

# Innst. S. nr. 204

(2000-2001)

## Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret

Dokument nr. 3:6 (2000-2001)

Til Stortinget

### 1. Innledning

Stortinget vedtok ved behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992-1993) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98 prinsippene for en omfattende omstilling av Forsvaret, jf. Innst. S. nr. 150 (1992-1993). Stortinget har i oppfølgingen behandlet en rekke proposisjoner som omhandler deler av omstillingen, og bl.a. vedtatt omorganiseringer og nedleggelse av virksomhet innen Forsvaret.

Formålet var å tilpasse Forsvarets styrkestruktur til endrede sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser. Et sentralt mål var at driftsutgiftene skulle reduseres tilstrekkelig til å skaffe midler til nødvendige materiellinvesteringer. Et nytt styringskonsept for Forsvaret ble innført og forbedring av styringen ble ansett som en forutsetning for å kunne gjennomføre omstillingen, jf. St.meld. nr. 43 (1994-1995) Om styring og ledelse av Forsvaret.

Av St.meld. nr. 22 (1997-1998) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002, framgår det at omstillingsarbeidet ved utløpet av 1997 ikke har gitt driftsmessige reduksjoner av den størrelse som var nødvendig for å nå strukturmålene i St.meld. nr. 16 (1992-1993). Omstillingen av Forsvarets virksomhet ble imidlertid anbefalt videreført.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å fremskaffe oppdaterte opplysninger om hvordan Forsvaret ligger an i forhold til målene for driftsreduksjoner, og å undersøke hvordan Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando har styrt omstillingen.

### 2. Oppsummering av undersøkelsen

For å gi en mest mulig oppdatert beskrivelse av omstillingsarbeidet er gjennomgangen av styringsdokumentene avgrenset til årene 1998 og 1999.

#### 2.1 Oppnådde driftsinnsparinger

Forsvaret har ikke oppnådd driftsinnsparinger i den størrelsesorden som ble forutsatt i St.meld. nr. 16 (1992-1993). Forsvaret var i rute med gjennomføringen av driftsinnsparingene til og med 1996. Først ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 22 (1997-1998) ble det vedtatt at driftsresultatet for perioden 1999-2002 skulle konsolideres, jf. Innst. S. nr. 245 (1997-1998). Vedtaket innebar imidlertid også at omstillingen skulle fortsette.

Årsverksutviklingen viser at Forsvaret har et etterslep på ca. 1 900 årsverk i 1999 i forhold til målet om en årsverksreduksjon på 6 400 innen 2002. Nedbemanningen i Forsvaret gikk etter planen fram til og med 1996.

Innsparingene når det gjelder kostnader til drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg var i 1998 på nivå med målsettingen om en reduksjon på 25 pst. i forhold til nivået i 1992. Målsettingen er nådd ved at det ikke er gitt en reell kompensasjon for prisstigning i perioden, og gjennom en viss avhending av eiendommer, bygg og anlegg. Innsparingene til drift og vedlikehold har imidlertid ført til et stort etterslep i vedlikeholdet av Forsvarets bygningsmasse.

Det har ikke vært mulig å gi svar på hvor langt omstillingen i Forsvaret har kommet i forhold til målet om å redusere utgiftene til drift og vedlikehold av materiell, da det ikke er ført regnskap som gir informasjon om hvilke innsparinger som er oppnådd.

#### 2.2 Styringen av omstillingen

Gjennomgangen av etatsstyringen mellom departementet og Forsvarets overkommando for 1998 og 1999 viser at det har vært lite fokus på målene for omstillingen i styringsdialogen og styringsdokumentene.

Departementet har likevel stilt omfattende krav til rapportering av resultater av omstillingen innenfor de ulike resultatområdene. Gjennomgangen viser at forsvarssjef, stabssjef og generalinspektører ikke deltar i etatsstyringsmøtene.

Forsvarets overkommando har ikke lyktes i arbeidet med å etablere en hensiktsmessig organisasjonsstruktur for å gjennomføre omstillingen, og Fellesstaben i Forsvarets overkommando har ikke spilt den tiltenkte rollen i dette arbeidet. Tverrprioritering og helhetlig styring er fortsatt lite fremtredende. Ansvar for å gjennomføre omstillingen har vært lagt til grenstabene i linjen, og initiativet til omstilling har i flere tilfeller kommet fra bunnen av organisasjonen. Dette kan tyde på at Fellesstaben ikke har hatt nok tyngde i gjennomføringen av fellesoppgaver på tvers av forsvarsgrenene. Organiseringen av Fellesstaben med en sentralstab og flere fagstaber har skapt uklarheter i ansvars- og myndighetsforholdene internt i Fellesstaben, og har samtidig medført risiko for at grenstabene mottar doble styringssignaler fra Fellesstaben.

Planverket i Forsvarets militære organisasjon er ikke koordinert med styringssignalene som departementet gir gjennom iverksettelsesbrevene. Dette innebærer at politiske krav og retningslinjer ikke reflekteres i planverket, og at det heller ikke gjenspeiler realistiske økonomiske rammer slik som styringskonseptet forutsetter.

Oppfølgings- og informasjonssystemene er beheftet med store svakheter. Innen Forsvarets militære organisasjon er det åtte forskjellige IT-baserte regnskapsystemer og en rekke IT-baserte anskaffelsessystemer. Forsvarets militære organisasjon har i mange år arbeidet med å utvikle og innføre nye felles elektroniske regnskaps- og lønnsystemer. Arbeidet har ved flere anledninger blitt endret og utvidet, og målet er nå å utvikle et felles integrert forvaltningssystem. Forsvarets militære organisasjon har fått frist til utgangen av 2002 med å innføre nye systemer som tilfredsstillende kravene i økonomireglementet. Cirka ti år etter at St.meld. nr. 16 (1992-1993) ble lagt fram, har Forsvaret ennå ikke utviklet og tatt i bruk oppfølgings- og informasjonssystemer som tilfredsstillende de kravene som framgikk av meldingen. Fravær av tilstrekkelige oppfølgingssystemer har i mellomtiden fratatt forsvarsledelsen et viktig virkemiddel i styringen av omstillingen.

Ledelsesprinsippene er ikke i tilstrekkelig grad implementert i organisasjonen.

Verken departementet eller Forsvarets overkommando har utarbeidet noen helhetlig plan for gjennomføringen av omstillingen. På avgrensede områder og forskjellige nivåer har det vært utarbeidet ulike former for framdriftsplaner. Mangelen på en helhetlig plan reduserer departementets og Forsvarets overkommandos muligheter til å vurdere status og framdrift i arbeidet med omstillingen i Forsvaret. Mulighetene til å iverksette nødvendige korrektive tiltak eller eventuelt å revurdere målsettingene underveis er også betraktelig redusert.

### 3. Forsvarsdepartementets kommentarer

Departementet sier seg enig i Riksrevisjonens fakta-beskrivelse og vurdering av faktiske omstillingsresultater i forhold til de mål Forsvaret hadde satt seg for perioden 1994-1998, og som er nedfelt i St.meld. nr. 16 (1992-1993).

Departementet viser til at Riksrevisjonens undersøkelse benytter iverksettelsesbrevene og referatene fra etatsstyringsmøtene i 1998 og 1999 når det hevdes at det i departementets styring av Forsvaret har vært lite fokus på omstillingen. Departementet mener at vurderingen av graden av fokus på omstillingen i perioden 1994-1998 bør baseres på styrings- og rapporteringsdokumentene for denne perioden. Departementet hevder at det framgår av iverksettelsesbrevene for 1994-1998 at departementet har hatt fokus på omstillingen i denne perioden, både når det gjelder utredning og iverksetting av konkrete omorganiseringer/nedleggelse. Dette omfatter kvantifisering av årsverksreduksjoner, føringer for ressursorganisasjonen for overtallig personell, reduksjon i drift av materiell, reduksjon i drift av eiendom, bygg og anlegg (EBA), avhending og kassasjon av EBA samt økning i materiellinvesteringssandelen.

Departementet peker på at det i perioden fra St.meld. nr. 16 (1992-1993) ble framlagt og fram til i dag, er lagt ned et betydelig omstillingsarbeid i Forsvaret. Det vises blant annet til at det er utarbeidet et stort antall organisasjonsproposisjoner i perioden med til dels betydelige endringer i forsvarsgrenenes styrkestruktur og organisasjon. Flere av etatene i Forsvaret har fått nye styrings- og organisasjonsformer. Innenfor rammen av STYFOR-prosjektet er det også foretatt vurderinger av framtidig virksomhet, styring og organisering av materiellforvaltningen i Forsvaret. Forslag om endringer er forelagt Stortinget gjennom St.prp. nr. 55 (1999-2000) som ble behandlet i Stortinget 16. november 2000.

Når det gjelder oppfølgings- og informasjonssystemet, har departementet i siste halvdel av nittiårene gitt retningslinjer for informasjonssystemer i Forsvaret (RETIS) og utformet en overordnet strategi for IT i Forsvaret.

Departementet konstaterer imidlertid at det til tross for et betydelig arbeid med omstillingen ikke har lyktes å realisere innsparingsmålene i St.meld. nr. 16 (1992-1993). Departementet hevder at årsakene til dette er mange og kompliserte. Som forklaring nevnes det at målene for driftsreduksjoner har vært for optimistiske, og at omstillingen i seg selv er kostnadsdrivende i gjennomføringsperioden. Evnen til å gjennomføre omstillingen og forståelsen i forsvarssektoren for hvilke konsekvenser innsparingsmålene ville medføre, var overvurdert. Forsvaret er også pålagt nye oppgaver samtidig som budsjettene ikke ble som forutsatt.

Noe av etterslepet i forhold til innsparingsmålene kommer av en undervurdering av tregheten i en offentlig omstillingsprosess. Det vises til at en vesentlig del av forsvarssektorens omstillingsaktiviteter må besluttes av Stortinget, jf. Grunnloven § 25. Yrkesbefalslo-

ven gir også et særlig ansettelsesvern for offiserer i Forsvaret. Dette gjør det vanskelig å oppnå en nedbemanning i organisasjonen selv om nedleggelse og rasjonaliseringer medfører at personell blir overtallig. Krav til langsiktig kompetanse i organisasjonen har også begrenset nedbemanningen.

Departementet erkjenner at nytt styringssystem og prosedyrer ikke alltid fullt ut har erstattet tidligere systemer og prosedyrer. Styringen har ikke vært samstemt godt nok mellom nivåene i organisasjonen. Man ønsker å bøte på dette i de nye store omstillingsaktivitetene som forberedes hvor det bli lagt vekt på høy involvering og sterk fokus på omstillingen. Det vil videre bli satt fokus på effektive beslutningsprosesser og en forenkling og reduksjon av Forsvarets ledelse og kommandoapparat. Det legges også vekt på å få raskere beslutninger og påfølgende gjennomføring av disse.

Det som har fremkommet i Riksrevisjonens undersøkelse gir et godt grunnlag for forbedringer av styringen på alle nivåer.

#### 4. Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen konstaterer at det er enighet om at Forsvaret ikke har oppnådd driftsinnsparinger i den størrelsesorden som Stortinget forutsatte under behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992-1993).

Riksrevisjonens undersøkelse som bygger på data fra styringsdokumentene og etatsstyringen fra 1998 og 1999, viser at det var lite fokus på målene for omstillingen i denne perioden. Departementet har i sine kommentarer til rapporten påpekt at iverksettelsesbrevene for 1994-1998 har hatt fokus på omstillingen både når det gjelder utredning og iverksetting av konkrete omorganiseringer/nedleggelse.

Riksrevisjonen vil bemerke at siden man var i rute med innsparingene på driften til og med 1996, kan dette tyde på at det var en sterkere styring av omstillingen i de første årene i perioden. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om departementet gradvis har redusert fokus på omstillingen og endret strategi for gjennomføringen av den.

Forsvarets overkommando har ikke har lyktes i arbeidet med å etablere en hensiktsmessig organisasjonsstruktur for å gjennomføre omstillingen. Fellesstaben i Forsvarets overkommando synes ikke å ha fått den tiltenkte sentrale rollen i dette arbeidet. Tverrprioritering og helhetlig styring har vært lite framtreddende. Departementet viser i sitt svar til at Forsvarets ledelse og kommandoapparat er under utredning i forbindelse med arbeidet med den nye langtidsmeldingen for Forsvaret, og at man i fortsettelsen vil ha oppmerksomhet mot effektive beslutningsprosesser. Riksrevisjonen ser positivt på dette, og vil i tillegg bemerke at det er viktig at det i den videre styringen av omstillingen etableres en sentral ledelse, og at ansvars- og myndighetsforhold klargjøres.

Planverket i Forsvarets militære organisasjon er ikke koordinert med føringer og direktiver som departementet gir gjennom iverksettelsesbrevene.

Ca. 10 år etter framleggelsen av St.meld. nr. 16 (1992-1993) har Forsvaret ennå ikke utviklet og tatt i bruk oppfølgings- og informasjonssystemer som tilfredsstillende kravene som gikk fram av meldingen.

Ledelsesprinsippene og prinsippet om horisontal samhandel følges bare delvis i styringen. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om Forsvaret har gitt tilstrekkelige ressurser og prioritet til arbeidet med å tilpasse styringssystemet til disse prinsippene.

Verken departementet eller Forsvarets overkommando hadde utarbeidet noen helhetlig plan for hvordan omstillingen i Forsvaret skulle gjennomføres. I lys av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet og Forsvarets overkommando har hatt tilstrekkelig mulighet til å vurdere status og framdrift i arbeidet med omstillingen og til å iverksette nødvendige korrektive tiltak eller eventuelt å revurdere målsettingene underveis.

#### 5. Forsvarsdepartementets svar

Forsvarsdepartementet har i brev av 8. januar 2001 svart:

".....

Riksrevisjonens dokument understreker betydningen av langtidsproposisjonen. Som kjent skal den framlegges 16. februar og særlig bygge på en erkjennelse av at omstilling av Forsvaret må baseres på gjennomgripende strukturelle endringer.

... Jeg mener at vi nå har tatt innover oss de feil som ble gjort under omstillingsarbeidet. I særlig grad kommer dette til uttrykk ved den pågående utarbeidelse av langtidsproposisjonen, herunder utredningsarbeidet knyttet til moderniseringen av ledelses- og kommandoapparatet. Forsvarets sentrale ledelse, Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando må styrke sin evne til strategisk ledelse.

Av tiltak som allerede er i ferd med å bli iverksatt vil jeg særlig nevne omorganiseringen av Forsvarets overkommando (FO) med etableringen av ny fellesstab denne vinteren. Fellesstaben blir etter planen operativ 1. februar. Denne omorganiseringsprosessen ble igangsatt nettopp med bakgrunn i at FO ikke var hensiktsmessig organisert for å lede nødvendig omstillingsarbeid i Forsvaret. Omorganiseringen vil bli videreført og forsterket ved de forslag som blir lagt fram i langtidsproposisjonen.

.....  
Når det gjelder horisontal samhandel, har dette vist seg krevende å innføre. Horisontal samhandel vil være sterkt fokusert i forbindelse med etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon, som i seg selv er en meget omfattende omstillingsprosess.

Riksrevisjonens dokument vil bli meget nyttig for det arbeidet som er i gang for å sikre bedre styring og rapportering internt i Forsvaret og i forholdet mellom departement og etat. Jeg vil særlig legge vekt på at dokumentet gjør det enda mer åpenbart at vi må lykkes med gjennomgripende omstilling, inkludert omfattende strukturelle tiltak."

## 6. Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen tolker departementet slik at det er full enighet om behovet for bedre styring av omstillingsprosessen, og at Forsvaret allerede er i ferd med å iverksette omorganiseringer som skal gi bedre styring og rapportering i Forsvaret.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av å utarbeide en helhetlig plan for gjennomføringen og styringen av omstillingsprosessen. Dette gjelder uavhengig av tiltakene som skal bedre styringen internt i Forsvaret og mellom departementet og etaten. En forutsetning for å få til en tilfredsstillende styring av omstillingsprosessen er blant annet at planverket i Forsvarets militære organisasjon er koordinert med de føringer og direktiver som departementet gir, og at Forsvaret får på plass et tilfredsstillende informasjons- og oppfølgingssystem.

Saken sendes Stortinget.

## 7. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og representanten Vidar Kleppe deler Riksrevisjonens syn om at undersøkelsene av omstilling i Forsvaret viser behovet for å utarbeide en helhetlig plan for gjennomføring og styring av omstillingsprosessen. En klar forutsetning for å få styring av omstillingsprosessen er at planverket i Forsvarets militære organisasjon er koordinert med de føringer og direktiver som departementet gir samt at Forsvaret får på plass et tilfredsstillende informasjons- og oppfølgingssystem.

Komiteen er bekymret over at oppfølgings- og informasjonssystemene er beheftet med store svakheter innen Forsvarets militære organisasjon. Komiteen viser til at det er utarbeidet 8 forskjellige IT-baserte regnskapssystemer og en rekke IT-baserte anskaffelsessystemer som ikke fungerer.

Komiteen er også bekymret for at Forsvarets Overkommando ikke har lyktes i arbeidet med å etablere en helhetsmessig organisasjonsstruktur for å gjennomføre omstillingen. Komiteen har merket seg at fellesstaben i Forsvarets Overkommando ikke har spilt den tiltenkte rollen i dette arbeidet. I og med at tverrprioriteringer og helhetlig styring er lite fremtredende.

Komiteen har videre merket seg at ansvaret for å gjennomføre omstillingen har vært lagt til grenstabene i linjen og at initiativet til omstillinger ved flere tilfeller har kommet fra bunnen av organisasjonen. Dette kan etter komiteens oppfatning tyde på at Fellesstaben ikke har hatt nok tyngde i gjennomføringen av felles oppgaver på tvers av forsvarsgrenene. Det er videre kritikkverdig at organiseringen av Fellesstaben med en sentralstab og med flere fagstaber har skapt uklarhet i ansvars- og myndighetsforholdene internt i fellesstaben og at dette har medført risiko for at grenstabene mottar doble styringssignaler fra Fellesstaben.

Komiteen finner det videre kritikkverdig at planene i Forsvarets militære organisasjon ikke er koordinert med styringsinnholdet som departementet gir gjennom iverksettelsesbrevene. Dette innebærer etter komiteens oppfatning at politiske krav og retningslinjer ikke reflekteres i planverket og at de heller ikke gjenspeiler realistiske økonomiske rammer slik som styringskonseptet forutsetter.

Komiteen vil påpeke at formålet med omstillingen på 90-tallet har vært å tilpasse Forsvarets struktur til de endrede sikkerhetspolitiske økonomiske rammebetingelser, og at et sentralt mål med omstillingen var å redusere driftsutgiftene for å skaffe midler til nødvendig materiellinvesteringer. Komiteen konstaterer derfor at Forsvaret ikke har oppnådd driftsinnsparinger i den størrelsesordenen som ble forutsatt samt at styringen av omstillingsprosessen har vært kjennetegnet ved en rekke svakheter. Komiteen viser til at helhetlige planer for gjennomføringen av omstillingen har manglet, Forsvarets Overkommando har ikke vært tilpasset de krav som omstillingsprosessen stiller, videre at det har vært mangel på styringssystemer, planverk i Forsvarets militærorganisasjon og Forsvarets oppfølgings- og informasjonssystem.

Komiteen konstaterer at departementet i sitt svar til Riksrevisjonen viser til at det er full enighet om behovet for bedre styring og omstillingsprosess og at Forsvaret allerede er i ferd med å iverksette omorganiseringen som skal bedre styre og rapportering i Forsvaret.

## 8. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:6 (2000-2001) - Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. april 2001

**Gunnar Skaug**  
leder

**Vidar Kleppe**  
ordfører

**Svein Ludvigsen**  
sekretær