



Innst. S. nr. 229

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:6 (2008–2009)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 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, 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 logistikk-tjenesten."

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 forvaltnings-systemer og forutsetninger for Forsvarets deltakelse i operasjoner i utlandet.

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

1.2 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. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting.

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 iverksettelsesbrev 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 lett pansrede 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 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 logistikkjenestene. 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 tilfredsstillt 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. 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 mate-

riellinvesteringene 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 materielltilgjengeligheten 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 materialet ikke innføres i strukturen på planlagte tidspunkter og i det omfang som er forutsatt. Departementet 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 budsjettammen 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 budsjettammer 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 materiellinvesteringene 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 forsin-

kelser 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 budsjetttrammene 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 er 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 forvalt-

ningssystem 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 gjennom-

ført egne intervjuer med forsvarssjefen, generalinspektørene og sjef FLO for å få et bredere perspektiv.

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

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.

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 planforutsettningene 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 materielltilgjengeligheten 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.

1.4 Departementets svar

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

"(...)

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 løsning 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 forsvarsjefens 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.

(...)

Omstillingen siden 2001 har så langt vist at samtlige forsvarsgrener, Heimevernet og fellesenheter 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, eksemplvis 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 leveringssevne 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 logistikk siden at den operative virksomheten har blitt tilgodesett i perioden 2005–2008. Det er også i forbindelse med budsjettet for 2009 lagt opp til en aktivitetmessig 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 materiellinvesteringssporteføljen, eksempelvis leverandørforsinkelser. Det er FDs syn at dette overordnede ansvaret ivaretas av departementet. FD gjør løpende vurderinger av materiellinvesteringssporteføljen, 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 hovedsiktet 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 ivarett 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."

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

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 operativ 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 konsta-

terer 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.

2. KOMITEENS BEHANDLING

Som et ledd i sin behandling av saken avholdt komiteen en kontrollhøring 11. mars 2009. Tema for høringen var:

- I hvilken grad FLO understøtter Forsvaret med forsyninger og vedlikehold
- Måloppnåelse, spesielt når det gjelder hovedmålet om å forbedre operativ evne

Følgende deltok på høringen:

- Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- Forsvarssjef Sverre Diesen

Referat fra høringen følger som vedlegg til innstillingen.

3. 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, Rune J. Skjælaaen, viser til at forsvarssektoren i 2000 befant seg i en dyp og vedvarende strukturell krise med en ubalanse mellom forsvarssektorens størrelse og tilførte ressurser, jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001). Forsvarssektorens innretning var ikke egnet til å løse fremtidens oppgaver. På denne bakgrunn ble det iverksatt en omfattende omstilling av forsvarssektoren.

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ut fra fire hovedproblemstillinger med tilhørende underproblemstillinger. Det er undersøkt i hvilken grad forsvarssektoren når de økonomiske og administrative målene som er satt for periodene, blant annet målet om å redusere driftsutgiftene og utgifter til logistikk og støttevirksomhet til fordel for materiellinvesteringer og operativ virksomhet. Videre er det undersøkt om Forsvarets logistikkorganisasjon klarer å understøtte Forsvaret med forsyninger og vedlikehold, om strukturelle og organisatoriske endringer er iverksatt, og om konsekvensene eventuelt manglende måloppnåelse har for forsvarssektoren, blant annet med hensyn til målet om å forbedre den operative evnen.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen er delt i to perioder. I 2001 innledet forsvarssektoren arbeidet med omstillingen fra et mobiliseringsforsvar mot et forsvar som skulle møte et bredt spekter av oppgaver, herunder utenlandsoperasjoner. En rekke strukturelle og organisatoriske endringer ble gjennomført blant annet for å redusere driftsutgiftene, antall årsverk og omfanget av eiendom, bygg og anlegg.

Langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2005–2008 satte mål blant annet knyttet til logistikk- og støttevirksomhet, årsverksutvikling og materiellinvesteringer mv. Hovedmålet for omstillingen har vært å forbedre den operative evnen definert som en

funksjon av styrkenes evner og kapasiteter, tilgjengelighet, deployerbarhet og utholdenhet.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i 2004 foretok en gjennomgåelse av omstillingsprosessen, jf. Dokument nr. 3:1 (2004–2005) Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelse av statsregnskapet 2002 desidert "Til observasjon" og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget.

Komiteen registrerer at det er bred enighet om at nedbemanning i Forsvaret var nødvendig, men at det kan stilles spørsmål ved om man sikret seg at nødvendig kompetanse forble i organisasjonen.

Komiteen viser til statsrådets uttalelser i komiteens høring 11. mars 2009:

"Det er riktig som Riksrevisjonen påpeker, at viktig kompetanse har gått tapt i forbindelse med den omfattende nedbemanningen i perioden 2002–2005. Praksisen rundt bruken av avgangsstimulerende tiltak tidlig i perioden var en viktig årsak til dette. Det er derfor blitt igangsatt flere tiltak i perioden 2005–2008 for å kompensere for dette. Videre er personell og kompetanse viet spesiell oppmerksomhet i den nye langtidsplanen for å sikre Forsvaret den nødvendige kompetansen."

Statsråden understreket også nødvendigheten av å redusere antall ansatte, og anførte at

"det var nødvendig å nedbemanne. Men i ettertid vil jeg i hvert fall tillate meg å si at når man bare må nedbemanne på antall uten å se på hvilken kompetanse man mister, blir det en feil måte å nedbemanne på."

Komiteen mener dette også må ses i lys av det tempoet i nedbemanningen som var nødvendig, men deler for øvrig statsrådets vurdering på dette punkt.

Operativ evne

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen ikke har foretatt en konkret vurdering av Forsvarets operative evne ved inngangen til perioden 2002–2008 og at rapporten derfor ikke gir grunnlag for å foreta en direkte sammenlikning av Forsvarets operative evne i 2001 og 2009.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse avdekker at Forsvaret ikke fullt ut vil nå målet om å etablere vedtatt struktur for perioden 2005–2008 på grunn av vesentlige mangler innen materiell, personell og øving. Videre er det utfordringer og forsinkelser i Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet og felleskapasitetene.

Komiteen merker seg at forsinkelser innenfor leveranser av større materiellsystemer er en medvirkende årsak til at målet om vedtatt struktur ikke fullt ut er nådd. Komiteen registrerer også at en stor del

av Forsvarets materiell er under utskifting, og at dette midlertidig vil påvirke strukturens operative evne.

Komiteen noterer at forsvarssjefen i 2007 rapporterer om at den operative evnen hadde en svak reduksjon fra 2006 til 2007 og at den ikke kan forventes å øke i 2008.

Under høringen i komiteen refererte forsvarssjefen til sin rapport for 2008, som ikke forelå da Riksrevisjonen avsluttet sin undersøkelse. Komiteen ba derfor om å få oversendt rapporten og har bedt Riksrevisjonen utvide sin undersøkelse til å omfatte hele 2008.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, registrerer også at når det gjelder utviklingen av operativ evne i perioden 2005–2008 under ett, viser Riksrevisjonen til at Forsvarssjefen i sin årsrapport for 2008 peker på at utviklingen har gitt et betydelig operativt løft, og at dette forventes å fortsette inn i inneværende periode etter hvert som de store materiellfornyingsprogrammene avsluttes. Dette begrunnes med at det også er forhold hvor det har vært en styrking av den operative evnen innen alle tre våpengrener, men at det rapporteringssystemet som benyttes i Forsvaret, ikke gir mulighet til å rapportere forbedringer i eksisterende kapasiteter i løpet av perioden, bare mangler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til statsrådets og forsvarssjefens uttalelser om at den operative evnen på flere områder er styrket i løpet av perioden 2005–2008, og at dette forventes å fortsette inn i inneværende periode etter hvert som de store materiellfornyingsprogrammene avsluttes. Disse medlemmer tar denne vurderingen til etterretning, men har merket seg at dette er kvalitative vurderinger som faller utenfor dagens rapporterings- og målstyringssystemer, noe som synes uheldig. Disse medlemmer har videre merket seg at det både i Riksrevisjonens rapport og i Forsvarssjefens årsrapport fremkommer alvorlige mangler på en rekke områder med konsekvenser for den operative evnen også i inneværende periode.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen også etter gjennomgangen av Forsvarssjefens årsrapport for 2008 likevel fastholder sin konklusjon om at den operative evne ved utgangen av 2008 ikke er blitt forbedret i perioden, slik målsettingen var.

Komiteen mener Forsvarsdepartementet må gjennomgå rapporteringssystemet slik at det ikke oppstår grunnlag for denne type sprikende konklusjoner.

sjoner, spesielt i vurderingen av utviklingen i operativ evne.

Komiteen vil understreke viktigheten av korrekt og relevant mål- og resultatstyring, ikke minst for å muliggjøre Stortingets kontrollfunksjon.

Ubalanse mellom FLOs leveranseevne og forsvarsgrenenes behov

Komiteen har merket seg at FLO i stort leverer det som er avtalt gjennom leveranseavtalene med styrkeprodusentene, men at Riksrevisjonens undersøkelse også avdekker en ubalanse mellom forsvarsgrenenes krav og FLOs kapasitet til å levere. Ifølge generalinspektøren for Hæren fører dette til at Hæren ikke får vedlikeholdt materiell tilfredsstillende, og at etterslep skyves fra ett år til et annet. Ubalansen har også hatt konsekvenser for Sjøforsvaret. I FLOs rapportering for 2007 heter 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."

Komiteen registrerer videre at generalinspektøren for Luftforsvarets uttalelse om 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.

Komiteen viser til at statsråden i komiteens høring sa seg enig med Riksrevisjonens påpeking av at det gjenstår

"utfordringer knyttet til logistikkunderstøttelsen av våre operative enheter. Hovedutfordringen innen logistikkområdet ligger i at virksomheten i FLO har blitt for stor og mangeartet. Videre har det vært en utfordring å sikre tilgang på kompetent personell som kan følge med når våre militære avdelinger opererer hjemme eller ute."

Komiteen viser til at Forsvarsdepartementet i St.prp. nr. 48 (2006–2007) sa at Regjeringen i videreutviklingen av Forsvaret vil legge til rette for at endringer i innretning og bemanning i større grad blir gjort med utgangspunkt i totaløkonomiske vurderinger for å sikre verdiene som personellet utgjør for sektoren på en god måte.

Komiteen har merket seg at Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) mener det er nødvendig å videreutvikle og forenkle FLO for å skape et sterkere fokus på organisasjonens kjernevirksomhet som er å fremskaffe, vedlikeholde og levere materiell og forsyninger, og at et slikt fokus vil bidra til å styrke For-

svarets operative evne. Komiteen har også merket seg at statsråden vil gjennomføre organisatoriske grep for å bedre situasjonen og forutsetter at Riksrevisjonen følger utviklingen og rapporterer til Stortinget på egnet måte.

Manglende vridning av ressurser fra drift til investering

Komiteen viser til at et av målene for omstillingen var å få til en vridning av ressurser fra drift til investering. Til tross for en innsparing i driftsutgifter på 2,4 mrd. kroner i perioden 2001–2005 økte imidlertid andelen av forsvarssektorens totale midler brukt til drift i perioden. Andelen benyttet til materiellinvesteringer derimot, lå på et betydelig lavere nivå enn forutsatt.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen også fremholder at forsvarssektoren har fått en lavere bevilgning i perioden enn forutsatt, og at dette påvirker resultatet.

Komiteen har merket seg at målet om ressursoverføring fra drift til investering er opprettholdt i tråd med premissene i St.prp. nr. 42 (2003–2004), men at man pr. i dag ikke fullt ut har nådd målet. Komiteen registrerer imidlertid at Regjeringen i forbindelse med budsjettproposisjonen for 2010 tar sikte på å gi en samlet vurdering av utviklingen for perioden 2005–2008.

Mindreforbruk av bevilgninger til materiell

Komiteen har merket seg at det angis ulike årsaker til at midlene som er bevilget til materiell det enkelte år, ikke er benyttet fullt ut fram til og med 2007. En av grunnene til dette i perioden 2005–2007 er ifølge Riksrevisjonen at det er utarbeidet for få beslutningsdokumenter.

Videre var verdien av gjennomføringsoppdragene betydelig mindre enn de årlige bevilgningene. Komiteen har merket seg at sjef FLO har beregnet summen på gjennomføringsoppdragene i perioden 2004–2006 til ca. 12 mrd. kroner mindre enn samlet bevilgning.

Komiteen viser til at forsvarsministeren i høringen pekte på at det store underskuddet Forsvaret opparbeidet i 2004 og behovet for inndekning av dette, ga store konsekvenser for gjennomføringen av materiellinvesteringsprosjektene i 2006 og 2007.

Komiteen vil likevel peke på at det i denne perioden har vært betydelig avvik mellom plan og omsetning, og vil understreke Regjeringens ansvar for å fremme realistiske budsjetter og følge opp de vedtak Stortinget har truffet.

Komiteen ser det som positivt at det i Forsvarssjefens rapport for 2008 rapporteres at materiellinvesteringene for Forsvarets del av budsjettet, i hovedsak er i samsvar med bevilgningen dette året,

og at regnskapet for 2008 viser at alle bevilgede midler i perioden 2005–2008 er omsatt.

Mangelfull rapportering

Komiteen viser til St.prp. nr. 42 (2003–2004) hvoretter driftsutgiftene til logistikk og støttevirksomhet skulle reduseres med 2,3 mrd. kroner, mens driftsutgiftene til operativ virksomhet og styrkeproduksjon skulle økes med 1,4 mrd. kroner.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at det pr. høsten 2008 ikke er etablert systemer for å rapportere konkret når det gjelder disse målene. Komiteen finner det kritikkverdig at man ikke sørger for å etablere kontrollrutiner parallelt med iverksettelse av tiltak for å oppfylle Stortingets vedtak.

Komiteen registrerer at man tar sikte på å gi en samlet vurdering for perioden 2005–2008 i budsjettproposisjonen for 2010 og har ikke innvendinger mot det. En slik rapportering tilfredsstillende imidlertid ikke kravet til løpende oppfølging og gir ikke Stortinget mulighet til å reagere ved avvik i perioden.

Komiteen viser til departementets uttalelse om at Riksrevisjonens vektlegging av årene 2006, 2007 og første kvartal 2008 gir et for snevert bilde når omstillingen i forsvarssektoren skal behandles. Komiteen har fått tilgang til Forsvarssjefens årsrapport og registrerer at denne fullt ut underbygger Riksrevisjonens funn, og registrerer at Riksrevisjonen opprettholder sine merknader.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen er tilfreds med forsvarssektorens fokus på betydningen av en forbedret langtidsplanlegging av investeringsobjekter, og at materiellinvesteringene i 2008 i hovedsak var i samsvar med bevilgningene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at Riksrevisjonen i den perioden denne undersøkelsen omfatter, har gjennomført i alt syv forvaltningsrevisjoner, der ulike temaer som er relevante for omstillingen i Forsvaret er berørt. Det gjelder blant andre Forsvarets materiellinvesteringer, innføring av felles forvaltningssystem og forutsetninger for Forsvarets deltakelse i utenlandske operasjoner. I lys av disse undersøkelsene konstatere flertallet at flere av de funn som er gjort i denne undersøkelsen, er avdekket i tidligere undersøkelser.

Flertallet har merket seg at departementet har iverksatt en rekke tiltak for å ivareta de funn som Riksrevisjonen omtaler, spesielt gjennom den nye langtidsplanen som Stortinget har vedtatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er opptatt av at For-

svaret har en økonomi og organisasjon som gjenspeiler de oppgaver det er satt til å løse. Disse medlemmer er bekymret over at det ikke er en balanse mellom de krav og mål som er satt av Stortinget og det Forsvaret er i stand til å levere. Disse medlemmer mener denne manglende måloppnåelsen er uheldig for Norge både rent militært og sikkerhetspolitisk. Videre mener disse medlemmer at en slik manglende realisering av mål medfører svekket tillit mellom folket, Forsvaret og de styrende politikere. Disse medlemmer vil understreke at det er svært viktig å ha en bred forankring i befolkningen for Forsvarets behov for økonomi og tilstedeværelse i inn- og utland. Disse medlemmer ser en fortsatt utvikling hvor Forsvarets aktivitets- og organisasjonsmål endres hyppig for å møte den stadig dårligere økonomien i Forsvaret. Disse medlemmer finner dette uheldig og mener de stadige endringene i aktiviteter og organisasjonsmål har tvunget frem uønskede tiltak, som reduksjoner i organisasjon og aktiviteter for å oppnå budsjettbalanse. Disse medlemmer oppfatter de senere års ubalanse mellom økonomi og pålagte oppgaver for Forsvaret som et tegn på at Forsvarets militære og politiske ledelse ikke har samme forståelse av hva Forsvaret som organisasjon kan prestere innenfor de gitte rammer.

Disse medlemmer viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen i løpet av denne stortingsperioden har behandlet flere forvaltningsrevisjoner vedrørende Forsvaret. Hver for seg og samlet har disse tegnet et bilde av en forsvarssektor under stort press og med betydelige gjenstående utfordringer også etter de gjennomførte og planlagte omstillinger. Den fortsatte betydelige ubalansen mellom Forsvarets vedtatte oppgaver, struktur og ressurstilgang dokumenteres ytterligere av Riksrevisjonens funn i Dokument nr. 3:6 (2008–2009). Disse medlemmer er sterkt bekymret over situasjonen i Forsvaret.

Disse medlemmer har i den forbindelse notert seg at Forsvarsdepartementet viser til den vedtatte langtidsplanen for Forsvaret i perioden 2009–2012, som etter Regjeringens vurdering inneholder tiltak som ivaretar Riksrevisjonens funn i Dokument nr. 3:6 (2008–2009), og som også utover dette vesentlig skal forbedre situasjonen i Forsvaret. Disse medlemmer vil understreke at det er betydelig uenighet om langtidsplanens bærekraft, og vil særlig vise til merknadene fra flertallet i forsvarskomiteen i Innst. S. nr. 318 (2007–2008) vedrørende de usikre økonomiske forutsetningene for langtidsplanen

Disse medlemmer vil vise til at komiteen i løpet av behandlingen av denne saken har gjennomført en åpen høring med statsråden, mottatt svar på skriftlige spørsmål, samt fått seg forelagt etterspurt

dokumentasjon, inkludert Forsvarssjefens årsrapport for 2008 i sin helhet. Disse medlemmer viser videre til at deler av dette materialet, da det er gradert, ikke direkte kan siteres i denne innstillingen. Bakgrunns materialet er likevel høyst relevant for Stortingets behandling av saken.

Disse medlemmer har med undring merket seg at forsvarssjefen både i den åpne høringen og i deler av bakgrunns materialet har gitt uttrykk for at deler av dagens system for rapportering på mål- og resultatstyringen i Forsvaret oppleves som lite relevant, og at det heller ikke rapporteres i henhold til gjeldende retningslinjer. Disse medlemmer ser alvorlig på dette, og forutsetter at Forsvarsdepartementet sørger for at det utarbeides og implementeres korrekte og relevante styringsparametre som bidrar til styringsfokus og som er egnet som god styringsinformasjon i etaten.

Når det gjelder spørsmål om operativ evne, strukturutvikling, måloppnåelse og aktivitetsnivå, fremkommer det i det bakgrunns materialet komiteen gjennom sin behandling har fått seg forelagt, etter disse medlemmers oppfatning, opplysninger som forsterker inntrykket av en særdeles presset forsvarssektor. På enkelte områder fremstår tilstanden som kritisk. Opplysningene underbygger og forsterker etter disse medlemmers oppfatning den virkelighetsforståelse som flertallet i forsvarskomiteen, og en samlet opposisjon, la til grunn ved Stortingets behandling av langtidsplanen for 2009–2012, jf. Innst S. nr. 318 (2007–2008).

Disse medlemmer anser at komiteen gjennom sin behandling av denne saken har fått kjennskap til forhold som er avgjørende for at Stortinget skal kunne både styre og føre den nødvendige kontroll med utviklingen i Forsvaret, men kan ikke se at disse forhold tidligere er tilstrekkelig redegjort for for Stortinget. På enkelte områder synes det å være til dels betydelige avvik mellom opplysninger Stortinget har mottatt i denne og andre saker, og det som i materialet beskrives som den reelle tilstand i deler av Forsvaret.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn anmode forsvarskomiteen om å vurdere å benytte sin mulighet til, ut fra beredskapshensyn, å ta opp status og den reelle tilstanden i Forsvaret som en egen sak.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet undres over forsvarssjefens stadige uttalelser vedrørende Forsvarets tilstand og økonomiske situasjon. Disse medlemmer har registrert at det er svært sprikende hva som legges til grunn for Forsvarets tilstand i de uttalelser som fremkommer i presse og andre redegjørelser. Disse medlemmer ser forsvarssjefens uttalelser og forklaringer som tegn på at forsvarssjefen er under sterk

politisk styring og derfor ikke er i stand til å komme med en ren militærfaglig vurdering av de ulike utfordringer Forsvaret har og har hatt. Disse medlemmer forventer at Stortinget blir forelagt nødvendig informasjon om Forsvarets tilstand og utvikling. Disse medlemmer ser en rekke svakheter i de opplysninger som blir fremlagt for Stortinget i budsjettproposisjoner og langtidsproposisjoner. Disse medlemmer ønsker en bredere og mer konkret presentasjon av Forsvarets organisasjonsutvikling og økonomiske situasjon, herunder årsaker til avvik med hensyn til vedtatt budsjett og aktivitet. Disse medlemmer vil spesielt påpeke at opplysninger om tilstand på materiell er vesentlig når det gjelder å forstå kommende behov for fornying og vedlikehold. Disse medlemmer viser også til behovet for å få oversikt over nivået på operasjonell aktivitet i de ulike våpengrener, slik at Stortinget ser utviklingen fra år til år.

Disse medlemmer ser store utfordringer ved de komplekse militærfaglige problemstillingene, hvor det stilles store krav til fagkunnskap og innsikt for å kunne vurdere påstander og resultater rundt denne saken.

Disse medlemmer ser klare sammenhenger mellom Forsvarets tilstand og de bevilgede budsjetter. Disse medlemmer mener Forsvaret ville ha vært i en helt annen situasjon dersom Forsvarets budsjetter var tilpasset de reelle behov. Disse medlemmer er urolige for den utviklingen vi har sett og ser når det gjelder den økonomiske og organisasjonsmessige utviklingen for Forsvaret. Disse medlemmer registrerer at verken forsvarsminister eller forsvarssjef har maktet å bringe Stortinget de reelle fakta vedrørende Forsvarets reelle tilstand og utvikling. Disse medlemmer oppfatter at forsvarssjefen har vært bundet opp av politiske føringer i sine anbefalinger vedrørende Forsvarets fremtidige struktur og økonomi. Disse medlemmer mener at forsvarssjefen i større grad burde fokusert på de reelle utfordringer Forsvaret sto overfor. Disse medlemmer antar at dette ville ha ført til anbefalinger om en mindre ambisiøs nedskalering av Forsvaret. Disse medlemmer mener det ville vært naturlig at forsvarssjefen ba om større økonomiske bevilgninger for å opprettholde den organisasjon som er nødvendig, for å utføre de oppgaver Forsvaret er pålagt. Disse medlemmer registrerer at forsvarsministeren i hele perioden har forsikret at Forsvarets utvikling er i rute og at Forsvarets kapasiteter og operativitet aldri har vært bedre. Disse medlemmer finner dette underlig og lite sammenfallende med de fakta som fremkommer gjennom Riksrevisjonens rapport og Forsvarssjefens årsrapport for 2008. Disse medlemmer tar dette som et tegn på dårlig intern kommunikasjon og manglende kvalitetssik-

ring og resultatoppfølging i Forsvaret og Forsvarsdepartementet.

4. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 3:6 (2008–2009) – om Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 12. mai 2009

Lodve Solholm

leder

Svein Roald Hansen

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Forsvarsdepartementet v/statsråden, datert 18. februar 2009****Ad Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren - Dokument nr. 3:6 (2008–2009)**

Det vises til at Riksrevisjonens rapport avdekker at ikke alle målsettingene med omstillingen i forsvarssektoren er nådd innenfor de tidsrammer som ble satt.

Det bes om at det gis en oversikt over hvordan Stortinget har vært holdt orientert om dette underveis i omstillingsarbeidet.

Komiteen har i møte 17. februar besluttet å holde en åpen kontrollhøring som et ledd i sin behandling av ovennevnte rapport. Høringen vil finne sted torsdag 12. mars 2009, i etterkant av stortingsmøtet. Nærmere informasjon om tidspunkt og program, samt hvilke problemstillinger som vil bli belyst, vil bli oversendt i neste uke.

Vedlegg 2**Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 5. mars 2009****Ad riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren – informasjonsflyt til Stortinget**

Jeg viser til brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen av 18. februar 2009, der det fremgår at det vil bli en åpen kontrollhøring knyttet til Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i forsvarssektoren.

Riksrevisjonen konkluderer i sin undersøkelse med at ikke alle målsettingene med omstillingen i forsvarssektoren er nådd innenfor de tidsrammer som ble satt. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ber om en oversikt over hvordan Stortinget har vært holdt orientert om dette underveis i omstillingsarbeidet.

Omstillingen i forsvarssektoren strekker seg over de to langtidsperiodene 2002–2005 og 2005–2008. I løpet av disse periodene er Stortinget blitt orientert om status i struktur- og organisasjonsutviklingen, fordeling mellom drift og investeringer samt øvrige omstillingsmål gjennom ulike stortingsdokumenter. For perioden 2002–2005 vises det til oppsummering for perioden i St.prp. nr.1 (2006–2007), hvor det slås fast at alle struktur- og organisasjonsendringer planlagt i langtidsperioden 2002–2005 var gjennomført, de fleste tidlig i perioden. Jeg velger derfor i den vedlagte oversikten å fokusere på informasjonen gitt til Stortinget i forrige langtidsperiode, dvs. perioden 2005–2008.

Det er ved følgende anledninger gitt informasjon til Stortinget som kan knyttes opp mot omstillingen i forsvarssektoren 2005–2008:

- Årlige budsjettproposisjoner fra Forsvarsdepartementet, herunder Rapport for virksomheten 2005, 2006 og 2007. Rapport for virksomheten 2008 vil først foreligge i St.prp. nr. 1 for 2010
- Årlige investeringsproposisjoner for investeringer i forsvarssektoren
- Svar på spørsmål i Stortingets spørretimer
- St.prp. nr. 48 (2007–2008) – langtidsproposisjonen for perioden 2009–2012.

I tillegg blir forsvarskomiteen hvert år, som del av Stortingets behandling av forsvarsbudsjettet, gitt en gradert orientering knyttet til vurdering av operativ evne (VOE). Jeg vil også vise til de årlige stortingsmeldingene om statsregnskapet fra Finansdepartementet, som også inneholder informasjon om Forsvarsdepartementets regnskap for det enkelte år.

Forsvarsdepartementet har utarbeidet en oversikt som omhandler de ulike strukturelementene som ble vedtatt gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Oversikten viser status for det enkelte strukturelement ved utgangen av 2008, samt hvilken orientering Stortinget har fått angående det enkelte strukturelement. Oversikten er vedlagt dette brevet.

Vedlegg 3**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Forsvarsdepartementet v/statsråden,
datert 12. mars 2009****Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren - Dokument nr. 3:6 (2008–2009) – oppfølgingsspørsmål etter høring 11. mars 2009.**

På bakgrunn av ovennevnte rapport, særlig pkt. 5.1 hvor Riksrevisjonen gir sin vurdering av status for Forsvarets operative evne, kontrollhøringen 11. mars d.å. og andre opplysninger som er kommet frem vedrørende situasjonen i 2009 og 2010 – som konsekvent omtales som "utfordrende år" for Forsvaret, er det behov for å skape et klarere bilde av hvilken faktisk operativ evne, i betydning styrkestruktur og innsatskapasitet Forsvarsdepartementet anser at man har og legger opp til.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ber derfor om svar på følgende spørsmål (alle spørsmål gjelder gjennomsnitt på årsbasis):

1. Hæren

- a. Hvilken styrkestruktur for stridsenheter (brigade-, bataljon- og kompaninivå) planlegges for perioden 2009–2012?
- b. Hvilke enheter vil være innsatsklare i perioden 2009–2010? Antydningvis hvilke typer oppdrag forutsettes disse enhetene å kunne løse?
- c. Hvilket omfang av stabsøvelser og feltøvelser planlegges på brigadenivå i 2009 og 2010?
- d. Hvilket omfang av stabsøvelser og feltøvelser planlegges på bataljonsnivå i 2009 og 2010?
- e. Gitt langtidsplanens forutsetninger, samt planlagte drifts-, øvelses- og materiellinvesteringsnivå, skal denne hærstrukturen være i stand til å operere i Norge på operasjonelt samvirke nivå (*combined arms*)?

- f. I hvilken grad vil budsjettforutsetningene begrense Hærens operative kapasitet i perioden 2009–2012?

2. Sjøforsvaret

- a. Hvilken operativ tilgjengelighet planlegges for henholdsvis ubåter, MTBer, fregatter og minefartøy i perioden 2009–2012 – eventuelt med hvilke begrensninger i operativ kapasitet?
- b. I hvilken grad vil budsjettforutsetningene begrense Sjøforsvarets operative kapasitet i perioden?

3. Luftforsvaret

- a. Hvilken operativ tilgjengelighet planlegges for henholdsvis kampfly, maritime overvåkningsfly og transportfly i perioden 2009–2012 – eventuelt med hvilke begrensninger i operativ kapasitet?
- b. I hvilken grad vil budsjettforutsetningene begrense Luftforsvarets operative kapasitet i perioden?

4. Heimevernet

- a) Hvilket omfang av øvelser planlegges for de ulike styrkekategoriene i Heimevernet, samt for staber og kommandoer for 2009 og 2010?

5. Anser forsvarsministeren at den planlagte operative kapasitet innenfor hver forsvarsgren og Heimevernet vil være tilstrekkelig for å ivareta Forsvarets oppgaver i perioden 2009–2012?

Vedlegg 4**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Forsvarsdepartementet v/statsråden,
datert 17. mars 2009****Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren - Dokument nr. 3:6 (2008-2009) – oppfølgingsspørsmål etter høring 11. mars 2009**

Det vises til kontrollhøringen i ovennevnte sak 11. mars, samt til komiteens brev til statsråden av 12. mars. Komiteen ber i tillegg om svar på følgende spørsmål:

Under høringen uttalte forsvarssjefen seg blant annet slik om vernepliktiges rolle i Forsvaret: *"Men husk at den delen av Hæren som er vernepliktsbasert, kompetansemessig nullstilles en gang i året likevel. Da dimitterer vi hele avdelinger, for aldri mer å bruke mannskapene igjen – etter at mobiliseringsforsvaret er borte."* Er det slik at Forsvarssjefen ønsker å avvikle verneplikten og heller bygge Forsvaret på vervede mannskaper?

Vil det bli lettere å styrke Forsvarets evne til å utføre flere eventuelt større, utenlandsoperasjoner dersom Forsvaret får flere vervede – eventuelt at de erstatter vernepliktige i Forsvaret?

I forbindelse med operativitet ved materiell og dets standard, ble det sagt at tilstanden på de ulike materiellkategorier var fremlagt for Stortinget gjennom ulike proposisjoner. Etter komiteens oppfatning er det vanskelig å se at denne type detaljinformasjon er fremkommet og vi ber derfor om en oversikt over følgende:

1. Antall fly i luftforsvaret

- Hva er den operative tilstand på flyene? F-16 og Orion.
- Hvor mange flytimer er produsert i 2008?
- Hvor mange fly har vært i operativ drift i 2008?

2. Kystvakt

- Hvor mange operative seilingsdøgn ble utført i 2008?
- Hvor mange operative seilingsdøgn ble utført i 2006 og 2007?
- Hvor mange KV-skip har dykker om bord?
- Hvordan er fordelingen av operative seilingsdøgn mellom indre og ytre kystvakt?
- Hvor mange operative seilingsdøgn ble gjennomført i nordområdene?
- Hvor mange inspeksjoner ble gjennomført av KV i 2008, 2007 og 2006?

3. Hæren

- Hvordan er øvingsnivået nå i forhold til i 2001?
- Hvor mange HV-soldater deltok i 2008 i utenlandsoppdrag? Og i 2007, 2006 og 2005?
- Hvor stor er dagens operative hær? Herunder avdelinger med godkjente "ferdigheter" ned til enkeltmann?

4. Materiell

- Hvor mange operative Leo I og II har hæren?
- Hvor mange ikke-operative Leo I og II har hæren?
- Hva er tilstanden på feltvognene i Hæren?
- Hvordan er erfaringene med de IVECO feltvognene som er innkjøpt?
- Er transportkapasiteten i Hæren tilfredsstillende i forhold til de operative krav som er satt?

Vedlegg 5

Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 27. mars 2009

Svar på oppfølgingsspørsmål etter høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen 11. mars 2009

Jeg viser til brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen av 12. mars 2009 med oppfølgingsspørsmål etter høringen 11. mars 2009, jf. Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren – Dokument nr. 3:6 (2008–2009).

Vedlagt følger svar på ovennevnte spørsmål.

Jeg ønsker å presisere at de forutsetninger og mål som er lagt til grunn i St.prp. nr. 48 (2008–2009) og St.prp. nr. 1 (2008–2009) danner grunnlag for svarene. Den endelige innretningen av aktiviteten i 2010 og påfølgende år, vil først foreligge når St.prp. nr. 1 fremlegges for Stortinget.

Vedlegg

Svar på oppfølgingsspørsmål etter høring 11. mars 2009

1. Hæren

A. HVILKEN STYRKESTRUKTUR FOR STRIDSENHETER (BRIGADE-, BATALJON- OG KOMPANINIVÅ) PLANLEGGES FOR PERIODEN 2009-2012?

Det legges opp til å videreutvikle styrkestrukturen i tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 318 (2007-2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007-2008). En nærmere beskrivelse av hærstrukturen er gitt i St.prp. nr. 48 (2007-2008), tabell 6.1, side 76.

Det legges opp til å videreutvikle styrkestrukturen i tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 318 (2007-2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007-2008). Stridsenhetene utgjøres av Brigade Nord, Hans Majestet Kongens garde, Grensevakt og Forsvarets spesialkommando. Ettersom avdelingene i brigaden er lokalisert både i Nord- og Sør-Norge, vil det i situasjoner hvor brigaden skal operere samlet, kreve noe tid for overføring av materiell og personell. I det følgende gis en utfyllende beskrivelse på kompaninivå av de ovennevnte avdelingene, med unntak av Forsvarets spesialkommando/ Hærens Jegerkommando.

Brigade Nord er planlagt implementert bestående av;

- Brigadeledelse
- Manøveravdelinger
 - Telemark bataljon og *Panserbataljon* bestående av henholdsvis; Bataljonsledelse

- Kavalerieskadron (oppklaringskapasitet),
- Stridsvognseskadron
- 2 mekaniserte infanterikompanier
- Stabs- og stridstrenkompani
- 2. Bataljon
 - Bataljonsledelse
 - Kavalerieskadron (oppklaringskapasitet)
 - 2-3 mekaniserte infanterikompanier (oppbygging i perioden)
 - Stabs- og støttekompani
- Ledelsesstøtteavdelinger
 - Sambandsbataljonen (SBbn) ivaretar samband internt i brigaden og til side og overordnede enheter. Avdelingen består av;
 - Bataljonsledelse
 - 4 sambandskompanier
 - *Etterretningsbataljonen* (Ebn) er den organisatoriske rammen for ISTAR-funksjonen i Hæren og ivaretar samarbeid/integrasjon med de øvrige kapasiteter i Hæren samt grensesnittet mot eksterne. Avdelingen består av;
 - Bataljonsledelse
 - Etterretningssenter (analyse)
 - Teknisk sensoreskadron
 - Elektronisk krigføringskompani
 - Fjernoppklaringseskadron
 - Etterretnings- og sikkerhetseskadron
 - Jegerkompani
 - Logistikk kompani
 - *Militærpolitikompaniet* (MPkp) ivaretar politimyndighet for hæravdelingene nasjonalt og internasjonalt, samt at MPkp ivaretar MP stasjonene i daglig fredsooperativ drift. Avdelingen består av;
 - Kompaniledelse med ett antall MP tropper og spesialiserte tropper (Etterretning og Hundetropp)
- Taktisk støtteavdelinger
 - *Ingeniørbataljonen* (Ingbn) tilfører Hæren nødvendig mobilitet, Atom Radiologisk Biologisk Kjemisk (ARBC)-vern og utfører beskyttelsesarbeider for alle Forsvarets avdelinger nasjonalt og internasjonalt. Avdelingen består av;
 - Bataljonsledelse
 - 3 pansrede ingeniørkompanier
 - ABC-vern kompani
 - Bro og oversettingskompani
 - Maskin- og konstruksjonskompani

- *Artilleribataljonen* (Artbn) støtter brigaden med eget artilleri. Avdelingen består av;
 - Bataljonsledelse
 - 3 Kanonbatterier
 - Lokaliseringsbatteri
 - Stabsbatteri
- Logistikk avdelinger
 - *Logistikkbataljonen* (Logbn) leverer organisk logistikk til hele brigaden og støtter manøverbataljonene med Logkp'er i tillegg til brigade logistikk ressurser. Avdelingen består av;
 - Bataljonsledelse
 - 4 logistikk kompanier
 - *Sanitetsbataljonen* (Sanbn) evakuerer syke/skadde med tilpassede transportmidler på en rask og effektiv måte og skal ha sanitetskapasitet opp til og med kirurgisk livreddende kapasitet (Role 2 "Light Manoeuvre" - R2LM). Avdelingen består av;
 - Bataljonsledelse
 - 3 Sanitetskompanier
 - Role 2 LM Feltskyehuskompani

Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) bestående av;

- Bataljonsledelse
- 3 garde/ vaktkompanier
- Stabskompani
- Musikk og drillkompani
- Gardeskolen (Rekruttutdanning)

Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) bestående av;

- Bataljonsledelse
- Grensevaktkompani
- Utdanningskompani
- Stabs-støttekompani

B. HVILKE ENHETERVILVÆRE INNSATSKLARE I PERIODEN 2009-2012? ANTYDNINGSVIS HVILKE TYPER OPPDRAG FORUTSETTES DISSE ENHETENE Å KUNNE LØSE?

I den vedtatte langtidsplanen er det lagt opp til en ytterligere oppbygging og personellmessig styrking av hærens styrkestruktur. I hovedsak vil alle avdelingene være innsatsklare i 2009 og 2010, men reaksjonstid, evne og kapasitet vil variere, og er først og fremst avhengig av hvor i utdanningssyklusen avdelingene befinner seg. Etter at det ble innført to hovedinnkallinger i året for Hærens avdelinger i 2005, vil det alltid være noen avdelinger som har minimum seks måneders tjeneste bak seg, og dermed tilgjengelig for nasjonale oppdrag. Differensiert innkalling av soldater, og krav til reaksjonstid for halvparten av utdanningsavdelingene i Brig N, har forbedret den operative evnen til å kunne håndtere kriser i fredstid.

Alle avdelinger vil i utgangspunktet kunne løse oppdrag innenfor hele Forsvarets oppgavespekter, men med ulik reaksjonstid. Hans Majestet Kongens Garde og Grensevakten er dog utrustet og trent for å løse sine spesifikke roller.

Avdelinger bestående av vernepliktige vil være operativt tilgjengelige for nasjonal innsats etter seks måneders utdanning. Også disse avdelingene vil, i løpet av tjenesteperioden på 12 måneder, komme på et treningsnivå der de kan løse de mer utfordrende deler av oppgavespekteret. Når mannskapene dimitteres etter endt verneplikt, vil avdelingen gå inn i en ny syklus med styrkeproduksjon før de igjen blir operativt tilgjengelige.

C. HVILKET OMFANG AV STABSØVELSER OG FELTØVELSER PLANLEGGES PÅ BRIGADENIVÅ I 2009 OG 2010?

Hæren har i 2009 planlagt fem stabsøvelser på brigadenivået. Øvelsene er i snitt av en varighet på fire dager. Noen av øvelsene støttes ved bruk av simulatorteknologi.

Når det gjelder felttjenesteøvelser for brigadenivået, er øvelse Cold Response prioritert i 2009. Øvelsen har multinasjonal deltakelse fra 13 nasjoner og omfatter om lag 7 000 personer. Selve feltøvelsen er på ni dager, inkludert opptrening i øvingsområdet. I tillegg til dette kommer deployering og redeployering til og fra øvingsområdet.

Når det gjelder 2010, pågår fortsatt arbeidet med den endelige utformingen av forsvarssjefens øvingsprogram. Dette arbeidet avsluttes først senhøsten 2009. Foreløpig er det lagt til grunn at nivået i 2009 videreføres når det gjelder stabs- og felttjenesteøvelser, og at Hærens deltakelse i den fellesoperative vinterøvelsen i 2010 (Cold Response) blir noe større. Det planlegges å øke omfanget av Cold Response i 2010 til anslagsvis 12 000 personer.

D. HVILKET OMFANG AV STABSØVELSER OG FELTØVELSER PLANLEGGES PÅ BATALJONSNIVÅ I 2009 OG 2010?

Det foregår dedikert stabs- og ledertrening for alle bataljoner. Eksempelvis er det for de tre manøverbataljonene, lagt opp til trening to ganger av fire dagers varighet i 2009. Tilsvarende nivå planlegges også for 2010.

Videre gjennomfører hver bataljon, dvs. både manøverbataljoner og støttebataljoner, to felttjenesteøvelser av fire dagers varighet i 2009. Det planlegges med samme ambisjon i 2010. Disse øvelsene kommer i tillegg til de øvelser som er omtalt under spørsmål 1 c, og som også anses å representere felttjenesteøvelser på bataljonsnivå. I tillegg foregår det betydelig øvingsvirksomhet på kompaninivå.

- E. GITT LANGTIDSPLANENS FORUTSETNINGER, SAMT PLANLAGTE DRIFTS-, ØVELSES- OG MATERIELLINVESTERINGSNIVÅ, SKAL DENNE HÆRSTRUKTUREN VÆRE I STAND TIL Å OPERERE I NORGE PÅ OPERASJONELT SAMVIRKE NIVÅ (COMBINED ARMS)?

Den nye langtidsplanen med tilhørende økonomiske forutsetninger legger opp til at Hæren skal kunne gjennomføre taktiske samvirkeoperasjoner, dvs. inneha evnen til å planlegge, lede og gjennomføre en koordinert innsats med ressurser fra Hærens egne troppearter, og eventuelt felleskapasiteter, i hele konfliktpennet. Ved at mobil taktisk landkommando/6. divisjonskommando nå slås sammen med brigadeføder, vil den styrkede brigadeføder ivareta oppgavene med å planlegge og lede taktiske landoperasjoner. Den skal således kunne lede både egne og allierte landstyrker både nasjonalt og internasjonalt og inneha nødvendige samvirkeledd fra øvrige forsvarsgrener til å kunne koordinere bidrag som støtter landoperasjonene. Brigaden er i utgangspunktet innrettet og organisert for å ivareta "combined arms". Øving av "combined arms" aspektet ble også gjennomført når brigaden deltok i Cold Response 2009. Gjennom styrkingen av brigadeføder vil den også kunne ivareta behovet for ledelse av landstyrker for operasjonelt nivå.

- F. I HVILKEN GRAD VIL BUDSJETTFORUTSETNINGEN BEGRENSE HÆRENS OPERATIVE KAPASITET I PERIODEN 2009-2012?

I langtidsplanen er det lagt opp til en gradvis oppbygging og styrking av Hæren innenfor både personell og aktivitet frem mot 2012 i tråd med vedtatt struktur. De økonomiske forutsetningene for oppbyggingen er – på lik linje med øvrige satsninger i langtidsplanen – basert delvis på bevilgningsøkninger i perioden, delvis på intereffektivisering og dels på de økonomiske effektene av vedtatte basertiltak. Det er således en gjensidig avhengighet mellom disse forutsetningene og realiseringen av den vedtatte strukturen. Med innfrielse av de budsjettmessige forutsetninger i langtidsplanen vil økonomien ikke begrense den planlagte operative kapasitet.

Utviklingen av Hærens operative kapasitet må også ses i sammenheng med flere andre faktorer, herunder nivået på våre styrkebidrag til utenlandsoperasjoner og hvor raskt nytt materiell kommer på plass. I gjennomføringen gis det handlefrihet til forsvarsjefen og generalinspektøren for Hæren til selv å balansere de ulike hensynene, inkludert planlegging og gjennomføring av trening og øving av Hærens ulike nivåer.

2. Sjøforsvaret

- A. HVILKEN OPERATIV TILGJENGELIGHET PLANLEGGES FOR HENHOLDSVIS UBÅTER, MTBER, FREGATTER OG MINEFARTØY I PERIODEN 2009-2012? - EVENTUELT MED HVILKE BEGRENSNINGER I OPERATIV KAPASITET?

Det legges opp til å videreutvikle styrkestrukturen i tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 318 (2007-2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007-2008). En nærmere beskrivelse av sjøforsvarsstrukturen er gitt i St.prp. nr. 48 (2007-2008), tabell 6.2, side 77. Den operative tilgjengeligheten vil gradvis øke etter hvert som de nye fartøyene innføres.

Som Stortinget er informert om, senest i St.prp. nr. 1 (2008-2009), er både fregattene og Skjold-klassen fortsatt under innføring. Forsvaret har pr. mars 2009 mottatt tre fregatter, og skal ved årsskiftet 2010/2011 ha mottatt alle fem fregattene. De nye fregattene benyttes allerede i dag til å løse enkelte av Forsvarets oppgaver. Selv om fartøyene ikke er fullt ut operative, er disse fartøyene i aktiv bruk. Den kommende deployeringen av KNM Fridtjof Nansen til Aden-bukten viser dette med all tydelighet. Full operativ kapasiteten til fregattene vil oppnås når samtlige våpensystemer samt helikopter er på plass, tidligst fra 2012.

Alle de seks Skjold-klassen fartøyer vil være på plass i løpet av 2010. For denne fartøysklassen vil den operative kapasiteten innledningsvis ha begrensninger ved blant annet at sjømålsmissilene (NSM) ikke forventes mottatt før i 2012.

For ubåtene og minerydderfartøyene pågår det i perioden større oppgraderingsprogrammer som vil kunne påvirke tilgjengeligheten noe selv om oppgraderingen søkes tatt i tilknytning til større vedlikehold.

Når alle fartøyene er på plass i strukturen, vil disse gå i en syklus der det veksles mellom operativ tjeneste, trening og oppøving og vedlikehold og oppgraderinger. Normalt vil ca. 1/3 av fartøysstrukturen være knyttet opp i vedlikehold, oppgraderinger, trening og oppøving. Inntil 2/3 av strukturen vil være operative med definerte krav til beredskap knyttet til seg.

- B. I HVILKEN GRAD VIL BUDSJETT-FORUTSETNINGENE BEGRENSE SJØFORSVARETS OPERATIVE KAPASITET I PERIODEN?

I langtidsplanen er det lagt opp til en gradvis innføring av de nye fartøyene og styrket aktivitet frem mot 2012 i tråd med vedtatt struktur. De økonomiske forutsetningene for oppbyggingen er – på lik linje med øvrige satsninger i langtidsplanen – basert delvis på bevilgningsøkninger i perioden, delvis på intern-

effektivisering og dels på de økonomiske effektene av vedtatte basetiltak. Det er således en gjensidig avhengighet mellom disse forutsetningene og realiseringen av den vedtatte strukturen. Med innfrielse av de budsjettmessige forutsetninger i langtidsplanen, vil økonomien ikke begrense den planlagte operative kapasitet.

Utviklingen av Sjøforsvarets operative kapasitet må således ses i nær sammenheng med innfasingen av nytt materiell. I gjennomføringen gis det handlefrihet til forsvarssjefen og generalinspektøren for Sjøforsvaret til selv å balansere de ulike hensynene, inkludert planlegging og gjennomføring av trening og øving i Sjøforsvaret.

3. Luftforsvaret

- A. HVILKEN OPERATIV TILGJENGELIGHET PLANLEGGES FOR HENHOLDSVIS KAMPFLY, MARITIME OVERVÅKNINGSFLY OG TRANSPORTFLY I PERIODEN 2009–2012? – EVENTUELT MED HVILKE BEGRENSNINGER I OPERATIV KAPASITET?

Det legges opp til å videreutvikle styrkestrukturen i tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 318 (2007-2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007-2008). En nærmere beskrivelse av luftforsvarsstrukturen er gitt i St.prp. nr. 48 (2007-2008), tabell 6.3, side 82.

Kampflystrukturen består av 48 kampfly med ytterligere 9 fly som reservemateriell. Kampflyene skal nasjonalt kontinuerlig kunne stille fly på QRA (quick reaction alert) i tråd med NATOs krav, samt ha evne til å etablere høy luftmilitær beredskap ved behov. Det henvises for øvrig til omtalen i St.prp. nr. 36 (2008-2009), kapittel 6, der dette er gjort rede for i større detalj. Kampflystrukturen kan, med basis i det nasjonale ambisjonsnivået, stille inntil en skvadron i inntil tre måneder, eller et redusert antall over en lengre periode, som bidrag i operasjoner i utlandet.

Forsvaret har seks fly innen maritim overvåkning. Normalt vil inntil ett fly kunne være ute av drift for tungt vedlikehold. I kommende periode skal flyene til tyngre oppgraderinger i USA/Canada. I den perioden dette pågår, vil inntil halvparten av flåten kunne være knyttet opp i vedlikehold og oppgraderinger.

Forsvaret vil i løpet av 2009 ha to nye transportfly av typen C-130J. Antallet vil stige til fire i 2011. Den operative tilgjengeligheten til flyene vil gradvis øke, og alle fire forventes operative ved utgangen av 2011.

- B. I HVILKEN GRAD VIL BUDSJETT-FORUTSETNINGENE BEGRENSE LUFTFORSVARETS OPERATIVE KAPASITET I PERIODEN?

I langtidsplanen er det lagt opp til å ivareta innfasingen av nye kapasiteter (eksempelvis C-130J transportfly og NH-90 helikoptre), styrke basesett, samt styrke aktiviteten innenfor flere systemer frem mot 2012 i tråd med vedtatt struktur. De økonomiske forutsetningene for oppbyggingen er – på lik linje med øvrige satsninger i langtidsplanen – basert delvis på bevilgningsøkninger i perioden, delvis på interneffektivisering og dels på de økonomiske effektene av vedtatte basetiltak. Det er således en gjensidig avhengighet mellom disse forutsetningene og realiseringen av den vedtatte strukturen. Med innfrielse av de budsjettmessige forutsetninger i langtidsplanen vil økonomien ikke begrense den planlagte operative kapasitet.

Utviklingen av Luftforsvarets operative kapasitet må ses i nær sammenheng med innfasingen av nytt materiell og oppdateringen av eksisterende plattform. I gjennomføringen gis det handlefrihet til forsvarssjefen og generalinspektøren for Luftforsvaret til selv å balansere de ulike hensynene, inkludert planlegging og gjennomføring av trening og øving i Luftforsvaret.

4. Heimevernet

- A. HVILKET OMFANG AV ØVELSER PLANLEGGES FOR DE ULIKE STYRKEKATEGORIENE I HEIMEVERNET, SAMT FOR STABER OG KOMMANDOER FOR 2009 OG 2010?

I 2009 er det lagt opp til å redusere øvings- og treningsaktiviteten, jf. Budsjett-innst. S. nr. 7 (2008-2009) til St.prp. nr. 1 (2008-2009). Øvingsaktiviteten til innsatsstyrkene er prioritert slik at full operativ kapasitet nås for deler av denne styrken innen utgangen av 2009. Dette innebærer at antall personell som øves og antall øvingsdøgn for innsatsstyrkene i 2009 vil være på sitt høyeste nivå siden styrken ble etablert. Det legges i utgangspunktet ikke opp til å øve forsterknings- og oppfølgingsstyrkene i 2009, men kurs- og kompetansevirksomheten for befal og spesialister i hele heimevemsstrukturen videreføres og videreutvikles i 2009.

Det legges opp til at trenings- og øvingsvirksomheten for forsterknings- og oppfølgingsstyrkene gradvis skal økes utover i perioden.

Heimevernets styrkeproduksjon kategoriseres i all hovedsak som utdanning/årlig trening. I dette ligger all virksomhet innrettet mot områdestrukturen samt kapasitetene i innsatsstyrkene i Land-, Sjø- og Luftheimevernet. For kompetanseheving i staber og kommandoer gjennomføres det i tillegg fire øvelser hvert år – én i hver region. Av disse samordnes én

med øvelse Cold Response. Øvelsene innledes og avsluttes med utdanning/trening på dagtid. Øvelsens kjerne består av tre døgn med kontinuerlig aktivitet. Det deltar fra 500 til 1 500 personer fra HV-områder og innsatsstyrkeavdelinger i hver av disse øvelsene. Det gjennomføres kun to slike regionsøvelser i 2009. Det planlegges med en normalsyklus på fire slike øvelser i 2010.

5. Annet

ANSER FORSVARSMINISTEREN AT DEN PLANLAGTE OPERATIVE KAPASITET INNENFOR HVER FORSVARSGREN OG HEIMEVERNET VIL VÆRE TILSTREKKELIG FOR Å IVARETA FORSVARETS OPPGAVER I PERIODEN 2009—2012?

Den vedtatte forsvarsstrukturen er fastsatt med utgangspunkt i de kapasiteter som er nødvendig for å kunne ivareta Forsvarets oppgaver og det vedtatte ambisjonsnivået. Behovet for kapasiteter er utledet av en bred analyse av potensielle hendelser og risikoer.

Med den nye langtidsplanen for 2009-2012 som Stortinget vedtok i fjor, bringes omstillingen inn i en ny fase. Forsvaret skal styrkes - nytt materiell skal anskaffes, det skal bli flere ansatte, små og sårbare fagmiljøer som ofte deployeres skal styrkes og FLOs fremtidige innretning endres. I Sjøforsvaret innføres 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.

Langtidsplanen er, med de forutsetninger som er lagt til grunn for denne, en nøktern men realistisk plan for å etablere en forsvarsstruktur som vil kunne innfri dette ambisjonsnivået, og dermed ivareta Forsvarets oppgaver i perioden frem til 2012, og også utover dette tidspunktet. Overordnet er det lagt vekt på å etablere en bedre og mer hensiktsmessig balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi i løpet av 2012.

Vedlegg 6

Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 6. april 2009

Oppfølgingsspørsmål etter høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen 17. mars 2009

Jeg viser til brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen av 17. mars 2009 med ytterligere oppfølgingsspørsmål etter høringen 11. mars 2009, jf. Riks-

revisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren – Dokument nr. 3:6 (2008-2009).

Vedlagt følger svar på ovennevnte spørsmål.

En del av svarene er ugradert, mens den detaljinformasjon som komiteen etterspør er gradert BEGRENSET.

Uten vedlegg er dette brev UGRADERT.

Vedlegg 7**Dokument nr. 3:6 (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i forsvarssektoren**

Jeg viser til brev av 18. mars 2009 fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite, hvor Riksrevisjonen blir bedt om å utvide undersøkelsen av omstillingen i forsvarssektoren til hele 2008 på bakgrunn av at forsvarssjefens årsrapport for 2008 nå foreligger.

Foranledningen for Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i forsvarssektoren var at Stortinget gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omlægging 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*, vedtok en rekke økonomiske, strukturelle og organisatoriske endringer for forsvarssektoren. Hovedmålet for omstillingen i begge langtidsperiodene 2002–2005 og 2005–2008 har vært et forsvar med en forbedret operativ evne.

Nedenfor følger Riksrevisjonens gjennomgang av forsvarssjefens årsrapport for 2008 for de temaene som er sentrale i forhold til Riksrevisjonens undersøkelse. Forsvarssjefens årsrapport for 2008 omfatter både rapportering for virksomhetsåret 2008 og rapportering for langtidsperioden 2005–2008, og gjennomgangen omfatter både 2008 og langtidsperioden.

Forsvarssjefens rapportering i årsrapporten er deretter vurdert opp mot funn og vurderinger i Riksrevisjonens undersøkelse, jf. Dokument 3:6 (2008–2009).

Operativ evne 2008

I forsvarssjefens resultat- og kontrollrapporter 1 og 2 for 2008, nr. 2 avgitt 1. oktober 2008, ble det rapportert at operativ evne samlet sett ville ha en svak reduksjon i 2008, sammenliknet med 2007. I forsvarssjefens årsrapport for 2008, avgitt 6. mars 2009, konkluderes det med at operativ evne i hovedsak er bibeholdt som i 2007. En årsak til at operativ evne ikke økte i 2008 er utskiftninger av en rekke hovedvåpensystemer og oppgradering av andre.¹

Andre årsaker til at operativ evne ikke økte fra 2007 til 2008, er ifølge forsvarssjefens årsrapport:

- Manglende evne til å realisere vedtatt struktur.² Det er blant annet vesentlige forsinkelser knyttet til innfasing av materiell, se side 4 i dette brevet for en nærmere beskrivelse.

- Kansellering av en rekke øvelser i 2008. Dette har medført en lavere øvingsaktivitet enn i 2007. Redusert trening og øving nasjonalt har gitt redusert operativ evne og utsatt enkelte avdelingers status som klar. Dette gjelder spesielt samtrening mellom avdelinger fra forskjellige forsvarsgrener.³
- Personellsituasjonen har gjennom 2008 vært anstrengt og innen noen områder kritisk både i forsvarsgrenene og i de delene av FLO som skal understøtte den operative strukturen. Det er kapasitetsmangler på viktige fagområder og utfordringene med å rekruttere og beholde personell med kritisk kompetanse er fremtredende, spesielt i FLO, Hæren og Sjøforsvaret. Det vises i årsrapporten til tiltak⁴ som har gitt en viss positiv effekt. Personellsituasjonen har imidlertid samlet sett hatt negative konsekvenser både for gjennomføring av materiellprosjekter, vedlikehold av strukturen og for styrkeproduksjonen.⁵

Operativ evne i perioden 2005–2008

I forsvarssjefens årsrapport for 2008 rapporteres det også om måloppnåelse for perioden 2005–2008 som helhet. Her heter det at perioden 2005–2008 har vært preget av en omfattende omstrukturering fra invasjonforsvar til innsatsforsvar. Utfasing av gamle strukturelementer og innfasing av nye strukturelementer har medført noe reduksjon i operativ evne i en overgangsfase, noe som har vært forutsett. Overgangen har imidlertid ikke gått helt etter planen, og deler av de operative målsettinger er ikke nådd i perioden.⁶ Sett under ett har perioden 2005–2008 ifølge forsvarssjefen gitt Forsvaret et betydelig operativt løft, og dette forventes å fortsette inn i inneværende periode etter hvert som de store materiellfornyingsprogrammene avsluttes.⁷

Videre framkommer det i forsvarssjefens årsrapport at reduksjon og kansellering på øvingssiden, samt forsinkelser i strukturutviklingen også har preget langtidsperioden. Dette har ført til et gradvis svekket nivå både når det gjelder nasjonal evne til å

1. Forsvarssjefens årsrapport 2008, s. 13–14.

2. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg A, s. 14.

3. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg A, s. 16.

4. Dette er bl.a. 1) personelltiltak for å stryke evnen til å gjennomføre materiellinvesteringer, 2) rekrutteringstiltak for studenter og 3) tidlig kunngjøring av stillinger og adopsjonsmodeller for personell som tjenestegjør i operasjoner i utlandet.

5. Forsvarssjefens årsrapport 2008, s. 11.

6. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg B, s. 5.

7. Forsvarssjefens årsrapport 2008, s. 13–14.

lede operasjoner, evne til å gjennomføre fellesoperasjoner og et redusert nivå på enkeltkapasiteter. Dette er imidlertid i stor grad et resultat av prioriteringer gjort underveis, og nivået vil ifølge forsvarssjefen kunne heves betraktelig gjennom en intensiv periode med prioritert øving og trening dersom det skulle være behov for det.¹

Forsvarssjefen legger i denne sammenheng også vekt på at selv om operativiteten (forstått som mengde aktivitet) innenfor mange områder ikke har økt gjennom perioden, har effekten av de aktiviteter som er gjennomført hatt en langt mer positiv utvikling. Til tross for manglende kvantitative mål tyder dette på at det som blir gjort, gjøres mer effektivt, med mer hensiktsmessig utnyttelse av tilgjengelige ressurser og bedre utnyttelse av innsatsen som legges ned.²

I forsvarssjefens årsrapport kommenteres det også at rapporteringssystemet som benyttes i Forsvaret, ikke gir mulighet til å rapportere *forbedringer* i forhold til eksisterende kapasiteter i løpet av perioden, bare mangler.³ For å gi et korrekt bilde av hvordan den operative evnen har utviklet seg for forsvarsstrukturen som helhet i perioden 2005–2008, ble det i årsrapporten blant annet påpekt følgende forhold hvor det har vært en styrking av den operative evnen:

Hæren:

- oppbemanning av Telemark bataljon med vervet mannskap og befal til en fullverdig mekanisert bataljon med høy reaksjonsevne og operativ kompetanse
- endring av innkallingsmønsteret i Brigade Nord, slik at det kan opprettholdes en nasjonal minimumsberedskap i Nord-Norge med vernepliktsavdelinger til enhver tid
- styrking av Hærens Jegerkommando (Hærens spesialstyrker) materiell- og personellmessig
- omvæpning av Hæren og resten av Forsvaret til en ny familie av håndvåpen til erstatning for det snart 40 år gamle AG-3 geværet

Sjøforsvaret:

- de store fornyelsesprogrammene vil, etter hvert som de fullføres, gi en meget moderne og slagkraftig marine, Norge vil da være det eneste land i Norden som fortsatt opprettholder alle viktige sjøkrigskapasiteter i sin marine – fregattvåpen,

ubåtvåpen og minejaktvåpen i tillegg til missil-torpedobåter/kystkorvetter

- marinens jegervåpen (Marine- og Kystjegerkommandoene) er bygget videre ut med personell og materiell på meget høyt profesjonelt nivå
- Kystvakten er styrket ved tilføring av moderne fartøyer til erstatning for de gamle bruksvaktfartøyene, med forbedret evne til ressursjurisdiksjon i havområdene

Luftforsvaret:

- F-16 jagerflyene har gjennomgått ytterligere en oppgradering og modernisering

Kommando-, kontroll- og informasjonssystemer:

- det er under innføring kommando-, kontroll- og informasjonssystemer i alle forsvarsgrener. Systemene forbedrer vesentlig evnen til situasjonsforståelse og ledelse av operasjoner på alle nivåer i Forsvaret

Ifølge forsvarssjefens årsrapport forventes den operative evnen å utvikle seg videre i positiv retning i perioden 2009–2012, etter hvert som nytt materiell kommer i tjeneste og oppgraderingsprogrammer for eksisterende hovedmateriell fullføres. Det trekkes også fram at nye kampfly vil få en avgjørende betydning for den operative evnen mot slutten av neste langtidsperiode.⁴

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at forsvarssjefen i sin årsrapport for 2008 uttaler at operativ evne for 2008 var uendret i forhold til 2007. Ifølge forsvarssjefens årlige vurderinger av operativ evne for årene 2005, 2006 og 2007, har ikke operativ evne samlet sett økt i perioden 2005–2008, jf. Dokument 3:6 (2008–2009) og forsvarssjefens årsrapport for 2008.

Riksrevisjonen vil understreke at økt operativ evne har vært et hovedmål for omstillingen i forsvarssektoren. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er vesentlige mangler knyttet til innfasing og understøttelse av materiell, redusert og kansellert øvingsaktivitet og kompetansemessige mangler knyttet til personell. Også etter en gjennomgang av forsvarssjefens årsrapport for 2008, konstaterer Riksrevisjonen at den operative evnen ved utgangen av 2008 ikke er blitt styrket i perioden, slik Stortinget forutsatte for langtidsperioden 2005–2008, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*.

1. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg B, s. 7.

2. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg B, s. 7.

3. Forsvarssjefens årsrapport, s. 4.

4. Forsvarssjefens årsrapport 2008, s. 4–5.

Vedtatt struktur for perioden 2005–2008

I forsvarssjefens årsrapport for 2008 framheves det at strukturen ikke er et mål i seg selv, men at det er den operative effekten eller evnen til å løse pålagte oppgaver som er det sentrale. Forsvarssjefen uttaler imidlertid at utviklingen av strukturen er en god indikator på den operative evnen.¹

Forsvarets strukturutvikling vurderes i forsvarssjefens årsrapport til lite tilfredsstillende i forhold til ambisjonen for 2008. Under følger en gjennomgang av vesentlige avvik i forhold til målet for 2008:

- realiseringen av Hærens struktur er betydelig forsinket
- i enkelte våpen i Sjøforsvaret er det vakanser i meget viktige stillinger, dette gjelder spesielt fregatt- og undervannsbåtvåpenet. Sammen med FLOs marginale evne til å understøtte drift av Fridtjof Nansen-klassen (FN klassen) gjør dette at innføring, mottak og drift av FN klassen anses kritisk. De to siste FN klassen er ca ett år forsinket i forhold til opprinnelig kontrakt, men dette forventes ikke å ha operative konsekvenser. Forsinkelser av helikopter NH-90 fører til at system fregatt ikke oppnår full operativ kapasitet før 2015. Det meldes at det er iverksatt tiltak både internt i Sjøforsvaret og i FLO for å bedre på bemanningssituasjonen, men det ventes ikke vesentlig effekt av disse før på noe lengre sikt. Ambisjonsnivået bør derav senkes eller målet utsettes i tid.²
- missiltorpedobåtvåpenet (MTB) var ved utgangen av perioden ikke operativt. Hauk-klassen ble avhendet i 2008. De nye Skjold-klassen kystkorpvet er anskaffet og de fleste vil overtas av Forsvaret i 2009–2010.³
- for Luftforsvaret rapporteres det at enkelte sentrale strukturelementer er vesentlig forsinket, for eksempel for helikopter NH-90.⁴
- FLO logistikkbase 4 og 5 er besluttet ikke realisert. Tre logistikkbasen, henholdsvis innen Luft, Land og Sjø, er grunnet budsjetttrammene etablert med begrenset kapasitet i forhold til opprinnelig ambisjon.

1. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg B, s. 4.

2. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg A, s. 10.

3. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg B, s. 12.

4. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg A, s. 10.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er vesentlige avvik i forhold til målet om å etablere vedtatt struktur for perioden 2005–2008. Gjennomgangen av forsvarssjefens årsrapport for 2008 gir ikke grunnlag for å endre på Riksrevisjonens vurdering om at vedtatt struktur for perioden 2005–2008 ikke ble etablert som forutsatt.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

Med opprettelsen av FLO skulle det legges til rette for at FLO skulle ha organisatorisk og funksjonell tilpasningsevne for å møte etterspørselen og de skiftende behovene fra forsvarssektoren. I forsvarssjefens årsrapport for 2008 framkommer det at FLOs leveranser i hovedsak har vært i henhold til det som er avtalt med brukerne. Det rapporteres imidlertid om store utfordringer i forbindelse med innføringen av et felles integrert forvaltningssystem (FIF 2.0), noe som førte til at FLO fikk betydelige utfordringer i deler av 2008 i forhold til å overholde leveranseavtalene. Det antas at FLO vil ha problemer med leveranseevnen også i 2009 og 2010. Det påpekes videre i årsrapporten at leveranser til pågående operasjoner har vært gitt høyeste prioritet og slik sett ikke har vært negativt rammet i 2008.⁵

FLOs evne til å levere vedlikeholdstjenester har ifølge forsvarssjefen vært en begrensende faktor for forsvarsgrenenes styrkeproduksjon: For landsystemer var det grunn til bekymring over bemanning på verkstedene og reservedelstilgjengelighet. For maritime systemer lå understøttelsen av Sjøforsvarets struktur på et minimum, og for luftsystemene berørte implementeringen av et felles integrert forvaltningssystem samtlige systemer negativt.⁶

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen vil påpeke at FLOs leveranser er en helt nødvendig forutsetning for at forsvarsgrenene skal kunne gjennomføre sine oppgaver. Forsvarssjefens rapportering for 2008 viser at utfordringene som er påpekt i Dokument 3:6 (2008–2009), er blitt ytterligere forsterket på grunn av innføringen av et felles integrert forvaltningssystem. Riksrevisjonen har merket seg at det er besluttet å gjennomføre organisatoriske endringer i FLO.

5. Forsvarssjefens årsrapport 2008, s. 14.

6. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg A, s. 27.

Realisering av økonomiske og administrative mål for perioden 2005–2008¹

Ifølge St.prp. nr. 42 (2003–2004) skulle det i perioden 2005–2008 vris ressurser fra drift over til materiellinvesteringer. Reduksjon i antall årsverk og eiendom, bygg og anlegg skulle være sentrale virkemidler for å redusere driftsutgiftene. For perioden ble ingen av de økonomisk-administrative målene for Forsvaret nådd fullt ut, ifølge forsvarssjefens årsrapport for 2008.²

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonens konstaterer at målet om å vri ressurser fra drift til materiellinvesteringer ikke ble nådd.

Planlegging og bruk av materiellinvesteringsmidlene

Forsvarssjefen rapporterer i sin årsrapport for 2008 at materiellinvesteringene for Forsvarets del, samlet viser et mindre merforbruk i forhold til budsjettet for 2008, på 21,9 mill. kroner, tilsvarende 0,3 prosent.³ Forsvarssjefen uttaler at styrking av investeringsvirksomheten har vært prioritert lenge og at det nå har tatt effekt. Volumet av hurtiganskaffelser

1. I Riksrevisjonens undersøkelse var det arbeidsgruppen med representanter fra Forsvarsdepartementet, Forsvarets forskningsinstitutt, Program Fokus (forsvarssjefens omstillingsprogram), Forsvarsstaben og Riksrevisjonen som utarbeidet dataanalysene. Dataene som ble utarbeidet omhandlet hele forsvarssektoren.

2. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg B, s. 5.

3. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg A, s. 24.

skaper imidlertid utfordringer og det kan være vanskelig å håndtere de nærmeste år. FLO har og skal ha en kapasitet til å foreta hurtiganskaffelser, men volumet ser ut til å være for høyt. Mange av disse anskaffelsene er i realiteten en forskuttering av prosjekter som er i tidligfaser og da fører hurtiganskaffelser til betydelig merarbeid. Dette indikerer et behov for i enda større grad å være forutseende når man planlegger materiellanskaffelser i Forsvaret. Et viktig tiltak for å øke effektiviteten i investeringsvirksomheten vil være å endre sammensetningen av prosjektporteføljen gjennom flere større prosjekter og færre prosjekter totalt. I 2008 har utviklingen ifølge forsvarssjefen gått i feil retning ved at det har blitt et større antall små prosjekter i porteføljen.⁴

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen er tilfreds med at det i forsvarssjefens årsrapport fokuseres på betydningen av en forbedret langtidsplanlegging av investeringsprosjekter. Dette er i tråd med Riksrevisjonens uttalelse i Dokument 3:6 (2008–2009). Det framgår også av Dokument 3:6 (2008–2009) at det for årene 2005–2007 var et årlig mindreforbruk av materiellinvesteringsmidlene. Riksrevisjonen konstaterer at det i forsvarssjefens årsrapport for 2008 rapporteres at materiellinvesteringene for Forsvarets del av budsjettet, i hovedsak var i samsvar med bevilgningene dette året. Dette temaet vil vurderes nærmere i forbindelse med Riksrevisjonens revisjon av statsregnskapet for 2008.

4. Forsvarssjefens årsrapport 2008, Del 1, Vedlegg A, s. 24.

Vedlegg 8

**Referat
fra åpen høring
om**

**Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren
(Dokument nr. 3:6 (2008-2009))**

Høring onsdag den 11. mars 2009:

Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen

og forsvarssjef Sverre Diesen * 3

**Open høyring i kontroll- og konstitusjonskomiteen
onsdag den 11. mars 2009 kl. 11.30**

Møteleiar: Lodve Solholm (FrP)
(leiar i komiteen)

S a k :

Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren (Dokument nr. 3:6 (2008–2009))

Møteleiaren: Då er tida inne. Det er ikkje tillate å fotografere under sjølve høyringa.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har vedteke å halde ei open kontrollhøyring i samband med handsaminga av Dokument nr. 3:6 for 2008–2009, Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren.

Dei hovudproblemstillingane som komiteen ønskjer å bli orientert om under høyringa, er:

- i kva grad FLO understøttar Forsvaret med forsyningar og vedlikehald
- måloppnåing, særleg når det gjeld hovudmålet om å forbetre operativ evne

Komiteen har invitert følgjande til høyringa:

- forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- forsvarssjef Sverre Diesen

Det vil bli teke stenografisk referat frå høyringa, og referatet vil følgje som vedlegg til komiteen si innstilling til Stortinget.

Dei prosedyrane som er fastsette i reglementet for opne kontrollhøyringar, vil bli følgde.

I denne høyringa får dei som er inviterte, halde ei innleiing på 10 minutt kvar. Etter det får først saksordføraren, Svein Roald Hansen frå Arbeidarpartiet, ordet for å stille spørsmål. Han får 15 minutt til disposisjon. Deretter får representantane for dei ulike partia 10 minutt kvar til disposisjon. Når så utspørjinga er over, får dei inviterte ordet til ei kort oppsummering dersom dei ønskjer det.

Komiteen si von er at vi skal få dei opplysningane som er naudsynte for at vi skal kunne trekkje dei rette konklusjonane og kome med ei god innstilling.

Høyring med forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen og forsvarssjef Sverre Diesen

Møteleiaren: Då er vi klare til å starte opp, og eg vil først ønskje forsvarsministeren, Anne-Grete Strøm-Erichsen, og forsvarssjefen, Sverre Diesen, velkomne. Forsvarsministeren har med seg generalløytnant Kjell Grandhagen og generalmajor Rolf Erik Bjerk. Forsvarsministeren har med seg generalmajor Espen Amundsen. Velkomne skal de òg vere.

Eg gjev ordet til statsråden, som har 10 minutt til si innleiing.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Takk for det, komiteleder.

Moderniseringen av Forsvaret i perioden 2002–2008

er en av de mest omfattende omstillingene i statlig sektor. Omstillingen har vært helt nødvendig, og har hatt bred politisk oppslutning. Målet med omstillingen har vært å sikre Norge et tidsriktig og effektivt forsvar. En vurdering av omstillingen må derfor ta inn over seg den situasjonen vi stod overfor da Stoltenberg I-regjeringen la frem St.prp. nr. 45 for 2000–2001 i 2001. I siste halvdel av 1990-årene hadde omleggingen av Forsvaret stanset mer eller mindre opp. Dette førte til at statsråd Bjørn Tore Godal i 2001 uttalte at Forsvaret befant seg i «en dyp og vedvarende strukturell krise». Forsvarets størrelse stod ikke i forhold til ressurstilgangen, og Forsvarets innretning var ikke egnet til å løse fremtidens oppgaver. Det var derfor et umiddelbart behov for å sette i verk kraftige tiltak.

Det er riktig, som Riksrevisjonen påpeker, at målsettingen om en bedre operativ evne har stått sentralt i omstillingen. Det kan fremstå som om Forsvarets operative evne innenfor enkelte områder har blitt dårligere. Jeg ønsker imidlertid å nyansere denne fremstillingen. Forsvarssjefen har selv presentert et mer helhetlig og nyansert bilde av den operative evnen for forsvarskomiteen i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen. Dette er en gradert orientering, som gir forsvarssjefen anledning til å gå mer i detalj. Hvis man sammenligner Forsvarets operative status før omstillingen startet, med dagens status, vil man umiddelbart se en meget positiv utvikling på en rekke viktige områder. Jeg håper vi kan belyse dette grundigere i løpet av høringen.

Omstillingen så langt har gitt oss et moderne innsatsforsvar som er relevant i forhold til den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i våre nærområder, samtidig som vi kan yte substansielle bidrag til internasjonal fred og sikkerhet. Den vedtatte strukturen er i all hovedsak realisert i tråd med de mål som er satt. Imidlertid er målene innenfor noen få områder ikke fullt ut nådd. For de deler av strukturen som ikke har fått økt operativ evne, har dette i hovedsak sammenheng med at viktig hovedmateriell er i ferd med å skiftes ut. Dessverre har det vært utfordringer knyttet til å få nytt materiell på plass i tide, bl.a. som følge av forsinkelse hos våre leverandører og en redusert omsetningsevne etter en meget lav prosjektproduksjon i 2004–2005. Når det gjelder omsetningsevnen, synes denne nå å være på et tilfredsstillende nivå, og regnskapet for 2008 viser at alle disponible materiellinvesteringer ble omsatt.

Moderniseringen av Forsvarets materiell har vært et bevisst og nødvendig valg, som også Stortinget har sluttet seg til. Når nytt materiell som er forsinket, kommer på plass, vil dette gi betydelig økt operativ evne. I disse tilfellene er midlertidig redusert operativitet akseptabel for å kunne oppnå en kapasitetsforbedring over tid. Det blir derfor feil når undersøkelsen fremstiller det som et problem at Sjøforsvaret nå fornyer og moderniserer sine fartøy. Det var ikke mulig å fortsette å seile de gamle fregattene samtidig som vi tar de nye fregattene av Fridtjof Nansen-klassen i bruk. Dette orienterte vi Stortinget sist om i 2007. Det samme gjelder også for utskifting av MTB-ene.

De nye fregattene benyttes allerede i dag til å løse enkelte av Forsvarets oppgaver. Så selv om de ikke er fullt ut

operative, er disse fartøyene aktivt i bruk. Den kommende deployeringen av KNM «Fridtjof Nansen» til Adenbukta viser dette med all tydelighet.

Innenfor en rekke områder er det i perioden 2005–2008 oppnådd en klar forbedring i operativ evne. For eksempel har dagens kampflyvåpen en helt annen evne til å møte ulike utfordringer enn det som var tilfellet for åtte–ti år siden. Også innenfor Hæren har det skjedd en grunnleggende modernisering av styrkene. Telemark bataljon kan nå settes inn på kort varsel både nasjonalt og internasjonalt. Videre har Hærens vernepliktsbaserte enheter en helt annen tilgjengelighet for nasjonal beredskap enn for fem år siden. Antall fast tilsatte i Hæren har økt med 40 pst. siden 2006. I all hovedsak er dette operativt personell.

Heimevernet har gjennomført en grunnleggende omlegging i forbindelse med sin kvalitetsreform og er, spesielt gjennom etableringen av innsatsstyrkene, i dag langt bedre tilpasset de aktuelle utfordringer enn for bare få år siden.

Også Kystvakten er kraftig modernisert de siste årene og fremstår med en helt annen kapasitet enn før utskiftingen av fartøyer startet.

Det er riktig som Riksrevisjonen påpeker, at viktig kompetanse har gått tapt i forbindelse med den omfattende nedbemanningen i perioden 2002–2005. Praksisen rundt bruken av avgangsstimulerende tiltak tidlig i perioden var en viktig årsak til dette. Det er derfor blitt igangsatt flere tiltak i perioden 2005–2008 for å kompensere for dette. Videre er personell og kompetanse viet spesiell oppmerksomhet i den nye langtidsplanen for å sikre Forsvaret den nødvendige kompetansen.

Midt oppe i denne omfattende og krevende omstillingsprosessen har Forsvaret levert særdeles gode og etterspurte bidrag til internasjonale operasjoner. Det har faktisk vært slik at styrkebidragene til internasjonal fred og sikkerhet har vært langt større enn ambisjonen i perioden. Dette har det vært bred politisk oppslutning om og viser at Forsvaret har hatt operativ evne til å møte denne ambisjonen.

Også nasjonalt løser Forsvaret de forutsatte oppgaver på en tilfredsstillende måte, selv om det er mangler innenfor enkelte områder, bl.a. som følge av innføring av nytt materiell og lavere øvingsaktivitet enn ønskelig. Jeg forventer at utviklingen frem mot 2012 vil forbedre situasjonen.

Som Riksrevisjonen påpeker, gjenstår det utfordringer knyttet til logistikkunderstøttelsen av våre operative enheter. Hovedutfordringen innenfor logistikkområdet ligger i at virksomheten i FLO har blitt for stor og mangeartet. Videre har det vært en utfordring å sikre tilgang på kompetent personell som kan følge med når våre militære avdelinger opererer hjemme eller ute. Dette er utfordringer som gradvis har blitt mer synlige i perioden 2005–2008. På denne bakgrunn har vi foretatt en gjennomgang av FLO, noe vi i fjor orienterte Stortinget om i St.prp. nr. 48 for 2007–2008 og også i budsjettproposisjonen for 2009. Det er nå besluttet å gjennomføre kraftfulle organisatoriske grep i FLO for å tydeliggjøre ansvars- og styringslinjene, slik at denne delen av logistikkvirksomheten i enda større grad kan fokusere på kjernevirksomheten og fremskaf-

felse og levering av materiell og forsyninger. Endringene innebærer også at forsvarsgrenene får et mer helhetlig ansvar for styrkeproduksjon og operative leveranser. Samtidig arbeides det med å styrke kompetansen innenfor kritiske områder. De tiltakene som nå iverksettes, vil bidra til en enda mer effektiv logistikkunderstøttelse, og derved også bidra til å styrke Forsvarets operative evne.

Avslutningsvis vil jeg fastholde at målene for perioden 2005–2008 i hovedsak er nådd. Noe kursjustering underveis har vært nødvendig for å ta inn over seg realitetene i omstillingen og endrede forutsetninger og politiske prioriteringer. Dette er naturlig i så store omstillingsprosesser. Denne type avveininger inngår som en naturlig del av de årlige politiske prosesser mellom Stortinget og Regjeringen. Endringer i forhold til Stortingets tidligere vedtak har blitt fulgt opp overfor Stortinget i de årlige proposisjoner og den nye langtidsplanen. Jeg viser her også til det brevet som jeg har sendt til komiteen.

Jeg hadde gjerne sett at Riksrevisjonens undersøkelse i større grad hadde reflektert de endringene som er foretatt underveis, og som løpende er presentert for Stortinget. Riksrevisjonen omtaler altså forhold som Regjeringen, med Stortingets tilslutning, allerede har tatt tak i. Med den nye langtidsplanen for 2009–2012, som Stortinget vedtok i fjor, bringes omstillingen inn i en ny fase. Forsvaret skal styrkes, nytt materiell skal anskaffes, det skal bli flere ansatte, små og sårbare fagmiljø som ofte deployeres, skal styrkes, og FLOs fremtidige innretning endres. Samtidig skal det bringes balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Dette har Regjeringen fulgt opp i budsjettet for 2009.

Fornyelse av Forsvaret er en villet utvikling, og jeg er glad for den brede politiske forankring som ligger bak de initiativ som er tatt for å omstille Forsvaret.

Møteleiaren: Takk skal du ha.

Då gir vi forsvarssjefen også 10 minutt til si innleiing. Ver så god.

Sverre Diesen: Takk.

Det er fristende å begynne denne redegjørelsen med å minne om at Forsvarets omstilling primært dreier seg om noe annet og langt mer enn bare en rasjonalisering av drift og forvaltning. Det er ikke engang det viktigste. Først og fremst dreier omstillingen av Forsvaret seg om å nedlegge restene av det gamle territorielle, mobiliseringsbaserte invasjonforsvaret og erstatte det med et stående, delvis profesjonalsert og ekspedisjonsrettet innsatsforsvar. Det dreier seg med andre ord ikke her om en rasjonalisering av en virksomhet som for øvrig ikke endrer seg, men om en grunnleggende endring av Forsvarets rasjonale, innretning, volum og struktur – for øvrig en endring som, da den først kom i gang, mer enn ti år etter den kalde krigens slutt, har vært sterkt oppmuntret og bifalt av NATO.

Det er denne endringen som først og fremst er utslagsgivende for utviklingen av Forsvarets operative evne i revisjonens tidsperspektiv. Det vil si: Kriteriet på om omstillingen er vellykket, er utviklingen i Forsvarets sam-

lede militære relevans i forhold til omverdenen og de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene.

I det perspektiv representerer perioden 2002–2008 en dramatisk forbedring av Forsvarets relevans og operative evne sammenlignet med den evnen restene av det mobiliseringsbaserte invasjonforsvaret representerte på slutten av 1990-tallet. Vi har i dag et forsvar som er langt bedre rustet til å møte de utfordringer vi i dag sannsynligvis kan bli stilt overfor i den sikkerhetspolitiske virkelighet, enn det som var situasjonen før omstillingen startet, selv om det selvsagt er ting som fortsatt kan bli bedre. Men de forhold Riksrevisjonen vier spesiell oppmerksomhet, er således bare sekundæreffektene av omstillingen og ikke omstillingen i seg selv. Dessverre registrerer jeg at det ikke kommer spesielt godt frem i rapporten, og dermed mangler på sett og vis hoveddimensjonen i de forhold som kommenteres.

Dernest kommer at alle de forhold revisjonen peker på i sin rapport som kan føres tilbake til en eller annen form for ressursmangel enten i forsvarsgrenene eller i FLO, gjennomgående fremstilles som et spørsmål om fordeling av ressursene og de bevilgede midlene for å oppnå Stortingets målsetting. Det er en feilslutning. Den grunnleggende førsteordensårsak til likviditetsproblemene i hele perioden 2002–2008 er at forsvarsbudsjettene ikke utviklet seg i takt med kostnadene i forsvarssektoren, og at Forsvaret derfor kontinuerlig tapte kjøpekraft. Med den forutsetning er det altså ikke noe strukturmål som lar seg realisere. Og det er nettopp erkjennelsen av denne helt grunnleggende egenkap ved forsvarsøkonomien som er det store fremskrittet i den nye langtidspanen for perioden 2009–2012. Når så den budsjettprofilen som langtidspanene forutsatte, som ikke tok hensyn til kostnadsveksten i forsvarssektoren i utgangspunktet, heller ikke ble fulgt opp, måtte resultatet nødvendigvis bli en økende likviditetsmangel og et stigende problem med å realisere både materiellstruktur og aktivitetsnivå utover i perioden. Og hvorvidt man i den situasjonen avstemmer behovene og ressursene riktig mellom FLO og forsvarsgrenene når dette likviditetsgapet skal omfordeles, er bare sekundærproblemet, eller en annenordenseffekt i denne sammenhengen.

Så er det også et poeng at de rutinemessige avrapporteringer fra Forsvaret til Forsvarsdepartementet selvsagt ikke drar med seg hele det overordnede bildet av situasjonen fra kvartal til kvartal, eller fra det ene året til det andre. Departement og etat har jo en grunnleggende felles situasjonsforståelse av forholdene knyttet til omstillingens større rasjonale og fremdrift. Resultat- og kontrollrapporter og årsrapporter er derfor avviksrapportering fra det som er planlagt, der det naturligvis fokuseres på de negative avvikene – hvilke større eller mindre ting som ikke har latt seg realisere som planlagt. Men det trekkes jo gale slutninger hvis disse rapportene benyttes som uttrykk for en helhetsvurdering.

Med dette som en innledende kommentar til de grunnleggende og generelle forhold i rapporten vil jeg i fortsettelsen kommentere to forhold spesielt. Det er utviklingen av reell operativ evne i perioden, og det er situasjonen i FLO.

Når man skal bedømme omstillingen, er det altså helt avgjørende at man ikke bare ser på fragmenter av den – fragmenter i forhold til så vel tidsperspektiv som operativ evne totalt sett. Ved å se på hvordan enkeltkapasiteter utvikler seg fra det ene året til det andre, mister man både hvordan den operative evnen utvikler seg over tid, og man mister hvordan den utvikler seg for Forsvaret som helhet. Riksrevisjonen tolker nok derfor forsvarssjefens årsrapporter for snevert, slik jeg antyder.

Når det f.eks. vises til at forsvarssjefen ikke så noen forbedring av den operative evnen fra 2006 til 2007, og heller ikke forventet noen forbedring i 2008, fremstår det jo som om det i hele denne perioden overhodet ikke er fremskritt i Forsvarets operativitet – og det er heldigvis helt galt. Realiteten er jo at parallelt med de mange omfattende utskiftings- og moderniseringsprogrammer som fant sted i denne perioden innenfor store og viktige kapasiteter som fregatter, MTB-er, transportfly, maritime patruljefly, helikoptre osv., som nødvendigvis fører til en forbigående nedgang i operativiteten, har vi i tillegg gjennomført en rekke forbedringer. Og det er kombinasjonen av forbedringer på en rekke områder og en forbigående reduksjon av operativiteten på andre som gjør at helhetsinntrykket blir en tilnærmet stillstand, ellers hadde det nødvendigvis måttet bli en nettoreduksjon i operativiteten. Men da må man også samtidig ta inn over seg den grunnleggende forskjellen mellom pluss og minus i dette regnestykket, nemlig at mens de forholdene som bidrog til økt operativitet, er varige, er de som forbigående svekket operativiteten, nettopp forbigående, i tillegg til at moderniseringen selvfølgelig vil bidra til en ytterligere forbedret operativ evne når de er gjennomført.

Og hva skulle altså alternativet være til denne måten å gjøre det på, som statsråden har vært inne på? Å seile både nye og gamle fregatter og MTB-er samtidig, eller å skru og fly med de gamle transportflyene samtidig med at vi innførte nye? Det er selvfølgelig verken praktisk eller økonomisk gjennomførbart. Det virkelige bildet blir da noe fortegnet når dokumentasjonen brukes på den måten.

La meg få illustrere hovedpoenget med to eksempler som belyser forskjellen mellom Forsvaret i dag og Forsvaret på slutten av 1990-tallet på helt sentrale kapasitetsområder innenfor luftforsvar og Hæren. I 1999 besluttet Stortinget at Norge skulle stille styrkebidrag til NATOs operasjoner i forbindelse med Kosovo-krigen. Til luftkampanjen sendte vil derfor seks F-16 jagerfly, altså ryggraden i det daværende luftforsvar. Men disse flyene kunne verken operere i mørket eller levere våpen mot mål på bakken, så de ble brukt til å fly patrulje over Adriaterhavet på dagtid, og var i realiteten uten militær betydning for luftoperasjonene. Gjennom de materiellmessige oppdateringene som vi har gjort de siste årene, har våre kampfly nå evne til å levere våpen mot mål på bakken – i mørket og helt uavhengig av andre lys- og værforhold. Et tilsvarende eksempel kan vi hente fra Hæren. Da bakkestyrker skulle rykke inn i Kosovo og stabilisere situasjonen, ble det besluttet å sende Telemark bataljon, som den gang var basert på vernepliktige og personell på beredskapskontrakt. Dette systemet gjorde at det tok flere måneder å få denne

avdelingen på plass i Kosovo. Og den britiske styrkesjefen spurte, som noen vil huske, om nordmennene hadde gått nedover. I dag er Telemark bataljon en fullvervet avdeling med profesjonelle mannskaper og befall som kan reagere i løpet av timer, eller helst døgn, både nasjonalt og internasjonalt.

Listen over operative forbedringer bare i løpet av siste femårsperiode kunne vært gjort betydelig lengre, og ville i så fall omfattet det meste fra heimevern til spesialstyrker, men ettersom tiden er begrenset, skal jeg gå over til å kommentere kort situasjonen i FLO.

Her tror jeg det er en grunnleggende riktig observasjon at det i løpet av begge de aktuelle planperioder har vært stilt meget høye – og kanskje noe for høye – krav og forventninger til effektiviseringen av FLO, ikke minst tatt i betraktning at organisasjonen parallelt med dette har vært gjenstand for en rekke omstruktureringer. I tillegg kommer at tidligere langtidsplaners forsøk på å trekke en veldig skarp grense mellom logistikk på den ene siden og operativ virksomhet på den annen har vist seg å være svært vanskelig. Endelig er det også en faktor at ambisjonsnivået for vår deltakelse i internasjonale operasjoner har vært høyere enn forutsatt i langtidsplanene, og at disse operasjonene har vist seg mer logistikkrevende enn vi har vært vant til fra vår hjemlige virksomhet. Alt dette har bidratt til en meget stor belastning på FLO, noe som igjen har ført til de leveranseproblemene overfor forsvarsgrenene som rapporten viser til.

Imidlertid tror jeg også man skal ta hensyn til at den rådende styringsfilosofien i offentlig sektor, med såkalt horisontal samhandel og internfakturering mellom FLO og forsvarsgrenene, i seg selv bidrar til å skape et noe inflatert bilde av gapet mellom ambisjoner og ressurser. Det skyldes, rimeligvis, at forsvarsgrenene selv selvsagt hevder at de trenger mer støtte for å gjennomføre pålagte oppdrag i denne dialogen, mens FLO på sin side selvfølgelig vil hevde at de trenger mer ressurser for å gi den støtten som etterspørres. Hvis ...

Møteleiaren: Då er tida ute. Så får ein eventuelt kome tilbake – anten i eit svar eller eventuelt i dei siste minutta.

Då gir eg ordet til saksordføraren, Svein Roald Hansen frå Arbeidarpartiet. Du har 15 minutt – ver så god.

Svein Roald Hansen (A): Takk for det.

Innledningene har vært opplysende, for å si det slik, med hensyn til en del av spørsmålsstillingene. Jeg vet ikke om jeg kan begynne med å spørre forsvarssjefen – siden han ble avbrutt i innledningen når det gjaldt FLO: Jeg vil rett og slett be deg om å fortsette resonnetet, for FLO er jo den ene av to hovedproblemstillinger som høringen skal gå dypere inn i.

Sverre Diesen: Jeg var praktisk talt ferdig. Men poenget er at i denne tilbuds- og etterspørselsprosessen vil selvfølgelig partene til slutt bli enige. FLO leverer de varer og tjenester som forsvarsgrenene kan betale for. Så dette er mer et spørsmål om hvordan man organiserer denne dialogen. Med de endringer vi nå planlegger å gjøre i FLO, vil

svært mye av dette problemet bli borte, rett og slett fordi det vil være generalinspektørene som sitter med både etterspørselen og tilbudet, og de vil regulere dette i sin egen interne virksomhetsplanlegging.

Svein Roald Hansen (A): Hvis jeg kan fortsette med å spørre forsvarssjefen og gå til den andre hovedproblemstillingen: Jeg oppfattet det slik at du ganske klart og tydelig sa at man her har sett på enkeltelementer når man i Riksrevisjonens rapport har vurdert opp og ned når det gjelder operativ evne, mens det overordnede bildet er at vi i forhold til utgangspunktet, 2001, i dag har et forsvar som har en betydelig forbedret operativ evne.

Sverre Diesen: Det er riktig.

Svein Roald Hansen (A): Ja, du må nesten si det – ellers kommer det ikke med i referatet!

Sverre Diesen: Ja, det er riktig.

Svein Roald Hansen (A): Jeg har nesten lyst til å spørre: Er det mulig at forsvarssjefen framover tydeliggjør det overordnede i sine rapporter, slik at ikke den type misforståelser skapes i framtidige riksrevisjonsrapporter? Det er mer et ønske enn et spørsmål.

Sverre Diesen: Ja, saksordfører, det er det absolutt. Jeg har akkurat avsluttet arbeidet med årsrapporten for 2008, som også er den siste for perioden 2005–2008, og har vel der lagt vekt på å få frem endringene også i det noe lengre tidsperspektiv for perioden som helhet og for Forsvaret som helhet, vel vitende om at denne også skal leses av andre enn dem som har samme situasjonsoversikt og -innsikt som vi i etaten har.

Svein Roald Hansen (A): Så skal vi gå til forsvarsministeren.

Departementet sier i sine kommentarer i rapporten at man burde latt undersøkelsene også omfatte utviklingen i 2008. Kan du si litt mer om hvilken betydning det etter din mening burde fått for konklusjonene?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Det er klart at når man skal evaluere en omstilling og se på effektene av den, er det noen bilder man må ha veldig klart for seg. Man må vite hvordan situasjonen var før omstillingen startet – altså egentlig gå helt tilbake til Bjørn Tore Godal og 2001–2002, til den første av disse langtidsplanperiodene – og hvordan situasjonen er i 2008, i etterkant av omstillingen. Og man må jo egentlig ha med seg hele 2008, hvis man skal se på utviklingen før og etter.

En av de tingene som man da ville sett, gjelder f.eks. materiell, det å kunne bruke materielldelen av budsjettet. Det har vært problematisk i noen av årene, men man har overført disse beløpene fra år til år – det har Stortinget gitt anledning til – så i 2008 er hele investeringsbudsjettet brukt. Det betyr at vi har brukt den delen av investeringsbudsjettet som har stått med gap i 2006 og 2007.

Det er også en årsak til at det gapet har vært der, og det er at da man hadde det store underskuddet i 2004, drog man så ettertrykkelig i spakene at man ikke satte i gang nye materiellinvesteringsprosjekter. Antallet påbegynte materiellinvesteringsprosjekter var særdeles lavt i 2005. Det fikk ikke noen konsekvenser for 2005, men det fikk store konsekvenser for 2006 og 2007, fordi det i gjennomsnitt tar to til fire år å anskaffe nytt materiell. Disse tingene hadde man sett hvis man hadde fått med seg hele 2008 og ikke avsluttet rapporten etter 1. tertial i det siste omstillingsåret.

Svein Roald Hansen (A): Når det gjelder FLO, redegjorde statsråden for det som også står i budsjettet, om de endringer man planlegger. Føler man nå at man har en dimensjonering på FLO som er i tråd med det som er behovet? Og, kanskje enda viktigere, er kompetansen nå blitt gjenopprettet? For det ble vel sagt også av forsvarssjefen i hans innledning at man i starten skulle trekke ned bemanningen i FLO. Dermed forsvant det ut litt av den kompetansen man kanskje skulle beholdt.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Det har jo vært fokusert veldig på omleggingen fra støttevirksomhet til operativ virksomhet. Jeg tror at denne perioden også har gitt oss en litt bedre forståelse av hva som faktisk er operativ virksomhet, fordi man jo er helt avhengig av støttevirksomheten for å klare å ha operativ evne.

Når det gjelder balansen mellom FLO og forsvarsgrenene, har det ikke vært et veldig klart skille hvis man ser på operativitet – det har vært et klart skille organisatorisk. Men det gjøres altså grep som går ut på å fylle opp med hensyn til kapasitet, altså få kompetanse på de områdene der det er gap og der det er nødvendig å få mer kompetanse.

Det andre gjelder de organisatoriske grepene – som forsvarssjefen var inne på – hvor deler av støttevirksomheten går til forsvarsgrenene. Det blir mer generalinspektørenes ansvar. Da må jo generalinspektørene balansere med hva man kan levere, ut fra hva man har evne til å understøtte av materiell, f.eks., og personell. Men samtidig er det også slik at FLO kommer til å bli rendyrket til å gjøre det de skal gjøre, nemlig investere i materiell og også se materiellet i hele levetidsperspektivet. For det har vært slik at FLO har gjort alt fra å drifte vaskeriet og kjøpe inn mat til å anskaffe kampfly. Det er et ganske stort spekter for en organisasjon, noe som ikke har vært hensiktsmessig, og som vi nå gjør noe med.

Svein Roald Hansen (A): Leder, jeg synes denne saken i utgangspunktet var godt opplyst, og den er blitt enda mer opplyst gjennom innledningen her, så jeg tror ikke jeg skal tvære dette ut lenger med flere spørsmål.

Møteleiaren: Nei vel. Takk skal du ha.

Då går vi vidare til Framstegspartiet og Carl I. Hagen, som har 10 minutt – ver så god.

Carl I. Hagen (FrP): Takk, komitéleder.

Først et kort spørsmål til forsvarssjefen: Når er rapporten for 2008 klar?

Sverre Diesen: Den har jeg sendt over til departementet. Der skal den vel saksbehandles, så jeg er ikke helt sikker på når ...

Carl I. Hagen (FrP): Men den er ferdig fra forsvarssjefens side?

Sverre Diesen: Den er ferdig fra min side – ja.

Carl I. Hagen (FrP): Fint! Så det betyr at komiteen selvsagt kan få den og Riksrevisjonens kommentarer til den for å fylle ut det bildet, i og med at både forsvarssjefen og forsvarsministeren her erklærer at de er noe uenige i de vurderinger og konklusjoner som Riksrevisjonen har trukket, bl.a. fordi vi ikke har 2008 med, som forsvarsministeren ønsket. Og det er klart at da kan komiteen sørge for å få det før vi eventuelt avgir innstilling.

Er det riktig når jeg har tolket forsvarsministeren dit hen at når Riksrevisjonen skriver at «operativ evne er samlet sett for årene 2005–2007 redusert», så mener forsvarsministeren at det vil bli endret når vi får rapporten fra 2008?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Ja, jeg mener det. Det er fordi...

Carl I. Hagen (FrP): Det holder, det! Takk!

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Ok.

Carl I. Hagen (FrP): Så står det i Riksrevisjonens rapport at de har merket seg at Forsvarsdepartementet er «enig i at FLOs framskaffelse og forvaltning av Forsvarets materiell har blitt svekket». Her står det også:

«Riksrevisjonen vil understreke Forsvarsdepartementets overordnede ansvar for å sikre at FLO settes i stand til å levere i henhold til forsvarsgrenenes behov.»

Når mener forsvarministeren at forutsetningen om å sikre at man er i stand til å levere i henhold til forsvarsgrenenes behov, vil være oppfylt?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Det er slik at FLO skal levere i henhold til det som forsvarsgrenene bestiller, og også i henhold til økonomisk mulighet til å bestille. Slik har det vært, og FLO har stort sett levert etter det som har vært behovet fra forsvarsgrenene. Men det er ikke slik at dette på en måte er en størrelse uten ende, for dette henger selvfølgelig også sammen med hvilket budsjett man har, og hva man har mulighet for å be FLO om å gjøre.

Carl I. Hagen (FrP): Du kan ikke si et tidspunkt for når FLO er i stand til å levere det grenene bestiller?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Stort sett leverer FLO i dag det grenene bestiller, det vil jeg si.

Carl I. Hagen (FrP): Takk.

Riksrevisjonen skriver også:

«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.»

Dette med langtidsbudsjettene ble også berørt i innledningen, og forsvarssjefen påpekte vel at når det gjelder 2009–2012, ligger man bedre an.

Får jeg spørre forsvarssjefen: Er det da under forutsetning av at Stortinget følger opp med de bevilgningene som er tatt med i de planene?

Sverre Diesen: Ja, det er riktig. Det er to ting som er viktig i den forbindelse. Det er for det første at nivået heves med de 800 mill. kr ekstra som Regjeringen ønsket i forhold til mitt opprinnelige forslag, og så er det det at lønns- og priskompensasjon gis i henhold til kostnadsveksten i forsvarssektoren – den eksternt drevne.

Carl I. Hagen (FrP): Er forsvarssjefen optimistisk når det gjelder dette, i og med at man vel aldri de siste 8, 12, 14 årene har hatt innfrielse av den forhåpning?

Sverre Diesen: Jeg skal ikke spekulere i det. Jeg konstaterer at budsjettet for 2009 var 200 mill. kr, faktisk, over det forventede nivå i forhold til den forutsetningen.

Carl I. Hagen (FrP): Kan vi forvente at forsvarssjefen er veldig klar overfor allmennheten, herunder også Stortinget, med hensyn til konsekvensene hvis programmet for 2009–2012 blir underfinansiert i noen av årene – hvilke konsekvenser det vil ha?

Sverre Diesen: Så lenge og så langt det vil være mitt ansvar: Ja.

Carl I. Hagen (FrP): En ting som også har vært påpekt, er at innfasing av nytt utstyr ikke kunne skje samtidig med – la oss si – utfasingen. Når det gjelder Hawk og nye MTB-er, var vel nettopp meningen at man skulle oppgradere Hawk-ene samtidig som man fikk de nye Skjold, men så vidt jeg skjønner – jeg bare ber om å få det bekreftet: Er det slik at Hawk-klassen nå allerede er fjernet?

Sverre Diesen: Det er riktig. Det var altså et forslag om å beholde Hawk-klassen ...

Carl I. Hagen (FrP): Stortinget bevilget 1,3 milliarder kr til å kjøpe det parallelt med utbyggingen av Skjold – så vidt jeg erindrer?

Sverre Diesen: Det ble bevilget penger til å modernisere Hawk-klassen på et tidligere tidspunkt, men det har aldri vært bevilget penger til å kjøpe begge fartøysklassene parallelt. Det hadde for øvrig vært meget krevende rent kompetansemessig, fordi vi da hadde måttet fordoble MTB-våpenets personell.

Carl I. Hagen (FrP): Kan det opplyses hvor mange operative MTB-er vi hadde i 2008, og hvor mange vi har i 2009?

Sverre Diesen: I 2008 hadde vi ingen operative MTB-er. I 2009 har vi fortsatt ingen som er...

Carl I. Hagen (FrP): Så vi har altså fjernet de gamle før vi har fått noen av de nye på plass?

Sverre Diesen: Ja, som sagt, fordi det i praksis hadde vært ugjørlig både å bemanne og seile de gamle.

Carl I. Hagen (FrP): Får jeg da spørre: Hvor mange fregatter har vi operative i 2008 og i 2009?

Sverre Diesen: Vi faset vel ut den siste fregatten i løpet av 2008, og når det gjelder fregatter i 2009, er det en av fregattene som nå nærmer seg operativ klar, mens de øvrige er i forskjellige stadier av leveranse, utprøving og testing.

Carl I. Hagen (FrP): Vi har også fått opplyst at vi måtte ta med det som er på plussiden, og da ble det nevnt transportfly. Hvor mange operative transportfly hadde vi i 2008 og i 2009?

Sverre Diesen: Transportfly ble ikke nevnt i den forbindelse. Transportfly ble nevnt i forbindelse med nettopp de kapasitetene som er redusert i forbindelse med utskiftninger, men vi kan, som sagt, nevne en rekke kapasiteter, fra spesialstyrker til heimevern, alle forsvarsgrener, som har hatt operative forbedringer i perioden.

Carl I. Hagen (FrP): Et generelt spørsmål som går på både øvelser og operasjoner, materiell som vi har – vi kommer til å komme tilbake til en lang rekke detaljerte spørsmål: Er det slik å forstå at man i opplysninger til oss, når man sier at vi har så og så mange fly, vi har så og så mange – hva er det det heter – Leo 1 og 2 i Hæren, skiller mellom de som er operative og funksjonsbrukbare, og de som i realiteten ikke er operative, og ikke er i funksjon? Det er jo ikke noe hyggelig om vi har 70 fly, hvis det viser seg at det bare er fem av dem som i realiteten kan brukes.

Sverre Diesen: Med moderne, sofistikert materiell vil det aldri være 100 pst. tilgjengelighet til enhver tid. Det står f.eks. et tyvetalls vedlikeholdstimer bak hver flytime på et moderne jagerfly, slik at det antall materiell som vi har på «line» – som vi sier – til enhver tid, er rett og slett en funksjon av hvor stor vedlikeholdsinnsats vi har. Men det er klart at i en krisesituasjon, hvor vi eksempelvis kan se bort fra overtidsbestemmelser og økonomi i den forbindelse, vil selvfølgelig det aller meste av materialet kunne bringes på «line» i løpet av meget kort tid.

Carl I. Hagen (FrP): Vil det være fornuftig, tror forsvarsministeren, at dette blir fremhevet i alle opplysninger til Stortinget, for vi får jo fra tid til annen vite om det antall vi har? Det er jo klart at det er helt avgjørende om det er

10 pst. eller 90 pst. av det antall fly, kjøretøyer, fregatter og båter man har, som i realiteten er operative til enhver tid.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Men dette er jo noe som vi informerer Stortinget om. Spesielt i forbindelse med budsjettproposisjonene gjør vi det.

Jeg har bare lyst til å kommentere det spørsmålet som Hagen stilte. Når det gjelder hva vi hadde operativt i fjor, av MTB-er f.eks., var jo meningen at vi skulle få levert den første av Skjold-klasse MTB-ene i 2008. Der ble det en forsinkelse. Derfor hadde vi ingen operative.

Jeg har også lyst til å kommentere det at de gamle MTB-ene ble vedtatt oppgradert, og at Stortinget bevilget penger til det tidligere. Det var helt nødvendig, ellers hadde man ikke kunnet seile dem. Man hadde i hvert fall ikke kunnet stille opp i FN-operasjon i Libanon, slik MTB-ene gjorde, hvis man ikke hadde gjort den oppgraderingen. Men det var ikke en forutsetning. Forutsetningen var ikke at man skulle seile dem samtidig som man innfaset de andre. Forutsetningen var at de skulle fases ut når de nye kom. De nye var dessverre forsinket.

Carl I. Hagen (FrP): Da hadde det kanskje vært en fordel om man hadde latt være å ødelegge de nettopp oppgraderte, kostbare, gamle Hauk MTB-ene, slik at vi hadde noen MTB-er i 2008 og 2009. Nå er vi altså i den situasjon at vi ikke har noen.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Jeg har bare lyst til å kommentere litt når det gjelder personellet. Når man skal over på nytt materiell, krever det en ganske omfattende opplæring. Dette er planlagt også i tid. Når så materiellet ikke følger med, er det for så vidt et problem, fordi det går ut over operativiteten. Det er egentlig ikke mulig å gjøre det på noen annen måte. Men kanskje forsvarssjefen kan kommentere akkurat det?

Carl I. Hagen (FrP): Nei, jeg tror heller jeg vil bruke min siste tid til å stille et nytt spørsmål.

Er det tilgang på riktig mannskap? Og er man i rute når det gjelder utdanning av mannskap og offiserer til de nye båtene? Jeg tenker da både på fregattene og på Skjold. Og så vil jeg minne om at det i 2003–2004 ble opplyst at Hauk skulle utfases parallelt med Skjold-klassens fartøy – fases inn senest i 2010. Hvordan ligger det an med det?

Skjold-klassens fartøy skal i fremtidig struktur bidra til aktiv tilstedeværelse, suverenitetsutøvelse og overvåking av våre kystnære farvann. Så det har hele tiden vært meningen at man oppgraderte for å ha i hvert fall noen. Jeg er derfor litt forbauset når det nå viser seg at vi ikke hadde noen MTB-er i 2008, ei heller i 2009. Og så fastholder både forsvarssjefen og forsvarsministeren at den operative evnen er ganske bra!

Sverre Diesen: Den operative evnen, for så vidt angår Forsvaret som helhet, er ikke påvirket av om vi har MTB-er i et enkelt år eller ikke. Dette skyldes altså forsinkelser fra verftet, og det er ikke noe vi har kunnet påvirke. For

øvrig understreker jeg at det ikke er slik at Hauk-klasse MTB-ene ble skrotet i sin helhet. De ble nettopp strippet for mye av det utstyret som de 1,3 milliardene gikk med til – våpen, sensorer, sambandsmidler, kommando- og kontrollutrustning, som er overført til de nye fartøyklassene. Også derfor hadde det ikke vært mulig å seile dem i parallell.

Møteleieren: Ok, då er tida oppbrukt.

Vi går vidare til Høgre og Per-Kristian Foss. Ver så god, du har 10 minutt.

Per-Kristian Foss (H): Jeg må bare starte med en liten observasjon. Etter tre og et halvt år i komiteen må jeg si at Forsvarsdepartementet er blant dem som går i den mest åpenbare angrepsposisjon overfor Riksrevisjonen. Når man bruker uttrykk som «feil» og «feilslutninger», er det relativt sterkt. Og så får man vurdere om det er Forsvaret som har mangel på åpenhet om sin økonomi, eller mangel på evne til å skape innsikt for andre, eller om det er Riksrevisjonen som tar feil. Jeg regner med at det i ettertid også er mulig å få Riksrevisjonens kommentarer, leder, på det som er sagt under denne høringen.

Så har jeg et spørsmål når det gjelder forsvarssjefens belæring av oss. Jeg er ikke så sterk i matematikk, men jeg skjønner at det er pluss og minus i alt her i livet, og at det er positive og negative ting som påvirker det man kaller den operative evnen. Men mitt spørsmål er ganske enkelt: Når forventer forsvarssjefen å kunne si økt operativ evne? Om ett år? – Så svaret jeg trenger, er bare et årstall.

Sverre Diesen: 2009, 2010, 2011 – nye fartøyer på plass, nye transportfly, ferdig med oppgradering av maritime patruljefly. Når alle de store moderniseringsprogrammene er ferdig, og materiellet er levert, vil det være en netto økning av operativ evne.

Per-Kristian Foss (H): 2010, 2011 altså. Takk!

Så når det gjelder Marinen: I 2007 og i 2008 ser man at det var et betydelig merforbruk på drift, med påfølgende nedtrekk og dramatisk reduksjon i aktivitetsnivået. Marinen måtte altså foreta betydelige kutt i aktivitetsnivået – omtrent uten et eneste operativt fartøy. Hvordan blir så utviklingen i Marinen når man f.eks. skal drifte fem fregatter, seks missiltorpedobåter og seks ubåter? Mitt spørsmål er til forsvarssjefen først og fremst.

Sverre Diesen: Det er utvilsomt meget krevende. Men jeg minner om: En helt avgjørende forutsetning for en balansert forsvarsfinansiering ligger i at budsjettene følger kostnadsutviklingen i sektoren. Uten det vil vi ikke kunne greie dette. Får vi det, pluss selvfølgelig disse omtalte 800 millionene som representerte bl.a. MTB-våpenet, som ble lagt på strukturen i forbindelse med mitt forslag, skal vi kunne greie dette, under forutsetning av at det ikke inntreffer helt andre og uforutsette ting.

Per-Kristian Foss (H): Når i perioden mener forsvarssjefen at disse 800 millionene må innfases?

Sverre Diesen: Der har vi altså fått tilsagn om at både de 800 millionene og den innsparingsgevinsten som følger av de tiltakene vi får lov til å treffe, bl.a. når det gjelder basenedleggelse – hele den finansieringen som kommer fra både budsjettøkning og innsparinger – vil foregå over hele fireårsperioden. Vår utfordring er selvfølgelig at merkostnadene knyttet til strukturen påløper fra 1. januar 2009. Det betyr at vi har en likviditetsutfordring i nær-tid, 2009 og 2010, som så vil bli enklere etter hvert som budsjettene og innsparingene nærmer seg kostnadsnivået.

Per-Kristian Foss (H): Er det mulig å være mer konkret på operasjonsmønsteret? Skal man seile to fregatter fullt operative, med to under opplæring og én til vedlikehold? Er det tanken?

Sverre Diesen: Én vil alltid være på planlagt vedlikehold, og så vil disponeringen av de øvrige fire måtte ta nødvendige hensyn til opplæring av nye besetninger. Men så vil det også da selvfølgelig være det operative mønsteret, om man skal ha én ute, f.eks. i NATOs stående maritime styrke, og to hjemme, eller hvordan man vil disponere. Men man vil i hvert fall antakelig ha to–tre disponible for operativ innsats.

Per-Kristian Foss (H): Kan forsvarssjefen si noe om hva et slikt operasjonsmønster vil koste?

Sverre Diesen: Jeg har ikke kostnadstallene for fregattvåpnene i hodet. Det tror jeg ikke vi har –

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: De vil koste ca. 150 mill. kr pr. fregatt ...

Sverre Diesen: Ja, det er den løpende driftskostnaden pr. fregatt. Så kostnadene for fregattvåpnene som helhet vil ligge et sted mellom tre kvart milliarder og en milliard, men variabelt avhengig av om en fregatt skal brukes til en utenlandsdeployering eller inngå i NATOs stående flåtestyrke.

Per-Kristian Foss (H): Takk.

Trenings- og øvelsesnivået nevnes som en gjennomgående årsak til at den forsvarsoperative evnen er svakere enn forutsatt. Eksempelvis nevnes at Hæren bør ha et gjennomsnitt på 28 treningsdøgn/øvingsdøgn i sine avdelinger for å opprettholde kompetansen. I 2007 var gjennomsnittet 17 døgn, noe som ifølge Generalinspektøren for Hæren medfører en kompetanseforvitring. Hva var antall treningsdøgn i fjoråret?

Sverre Diesen: Gjennomsnittet ligger vel omtrent på det samme nivået. Jeg understreker at det er et gjennomsnitt. Det betyr at det er enkelte avdelinger som trener betydelig mer, og så er det andre avdelinger som trener mindre. De avdelingene som forbereder f.eks. deployering til utlandet, vil trene betydelig mer – og da mener vi betydelig mer.

Så er det også slik at øvelsesdøgn er en litt ufull-

kommen måleparameter for trening og øving som helhet. «Øvelsesdøgn» reflekterer hvor mange døgn en avdeling tilbringer i felt, i telt eller på annen feltmessig måte. Poenget med det er jo å styrke avdelingens feltmessige hardførhet og evne til å operere under feltmessige forhold, men det betyr jo ikke at en ikke trener de øvrige 348 dager i året – men da trener de altså med utgangspunkt i sin garnison. Men det er klart at skytetrening, fysisk trening ...

Per-Kristian Foss (H): Dette med begrepet «øvingsdøgn» er det ikke jeg som har funnet opp, for å si det slik. Det har jeg lest i rapportene.

Sverre Diesen: Det understreker bare igjen betydningen av å lese rapportene med innsikt.

Per-Kristian Foss (H): Ja.

Så var det til slutt til forsvarsministeren. Forsvarsdepartementet skriver flere steder i sitt tilsvarende svar til Riksrevisjonen at treningsnivået skal øke i inneværende periode, noe som vil forbedre den operative evnen. Når i perioden ser man for seg at det skal øke – i 2009 eller først i 2012?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Det er flere grunner til at øvings...

Per-Kristian Foss (H): Nei, jeg spurte om når.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Jeg ville bare fortelle hva det henger sammen med, for det henger også sammen med innfasing av nytt materiell, forsinkelser på materiell. Det er også en av grunnene til at øvingsnivået har vært lavere enn ønskelig. Blant annet avlyste vi jo øvelsen «Cold Response» i fjor. Vi holdt på å innfase nytt økonomistyringssystem. I år skal den øvelsen arrangeres. Så det er i hvert fall en forventning om at vi skal øke treningsnivået, øvingsnivået, fremover. Akkurat på hvilket tidspunkt vi kan si at det har økt – jeg vet ikke om du vet noe om antall døgn ...

Sverre Diesen: Når antall øvingsdøgn i gjennomsnitt vil øke, kan være litt vanskelig å si presist. Men som sagt vil det til enhver tid være en prioritering mellom hvilke avdelinger som er mest treningsavhengige og hvilke som er mindre avhengige.

Per-Kristian Foss (H): Men hva er utgangspunktet for å øke? Er det det som generalinspektøren betegnet som under de operative krav, eller er det utgangspunktet 28 øvingsdøgn?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Man vil jo øke treningsnivået gradvis utover i perioden etter hvert som man opptrapper ...

Per-Kristian Foss (H): Men mitt spørsmål var med utgangspunkt i hva. Hvis man skal øke, må man bestemme seg for hva det er man skal øke i forhold til.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Det er et ønske om f.eks. for Hæren å komme opp i 28 øvingsdøgn, men det betyr jo ikke at man ikke trener resten av året. Her er det jo snakk om veldig mange vervede mannskaper.

Per-Kristian Foss (H): Det å øke betyr det et ønske om å komme opp på det som er 28, ikke utover det?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Nei, det er ønsket om å komme opp på de 28. Men så har jeg også lyst til å understreke at ...

Per-Kristian Foss (H): Det er ikke mulig å angi noe tidspunkt for når man mener å nå det målet i perioden?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Når vi nå holder på med å omstille i forhold til den nye langtidsplanen som er vedtatt, og samtidig trapper opp bevilgningene, vil det også sette oss i stand til å øke antall øvingsdøgn. Det er mange forhold her. Økonomi er selvfølgelig en av tingene, for det er dyrere i begynnelsen av perioden enn det vil være senere fordi en har mange av omstillingskostnadene i begynnelsen av perioden. Men det er også tilgangen på materiell. Det nytter ikke å øve fregatter og MTB-er når man ikke har dem, og for Hærens vedkommende, en del nytt materiell.

Men jeg har også bare lyst til å si at det er mye øving relatert til internasjonale operasjoner som vi er involvert i til enhver tid. Så det er jo ikke slik at ikke det norske forsvaret ...

Per-Kristian Foss (H): Nei, jeg har skjont at man driver med noe annet utover øvingsdøgnene. Det har jeg fått med meg. Men jeg var altså på jakt etter om forsvarssjefen eller forsvarsministeren har noe årstall for når vi når det som man har som mål for antall øvingsdøgn – når i perioden?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: I hvert fall skal man ha nådd alle de målene i 2012, når perioden er slutt.

Per-Kristian Foss (H): Takk!

Møteleiaren: Då er tida ute, og vi går vidare til neste spørjar.

Det er Sosialistisk Venstreparti og Ingvild Vaggen Malvik. Ver så god – 10 minutt.

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Takk.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen har konkludert med at omstillingen i Forsvaret har bidratt til å redusere den operative evnen i Norge, mens forsvarsministeren og forsvarssjefen forklarer at vi er midt i en omstillingsperiode, og at årsmeldingen for 2008 vil gi et mer nyansert bilde i forhold til Riksrevisjonens konklusjoner.

I denne perioden som vi har lagt bak oss, har det vært foretatt store materielle anskaffelser – fregatter og MTB-er. Hvordan ville Forsvarets operative evne ha vært på

driftssiden dersom man ikke hadde prioritert disse store anskaffelsene?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Hvis jeg skal begynne å si noe om det, kan jeg gå tilbake til Bjørn Tore Godal, som sa at Forsvaret var i en dyp og vedvarende strukturell krise.

Man la en veldig offensiv omstillingsplan til grunn. Stortinget reduserte antall ansatte i Forsvaret med 5 000 personer. Man besluttet å avhende mange millioner kvadratmeter – hvor mye var det? ...

Sverre Diesen: 2 mill. m².

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: ... 2 mill. m² med bygningsmasse, mye av det gamle materiellet og omstille Forsvaret fra det gamle mobiliseringsforsvaret til et forsvar som kan brukes i dag.

Det er flere vervede bataljoner i Hæren. Nytt materiell har vi snakket om. Det er innenfor alle forsvarsgrenene. Så det er et kvantesprang fra det forsvaret som var i 2001 til det forsvaret vi vil ha etter at omstillingsperioden er ferdig. Men man må ha med hele omstillingsperioden.

Så er det selvfølgelig ikke heldig når vi får forsinker på materiell, som vi har opplevd, men det er også noe som skjer, og som vi må forholde oss til.

Kanskje forsvarssjefen kan utdype?

Sverre Diesen: Jeg kan iallfall si at uten fregattprogrammet hadde vi i dag ikke hatt noe operativt fregattvåpen i det hele tatt. Den gamle Oslo-klassen var fra flåteplanen på 1960-tallet. Den var både fartøYTEknisk og våpenteknisk kort og godt foreldet. Hauk-ene hadde vært gjennom et moderniseringsprogram, som gjorde at dem kunne vi ha seilt med noen år til. De var heller ikke noen framtidsrettet kapasitet. Da hadde det i realiteten stått om hvorvidt vi skulle kvitte oss med dem og ikke ha noe MTB-våpen, eller anskaffe nye.

Jeg vil gjerne si til helhetsbetraktningen: Den mobiliseringsbaserte Hæren spesielt, som vi hadde for ti år siden, hadde vært et ubrukelig milliardsluk i dagens sikkerhetspolitiske virkelighet, rett og slett fordi den var innrettet på en helt annen sikkerhetspolitisk forutsetning, bl.a. med en strategisk varslingsperiode på uker og måneder, mens vi i dag opererer med en mulig strategisk varslingsperiode på to-tre døgn. Det er i det perspektivet jeg tror man må fortolke omstillingen av Forsvaret, som sagt.

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Så har jeg et spørsmål om nedbemanningen i Forsvaret i perioden 2002–2005. Jeg oppfattet at forsvarsministeren sa at det var riktig at Forsvaret hadde mistet viktig kompetanse i den perioden. Kan jeg få en vurdering av – jeg vet jo at dette var før din tid – om nedbemanningen skjedde på riktig måte og med riktige virkemidler?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Jeg har lyst til å si at det var nødvendig å nedbemanne. Men i ettertid vil jeg i hvert fall tillate meg å si at når man bare må ned-

bemanne på antall uten å se på hvilken kompetanse man mister, blir det en feil måte å nedbemanne på.

Nedbemanningen skjedde fort. Det er en effektiv måte å spare penger på. Det skjedde fort med avgangsstimulerende tiltak, og man var i begynnelsen ikke veldig kritisk til hvem som fikk disse avgangsstimulerende tiltakene.

Dette gjorde at man mistet kritisk kompetanse, ikke minst innenfor merkantil sektor, som er veldig viktig for Forsvaret, og som også er en kompetanse som er ettertraktet i det sivile markedet. Det er klart at når man da også opplever at man i noen år har et godt arbeidsmarked, er det lett å miste den typen kompetanse. Det er helt klart at særlig i 2005 var dette et stort problem. Dette er et område som vi har vært nødt til å ta tak i og oppbemanne igjen.

Det var et bemanningsmål i Forsvaret på 15 000 personell. Vi så underveis at det var et urealistisk måltall hvis man samtidig skulle gjøre det vi hadde ambisjoner om, både å stille opp i internasjonale operasjoner og løse de oppgavene når det gjaldt materiell som vi skulle ha. Vi gikk aldri så lavt i antall personell. Nå skal Forsvaret opp igjen til nesten 17 000. Det er en riktig opptrapping, slik at vi både kan øke i Hæren og øke på de områdene som er nødvendig når vi innfører nytt materiell, og der hvor vi har åpenbare mangler i dag.

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Så har jeg et spørsmål knyttet til FLO. Undersøkelser har vist at FLO har for lav kapasitet innenfor bl.a. vedlikehold og forsyninger.

Forsvarsministeren nevnte at vi nå får endringer i FLO hvor man skal fokusere mer på kjernevirksomheten. Jeg kunne tenke meg å høre litt mer om hva det vil innebære.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Som jeg nevnte, har FLO i dag ansvar for alt fra å drifte kantiner og vaskerier på basene våre til å anskaffe jagerfly. Det er klart at det er et enormt spekter.

Det vi har gjort gjennom de prosjektene som også delvis er orientert om i forbindelse med budsjettproposisjonen for 2009, altså den for inneværende år, er at vi har latt driften av hver base gå tilbake til den forsvarsgrensen som er der. For eksempel skal Haakonvern base nå driftes av Sjøforsvaret – ikke av FLO – slik at det er de som får hovedansvaret.

Det blir gjort en del ting på andre områder, bl.a. IKT. I tillegg til det med FRI FLO 2-prosjektet, som også delvis står omtalt og som er besluttet nå, vil base- og garnisonsvedlikeholdet gå til forsvarsgrenene, slik at det blir den enkelte generalinspektør som har ansvaret for den typen vedlikehold og den daglige støtten av materiell. Det blir han som er ansvarlig for hva det er behov for av personell til støtte av materiellet, og hva de faktisk har mulighet til å levere operativt. Ansvar og myndighet følges her ad, noe som er et godt prinsipp for å kunne levere bedre og riktigere, og også dimensjonere organisasjonen bedre i den sammenheng.

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Så har jeg et spørsmål avslutningsvis: Hvilke konsekvenser vil en eventuell opp-

trapping av engasjementet i Afghanistan få for Forsvarets operative evne i Norge og i nærområdene?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Det er ikke en opptrapping i Afghanistan nå. I år vil f.eks. spesialstyrkene avslutte et 18-månedersoppdrag i oktober. Dermed vil de avslutte det, slik at vi slipper en av de basene vi har hatt i Afghanistan. Det er klart at det har vært ganske krevende for et lite land som Norge å være på tre plasser i Afghanistan, slik vi har vært. Men det var jo en beslutning som ble tatt i 2004–2005 at vi skulle ta over både i Mazar-e Sharif og i Meymaneh. Det er klart at det understøttelsesmessig, altså logistikkmessig, er ganske krevende. Det har også en annen side. Det er at det ikke er tvil om at alle fra det norske forsvaret, fra alle forsvarsgrener som har vært ute i internasjonale operasjoner, og spesielt i Afghanistan, for der har det vært flest, også har økt sin kompetanse veldig. Så dette har jo også en god side ved at man blir bedre i stand til å ivareta sikkerheten hjemme. Så har man det andre elementet i den sammenheng, og det er at all trening, øving og forberedelser til internasjonale operasjoner skjer i Norge.

Møteleiaren: Takk.

Då går vi vidare til Kristeleg Folkeparti og Ola T. Lånke, som har 10 minutt – ver så god!

Ola T. Lånke (KrF): Jeg skal gå videre og få utdypet litt det som har med øvingsaktiviteten å gjøre, for veldig mye har blitt konsentrert omkring øvingsdøgn og hva det betyr. Jeg har lest litt i rapporten. Der sier Generalinspektøren for Hæren at lavere øvingsnivå vil føre til at «faren for ulykker kan inntreffe som følge av at man får en svekket kompetanse», og på den måten vil kompetansen i Hæren forvitte. I sin tur vil det føre til at operasjoner i utlandet må reduseres osv.

Så står det også at det i første tertial i 2008 var en lavere øvingsaktivitet, som tilsvarer omtrent «30 prosent under det nivået som er nødvendig for å realisere ny hærstruktur», sett i forhold til, som det også ble opplyst om tidligere, at man ikke hadde MTB-er i 2008–2009, og var i ferd med å få en fregatt operativ. Forstår forsvarssjefen og for så vidt også ministeren at det kan være vanskelig for oss å skjønne at det ikke medfører en svekket operativ evne totalt sett?

Sverre Diesen: La oss snu på det. I dag diskuterer kaddettene på Krigsskolen taktikk på bakgrunn av egen kampfaring. Det gjorde ikke vi. Det er faktisk ganske mye som inngår i begrepet «operativ evne» utover fysisk tilstedeværelse av materiell, og i og for seg også av trening, selv om trening selvfølgelig er viktig. Men husk at den delen av Hæren som er vernepliktsbasert, kompetansemessig nullstilles en gang i året likevel. Da dimitterer vi hele avdelinger, for aldri mer å bruke mannskapene igjen – etter at mobiliseringsforsvaret er borte. Det er altså ikke slik at øvingen og treningen oppmagasineres i Forsvaret som «operativ evne» permanent for annet enn de kategoriene der vi bygger kompetanse langsiktig over flere år. Som

sagt: For de vernepliktige mannskapene nullstilles dette en gang i året likevel. Jeg tror det er viktig at man, når man skal si noe om operativ evne, vurderer bredden av alle kapasiteter. Og man må vurdere alle faktorer som inngår i begrepet, eller som betyr noe for operativiteten.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Hvis jeg bare kan få svare i forbindelse med det spørsmålet, var det jo slik at vi i første tertial 2008 valgte ikke å gjennomføre øvelsen «Cold Response» som den store vinterøvelsen, fordi det var så ressurskrevende. Vi skulle innføre det nye LOS-programmet, den andre delen av økonomistyrings-systemet vårt. Det var en hovedgrunn til at man ikke gjorde det. Det er klart at det hadde innvirkning, hvis man bare så det ene tertialet.

Ola T. Lånke (KrF): Så det ble en økning etter første tertial i 2008? Totalt sett ble det et annet bilde?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Da gjennomførte man de vanlige øvelsene som man har, men «Cold Response», eller en stor vinterøvelse, er noe man har prioritert de siste årene. Vi har også sagt at man vil arrangere de veldig store vinterøvelsene annet hvert år, fordi det er ressurskrevende å gjøre det.

Ola T. Lånke (KrF): Høsten 2008 var det ikke etablert systemer for å rapportere på målet om at det i perioden 2005–2008 skal foretas en vridning av driftsutgiftene fra logistikk til støttevirksomhet, til operativ virksomhet og styrkeproduksjon. Det sies riktignok at det først vil bli laget en oversikt i budsjettproposisjonen for 2010. Ser statsråden hvor uheldig det er at Stortinget på denne måten ikke får løpende informasjon om hvordan sentrale mål for omstillingen i forsvarssektoren blir realisert?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Jeg mener jo at vi løpende har orientert om de endringer som har skjedd i forhold til det som opprinnelig lå i de langtidsplanene vi har styrt etter. Det har vi rapportert om, spesielt i forbindelse med budsjettproposisjonene år for år. Det er den redegjørelsen jeg sendte komiteen før denne høringen.

Det er riktig som Riksrevisjonen sier, at det pr. i dag ikke er etablert et slikt system. Men den aller viktigste basisen for å ha et slikt system er at man har riktige økonomitall å rapportere på. Det mener vi at vi begynner å få på plass, fordi vi har innført et nytt økonomistyringssystem. Vi holder jo også på med et veldig stort og omfattende logistikksystem, som vil ta lengre tid. Men vi skal gjøre en skikkelig evaluering av måloppnåelsen når vi er ferdige med denne perioden, altså med 2008, og ha det med i budsjettproposisjonen for 2010.

Ola T. Lånke (KrF): Vi har jo forstått at man har vært kritisk til den metode – må man vel si – som Riksrevisjonen har arbeidet etter i forbindelse med denne undersøkelsen. Er det likevel slik at Riksrevisjonens rapport har ført til noen omlegginger, eller til at man har tatt seg ting ad notam underveis?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Jeg har lyst til å understreke at vi alltid leser Riksrevisjonens rapporter med stor interesse. Det er klart at det er viktig å se hvilke korrektinger vi kan gjøre for hele tiden å bli bedre på rapportering og på bevisstheten om akkurat dette med å snu – hvordan skal vi se at vi har snudd pengebruken fra drift og til operativ evne? Et eksempel på det er jo at vi har økt antall ansatte i Hæren. Vi har brukt 700 mill. kr mer på Hæren nå enn vi gjorde i 2006. Det har altså vært en oppbemanning i Hæren. De pengene er jo egentlig et veldig synlig bevis for det. Dette skal vi gjøre skikkelig. Det er klart at det er viktig når man har mål i en omstillingsperiode, at man har klart for seg hvordan situasjonen var før omstillingen, og hvordan den er etterpå, og kunne rapportere om det. Men det som jeg synes har vært viktig overfor Stortinget, har vært at vi har rapportert underveis når vi har gjort andre valg enn det som lå i selve langtidsproposisjonen. Spesielt har det gått på å se totaløkonomi fremfor å alene styre på årsverk.

Ola T. Lånke (KrF): Til slutt bare et spørsmål som gjelder FLO. Vi har vært innom FLO flere ganger her, og det er vel erkjent at FLO på en måte ikke har hatt tilstrekkelig avgrenset fokus til å kunne oppfylle de forventninger som har vært i de ulike forsvarsgrenene, så det skal jeg for så vidt la ligge.

Men det er én ting som jeg har merket meg av det som står i rapporten, og det er at det i noen grad har ført til at enkelte av forsvarsgrenene har benyttet seg av alternative leverandører eller selv etablert dublerende enheter i egen organisasjon når FLO ikke har vært i stand til å etterkomme de ønsker og behov man har hatt. Det står i rapporten at dette ikke synes å ha hatt noen særlig oppmerksomhet hos forsvarssjefen, til tross for at FLO har uttalt at dette har konsekvenser for materiellsikkerheten, bl.a. Det er også vist til som eksempel radioer i pansrede kjøretøyer i Afghanistan, osv. Jeg har lyst til å be forsvarssjefen om å kommentere dette.

Sverre Diesen: Det er ikke riktig at dette ikke har hatt oppmerksomhet hos meg. Men dette har i hovedsak forekommet innenfor sånne ting som personlig bekledding og utrustning, hvor forsyningssystemet ikke har evnet å imøtekomme etterspørselen i alle sammenhenger. Så har avdelingen tatt en snarvei og brukt driftsmidler for å anskaffe dette utstyret direkte fra – skal vi si – den type forretninger som selger militært overskuddsmateriell osv. Det er en helt uakseptabel måte å gjøre det på. Det er sånt som går så lenge det er en eller to avdelinger som finner på det, men i det øyeblikk alle gjør det, bryter selvfølgelig hele dette systemet sammen.

Nå er ikke materiellsikkerhet det største problemet når det gjelder ryggsekker og den type ting, men det er klart at hvis man skulle tenke seg at man begynte å handle våpen og andre ting på den måten, er det nokså uakseptabelt. Så dette er strammet inn. Dette er leveranseproblemer som har vært en følge av nettopp det faktum at FLOs kombinerte omstilling, hardt pådrag fra forsvarsgrenene og inn-

føringen av et nytt logistikksystem har skapt denne type utfordringer.

Ola T. Lånke (KrF): Rekker jeg et spørsmål til, leder?

Møteleiaren: Du har eit halvt minutt igjen.

Ola T. Lånke (KrF): Det går på at Forsvaret har fått bevilget færre midler enn forutsatt i langtidsperiodene, og dette har naturligvis konsekvenser for omstillingen i forsvarssektoren. Samtidig er ikke bevilgningene til investeringer brukt opp i det enkelte år. Til dels store beløp er overført. Hvordan vil statsråden forklare det?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Det var vel en av de tingene som jeg mente ikke var helt riktig fremstilt i rapporten. Det er riktig at vi ikke har brukt bevilgningene år for år, men igjen vil jeg gå tilbake til det store underskuddet i 2004, hvor man så drog ettertrykkelig i spakene i 2005. Jeg har veldig lyst til å si at egentlig var det en bragd at man klarte å komme i mål økonomisk når man hadde et overforbruk det ene året på over en milliard kr, at man klarte å gå i balanse og redusere driften veldig. Men det hadde sin pris. Det hadde bl.a. den prisen at det ble fullstendig frys på alle nye materiellanskaffelser. Og når nye materiellanskaffelser tar to til fire år i gjennomsnitt fra man begynner med fremskaffelsesløsning, til man har hatt kvalitetssikring og vært igjennom alle disse fasene som er nødvendig, er det klart at man ser ikke virkningen det ene året. Virkningene kom i 2006 og 2007. Da hadde vi mindreforbruk. Men vi fikk jo Stortingets samtykke til at bevilgningene kunne overføres år for år, og hadde man sett regnskapet for 2008, hadde man sett at vi har brukt opp materiellinvesteringsbudsjettet. Dette har også noe sammenheng med en del forsinkelser. Så det er bl.a. her det ikke blir helt riktig å se bildet bare i en del av perioden. Man må se hele perioden under ett for å få med seg det riktige bildet.

Møteleiaren: Då er tida overskriden.

Vi går til siste utspørjar, Rune J. Skjælaaen frå Senterpartiet, som har 10 minutt.

Rune J. Skjælaaen (Sp): Jeg skal ikke bruke alle ti minuttene.

For det første vil jeg takke for to gode redegjørelser, som for min del i hvert fall klarte opp ganske mye. Jeg har forstått hvor viktig det er at Stortinget følger opp de bevilgningene som ligger i langtidsplanen.

Det har vært nevnt flere ganger at kostnadsutviklingen innenfor forsvarssektoren er annerledes enn innenfor de andre sektorene i samfunnet. Kan enten forsvarsministeren eller forsvarssjefen si noe om hva som er forskjellen mellom kostnadsutviklingen innenfor denne sektoren og innenfor de øvrige sektorene? Det er det ene.

Det andre er at verden jo befinner seg i en finansiell krise. Spørsmålet er om dette også er noe som vil påvirke forsvarsindustrien? Når jeg spør om det, er det med

tanke på at kostnadsutviklingen innenfor denne sektoren ikke skal øke mer enn det den har gjort.

Sverre Diesen: Når det gjelder kostnadsutviklingen i forsvarssektoren, skal jeg ikke påstå hva den er sammenlignet med andre sektorer, men den ligger mellom 2 og 3 pst. pr. år over konsumprisindeksen. Årsaken til det er stort sett gjenanskaffelsesprisen på nytt militært materiell. På grunn av at man putter mer og bedre teknologi på hver plattform, hvert fly, hvert fartøy, hvert landstridssystem, får man en ytelsesforbedring, men man får også en kostnadsøkning. Så du kan si at gjenanskaffelsesverdien av Forsvarets materiellpark fordobles i faste kroner omtrent hvert 20. år. Det er ganske høyt, og det er også for å kunne kompensere for det at vi er avhengige av denne budsjettutviklingen.

Når det gjelder utsiktene fremover, tror jeg nok at denne teknologidrevne kostnadsutviklingen vil fortsette så lenge de store aktørene i dette markedet – USA og de øvrige stormakter – anser den operative gevinst ved å ha en «state-of-the-art»-teknologi som større enn den operative ulempe ved å måtte akseptere litt færre enheter. For det må man – det må alle. Så lenge de vurderer det sånn, vil denne utviklingen fortsette. Det vil være lenger enn vi kan henge med, for å si det sånn. Hvordan finanskrisen vil påvirke dette, er det litt tidlig å si, men det er av de ting som vi har en plan for å studere etter hvert som effektene av finanskrisen rulles ut – hvordan det vil påvirke Forsvaret og forsvarsbudsjettets kjøpekraft.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Hvis jeg bare kan si noe om det, er en av de tingene som påvirker dette, valutakursene og hvordan de vil bli. Og det er det jo vanskelig å spå om for fremtiden. Det vil sannsynligvis også påvirke forsvarssektoren internasjonalt. Det er som sagt ikke så veldig enkelt å spå, men valutakursene ser vi blir en utfordring.

Samtidig vil dette i enda større grad tvinge oss til mer flernasjonalt samarbeid, f.eks. innenfor NATO og nordisk samarbeid – det som de to forsvarssjefene i Sverige og Norge har tatt initiativ til – og også videreføre den type samarbeid.

Rune J. Skjælaaen (Sp): Takk for det, leder. Da har ikke jeg flere spørsmål.

Møteleiaren: Nei vel. Då er vi komne fram til at vi skal ha ca. 10 minutt med oppklarande spørsmål frå komiteens medlemmer.

Då gir eg først ordet til saksordføraren, Svein Roald Hansen.

Svein Roald Hansen (A): Takk for det, leder.

La meg først bare få gi en bemerkning til Per-Kristian Foss' merknad om at Forsvaret går veldig i forsvar i forhold til Riksrevisjonen. Vi får være glad de ikke gjør som Landbruksdepartementet og går til angrep!

Jeg har to spørsmål. Det ene er forsvarssjefens svar på spørsmål fra Per-Kristian Foss om når man kunne for-

vente en netto økning av operativ evne. Da var svaret: 2010–2011. Men da er spørsmålet: i forhold til når? For det er gjentatt flere ganger at i forhold til 2001 – hadde vi fortsatt da, hadde vi hatt et forsvar som stort sett hadde vært ubrukelig, eller ikke vært der. Så i forhold til når blir det økning?

Sverre Diesen: Det er i forhold til den siste årsrapporten som det er vist til, altså i forhold til denne perioden hvor forbedringene, som har gitt en merverdi, og materiellutskiftingene, som har gitt en forbigående minus, har ført til at den samlede effekten kan sies å ha vært stillstand de siste par årene. Jeg vil regne med at vi vil få en netto positiv effekt når vi kommer over i 2010–2011.

Svein Roald Hansen (A): Så var det det som det ble spurt om, denne utskiftingen. Jeg håper forsvarskomiteen har bedre innsikt enn denne komiteen i at det ikke er sånn at man seiler inn fregatten, og så overtar den for den gamle. Hvor lang tid tar det å gjøre en fregatt f.eks. operativ?

Sverre Diesen: Fra vi overtar fregatten fra verftet, går det jo først en ganske lang periode hvor FLO driver akseptanstester og den type ting før den igjen leveres over til Sjøforsvaret, som starter et taktisk oppøvningsprogram for besetningen. Og så vil det på et eller annet tidspunkt være slik at fregatten blir meldt klar. Da vil den også bli meldt betinget klar fordi vi fortsatt venter på hovedbestykningen, altså sjømålsmissilet fra Kongsberg. «Fridtjof Nansen» ble vel så vidt jeg husker, levert fra verftet i 2006, og den vil dra ut på sin første operative tokt nå i 2009. Så to til tre år er et rimelig anslag.

Møteleiaren: Då går vi vidare til Carl I. Hagen, deretter Per-Kristian Foss.

Carl I. Hagen (FrP): Et hovedspørsmål og to småspørsmål. Jeg tar dem alle sammen.

Først til det Rune Skjælaaen tok opp, om finanskrisen, som dere også har nevnt. Vil forsvarsministeren melde inn de muligheter Forsvaret har for å kunne bruke noen av de tusenvis av voksne arbeidsledige, og særlig kanskje unge mennesker, ved å øke antall vervede styrker og øke førstegangstjenesten, sett i relasjon til at dette sikkert kommer til å vare en del år? I stedet for at folk går på ledighetsstrygd, ville man kanskje kunne bruke en del flere mennesker i og med at man da bl.a. sparer ledighetstrygden. Tidligere har vi vært i en situasjon hvor det har vært mangel på arbeidskraft i alle andre sektorer. Nå er det snudd trill rundt, og det er grunn til å tro at dette kommer til å vare ganske mange år. Da er det også mulighet for at Forsvaret kan bidra i denne situasjonen. Jeg vil gjerne ha forsvarsministerens vurdering av dette.

Så sa forsvarsministeren at vi har flere vervede bataljoner i Hæren. Jeg er, som forsvarsminister og forsvarssjef, godt kjent med Telemark bataljon, men jeg er litt mindre kjent med de andre *vervede* bataljoner. Jeg snakker altså ikke om førstegangstjeneste, men om

vervede, som var det uttrykket forsvarsministeren brukte.

Det siste, til forsvarssjefen, som på mine spørsmål om Hauk og Skjold viste til at mye av det nye utstyret som gikk inn i Hauk, skulle brukes på Skjold, og derfor kunne man ikke kjøre dem samtidig. Så vidt jeg erindrer, hadde vi 14 Hauk-er og skal ha seks av Skjold. Da var det vel mulig å opprettholde åtte Hauk-er, for vi skulle vel ikke ha dobbelt sett av sensorer og sambandsutstyr og dette nye teknologiske utstyret på hvert av Skjold-fartøyene. Så man kunne kanskje beholdt noen Hauk-er, slik at vi i 2008 og 2009 faktisk hadde hatt noen MTB-er operative.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Hvis jeg skal begynne med spørsmålet om det å ta inn flere vernepliktige, så er det jo slik at det som Stortinget har sluttet seg til på dette området, er at man skal avpasse antall vernepliktige etter Forsvarets behov. Men vi vil jo hele tiden gjøre en vurdering av hvor mange vi tar inn til enhver tid. Så langt har ikke det vært en del av de tiltakspakkene som Regjeringen har vurdert. Men når det gjelder aktivitet generelt og Forsvarets virksomhet på disse festningene, har vi jo økt vedlikeholdet i inneværende år, som ett av tiltakene i forhold til i finanskrisen – det er direkte relatert til det. Men her må man hele tiden vurdere hvilke tiltak man skal sette inn, fordi Forsvaret har mange muligheter for det, ikke minst innenfor bygg og anlegg – hvis dette skal fortsette.

Så til bataljonene som er vervet. Det er riktig at Telemark bataljon nok er den mest kjente. Så har vi Etterrettingsbataljonen, som er en vervet bataljon, og så er det deler av Ingeniørbataljonen, Artilleribataljonen og ...

Sverre Diesen: Logistikkbataljonen.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Ja, deler av dem, ikke alt, men deler av dem. Det er en langt større andel vervede i dag enn det var tidligere.

Sverre Diesen: Når det gjelder MTB-ene, var det ikke alle Hauk-klassene som ble oppgradert, så det utstyret som var mest moderne, og som vi da fører over på Skjold-klassen, hadde vi bare i et mer begrenset antall. Jeg er ikke nå helt sikker på hvor mange Hauk vi oppgraderte, men det var altså ikke alle 14. Åtte tror jeg er et tall som er ganske nært. Men igjen, noe av problemet her var at vi ikke kunne ha omskolert, nettopp, som jeg nevnte, fordi det tar lang tid å trene opp en fartøysbesetning på et nytt fartøy og beherske hele systemet. Så vi hadde altså ikke både kunnet seile Hauk-ene og forberede innfasing av Skjold-klassen uten å foreta en dramatisk utvidelse av MTB-våpenets personellstamme, hvilket ikke bare er et økonomisk spørsmål, men et rekrutterings- og kompetansespørsmål, ikke minst i lys av at vi da hadde måttet sparke halvparten av dem når innfasingen var over og vi var nede igjen på det antall fartøyer vi skulle ha.

Møteleiaren: Då går ordet til Per-Kristian Foss, deretter Ola T. Lånke, som førebels er den siste som har teikna seg.

Per-Kristian Foss (H): To spørsmål om Heimevernet, fordi det jo faktisk også av Riksrevisjonen stadig nevnes på plussiden: Hva vil det si for Heimevernets operative evne at størstedelen av HV ikke skal øve i det hele tatt i 2009, tatt i betraktning at generalinspektøren sier at 17 øvingsdøgn er absolutt minimum for at avdelinger skal være brukbare? Betyr det at man nå utdanner avdelinger som ikke kan brukes i Heimevernet?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Nei, det betyr det ikke. Når vi er inne i år, vil de 5 000 innsatsstyrkene til Heimevernet, øve fullt ut, og alt befall vil øve. Så er det en omstilling i Heimevernet som følge av siste langtidsplan, en endring, som vil bli gjennomført i inneværende år. Men det er helt klart, som vi også sier i budsjettproposisjonen, at Heimevernet må tilbake på det øvingsnivået som er ønskelig og angitt, og forbedret, i 2010.

Per-Kristian Foss (H): Men betyr dette at Heimevernet totalt sett tilfredsstiller kravet til 17 øvingsdøgn, som generalinspektøren mener er minimum?

Sverre Diesen: 17 øvingsdøgn er Hæren. Heimevernet har aldri vært forutsatt å ha 17 øvingsdøgn i året. Den normale øvingsfrekvens for Heimevernet er seks–syv døgn for hovedtyngden, og så er det opp mot 25 for innsatsstyrken, men det er i hovedsak på frivillig basis hvem som vil være med der. Det er klart uheldig for Heimevernet at de får et år uten øvelse i 2009, men det er altså en av konsekvensene av den likviditetsutfordringen som jeg nevnte, som er en konsekvens av at det nå går et par år før finansiering av strukturen tar igjen kostnadene ved strukturen. Og den som skal bære hovedbyrden ved det gapet i 2009, er nettopp Heimevernet. Men det må vi altså prøve å fordele på en annen måte i 2010. Da er gapet litt mindre, men da må vi legge det et annet sted. For det vil være meget uheldig hvis Heimevernet blir utsatt for dette to år på rad. Men som sagt, normal øvingsmengde for Heimevernets øvrige oppsetninger i løpet av et år har vært og vil fortsette å være seks–syv døgn, og det er betydelig mindre enn 17. Men det reflekterer jo at Heimevernet også har vesentlig enklere oppgaver enn Hærens avdelinger har.

Per-Kristian Foss (H): Det skjønner jeg. Bare veldig kort: Vil dette ene året uten øvelser, selv om det bare er seks–syv døgn – jeg takker for den oppklaringen – kunne rettes opp i 2010?

Sverre Diesen: Ja, det vil det kunne gjøre. Til forskjell fra Hæren er jo Heimevernet fortsatt mobiliseringsbasert, og det betyr at heimevernsmannskapene står i avdelingene i 15 år, kanskje 20. Det betyr at fravær av øvelser ett år er uheldig. Men vi skal altså øve alt befall og alle spesialister, og håper på den måten å slå en bro over dette året og så løfte de menige mannskapene igjen i 2010.

Møteleiaren: Då er det Ola T. Lånke som har eit spørsmål.

Ola T. Lånke (KrF): Til slutt: En rimelig konklusjon, så vidt jeg ser det, etter denne høringen er at omstillingene fra 2002 til 2008 har blitt noe forsinket, altså resultatene har latt vente på seg litt og kommer etter hvert. Spørsmålet mitt er: Hvilke konsekvenser vil dette ha med tanke på nye omstillinger? For vi står vel overfor flere omstillinger i tiden framover, og hva har man eventuelt høstet av erfaringer med de utfordringene man har møtt i denne perioden, med tanke på framtiden?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Det som har vært den store utfordringen i denne perioden – i begge disse periodene – er at man har hatt innfasing av så mye nytt materiell innenfor alle forsvarsgrenene, og det er spesielt i forhold til innfasing av materiell at det har vært forsinkelser, som har ført til en noe redusert operativ evne i perioden. Når det gjelder de omstillingene vi nå har foran oss i forbindelse med den nye langtidsplanen, går jo det mer på basestrukturelle tiltak, f.eks. opprettelse av et nytt FOH, nedlegging av FOHK, LDKN og oppretting av et nytt FOH, og her er man i rute på de organisatoriske omstillingene som gjøres i denne perioden. Så det er mer det at vi har gjort mange ting på en gang innenfor alle forsvarsgrenene som har hatt innvirkning, at det ikke bare har vært én, men egentlig mer eller mindre alle som har gjort store materiellinvesteringer, eller hatt oppgradering av materiell, som også har hatt stor innvirkning – vingeskift på Orion-fly f.eks., som har gitt oss mindre mulighet til å fly Orion enn det som har vært ønskelig. Men innenfor forsvarssektoren er det egentlig ikke uvanlig med forsinkelser i leveranser. Slik har det vært, og slik kommer det sikkert også til å være i fremtiden. Men samtidig er det en avveining man må gjøre. Ønsker man å ha nye fregatter, må man gjøre den investeringen og også være villig til å ta den svekkelsen i den perioden. Og det er jo det forsvarssjefen sier, at det er noe man tar høyde for, og så håper man selvfølgelig også i fremtiden på at det gapet skal bli så lite som mulig.

Ola T. Lånke (KrF): Så denne svekkelsen berører egentlig ikke nye omstillinger som man har planlagt?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Vi legger til grunn status i materialanskaffelsene nå. Vi skal jo anskaffe nye kampfly, men det er en prosess som går over lang tid, og som vil vare, hvor innfasingen vil skje i slutten av neste tiårsperiode.

Vi har et ubåtprogram som skal på oppgradering. Hvis vi skal ha nye ubåter, vil det skje fra 2020.

Så på de store områdene er det de store anskaffelsene, som egentlig er hele infrastrukturen, og da er det jo spesielt synlig i Sjøforsvaret, for de foregår nå.

Når det gjelder de nye transportflyene, for det har ikke vært nevnt, er de under innfasing, og det er ikke noen forsinkelser på det. Vi fikk det levert i november, da vi skulle. Vi får de neste i april/mai i år, og vi får de to siste i 2010, og det er en enormt viktig kapasitet for Forsvaret totalt sett.

Møteleiaren: Møteleiaren er veldig snill i dag, så han tillèt eitt spørsmål til frå Carl I. Hagen. Ver så god.

Carl I. Hagen (FrP): Statsråden sa at vi skulle trekke ut våre spesialstyrker i Afghanistan 1. oktober. Betyr det at det er utelukka, hvis vi får anmodningar, som det hagler av – i hvert fall i media – om forlengelse og flere styrker til Afghanistan, å fornye det etter 1. oktober? Er det ikke slik at det også vil være et helt klart behov for flere vervede soldater hvis man stiller opp med finansieringsmidler for det?

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Når det gjelder spesialstyrkene, er jo komiteen kjent med at vi har hatt spesialstyrker i 18 måneder sammenhengende, og det er en kjempestor belastning for en enhet som tross alt er noe begrenset. Selv om de har hatt en stor økning i antall, er de begrenset i antall. Og vi er nødt til å trekke de spesialstyrkene hjem nå, i hvert fall for en periode.

Når det gjelder nye anmodninger fremover, vil man jo alltid måtte vurdere det. Men her er det også en balanse i forhold til hva vi kan klare.

Jeg vil også referere til min nederlandske kollega, som har en base i Uruzgan, i Afghanistan, og som sier at de kan ikke klare å være ledersasjon for den basen etter 2010. Det har de ikke kapasitet til. Så selv andre land, som har mye større forsvar enn oss, har ikke mulighet for å stå ubegrenset over tid. Men vi kan kanskje stille opp med andre kapasiteter, og det vil vi vurdere til enhver tid.

Jeg kan jo nevne nå at vi får f.eks. nye transportfly, og så får man gjøre en vurdering av om de skal brukes en eller annen gang fremover.

Møteleiaren: Då er vi komne nesten til vegs ende, så då får statsråden og forsvarssjefen høve til å oppsummere, dersom dei ønskjer det. Dei har til saman 10 minutt til rådighet.

Sverre Diesen: La meg bare kommentere to ting av det som har vært oppe. Først dette med øvingsdøgn. Som sagt, øvingsdøgn representerer altså en kvantifiserbar del av øvingsbegrepet, men er samtidig avgrenset. Jeg vil ikke legge skjul på at jeg deler Generalinspektøren for Hærens bekymring for at 17 øvingsdøgn i gjennomsnitt er for lite, men det er da i forhold til den feltmessige hardførhet og evnen til å leve og operere under feltmessige forhold og utføre de gjøremål som man ellers lærer inn under garnisonsforhold. Det er det en ambisjon å øke, det er vi helt nødt til å øke, og det kommer vi også til å gjøre.

Men det er altså en stor spredning. Hærens jegerkommando hadde i fjor 54 øvingsdøgn, mens brigadens militærpoliti var nede i 8. Så spredningen sier kanskje vel så mye som gjennomsnittstallet, da tilpasset avdelings karakter, oppgaver og avhengighet av nettopp denne feltmessige hardførheten.

Når det gjelder framtidig omstilling, tror jeg det er veldig viktig at vi skiller mellom modernisering av den operative strukturen og den reorganisering eller relokalisering av den, skal vi si, fredsmessige driften, altså garnisoner,

hovedkvarterer, alle disse tingene som vanligvis får større oppmerksomhet.

Vi vil alltid ha et behov for å modernisere den operative strukturen jevnlig med nytt materiell og det som følger med nytt materiell. Hvis vi derimot skal unngå disse litt opprivende prosessene knyttet til flytting av leirer, flytting av hovedkvarter og den type ting, så er det én ting som er svært viktig, og det er nettopp at forsvarsbudsjettens kjøpekraft bibeholdes. Nettopp fordi vi da har investert i en eller annen basestruktur, en eller annen infrastruktur, så taper vi kjøpekraft, og så viser det seg altså at vi er ute av stand til å sitte med dette. For så lenge vi er et sted, må vi jo følge bestemmelser og lover og regler fra arbeidstilsyn, helse-, miljø- og sikkerhetsbestemmelser og andre ting, og det er det som utløser disse meget skadelige omdømmesakene – at ikke før har vi modernisert et sted, så skal vi flytte derifra. Det er, som sagt, nettopp konsekvensen av en kjøpekraftutvikling som ikke holder følge. Da blir det sånn at det vi hadde råd til i går, det har vi ikke lenger råd til i morgen, og så får vi disse sakene som er meget uheldige, og som vi er de første til å beklage.

Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen: Jeg har lyst til å understreke nok en gang at den omstillingen som har foregått, har vært helt nødvendig. Alternativet ville vært, som tidligere forsvarsminister Godal sa for forrige periode, at det ville blitt en dyp og vedvarende krise.

Det har vært mye fokus på når den operative evnen vil bli bedre, eller når vi kan måle det, og jeg håper at vi i hvert fall har klart å svare på at den kontinuerlig vil bli bedre når nytt materiell fases inn, og også i denne langtidsplanen.

Hvis vi har hatt en svekkelse, har det hovedsakelig vært på bakgrunn av forsinkelser. For det er faktisk slik at i den forrige langtidsplanperioden, fra 2005–2008, hadde vi en oppfylling av budsjettet på 98 pst. av det som lå i langtidsplanen. Det er, i hvert fall for de tallene jeg har sett på bakover, den beste måloppnåelsen økonomisk sett. Så har vi, som sagt, hatt en del forsinkelser som selvfølgelig har gitt oss noen svekkelser underveis, men vi kunne ikke valgt dem bort, for den fornyelsen som har vært av materiellet i Forsvaret, har vært helt nødvendig.

Jeg har igjen bare lyst til å si at hadde man sett hele perioden under ett, ville nok bildet blitt noe annerledes. På sikt vil jo også beslutningen om nye kampfly være viktig for kampflyvåpenet vårt, selv om vi pr. i dag – som forsvarssjefen redegjorde veldig grundig for – har et helt annet kampflyvåpen enn vi hadde rundt år 2000.

Så har jeg lyst til å si at når vi snakker om øvingsdøgn, kommer «Cold Response», hvor store deler av Forsvaret øver, i tillegg til de øvingsdøgnene som det har vært fokus på her, altså disse måldøgnene, som har vært 17 døgn, og store deler av Hæren er med på «Cold Response».

Så har jeg bare helt til slutt lyst til å si at vi selvfølgelig ikke går til angrep på Riksrevisjonens rapport som helhet, for det er faktisk – som jeg også sa – bra at Riksrevisjonen gjennomfører denne type forvaltningsrevisjon. Det er bra at offentlig sektor blir sett skikkelig i kortene når man driver med store omstillinger, og Forsvaret forvalter store

midler i forhold til samfunnets ressurser. Så det skal vi ta lærdom av, og det er viktig.

Men det som jeg har påpekt både overfor Riksrevisjonen og også her i dag, er at jeg tror at bildet – det mener jeg helt klart – hadde vært noe annerledes hvis man hadde fått med hele perioden. Vi skal jobbe med den rapporten som Stortinget skal få, når det gjelder oppnåelsen av det som har skjedd i omstillingsperioden. Den kommer i forbindelse med budsjettproposisjonen for 2010. Derfor har jeg også påpekt at det ikke er et problem at Forsvaret innfører nytt materiell. Det er en del av den moderniseringen som er helt nødvendig.

Møteleieren: Tusen takk skal de ha, både to. Det kjem sikkert til å bli til stor hjelp for oss når vi skal gå vidare. Målsetjinga vår er jo å kunne leggje fram denne saka før påske. Om vi klarer det, får jo tida vise. Men det kunne ha vore ønskjeleg, viss det var mogleg for statsråden, å få oversendt denne årsrapporten frå forsvarssjefen for 2008, sånn at vi iallfall kunne få han og bruke han i arbeidet vårt før vi legg fram denne innstillinga. Det ville vore fint.

Så igjen: Tusen hjarteleg takk for dette. Dermed er høyringa ferdig.

Høyringa slutt kl. 13.11.
