



Innst. S. nr. 161

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:3 (2007-2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlan- det

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

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

Ett av hovedmålene med omstillingene i Forsvaret i innværende og forrige langtidsperiode har vært å få et forsvar med bedre operativ evne. I St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008, jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004), ble det vist til at hovedmålet med videreutviklingen av Forsvaret var å sikre evnen til å reagere

raskt med rett type kapasitet i hele Forsvarets oppgavespekter. Den foreslåtte strukturen ville ifølge proposisjonen bidra i betydelig grad i denne retningen og i perioden gi økt operativ evne.

I St.prp. nr. 42 (2003-2004) ble det videre lagt vekt på å videreføre omleggingen av Forsvaret i retning av et fleksibelt forsvar av høy kvalitet. Denne fleksibiliteten innebærer for det første at Forsvaret må utvikles med sikte på å være relevant for alle de prioriterte oppgavene. De samme styrkene må kunne håndtere hele spekteret av Forsvarets prioriterte oppgaver, uavhengig av om disse skal løses alene eller sammen med andre, nasjonalt eller internasjonalt. For det andre innebærer kravene til fleksibilitet at Forsvaret må gjøres mer forandringsdyktig, slik at det kontinuerlig kan tilpasses de rådende strategiske omgivelser.

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

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter i hovedsak tidsperioden 2004-2007 og er basert på dokumentanalyse og intervjuer. I dokumentet gjøres det nærmere rede for dokumentasjon og datainnhenting mv.

1.2.1 *Mangler med hensyn til materiell og personell*

Materiell- og personellstatus utgjør sentrale forutsetninger for Forsvarets muligheter til å delta i operasjoner i utlandet. Undersøkelsen viser at det er mangler når det gjelder både materiell og personell

som skal kunne brukes i operasjoner i utlandet. Videre viser undersøkelsen at det i hovedsak er enighet både mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret og mellom ulike nivåer i Forsvaret om manglene med hensyn til materiell og personell som er identifisert i undersøkelsen.

Det framgår av iverksettelsesbrevet for 2005-2008 at Hæren skal ha en deployerbar brigade (Brigade Nord) for alle typer operasjoner, både nasjonalt og internasjonalt. Undersøkelsen viser at det er materiellmangler i Brigade Nord, herunder i avdelinger med hurtige reaksjonsstyrker. Forsvarsdepartementet har i juni 2007 etablert en egen arbeidsgruppe for å utarbeide en plan for å realisere ambisjonene for Brigade Nord i henhold til St.prp. nr. 42 (2003-2004). Når det gjelder Telemark bataljon, er problemer rundt den videre oppbyggingen av styrken trukket fram i Forsvarssjefens årsrapport for 2006 som eksempel på at materiell- og vedlikeholdsressursene ikke korresponderer med det operative ambisjonsnivået. Videre er Hæren preget av kritiske personellvakanser og personellslitasje.

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

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

Forsvarsdepartementet påpeker i sitt svarbrev at den operative strukturen er fastsatt av Stortinget og at Stortingets forsvarskomiteé årlig blir orientert om utviklingen i operativ evne, og at det rapporteres til Stortinget om framdriften i realiseringen av struktu-

ren. I denne rapporteringen er det påpekt at Forsvaret leverer styrkebidrag med høy kvalitet, men at det er betydelige utfordringer med hensyn til volum, utholdenhet og krav til å nå økt operativ evne.

Når det gjelder felleskapasiteter, viser departementet til at behovet for disse bare delvis er styrt av det totale omfanget av deltakelse. Departementet påpeker imidlertid at trenden de senere årene har vært at Forsvaret pålegges å delta i stadig flere operasjoner og beredskapsstyrker. I tillegg gjennomføres operasjoner nasjonalt (grensevakt, kystvakt m.m.), og Forsvaret opprettholder beredskap for å ivareta nasjonale forpliktelser (eksplosivrydding, anti-terror m.m.).

Når det gjelder konsekvenser for Forsvaret av de identifiserte manglene, viser Forsvarssjefens årsrapport til at materielltilgjengelighet har direkte innvirkning på Forsvarets evne til å produsere og levere styrkebidrag til nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet. Forsvarsdepartementet har i intervju bekreftet at enhver utsettelse av materiellanskaffelser vil påvirke operativ evne, og departementet har videre pekt på risikoen for betydelig belastning på berørt personell.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at Forsvaret har levert enheter av høy kvalitet og med god operativ evne til alle operasjoner i utlandet hvor Norge bidrar med styrker. Departementet påpeker imidlertid at realiseringen av den vedtatte strukturen for langtidsprioriteten på enkelte områder har tatt lengre tid enn forutsatt. Undersøkelsen viser at manglende kapasitet i FLO på teknisk og merkantilt personell synes å være én årsak til de ovennevnte manglene. FLO har de senere årene vært gjennom en omfattende nedbemanning og effektivisering, og FLO lyktes med å nå de kvantitative nedbemanningmålene i perioden 2002-2005. I undersøkelsen stilles det imidlertid spørsmål om nedbemanningen i tilstrekkelig grad er blitt styrt med sikte på å sikre FLO den tilstrekkelige kompetansen til å kunne understøtte operasjoner i utlandet, i tråd med Stortingets forutsetninger.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at departementet styrer Forsvaret på samlet årsverksramme, det vil si et mål på totalt 15 000 årsverk ved utgangen av 2008. Samtidig er det en felles forståelse mellom departementet og Forsvaret at man vil kunne tilpasse årsverksmålet og tidspunktet for oppnåelse av dette. Departementet erkjenner at det er utfordringer knyttet til å sikre at sektoren generelt, og FLO spesielt, har tilstrekkelig kompetansebeholdning og -kapasitet.

Forsvarsdepartementet viser for øvrig i sitt svar til at Forsvaret siden 2001 har gjennomført en av de mest omfattende omstillinger i offentlig sektor, og at det overordnede målet for omstillingen har vært å

styrke Forsvarets operative evne ved å tilpasse Forsvarets struktur og driftsmønster til nye oppgaver, innenfor vedtatte budsjettammer. Forsvarsdepartementet framholder også at Forsvaret og underliggende strukturelement setter Norge i stand til å tilby styrker som den sikkerhetspolitiske og strategiske situasjonen har skapt behov for, og departementet ser dette som en bekreftelse på at innretningen av Forsvaret er grunnleggende riktig.

1.2.2 Mangler med hensyn til styring og oppfølging

SVAKHETER KNYTTET TIL SYSTEMER FOR KRAVSETTING OG RAPPORTERING

De kvalitetsmessige kravene til styrkenes militære egenskaper og struktur fastsettes av styrkeproducentene på grunnlag av NATO-dokumenter, Forsvarets egne erfaringer fra operasjoner og ulike retningslinjer og direktiver utgitt av Forsvarssjefen. Krav framgår også i de årlige iverksettelsesbrevene. I tillegg til kravene i de ovennevnte styringsdokumentene fastsettes operasjonsspesifikke krav, som er tilpasset den enkelte situasjonen og operasjonen. Rapportering på kravene gjøres i styrkeregisteret, resultat- og kontrollrapporter, Forsvarssjefens årsrapport og Forsvarssjefens vurdering av operativ evne. Undersøkelsen viser at det er flere forbedringsområder knyttet til kravsetting og rapportering.

Når det gjelder kravsetting, viser undersøkelsen at Forsvarsdepartementet ved inngangen til langtidsperioden 2005-2008 påbegynte et arbeid med å sammenstille gjeldende krav til ett felles dokument for kvalitative krav. Dokumentet er imidlertid ikke blitt ferdigstilt. Hærstaben oppgir i intervju at mangelen på ett felles kravdokument er et reelt problem under rapporteringen. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om den manglende oppdateringen av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet og utsettelsen av arbeidet med ett felles kravdokument får konsekvenser - både for formidlingen av strategiske føringer for blant annet operasjoner i utlandet i Forsvaret og for kvaliteten på rapporteringen til styrkeregisteret.

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

deployering til en ny operasjon utarbeides et iverksettelsesdirektiv til Fellesoperativt hovedkvarter, som favner alle sider ved deltakelse i operasjonen.

Når det gjelder spørsmålet om ett felles kravdokument, understreker departementet at et slikt dokument ville være et langsiktig styringsdokument for implementeringen av en operativ organisasjon. Kravene realiseres innenfor en langtidsperiode gjennom de årlige budsjettene.

Det stilles i undersøkelsen spørsmål om hvorvidt mangelen på eksplisitte krav til FLO/IKT i sentrale styringsdokumenter fører til en mindre effektiv utnyttelse av IKT-ressurser, som er en nøkkelfunksjon i operasjoner i utlandet.

Forsvarsdepartementet bekrefter i sitt svarbrev at iverksettelsesbrevet ikke inneholder oppdrag til FLO/IKT spesielt som tilsier at de skal være på beredskap for operasjoner i utlandet. Departementet viser til at iverksettelsesbrevet angir overordnede føringer for Forsvaret for virksomhetsåret, og dermed danner rammer og grunnlag for utformingen av Forsvarssjefens virksomhetsplan. Departementet opplyser videre at det stiller krav til operative leveranser og klartider til disse, i de årlige iverksettelsesbrevene.

Styrkeregisteret er Forsvarets fremste oversikt over den operative strukturen og skal vise strukturelementenes status i forhold til operative krav. Ett sentralt formål med registeret er å danne grunnlag for hurtige og fleksible styrkegenereringsprosesser. I undersøkelsen er det på denne bakgrunn stilt spørsmål ved at det ikke foreligger konkrete planer for en full implementering av en helhetlig datateknisk løsning for styrkeregisteret.

Forsvarsdepartementet framholder i sitt svarbrev at det foreligger konkrete planer for en helhetlig dataløsning for styrkeregisteret. Departementet viser i den forbindelse til at en del brukere vil få dataløsningen gjennom et prosjekt med planlagte leveranser i perioden ultimo 2007-2009.

MANGELFULLT SYSTEM FOR EVALUERING I HÆREN

Ifølge Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet skal Sjef for Fellesoperativt hovedkvarter gjennomføre operative evalueringer for å se til at nasjonale og NATOs operative krav er imøtekommet.

Den enkelte forsvarsgren har etablert ulike systemer for evaluering av sine styrker. Undersøkelsen viser at det innenfor Sjøforsvaret og Luftforsvaret ser ut til å være tilfredsstillende systemer for evaluering. Undersøkelsen viser videre at Hæren mangler et helhetlig evaluerings- og testopplegg. Hæren har selv utarbeidet en rapport, der det er konkludert med at Hæren ikke har et tilfredsstillende system for å sikre at avdelinger som deployerer, har tilfredsstillende kvalitet. I rapporten vises det blant annet til at evalu-

ering i stor grad er basert på subjektive vurderinger fra den enkelte styrkesjef.

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

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

MANGELFULLT SYSTEM FOR ERFARINGSOVERFØRING

I St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008 understrekes viktigheten av å analysere og vurdere erfaringer fra operasjoner i en helhetlig kontekst. Videre vises det til at erfaringene på en systematisk måte må omdannes til mer generelle lærdommer, der det er mulig. Senter for militær erfaring ble etablert ved Fellesoperativt hovedkvarter i 2005 og videreutviklet etter dette Forsvarets tidligere erfaringsdatabase, som nå kalles Ferdaball (Forsvarets erfaringsdatabase lessons learned).

Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om i hvilken grad det antallet rapporter som foreligger i Ferdaball, og ulikhetene i rapportenes oppbygging og innhold gjør det mulig å vurdere og analysere erfaringer fra operasjoner i en helhetlig kontekst, slik det forutsettes i St.prp. nr. 42 (2003-2004).

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

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

UKLAR ANSVARS- OG MYNDIGHETSFORDELING KNYTTET TIL ØKONOMISTYRING I FORBINDELSE MED OPERASJONER I UTLANDET

Merkostnader som påløper i forbindelse med deltagelse i operasjoner i utlandet, skal føres over kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, mens ordinære utgifter til styrkeproduksjon av enheter som skal deployeres utenlands, skal belastes de ordinære

driftsbudsjettene i Forsvaret. Undersøkelsen viser at det er uklarheter knyttet til hva som skal belastes kapittel 1792, og hva som skal belastes ordinære driftsbudsjetter. Videre mangler Fellesoperativt hovedkvarter tilstrekkelig kontroll med hva som belastes kapittel 1792 fra styrkeprodusentenes side. Det er i undersøkelsen anført at det er grunn til å stille spørsmål om de ovennevnte forhold er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om avklaring av ansvar og myndighet i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet bekrefter i sitt svarbrev at Forsvarsstabens direktiv for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792 kan være noe uklart. Dette medfører at det blir vanskelig å følge opp og kontrollere kapittel 1792. Departementet viser til at Forsvarsstaben vil foreta en totalgjennomgang av styring og forvaltning av kapittel 1792 for å avklare ansvars- og myndighetsforhold, gjennomgå og revidere gjeldende direktiv samt presisere retningslinjene i forbindelse med planlegging og gjennomføring av operasjoner i utlandet. Revideringen gjøres i samarbeid med Fellesoperativt hovedkvarter og i uformell dialog med Forsvarsdepartementet. Dette arbeidet forventes ifølge departementet å bidra til styrket kontroll med kapitlet.

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har merket seg at det i hovedsak er enighet både mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret og mellom ulike nivåer i Forsvaret om manglene med hensyn til materiell og personell som er identifisert i undersøkelsen. Riksrevisjonen har også merket seg at Forsvarsdepartementet har opplyst at enhver utsettelse av materiellanskaffelser vil påvirke operativ evne, og at departementet har påpekt risiko for betydelig belastning på berørt personell.

Forsvarsdepartementet framholder i sitt svarbrev at Forsvaret har levert enheter av høy kvalitet og med god operativ evne til alle operasjoner i utlandet hvor Norge bidrar med styrker, men at Forsvaret har betydelige utfordringer med hensyn til volum, utholdenhet og krav til å nå økt operativ evne.

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

lag for felleskapasitetenes bidrag til operasjoner i utlandet.

Undersøkelsen viser at manglende kapasitet i FLO på teknisk og merkantilt personell synes å være én årsak til de manglene som er identifisert. Riksrevisjonen vil understreke departementets overordnede ansvar for at nedbemanningen i tilstrekkelig grad styres med sikte på å sikre FLO den tilstrekkelige kompetansen til å kunne understøtte operasjoner i utlandet, i tråd med Stortingets forutsetninger.

Riksrevisjonen vil peke på at det er flere forbedringsområder knyttet til kravsetting og rapportering. Blant annet gjelder dette manglende ferdigstilling av ett felles kravdokument og manglende oppdatering av Forsvarssjefens strategiske direktiv for operativ virksomhet.

Når det gjelder erfaringsoverføring, viser undersøkelsen flere tilfeller hvor det ikke foreligger rapporter i Forsvarets erfaringsdatabase, samt at rapportene er utarbeidet på så ulik måte at det er vanskelig å gjennomføre sammenliknende analyser. Departementet viser i sitt svar til at erfaringsdatabasen ikke gir mulighet til å foreta fullstendige analyser, og videre at det er vanskelig å gjennomføre analyse av trender. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at arbeidet med å forbedre erfaringsdatabasen videreføres, slik at det blir mulig å vurdere og analysere erfaringer fra operasjoner i en helhetlig kontekst, slik det forutsettes i St.prp. nr. 42 (2003-2004).

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

1.4 Forsvarsdepartementets svar

Forsvarsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen 22. oktober 2007 gitt følgende svar:

(...)

Kommentarer til de mangler som Riksrevisjonen påpeker

MANGLER MHT. MATERIELL OG PERSONELL

(...)

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

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

FD opprettet i januar 2007 et operasjonsforum (O-forum) for å styrke Forsvarets operative evne, herunder øke materielltilgjengelighet gjennom bedre informasjonsutveksling og styring av den operative utviklingen i Forsvaret. Forumet skal sikre en bedre strategisk utvikling av Forsvarets rolle i forbindelse med beredskap, øvelser, trening og operasjoner både nasjonalt og i utlandet. O-forum har primært et langsiktig fokus for å tilrettelegge for tidlig avklaring av behov og utfordringer.

(...)

MANGLER MHT. TIL STYRING OG OPPFØLGING

Svakheter knyttet til systemer for kravsetting og rapportering

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

(...)

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

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

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

Mangelfullt system for evaluering i Hæren

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

KOMMENTARER TIL RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

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

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

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

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

(...)

Forsvaret er imidlertid innrettet mot å ha etterspurte kapasiteter, hvilket gjør det vanskelig å unngå samtidighetsproblematikk i sin helhet, spesielt i perioder hvor Forsvaret er engasjert med bidrag i mange operasjoner og deloperasjoner samtidig. FD er oppmerksom på at dette kan medføre betydelig belastning og slitasje på berørt personell. FD vurderer derfor bl.a. å igangsette tiltak for å styrke rekrutteringen

og utdanningen til kritiske felleskapasiteter, samt å sikre en bedre balansert fordeling av belastningen mellom forsvarsgrenene. Regjeringens forslag i St.prp. nr. 1 (2007-2008) om bruk av HV-soldater, oppsatt i egne enheter, basert på frivillighet, til støtte for forsvarsgrenene og fellesavdelinger ved operasjoner i utlandet, må også ses i lys av denne utfordringen.

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

(...)

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

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

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

FD vil, som Rr har registrert, følge opp forholdet vedrørende Hærens noe manglende evalueringssystem i dialog med Forsvaret. Målsettingen er å gjøre FOHK i best mulig stand til å følge opp sitt ansvar ift. operativ evaluering av avdelinger som skal til internasjonale operasjoner.

Rr understreker betydningen av at arbeidet med å forbedre Forsvarets erfaringsdatabase lessons learned (FERDABALL) videreføres. (...)

Rr peker på at det er uklårheter knyttet til hva som skal belastes kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, og at FOHK mangler tilstrekkelig kontroll med hva som belastes kapittel 1792 av styrkeproducentene. Som Rr er kjent med, skal Direktiv for budsjettering og utgiftsføring revideres, og retningslinjene presiseres. FOHK har gjennomført en totalgjennomgang av styringen og forvaltningen av kapittel 1792, og utarbeidet et forslag til revisjon av

gjeldende direktiv. Det er nedsatt en arbeidsgruppe i Forsvarsstaben for å se på helheten i arbeidet. Forsvarsstaben tar sikte på å utgi et revidert direktiv innen 1. januar 2008. Disse justeringene vil ikke endre det faktum at sjef FOHK er kapittelansvarlig. (...)."

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

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

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

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

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

at departementet følger opp at dette sikrer tilfredsstillende ansvarsklargjøring og kontroll.

Som det framgår, har undersøkelsen etter Riksrevisjonens oppfatning avdekket vesentlige feil og mangler som påvirker Forsvarets operative evne. Riksrevisjonen mener dette er alvorlig og stiller spørsmål ved Forsvarets muligheter til å stille med kapasiteter som ivaretar både nasjonale og internasjonale oppgaver slik Stortinget har forutsatt, jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004) og Innst. S. nr. 234 (2003-2004).

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet. Formålet med revisjonen har vært å vurdere om Forsvaret oppfyller Stortingets vedtak og forutsetninger knyttet til deltakelse i operasjoner i utlandet, og i hvilken grad Forsvarsdepartementet og Forsvaret gjennom sin styring legger til rette for at disse forutsetningene blir oppfylt.

Gjennom St.meld. nr. 38 (1999-2000), "Tilpassning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner", ble grunnlaget for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner endret, slik at alle Forsvarets kapasiteter i prinsippet skal kunne anvendes både hjemme og ute. Omleggingen av Forsvaret i retning av et fleksibelt forsvar med styrker som skal håndtere hele spekteret av Forsvarets prioriterte oppgaver, alene eller sammen med andre, nasjonalt eller internasjonalt, er fulgt opp gjennom St.prp. nr. 42 (2003-2004), "Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008".

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse avdekker vesentlige mangler knyttet til tilgjengelighet på materiell både innen forsvarsgrenene og felleskapasiteter. Innen Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) er det mangel på teknisk og merkantilt personell, noe som har følger for FLOs evne til å understøtte operasjoner i utlandet.

Riksrevisjonens undersøkelse avdekker også at det er flere forbedringspunkter knyttet til kravsetting og rapportering. Komiteen merker seg at Forsvarsdepartementet vil be Forsvaret utarbeide et nytt, overordnet dokument som stiller operative krav til Forsvarets enheter i forbindelse med den nye lang-

tidsmeldingen for Forsvaret, og forutsetter at dette vil bidra til å rette opp de mangler som er påpekt med hensyn til styringssignaler, rapportering og oversikter over kapasiteter.

Komiteen viser til at omlegging av Forsvarets forutsetninger for å delta i internasjonale operasjoner har vært en integrert del av den omfattende omstilling Forsvaret har gjennomgått. Flere av de svakheter den foreliggende undersøkelse avdekker, bekrefter funn fra andre av Riksrevisjonens rapporter, bl.a. de siste års regnskapsrevisjoner og Dokument nr. 3:16 (2004-2005) Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret.

Komiteen legger vekt på at Forsvarsdepartementet tar Riksrevisjonens merknader på alvor og at departementet og Forsvaret selv har vært klar over de mangler og svakheter som er avdekket og har iverksatt tiltak med sikte på å rette opp disse. Komiteen legger til grunn at Forsvarsdepartementet har fokus på dette i kommende langtidsperiode og ber om å bli orientert om virkningen av de tiltakene som iverksettes på egnet måte.

Komiteen merker seg også at Forsvaret i den perioden undersøkelsen omfatter, har hatt evne til å levere de bidrag Norge har forpliktet seg til når det gjelder internasjonale operasjoner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker å understreke viktigheten av at forsvarsministeren til enhver tid og uten opphold informerer Stortinget hvis det skulle fremkomme opplysninger som tilsier at standard på operativt mannskap, trening, personlig utstyr eller materiell ikke holder mål med hensyn til de krav som stilles i konkrete oppdrag ved deltakelse i operasjoner i utlandet. Disse medlemmer forutsetter at forsvarsministeren i en slik situasjon anmoder Stortinget om nødvendige tilleggsbevilgninger med sikte på å bøte på mangler, så oppdragene kan gjennomføres på en måte som minimerer risikoen for norske tap.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen, når det gjelder operasjoner i utlandet, å bygge på det prinsipp at man hvis det er mangel på ønsket utstyr, øvelser og andre kostnadskrevende formål, fremmer forslag om tilleggsbevilgninger fremfor å unnskylde seg med mangel på ressurser eller penger."

Disse medlemmer har også merket seg Forsvarsdepartementets planlagte sammenslåing av presse- og informasjonsavdelingene til statsråd og forsvarssjef. En nedleggelse av dagens forsvarssjefs rene fagligmilitære informasjons- og presstjeneste, vil, slik disse medlemmer oppfatter det, undergrave forsvarssjefens fremtidige mulighet for en uavhengig fagmilitær rådgivning. Disse medlemmer ser faren for at Forsvarsdepartementets fremtidige informasjons- og presstjeneste kan få en sterkere politisk undertone - en utvikling som kan svekke de militærfaglige forutsetninger for de militære utenlandsoperasjoner.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen å utsette den planlagte sammenslåing av presse- og informasjonsavdeling til statsråd og forsvarssjef inntil saken er blitt behandlet i Stortinget."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen, når det gjelder operasjoner i utlandet, å bygge på det prinsipp at man hvis det er mangel på ønsket utstyr, øvelser og andre kostnadskrevende formål, fremmer forslag om tilleggsbevilgninger fremfor å unnskylde seg med mangel på ressurser eller penger.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen å utsette den planlagte sammenslåing av presse- og informasjonsavdeling til statsråd og forsvarssjef inntil saken er blitt behandlet i Stortinget.

4. KOMITEENS TILRÅDING

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

v e d t a k :

Dokument nr. 3:3 (2007-2008) - om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. mars 2008

Lodve Solholm

leder

Svein Roald Hansen

ordfører