

I begge omstillingsperiodene har det vært et sentralt mål å redusere andelen av forsvarssektorens utgifter som benyttes til drift, og øke andelen til materiellinvesteringer.

For perioden 2002–2005 rapporterer Forsvarsdepartementet at forsvarssektoren i 2005 hadde oppnådd en innsparing i driftsutgiftene på 2,4 mrd. kroner, sammenliknet med et alternativ uten omstilling.[263] Målet om en innsparing på 2 mrd. kroner ble dermed nådd. Alle struktur- og organi-

261) Forsvarssjefens årsrapport 2007, s. 8.

262) Det var forutsatt virkemidler som offentlig privat partnerskap, samlokalisering av FLOs virksomhet og innføringen av et felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret.

263) Målt i forhold til referansebanen.

sasjonsendringer som var planlagt i perioden, ble gjennomført, og de fastsatte målene for reduksjoner i antall årsverk og eiendom, bygg og anlegg ble nådd. Undersøkelsen viser imidlertid at andelen av forsvarssektorens totale årlige utgifter som ble benyttet til drift, økte i perioden, og at den i 2005 utgjorde en vesentlig større andel enn forutsatt i St.prp. nr. 55 (2001–2002). Andelen benyttet til materiellinvesteringer gikk ned og utgjorde i 2005 en betydelig lavere andel enn forutsatt i St.prp. nr. 55 (2001–2002).

Ifølge St.prp. nr. 42 (2003–2004) skulle det i perioden 2005–2008 vris ressurser fra drift over til materiellinvesteringer.[264] Forsvarsdepartementet rapporterer at det for perioden vil være investert for om lag 4 mrd. kroner mindre i nytt materiell enn opprinnelig planlagt.[265] Det er grunn til å stille spørsmål ved om den manglende vridningen av ressurser fra drift til materiellinvesteringer er i tråd med Stortingets forutsetninger. Det stilles også spørsmål ved hvilke konsekvenser dette har hatt og får for materielltilgjengeligheten i Forsvaret, og hvilke konsekvenser dette får for den operative evnen.

Reduksjonen av antall årsverk og eiendom, bygg og anlegg er sentrale virkemidler for å redusere driftsutgiftene også i perioden 2005–2008. Konsekvensene av at Forsvaret per høsten 2008 ikke ser ut til å nå målene innen årsverk og eiendom, bygg og anlegg innen utgangen av 2008, er at driftsutgiftene blir høyere enn forutsatt. Andelen av forsvarssektorens totale utgifter som er benyttet til drift, har i årene 2005–2007 vært på henholdsvis 72, 75 og 71 prosent, mens den ifølge St.prp. nr. 42 (2003–2004) i 2008 skulle være på 65,1 prosent. Forsvaret må derfor ifølge forsvarssjefen drive likviditetsstyring hvor det kuttes i utgifter som kan kuttes på kort sikt. Det innebærer at Forsvaret må redusere aktivitetsnivået med antall øvelser, seilingsdøgn og flytimer. Det stilles spørsmål ved hvilke konsekvenser dette vil kunne få for forsvarssektoren.

5.3.2 Materiellinvesteringer i årene 2005–2007

Undersøkelsen viser at forsvarssektoren i årene 2005–2007 ikke har investert i materiell i henhold til det Stortinget har bevilget det enkelte år. I tillegg til et årlig mindreforbruk av materiellinvesteringsmidlene er opprinnelig bevilgning blitt redusert i løpet av året.

Forsvarsdepartementet har i 2004 og 2005 gitt for få gjennomføringsoppdrag til FLO for å sikre omsetning av bevilgede midler til materiellinvesteringer. På bakgrunn av mindreforbruket på investeringsmidler i årene 2005–2007 stilles det spørsmål ved om Forsvarsdepartementet i tilstrekkelig grad har styrt materiellinvesteringsprosessen i tråd med Stortingets forutsetninger om at de bevilgede midlene skulle benyttes.

Undersøkelsen viser også at kapasiteten knyttet til merkantilt fagområde i FLO/Investering har vært for lav i årene 2005–2007. Kapasiteten fra FLO/Systemstyring og FLO/IKT, med ingeniør- og systemteknisk kompetanse, til å understøtte investeringene i Forsvaret har vært og er fremdeles en utfordring. Det stilles spørsmål ved hvilke konsekvenser dette vil kunne få for materiellinvesteringene de kommende årene.

5.3.3 Rapportering på omstillingsmål

I perioden 2005–2008 skal driftsutgiftene til logistikk- og støttevirksomhet ifølge St.prp. nr. 42 (2003–2004) reduseres med 2,3 mrd. kroner årlig, mens driftsutgiftene til operativ virksomhet og styrkeproduksjon skal økes med 1,4 mrd. kroner.[266] Undersøkelsen viser at det per høsten 2008 ikke er etablert systemer for å rapportere konkret på disse målene. På bakgrunn av dette stilles det spørsmål ved hvordan Stortinget skal få informasjon om hvorvidt forsvarssektoren har nådd Stortingets vedtak og forutsetninger.

264) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 113.
265) St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 11.
266) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 113.

6 Dokumentoversikt, forkortelser og forklaringer

6.1 Dokumentoversikt

Referanselisten gjengir dokumentene som er benyttet i undersøkelsen.

Stortingsproposisjoner

Budsjettproposisjoner

1. St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Forsvarsdepartementet*
2. St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Forsvarsdepartementet*
3. St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Forsvarsdepartementet*, med tillegg
4. St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Forsvarsdepartementet*
5. St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet*
6. St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Forsvarsdepartementet*

Andre proposisjoner

1. St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering*
2. St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005*
3. St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*
4. St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*
5. St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Om iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*
6. St.prp. nr. 65 (2004–2005) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005*
7. St.prp. nr. 17 (2005–2006) *Om endringar i løyvingar o.a. i forsvarsbudsjettet for 2005*
8. St.prp. nr. 66 (2005–2006) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2006*
9. St.prp. nr. 19 (2006–2007) *Om endringar i løyvingar o.a. i forsvarsbudsjettet for 2006*
10. St.prp. nr. 69 (2006–2007) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007*
11. St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*
12. St.prp. nr. 55 (2007–2008) *Om investeringar i Forsvaret*

Stortingsmeldinger

1. St.meld. nr. 3 (2005–2006) *Statsrekneskapen medrekna folketrygda for 2005*
2. St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret*
3. St.meld. nr. 3 (2006–2007) *Statsrekneskapen for 2006*
4. St.meld. nr. 3 (2007–2008) *Statsrekneskapen for 2007*

Innstillinger til Stortinget

1. Innst. S. nr. 342 (2000–2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*
2. Innst. S. nr. 25 (2000–2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner*
3. Innst. S. nr. 232 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*
4. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*
5. Innst. S. nr. 240 (2004–2005) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005*
6. Innst. S. nr. 318 (2007–2008) *Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*

Dokument til Stortinget

1. Dokument nr. 3:6 (2000–2001) *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret*
2. Dokument nr. 3:1 (2004–2005) *Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av anteg-nelsene til statsregnskapet 2002 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget*
3. Dokument nr. 3:3 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet*

Styringsdokumenter

Generelle reglement og retningslinjer

1. Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005
2. Finansdepartementet, Veileder i statlig budsjettarbeid

3. Sjef FLOs retningslinjer for den horisontale prosessen 2008, versjon 2, 20. februar 2007
4. Den strategiske ledelsen av Forsvaret, Forsvarsdepartementet juni 2007

Iverksettingsbrev, planer og rapporter

1. Forsvarssjefens årsrapport 2005 med vedlegg
2. Forsvarssjefens årsrapport 2006 med vedlegg
3. Forsvarssjefens årsrapport 2007 med vedlegg
4. Resultat- og kontrollrapport nr. 1 2005
5. Resultat- og kontrollrapport nr. 2 2005
6. Resultat- og kontrollrapport nr. 1 2006
7. Resultat- og kontrollrapport nr. 2 2006
8. Resultat- og kontrollrapport nr. 1 2007
9. Resultat- og kontrollrapport nr. 2 2007
10. Resultat- og kontrollrapport nr. 1 2008
11. Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2005
12. Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2006
13. Forsvarssjefens vurdering av operativ evne for 2007
14. Gjennomføring av virksomhetsåret 2007 – FLOs innspill til Forsvarssjefens årsrapport
15. Sjef Fellesstabens innspill til Forsvarssjefens årsrapport 2007
16. Iverksettingsbrev til Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåret 2004
17. Iverksettingsbrev til Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåret 2002–2005
18. Iverksettingsbrev til Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåret 2005–2008
19. Iverksettingsbrev til Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåret 2005
20. Iverksettingsbrev til Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåret 2006
21. Iverksettingsbrev til Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåret 2007
22. Iverksettingsbrev til Forsvaret for gjennomføringsåret 2008
23. Overordnet leveranseavtale mellom generalinspektøren for Hæren og Forsvarets logistikkorganisasjon, overordnet nivå 2006
24. Leveranseavtalen for 2007 mellom generalinspektøren for Hæren og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, versjon 1.1
25. Leveranseavtalen for 2008 mellom generalinspektøren for Hæren, sjef Fellesoperativt hovedkvarter, generalinspektøren for Heimevernet og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, versjon 1.0
26. Leveranseavtalen for 2007 mellom generalinspektøren for Sjøforsvaret og FLO
27. Leveranseavtalen for 2007 mellom generalinspektøren for Luftforsvaret og FLO, versjon 1, nivå 2
28. Gjennomgang av nedbemanningen i Forsvaret – sluttrapport Forsvarsdepartementet, 26. september 2006

Møtereferater med vedlegg og saksunderlag

1. Referat fra etatsstyringsmøter i perioden 2005–2008
2. Kvartalsvise oppfølgningsmøter mellom Hæren og FLO angående oppfølging av leveranseavtalene i perioden 2006–2007
3. Kontaktforummøter mellom Sjøforsvaret og FLO angående oppfølging av leveranseavtalen for 2007
4. Tertiale oppfølgingsmøter mellom Luftforsvaret og FLO angående oppfølging av leveranseavtalen for 2007

Korrespondanse

Brev med vedlegg

1. Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets militære organisasjon, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 8. juli 2004
2. Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 17. februar 2004
3. Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 22. april 2004
4. Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 18. januar 2005
5. Brev fra departementsråden til forsvarssjefen, 9. januar 2006
6. Brev fra FLO til forsvarssjefen, 14. februar 2006
7. Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 28. februar 2006
8. Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 21. september 2006
9. Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 16. november 2006
10. Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 28. februar 2007
11. Brev fra FLO/Produksjon til Riksrevisjonen, 5. juli 2007
12. Brev fra Generalinspektøren for Sjøforsvaret til forsvarssjefen, 31. oktober 2007
13. Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 20. desember 2007
14. Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 14. januar 2008
15. Brev fra FLO stab til Forsvarsstaben, 21. januar 2008
16. Brev fra Generalinspektøren for Hæren til FLO, 8. februar 2008
17. Brev fra FLO/Forsyning til Riksrevisjonen, 3. april 2008

18. Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 2. mai 2008
19. Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 7. mai 2008
20. Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 19. mai 2008
21. Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 5. juni 2008
22. Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 19. juni 2008

E-post

1. E-post fra FLO til Riksrevisjonen, 29. september 2008
2. E-post fra Forsvarets forskningsinstitutt til Riksrevisjonen, 19. mai 2008

Andre kilder

1. Forsvarsnett, www.mil.no

6.2 Forkortelser

AGO	Arbeidsgruppe omstilling
DSL	Den strategiske ledelse (tidligere integrert strategisk ledelse, ISL)
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
ESM	Etatsstyringsmøte
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FID	Forsvarets investeringsdatabase
FIF	Felles integrert forvaltningssystem for Forsvaret
FKL	Forsvarets kompetansesenter for logistikk
FL	Framskaffelsesløsning i forbindelse med investeringsprosessen
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMO	Forsvarets militære organisasjon (nå Forsvaret)
FRAM	Forsvarets rammeavtalesenter
FSAN	Forsvarets sanitet
FSK/HJK	Forsvarets spesialkommando / Hærens jegerkommando
FOHK	Fellesoperativt hovedkvarter
FOL	Forsvarets operative ledelse
FÅR	Forsvarssjefens årsrapport
GIH	Generalinspektøren for Hæren
GIL	Generalinspektøren for Luftforsvaret
GIS	Generalinspektøren for Sjøforsvaret
GO	Gjennomføringsoppdrag i forbindelse med en materiellinvestering
HS	Horisontal samhandel
HSTY	Hærens styrker
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
ISL	Integrert strategisk ledelse (siden Den strategiske ledelse, DSL)
IVB	Iverksettingsbrev
KKIS	Kommando-, kontroll- og informasjonssystemer
KL	Konseptuell løsning i forbindelse med en materiellinvestering
KOP	Krigsoppsettingsplan
LA	Leveranseavtale
LCC	Life cycle cost (levetidskostnad)
LTP	Langtidsplan
MTB	Missiltorpedobåt
MTLK	Mobil taktisk landkommando
NORSOF	Spesialstyrkene
NRF	Nato Response Force (Natos beredskapsstyrke)
NSM	Nytt sjømålsmissil
OKM	Organisasjonskostnadsmatrise
OPP	Offentlig privat partnerskap
PBU	Personlig bekledning og utrustning
PET	Presiseringer, endringer og tillegg (til iverksettingsbrev)
PØS	Personell-, økonomi- og styringsstaben
RKR	Resultat- og kontrollrapport
RSF	Regional støttefunksjon
SUP	Strukturutviklingsplan
TRADOK	Hærens transformasjons- og doktrinekommando
UVB	Undervannsbåt
VOE	Forsvarssjefens vurdering av operativ evne
ØUA	Øvingsdøgn
ÅV	Årsverk

6.3 Forklaringer

A

AGO – Arbeidsgruppe omstilling. AGO ble nedsatt høsten 2004 og skulle på vegne av sjef FLO og FLOs ledergruppe sammenfatte styringsinformasjon, koordinere omstillingsaktivitetene på tvers av FLO og følge opp framdrift, usikkerheter i gjennomføringen og måloppnåelsen og realiseringen av omstillingsmålene fra St.prp. nr. 42 (2004–2005). Ny intern organisering av FLO ble iverksatt fra 1. september 2005.

B

Brigade – En avdeling som inneholder balanserte kapasiteter fra alle troppearter (infanteri, kavaleri, artilleri, ingeniør, osv.), og som derfor er i stand

til å gjennomføre selvstendige operasjoner over noe tid.
Brigade Nord – Det er planlagt å etablere en deployerbar brigade med en differensiert beredskap under Landsdelskommando Nord-Norge.
Bataljon – hæravdeling, underavdeling av regiment, brigade eller divisjon. Infanteriets taktiske enhet som i alminnelighet består av stab, stabskompani, geværkompanier og støttekompanier med tyngre våpen, ca. 550–1100 soldater, under kommando av major eller oberstløytnant.

C
CV 90/CV 9030 – stormpanservogn benyttet av Hæren

D
DA-20 Jet Falcon – et transportfly som brukes til kalibrering og elektronisk krigføring
Deployerbar – Det å kunne endre formasjonen på en militær enhet, fra kolonne til linje; utgruppere til strid. Beskriver en målsetting om at Hæren skal være tilgjengelig og reiseklar, til destinasjoner i eller utenfor landet.
Deployere – sette en styrke inn i et operasjonsområde

E
EDBRM – et elektronisk materiellforvaltningssystem som skal ivareta materiell- og forsyningstjenesten i Hæren og Heimevernet
EDBVT – EDB i vedlikeholdstjenesten er et verktøy for planlegging, styring og oppfølging av verksteddrift
EK (DA-20) – en type flermotorfly
EOD – Explosive Ordenance Disposal (eksplosivryddeenhet), brukes til minerydding

F
FLO – Forsvarets logistikkorganisasjon – en felles avdeling som skal støtte den øvrige virksomheten i Forsvaret
Forpliktelsesgrad – Kontraktsfestede forpliktelser som ikke er forfalt, i prosent av planlagt ramme. Angir i hvilken grad det er inngått kontrakter med leverandører. Omtales også som kontraheringsgrad.
FOHK – Fellesoperativt hovedkvarter, i Stavanger, leder den militære, operative delen av Forsvaret
FOKUS – Forsvarssjefens omstillingsprogram
FOL – Forsvarets operative ledelse, en fellesbetegnelse for øverste ledelse av Forsvarets operative virksomhet. Den består av Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) i Stavanger og det underlagte hovedkvarteret Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) i Bodø.
Forsvaret – tidligere Forsvarets militære organisasjon. Forsvarsdepartementets største underliggende etat med ansvar for styrkeproduksjon og de ulike våpengrenene.

G
Generalinspektør – Generalinspektørene er en del av Forsvarsstaben og har gjennomføringsansvaret for styrkeproduksjonen i sine forsvarsgrener.
Gripbar – Betegnelse på en styrkes evne til å kunne settes inn i et operasjonsområde på kort varsel og raskt etablere seg og gjøre det arbeidet de blir bedt om.

H
Horisontal samhandel – Et styringsverktøy hvor formålet er at virksomheten skal bruke ressursene mer effektivt. Den horisontale samhandelen skjer gjennom bestilling og oppgjør som i et ordinært kunde–leverandør-forhold.
HSTY – Hærens styrker, er styringslinjen for de operative avdelingene i Hæren, med hovedbase i Troms

I
IED – Improvised Explosive Device (nevnes i sammenheng med miner, selvmordsbombere og snikskyttere)
IVECO – pansret kjøretøy fra Italia brukt i operasjoner i utlandet

K
Kapasitet – evnen til å løse en avgrenset del av Forsvarets samlede oppgaver
Kategori 1 og 2 – betegnelse for prosjekter ut fra økonomisk ramme. Prosjekter i kategori 1, som er større enn 500 mill. kroner, blir godkjent av Stortinget. Prosjekter i kategori 2, som er under 500 mill. kroner, godkjennes av Forsvarsdepartementet.
Klardato/klartidskrav – den datoen en enhet er klar, det vil si oppsatt med personell og hovedmateriell og trenet for oppdrag i samsvar med operative krav
Kontaktforum – faste møter mellom FLO og forsvarsgrenene med oppfølging av leveranseavtalene
Kontraheringsgrad – kontraktsfestede forpliktelser som ikke har forfalt, i prosent av planlagt ramme. Angir i hvilken grad det er inngått kontrakter med leverandører. Omtales også som forpliktelsesgrad.

L

LDKN – Landsdelskommando Nord-Norge, en regional kommando underlagt FOHK, som har operativ kontroll over territorialforsvaret og tildelte enheter i landsdelen

Ledetid – leveringstid for materiell

Leo 1 – Leopard 1 stridsvogn benyttet av Hæren

Leo 2 – Leopard 2 stridsvogn benyttet av Hæren

Logbase – enheter i FLO som skal bidra med deployerbar logistikkstøtte

Logistikk og støttevirksomhet – omfatter all aktivitet i forsvarssektoren som støtter opp om den operative struktur. Virksomheten omfatter organisasjonsledd og aktiviteter innenfor Forsvaret og forsvarssektoren for øvrig som leverer tjenester og produkter til den operative virksomhet. Logistikk- og støttevirksomhet er – i tillegg til all logistikk som ikke direkte understøtter operasjoner – eiendomsforvaltning, forskning og utvikling og administrative og forvaltningsmessige tjenester, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).

LOS-programmet – LOS-programmet (tidligere program GOLF) er Forsvarets satsing på nytt felles styringssystem for økonomi, personell og logistikk og et viktig omstillingsverktøy for å nå målene for moderniseringen av Forsvaret i henhold til Stortingets vedtak. Program GOLF har bestått av flere aktiviteter. Leveranseprosjekt 1 (LP 1) ga Forsvaret et nytt system for lønnsavregning og eksternregnskap. Med Leveranseprosjekt 2 (LP 2) ville Forsvaret innføre et internregnskapssystem som understøtter hele Forsvarets militære organisasjon, og som gir relevant og rettidig ledelsesinformasjon gjennom blant annet å etablere et forpliktelsesregnskap.

LP 2 – Leveranseprosjekt 2 i LOS

M

Materiellinvesteringer – investeringer i nytt materiell og vesentlige oppgraderinger av eksisterende materiell

Mobil taktisk landkommando (MTLK) – et strukturelement innen landstridskrefter

MTB – missiltorpedobåt, er et hurtiggående, lite krigsfartøy som fører torpedovåpen. Det er prosjektert 6 MTB-er i Skjold-klassen. Den første av disse ble overlevert Sjøforsvaret 17. april 1999.

N

Nansen-klassen – Sjøforsvarets nye fregattklasse, bygges på det spanske verftet Navantia. Kostnaden for fem nye fregatter er 17,56 mrd. kroner ifølge St.prp. nr. 1 (2007–2008). Prosjektet som inkluderer fem fregatter og seks NH-90-helikopter, er den største enkeltinvesteringen i Forsvaret noensinne.

NRF8-oppdrag – Natos beredskapsstyrke

O

Operativ evne – den til enhver tid tilgjengelige strukturs evne til å løse Forsvarets oppgaver, eller: en funksjon av styrkenes evner og kapasiteter, tilgjengelighet, deployerbarhet og utholdenhet

Operativ virksomhet – Forsvarets operasjoner i Norge og utlandet

Organisasjonskostnadsmatrise (OKM) – basert på FLOs faste kostnader og forventet bemanning gjennom året. OKM skal dekke de av FLOs kunderelaterte kostnader som verken er bevilgningsfinansiert eller er dekket av horisontal samhandel på annen måte.

Overordnet horisontal samhandel – består av faste og variable kostnader. Til de faste kostnadene hører kostnader som er felles for hele forsvarsgrenen, og som man ikke har reell mulighet til å påvirke, eksempelvis organisasjonskostnadsmatrise (OKM). Til de variable kostnadene hører påvirkbare kostnader som ikke er systemunderstøttet, og som faktureres kunden sentralt.

P

P-3 – Orion – maritimt overvåkingsfly

S

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

SAP – et IT-system for regnskap og økonomi som brukes i Forsvaret

Sats – uniformsett

Strukturelement – en plattform, enhet eller en avdeling som bidrar til å framskaffe én eller flere kapasiteter

T

Transaksjonsbasert horisontal samhandel – det som kjøpes av varer og tjenester, og som internfaktureres i Forsvaret ved hjelp av systemunderstøttelse

7 Vedlegg

7.1 Analysen av utgifter til logistikk- og støttevirksomhet og operativ virksomhet

Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus har utarbeidet en analyse av regnskapstall som viser driftsutgiftene til hver enkelt avdeling i Forsvaret, hvor avdelingene er fordelt på virksomhetsdimensjonene operative enheter og styrkeproduksjon, logistikk- og støttevirksomhet og ledelsesenheter.

I analysen er virksomhetsdimensjonene operative enheter og styrkeproduksjon slått sammen fordi skillet mellom operative avdelinger og styrkeproduserende avdelinger har blitt mer og mer utvisket etter at man gikk fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. Ifølge Forsvarets forskningsinstitutt er det fortsatt mulig å trekke et skille mellom avdelingene, men dette krever en større analyseprosess.[267]

En avdeling blir regnet for å være operativ enhet / styrkeprodusent dersom den produserer soldater, utdanner mannskap og befal i militær tjeneste og er pålagt oppgaver innen søk, redning, overvåkning, suverenitetshevdelse, beredskap etc. eller "operative leveranser" i utenlandstjeneste. Eksempler på slike enheter er Hans Majestets Kongens Garde (HMKG), Garnisonen i Sør-Varanger (GSV), Fregatt, Missiltorpedobåt (MTB), luftving, Heimevernet (HV), Special Operations Forces (SOF), Panserbataljonen (PBN), Vernepliktsverket (VPV), Transformasjons- og doktrinekommandoen i Hæren (TRADOK), Forsvarets skolesenter (FSS), Kysteskadren, etc.[268]

Hvis en avdeling vurderes å ha strategisk betydning for styringen av Forsvarets (operative) virksomhet eller overordnede (strategiske) føringer, er den å regne som en ledelsesenhet. Dette er enheter som; Forsvarets andel av Forsvarsdepartementet, Personell økonomi og styringsstaben (PØS), Forsvarsstaben (FST), Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK), Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN), Alliert treningssenter (AST), Forsvarsattacheer, Etterretningstjenesten, Militærmisjonen i Brussel (MMB), Hovedkvarteret for de allierte stridskreftene i Europa (HQ Shape), etc.[269]

Avdelinger som ikke er i kategoriene operative enheter og styrkeproduksjon eller ledelsesenheter, er i kategorien logistikk- og støttevirksomhet. De oppfyller kriteriet om å støtte oppunder andre avdelinger eller driver en tjeneste som ikke er direkte involvert i kriteriet for operative/styrkeproduserende avdelinger. Eksempler på enheter som driver logistikk- og støttevirksomhet, er Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Forsvarets militærgeografiske tjeneste (FMGT), Akershus kommandantskap (AK), Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA), Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA), Forsvarets mediesenter (FMS), Forsvarets musikk (FMUS), Forsvarsmuseet (FMU), Forsvarets boligtjeneste (FBOT), etc.[270]

Forsvarets forskningsinstitutt har trukket fram følgende utfordringer i arbeidet med analysen:

- Endringer i kontoplanen over tid. Den "praktiske" oppløsningen av kontoplanen (avdelinger, ansvarssted, bevilgningssted, arter, kapittel) endres hvert eneste år.
- Organisatoriske endringer over tid. Omstillingen av Forsvaret (nye avdelinger, nye organisasjonselementer, sammenslåing av enheter, oppsplitting av enheter)
- Ulik "strategisk utgiftsføring" fra ett år til et annet. Det velges å føre store og små utgifter på ulike bevilgningssteder fra ett år til et annet.

I sum betyr disse utfordringene at det er vanskelig å sammenlikne Forsvarets driftsutgifter fra ett år til et annet, spesielt hvis man ønsker å se på spesifikke avdelinger eller kapitteleiere. Den beste sammenlikningen over flere år er på totale utgifter og i artsdimensjonen (de spesifikke bilagene konkretisert i regnskapsarter). Dersom det ikke er gjort for store endringer i regnskapsføringen på artsnivå, og det i stor grad er de samme avdelingene som representerer operativ evne over tid, er utgiftene representable. Ved store omstillinger (som fra mobiliseringsforsvaret til innsatsforsvaret og opprettelsen av FLO i 2002) har det vært utfordrende å kategorisere de ulike avdelingene. Derfor er det ifølge Forsvarets forsknings-

267) E-post fra Forsvarets Forskningsinstitutt, 19. mai 2008.
268) E-post fra Forsvarets Forskningsinstitutt, 19. mai 2008.
269) E-post fra Forsvarets Forskningsinstitutt, 19. mai 2008.
270) E-post fra Forsvarets Forskningsinstitutt, 19. mai 2008.

Driftsutgifter og årsverk i Forsvaret

Tabell 13 Driftsutgifter i Forsvaret

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Driftsutgifter til operative enheter og styrkeproduksjon	9 082	10 063	10 204	9 491	9 013	9 607
Driftsutgifter til materiell, varer og tjenester	4 510	4 120	4 648	4 794	6 272	6 409
Driftsutgifter til logistikk- og støttevirksomhet	3 959	3 691	3 959	3 667	4 629	4 706
Driftsutgifter til ledelse	3 029	2 946	2 462	2 495	1 976	1 531
Totale driftsutgifter i Forsvaret	**20 581**	**20 820**	**21 274**	**20 448**	**21 890**	**22 253**

Tallene er nominelle beløp i mill. kroner
Kilde: Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus.

Tabell 14 Årsverk i Forsvaret

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Årsverk benyttet av operative enheter og til styrkeproduksjon	9 802	10 229	9 804	8 299	7 452	8 344
Årsverk benyttet av enheter som driver logistikk- og støttevirksomhet	7 775	7 232	7 292	7 016	7 369	7 439
Årsverk benyttet av ledelsesenheter	1 750	1 601	838	839	754	538
Totalt antall årsverk i Forsvaret	**19 327**	**19 063**	**17 934**	**16 154**	**15 575**	**16 321**

Kilde: Forsvarets forskningsinstitutt og Program Fokus.

institutt betydelige usikkerheter i datagrunnlaget.[271]

7.2 Organisatorisk fordeling av oppgavene i FLO

Leveranseavtalen mellom generalinspektørene og FLO skal synliggjøre leveranser og krav for beredskapsbeholdninger, materiellforvaltning og driftsanskaffelser. De involverte avdelingene er FLO/Systemstyring, FLO/Produksjon, FLO/Forsyning, FLO/Tungt vedlikehold og FLO/IKT.

I tillegg er det en leveranseavtale mellom FLO/Investering og FLO. Denne skal synliggjøre leveransene fra FLO/Systemstyring og FLO/IKT til investeringsvirksomheten i FLO/Investering.

I det følgende gis en beskrivelse av de ulike avdelingenes oppgaver.

FLO/Systemstyring

FLO/Systemstyring utøver på vegne av forsvarssjefen eierskapet for Forsvarets materiell[272], og har ansvar for å inngå og følge opp leveranseavtalene mellom FLO og de ulike generalinspektørene. For å utøve dette ansvaret er sjef FLO/Systemstyring blant annet gitt myndighet til å gi retningslinjer for den horisontale prosessen.

FLO/Systemstyring innehar også et system- og fagmyndighetsansvar, hvilket innebærer at avdelingen skal besitte kompetanse til å beskrive og spesifisere materiellet i den hensikt å kunne gi ut forvaltningsbestemmelser og forskrifter for materiellet.[273]

FLO/Investering

FLO/Investering opplyste i intervju 31. mai 2007 at avdelingen har ansvar for å gjennomføre Forsvarets materiellanskaffelser i henhold til gjennomføringsoppdrag gitt av Forsvarsdepartementet. I arbeidet benytter FLO/Investering seg av ressurser fra andre deler av FLO, spesielt FLO/Systemstyring og FLO/IKT, siden disse har det tekniske fagmyndighetsansvaret. Ved gjennomføring av de enkelte prosjektene har FLO/Investering også samarbeid med Forsvaret for øvrig.[274]

FLO/Produksjon

FLO/Produksjon understøtter forsvarsgrenene gjennom åtte baser på landsbasis med ansvar for hvert sitt geografiske område. FLO/Produksjon er gjennom den enkelte base ansvarlig for å levere

271) E-post fra Forsvarets Forskningsinstitutt, 19. mai 2008.
272) Med unntak av IKT-materiell som forvaltes av FLO/IKT.
273) Leveranseavtale for 2007 mellom generalinspektøren for Hæren og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon. versjon 1.1, side 16.
274) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Forsvarsdepartementet*, s. 31.

materiellltilgjengelighet gjennom å framskaffe tilgjengelig vedlikeholdskapasitet, forsyninger og tjenester.[275]

FLO skal være totalleverandør av verkstedtjenester til Forsvaret. Ved underkapasitet vil FLO gjennom kildestyring henvise til / kjøpe kapasitet fra andre offentlige og/eller sivile leverandører.

FLO/Forsyning
FLO/Forsyning har det faglige ansvaret for all forsyningsvirksomhet i FLO.[276] Dette innebærer at FLO/Forsyning er ansvarlig for materiellstyring, anskaffelser, inngåelse av rammeavtaler, distribusjon, toll og avgift, transportkontroll, lagerdrift og avhending. Det er imidlertid basene i FLO/Produksjon som leverer ut forsyningene til de ulike driftsenhetene i Forsvaret.[277]

I henhold til leveranseavtalene mellom generalinspektørene og FLO er det kunden selv som skal rekvirere forsyninger som FLO har det direkte forsyningsansvaret for. For det materiellet som FLO ikke har direkte forsyningsansvar for, skal Forsvarets avdelinger framskaffe forsyningene selv ved å benytte etablerte rammeavtaler.[278]

FLO/Systemstyring har i intervju 12. februar 2008 gjort rede for at FLO/Forsyning ved Forsvarets rammeavtalesenter (FRAM) framforhandler og administrerer rammeavtaler for sivilt materiell. For militærspesifikt materiell skal FLO/Systemstyring godkjenne leverandøren slik at de spesifikke kravene som Forsvaret stiller, blir ivaretatt. Dette kan gjelde krav innen kvalitet, dokumentasjon, kompetanse og ivaretakelse av Forsvarets spesielle behov.

FLO/Tungt vedlikehold
FLO/Tungt vedlikehold er ansvarlig for å stille tilgjengelig verkstedkapasitet og arbeider mot alle typer materiell i forsvarsgrenene.[279] Avdelingens primæroppgave er å utføre depotvedlikehold, komponentgjenvinning, ombygging/større modifiseringer, ingeniørtjenester og dokumentasjonsutarbeidelser. FLO/Tungt vedlikehold utfører ifølge intervju 21. juni 2007 omtrent 50 prosent av det vedlikeholdet som Forsvaret selv utfører, mens FLO/Produksjon utfører det øvrige.

FLO/IKT
FLO/IKT er ansvarlig for å levere informasjons- og kommunikasjonstjenester til forsvarsgrenene. Ansvaret knytter seg til drift, systemstøtte og administrasjon/ledelse. FLO/IKT er i tillegg fagmyndighet innen IKT-systemer.[280]

7.3 Organisatoriske og strukturelle endringer som er gjennomført eller under utføring

I brev fra Forsvarsdepartementet av 27. oktober 2008 gir departementet en oversikt over organisatoriske og strukturelle endringer som er gjennomført eller under utføring, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), romertallsvedtak. Oversikten er gjengitt nedenfor:

- Landsdelskommando Sør-Norge i Trondheim nedlegges. [Gjennomført]
- Landsdelskommando Nord-Norge på Reitan videreføres under Fellesoperativt hovedkvarter som krisestyringskommando. [Gjennomført]
- Hærens virksomhet todeles: Hærens styrker og Hærens transformasjons- og doktrinekommando. I tillegg opprettholdes Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando som egen enhet. [Gjennomført]
- Hærens jegerforband nedlegges. Deler av virksomheten innlemmes i Jegerbataljonen som del av ISTAR-enhet. FIST/H videreføres i Hærens styrker. [Gjennomført]
- Utdannings- og kompetansesentrene i Hæren, samband, kamptropper og treningsvåpen, nedlegges. [Gjennomført]
- Hærens befalsskole opprettes som del av Hærens styrker, samtidig som befalsskolene for samband, kamptropper og trenvåpen nedlegges. [Gjennomført]
- Virksomheten ved Mågerø opprettholdes. [Gjennomført]
- Stortinget ber regjeringen lokalisere de nye enhetshelikoptrene for Kystvakten i nord og det skal fremmes forslag om innfasing av nye enhetshelikopter. [Gjennomført]
- Evenes, Torp, Langnes, Værnes og Flesland legges ned som mobiliseringsflyplasser. [Gjennomført]
- Styrkeproduksjon til luftvern (NASAMS) opprettholdes i Bodø. [Gjennomført]
- Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS) viderefører sin inspektoratvirksom-

275) Leveranseavtale for 2007 mellom generalinspektøren for Hæren og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, versjon 1.1, s. 19.
276) Med unntak av sanitet, ammunisjon og drivstoff som forvaltes av FLO/Systemstyring.
277) Leveranseavtale for 2007 mellom generalinspektøren for Hæren og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, versjon 1.1, s. 22–23.
278) Leveranseavtale for 2008 mellom generalinspektøren for Hæren, sjef Fellesoperativt hovedkvarter, generalinspektøren for Heimevernet og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, versjon 1.0, s. 31.
279) Leveranseavtale for 2007 mellom generalinspektøren for Hæren og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, versjon 1.1, s. 22.
280) Leveranseavtale for 2007 mellom generalinspektøren for Hæren og sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, versjon 1.1, s. 24.

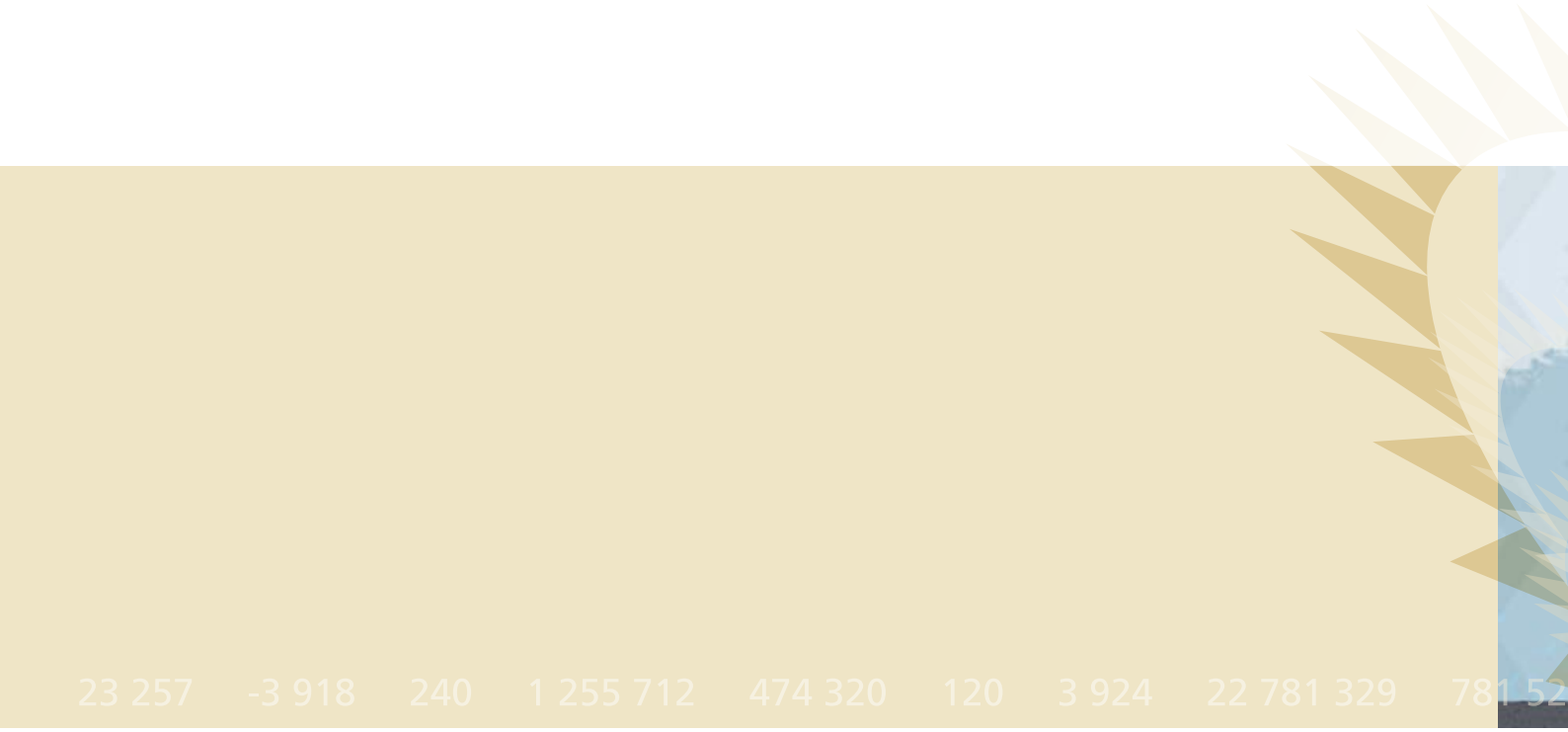
het på Rygge. [Gjennomført]
- Kystjegerkommandoen opprettholdes på Trondenes. [Gjennomført]
- Det bygges tørrdokk på Haakonsvern. [Gjennomført]
- Befalsordningen justeres og avdelingsbefal innføres. [Gjennomført]
- Forsvarets kompetansesenter for logistikk (FKL) opprettes på Sessvollmoen. [Gjennomført]
- Ammunisjonsskolen flyttes fra Kjevik til Sessvollmoen som del av FKL. [Gjennomført]
- Forsvarets ARBC-skole videreføres på Sessvollmoen, flyttes ikke til Rena. [Gjennomført]
- Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS) etableres på Jørstadmoen. [Gjennomført]
- Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV) legges ned, men virksomheten videreføres ved Fellesoperativt hovedkvarter og Forsvarets skolesenter på Akershus festning. [Gjennomført]
- 13 nye heimevernsdistrikter erstatter 18 gamle. [Gjennomført]
- Heistadmoen leir legges ned. Overflødige deler av leiren kan avhendes. [Gjennomført]
- Førstegangstjenesten i Heimevernet skal være minimum fire måneder og det legges opp til nytt øvingsmønster. [Gjennomført]
- Vedlikehold for F-16 opprettholdes på Ørland og i Bodø. [Gjennomført]
- Forvaltningsskolen i Halden avvikles. Deler av virksomheten videreføres ved FKL på Sessvollmoen og ved Forsvarets skolesenter i Oslo. [Gjennomført]
- Marinemusikken i Horten og Distriktsmusikkorpset i Trondheim opprettholdes. [Gjennomført]
- En divisjonskommando i Hæren (6. divisjonskommando) og et maritimt ledelseselement (CNOTG) i Sjøforsvaret, videreføres for taktisk ledelse. [Gjennomført]
- Kommandostrukturen justeres ytterligere som en tilpasning blant annet til de muligheter som ligger i et nettverksbasert ledelseskonsept. [Pågående]
- Den strategiske ledelse skal ytterligere strømlinjeformes. Departementet vil vurdere en videre strukturell utvikling av den integrerte sivil-militære strategiske ledelsen. [Gjennomført]
- Regjeringen skal utrede en ny etat under Forsvarsdepartementet med helhetlig ansvar for utøvende del av investering og innkjøp. [Gjennomført]
- Forsvarsdepartementet kan inngå materiellbytte med andre land under visse forutsetninger. [Pågående]

Følgende tiltak er ikke gjennomført som forutsatt i St.prp. nr. 42 (2003-2004).
- Deler av virksomheten for FLO Tungt vedlikehold, flyttes til Gardermoen. Overflødige områder avhendes.
- 335-skvadronens virksomhet på Gardermoen flystasjon legges ned og gjenopprettes på Rygge.

Dette er tiltak som har blitt omtalt i proposisjoner til Stortinget.

241 491
Trykk: Lobo Media AS 2009

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no