



Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Vår referanse
2021/65-1

Dato
10.12.2021

Rapport etter tilsyn 21.–22. september 2021

1 INNLEDNING

Den 21. og 22. september d.å. gjennomførte Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret («Ombudsnemnda» eller «nemnda» heretter) tilsyn i Setermoen og Rusta leir. Her holder blant annet flere store bataljoner i Hæren til, i tillegg til Hærstaben og Brigadestaben.

Tilsynet bestod i et møte mellom Ombudsnemnda og sjef Hæren. Videre bestod tilsynet i at nemnda fikk en presentasjon om forvaltningen av Setermoen leir, herunder av Setermoen skytefelt og av idrettstjenesten. Nemnda mottok også presentasjoner om og fra Artilleribataljonen, Panserbataljonen og Militærpolitikompagniet, herunder sistnevntes hundetropp, og besøkte Nasjonalt landoperativsenter.

2 OMBUDSNEMNDAS OBSERVASJONER OG MOTTATTE OPPLYSNINGER UNDER TILSYNET

2.1 «Funksjonelt fravær»

- 2.1.1 «Funksjonelt fravær» innebærer at personell i små eller større enheter i Forsvaret ikke er til stede for å ta seg av sin funksjon og gjøre sitt sett med arbeidsoppgaver i sin avdeling. Fraværet skyldes oppdrag i utenlandstjeneste, kurs eller utdanning. I tillegg kommer normalt fravær i arbeidslivet i form av sykdom og permisjoner.
- 2.1.2 Med unntak av lengre sykdom og fødselspermisjoner, mangler avdelingene økonomi eller årsverk til å erstatte personell i stilling.
- 2.1.3 Når antall årsverk er kuttet nokså drastisk i eksisterende kapasiteter, oppgavene er de samme eller økende og nye avdelinger skal opprettes, samsvarer ikke antall årsverk med arbeidsbelastningen. Personell involvert i tilsynet gjør gjeldende at «funksjonelt fravær» kommer som en ytterligere belastning på en allerede presset struktur.
- 2.1.4 Avhengig av hvilke stillinger man har fravær i, må avdelingen vurdere enten å midlertidig beordre personell fra egen avdeling inn i stillingen eller å la stillingen og funksjonen stå tom. Konsekvensen er at man fyller funksjoner med personell som ikke har den nødvendige erfaring og utdanning, og at disse forlater en stilling og funksjon som ikke blir erstattet.

- 2.1.5 Personell som var involvert i tilsynet opplever et økende press på intereffektivisering, og forteller at det ikke finnes andre kortsiktige innsparingstiltak enn å kutte i øvingsaktivitet. Hvert av de siste årene er omkring 1/3 av øvingsaktiviteten kuttet, med begrunnelse i krav til intereffektivisering. Personellet peker på at det nettopp er gjennom øving og trening man kunne kompensert for kortvarig utdanning og manglende erfaringsoverføring.
- 2.1.6 Problemstillingen om «funksjonelt fravær» knytter blant annet an til utdanningsreformen, som ble besluttet i langtidsplanen for 2017–2020. Ombudsnemnda er opplyst om at det er en direkte konsekvens av denne reformen at all utdanning skal skje mens vedkommende elev fortsatt innehar en stilling i operativ struktur.
- 2.1.7 Ifølge personell som var involvert i tilsynet er det ikke tvilsomt at utdanningsreformen gir en økonomisk gevinst, men prisen man betaler for dette er skjult. Inntrykket er at kostnaden helt enkelt er flyttet fra utdanningsinstitusjoner til operative avdelinger. Den økonomiske kostnaden blir lavere, men fraværet fra operativ avdeling medfører en kostnad som ikke er økonomisk. Kostnaden kommer i form av at personellet ikke er i stilling, eller at funksjoner blir bemannet av ung og uerfarent personell.
- 2.1.8 Personell som var involvert i tilsynet fremhever for Ombudsnemnda at «funksjonelt fravær» går ut over sikkerheten til personellet.

Nemnda fikk situasjonen oppsummert slik (sitat):

«At vi har lagførere uten formell vinterutdanning, manglende øvingsaktivitet vinterstid og som kan bli satt til å lede lag i ti dagers NATO-øvelser vinterstid, er rett og slett direkte farlig.»

«Kombinasjonen av funksjonelt fravær, manglende erfaring på spesialistbefalet, manglende kunnskap og evne til å lede risikofylt aktivitet hos offiserene, samt kutt i øvingsaktiviteten som skulle bygd kompetanse lag på lag, gjør at vi styrer mot en ny dødsulykke.»

2.2 Stressnivået for hundene på kennel i Rusta leir

- 2.2.1 Kennelen i Rusta leir er nokså liten av størrelse med tanke på å betjene 12–15 kennelplasser. De 12 plassene som står på rad utendørs, er ifølge avdelingen mindre enn hva Forsvaret selv har fastsatt i reglement for oppstalling av tjenestehunder.
- 2.2.2 Avdelingen fremhever hundenes stressnivå som den fremste utfordringen ved kennelen, som skyldes plassmangel og lite gjennomtenkt eller midlertidig utforming. Stressnivået går ut over hundenes velferd, og kan også få operative konsekvenser i form av at hunder må tas ut av tjeneste.

- 2.2.3 Som et eksempel på hvor trange kennelbåsene er, i kombinasjon med høyt stressnivå, fortalte avdelingen om en schæfer på seks år der de har måttet kupere hundens hale i to omganger. Grunnen til det er at hundene løper rundt i ring – de spinner – når de blir stresset. Denne schæferen spant så mye og så iherdig at halen fikk et sår som ikke grodde.

2.3 Eiendom, bygg og anlegg («EBA»)

- 2.3.1 I Setermoen leir besøkte Ombudsnemnda kaserne «Troms» og kaserne «Senja». I begge kaserner er det lagerrom som Panserbataljonen har valgt å stenge av for personellet, på grunn av fukt, mugg og lukt; de foresatte er redde for at rommet er helseskadelig for personellet.
- 2.3.2 Den tilgjengelige forlegningsmassen for personell i førstegangstjeneste ved Etterretningsbataljonen og Panserbataljonen anses for å være av en slik forfatning at foresatte ikke føler seg trygge på at det er helsemessig forsvarlig for soldatene å bo der i et år.
- 2.3.3 Personell som var involvert i tilsynet forteller om mangelfulle vaske- og vedlikeholdsfasiliteter for kjøretøy. Det er omkring 600 kjøretøy i Setermoen leir og én vaskehall – med tre løp. Vaskehallen er etter det opplyste ikke utformet på en hensiktsmessig måte, med tanke på behovet som oppstår etter store øvelser.
- 2.3.4 Utfordringen knyttet til adekvate vaske- og vedlikeholdsfasiliteter for kjøretøy går også ut over arbeidsmiljøet til personellet, som må stå utendørs eller i kalde garasjer med bøtte og klut. Videre har manglende vaskefasiliteter en side til miljøet. Personellet vasker kjøretøyene på steder som ikke er klarert for dette, i og med at det ikke bare er vann som skal renne vekk, men også drivstoff, olje, fett og smøremidler.
- 2.3.5 Kutt i kvadratmeter hos Forsvarsbygg gjør etter det opplyste at de operative avdelingene må bruke atskillige driftsmidler på å leie sivil infrastruktur, herunder å leie tilbake infrastruktur som har vært på Forsvarets hånd tidligere. (Det gjør seg for eksempel gjeldende i forbindelse med kursvirksomhet i Bjerkvik og på Ørland.) Kutt i kvadratmeter har medført ytterligere press på manglende infrastruktur ved stor alliert trening og utfordringer i å håndtere koronapandemien.
- 2.3.6 Ifølge langtidsplanen for forsvarssektoren, Prop. 14 S (2020–2021), skal antallet personell vokse betydelig i årene frem mot 2028. Det hersker usikkerhet blant personell som var involvert i tilsynet om hvorvidt det er satt av adekvate EBA-ressurser til å møte den fremtidige personellstrukturen i Forsvaret.

3 OMBUDSNEMNDAS OPPFATNING

3.1 «Funksjonelt fravær»

- 3.1.1 Etter Ombudsnemndas oppfatning krever fenomenet «funksjonelt fravær», slik det er fremstilt for nemnda under tilsynet, rask og effektiv handling fra politiske og militære myndigheter. Nemnda er bekymret for personellet's sikkerhet.
- 3.1.2 Ombudsnemnda er kjent med at det også forekommer «funksjonelt fravær» eller tilsvarende i det sivile arbeidsliv. Etter nemndas oppfatning kan dette som en hovedregel ikke sammenlignes med fravær i Forsvaret. Forsvarets virksomhet er mer risikoutsatt enn de fleste virksomheter.
- 3.1.3 Sammenhengen mellom personellet's erfaring og personellet's sikkerhet er godt kjent. Som et eksempel vil Ombudsnemnda trekke frem en dom fra Hålogaland lagmannsrett, avsagt i 2004. Dommen (LH-2004-62117) handler om en drukningsulykke. En 24-årig midlertidig løytnant stod tiltalt for brudd på sikkerhetsbestemmelsene i forbindelse med en øvelse. Han ble frifunnet i lagmannsretten, blant annet på grunn av manglende erfaring. Om dette skriver lagmannsretten:

«Forsvaret satte kort tid etter ulykken ned en undersøkelseskommisjon til blant annet å bringe på det rene hendelsesforløpet og årsaken til dødsfallet. Den konkluderte i sin rapport med at en rekke sikkerhetsbestemmelser var brutt. Kommisjonen påpekte i tillegg en rekke uheldige forhold i kompaniet, blant annet stort arbeidspress og mange oppgaver på unge befalingsmenn, og manglende erfaring og kompetanse i avdelingen for å gjennomføre slike øvelser uten en nøye oppfølging fra overordnet nivå, spesielt med sikte på sikkerheten.»

[...]

«Det er fra aktoratets side fremholdt at [tiltalte] kunne ha nektet beordringen eller avlyst øvelsen. Ut fra den generelle holdning til beordringer og pålagte oppgaver som er avdekket i Forsvaret under bevisføringen for lagmannsretten – hvor det er og må være kultur for å gjennomføre de oppgaver man er satt til – og hensett til [tiltaltes] manglende erfaring, fremstår imidlertid disse alternativene som lite realistiske.»

3.2 Kennelen i Rusta leir

- 3.2.1 Ombudsnemnda anbefaler at militære myndigheter følger opp og vurderer forholdene ved kennelen i Rusta leir, med utgangspunkt i punkt 2.2 ovenfor.
- 3.2.2 Ombudsnemnda er kjent med en intern inspeksjon gjennomført ved kennelen i Rusta leir juni 2021, som tok utgangspunkt i en inspeksjon av kennelen i Rena leir. Den interne inspeksjonens funn og anbefalinger foreligger i et internt notat.

3.3 Eiendom, bygg og anlegg («EBA»)

- 3.3.1 Ombudsnemnda synes det er bekymringsverdig at det finnes potensielt helseskadelige personellforlegninger og bygninger – eller mangel på adekvate bygninger – i Forsvaret, som nemnda har erfart under tilsynet. Ser man på personell i førstegangstjeneste spesielt, synes nemnda at situasjonen bryter med kjernen i vernepliktsinstituttet, nemlig at denne personellgruppen har en straffsanksjonert plikt til å oppholde seg der Staten v/Forsvaret plasserer dem.
- 3.3.2 Ombudsnemnda er kjent med rapporter om EBA-forholdene på Setermoen fra Bedriftshelsetjenesten (datert 15. mars 2020 – skal være 2021), fra Forsvarsbygg (datert 31. mars 2021 – ser ut til å gjelde flere leire/baser enn Setermoen) og fra Tillitsvalgtordningen, som etter det opplyste vil bli ferdigstilt og avgitt i løpet av desember i år. Sistnevnte rapport omhandler boforholdene til personell i førstegangstjeneste og dekker på det nærmeste hele Forsvaret. Rapporten inneholder en matrise fordelt på de ulike tjenestestedene. I matrisen er det anført konkrete avvik for helse, miljø og sikkerhet.

Nemnda avventer utfallet og oppfølgingen av dette arbeidet, men vil likevel fremheve følgende bemerkning fra Forsvarsbygg i nevnte rapport fra mars i år, som står under overskriften «Generell status på porteføljen til vernepliktige mannskaper»:

«FB vurderer dog at standarden er akseptabel i forhold til hva en kan forvente med tanke på byggenes alder og midler som allokeres til byggene gjennom verdibevaring og fornyelse.»

Nemnda har forståelse for at Forsvarsbyggs arbeid foregår innenfor rammene av midlene de blir tildelt. Uten å legge for mye i dette sitatet alene, synes nemnda likevel at det tyder på et uheldig perspektiv. Etter nemndas oppfatning må EBA-standardens måles mot hvordan standarden *bør* være, ikke hvordan den *er*, når de ansvarlige politiske og militære myndigheter skal ta stilling til om forholdene er gode nok for personellet.

- 3.3.3 Ombudsnemnda anbefaler at politiske og militære myndigheter forsikrer seg om at bygningsmassen på Setermoen holder adekvat standard for personellet. I dette ligger det en forventning fra nemnda om at det i Forsvaret ikke skal finnes helseskadelige oppholdsrom.

For Ombudsnemnda



Roald Linaker
forsvarsombud

Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Deres ref.:

2021/65-4

Vår ref.:

2021/2225-5/FD V 2/HETH

Dato:

12.01.2022

Forsvarsdepartementets uttalelse til to tilsynsrapporter oversendt i 2021

Forsvarsdepartementet (FD) viser til brev av 10. desember vedlagt to tilsynsrapporter fra tilsyn gjennomført på Setermoen og Rusta leir 21. – 22. september 2021 og KNM Harald Haarfarge 15. – 16. november 2021. Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret viser til lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret § 4 femte ledd der det står at rapport om tilsyn bør forelegges FD til uttalelse før den offentliggjøres i en ugradert versjon.

FD har forelagt Forsvaret ved Forsvarsstaben (FST) tilsynsrapportene og bedt om etatens innspill på hvert av punktene i rapportene.

Funksjonelt fravær

Utfordringer med funksjonelt fravær i forbindelse med utdanning, kursing og andre typer fravær er kjent. FST har understreket overfor FD at Forsvaret har fokus på å minimere risiko som følge av funksjonelt fravær, gjennom at oppdrag til enkelte driftsenheter sees i sammenheng med tildelte ressurser og at risiko kartlegges på ulike nivåer. Forsvaret har opplyst om at det vil være et fortsatt fokus på dette i Forsvarets planarbeid. Det er likevel den enkelte avdelingssjefs ansvar å legge opp tjenesten slik at helse, miljø og sikkerhet ivaretas, og at aktiviteten legges på et forsvarlig nivå.

FD merker seg at tilsynsrapportene viser til utdanningsreformen (URE) som hovedkilden til funksjonelt fravær. Det kan være indikatorer på at endringene av utdanningssystemet har bidratt til å øke det funksjonelle fraværet i avdelingene, men FD anser at denne utfordringen er mer sammensatt og kan ha flere årsaker. Dette følges opp videre under departementets evaluering av utdanningsreformen.

FD fortsetter å følge opp Forsvaret gjennom etatsstyringen hvor Forsvaret blant annet er gitt i oppdrag å rapportere umiddelbart om vesentlig risiko og avvik fra etatens mål og oppgaver, slik de fremkommer av tildelingsbrev og av Forsvarets instruks. FD stiller seg videre bak Forsvarets fokus på balanse mellom oppdrag og tildelte ressurser.

Presset personellstruktur

Både Hurdalsplattformen og langtidsplanen for Forsvaret legger til grunn en personelløkning i Forsvaret de kommende årene. Det er en forutsetning at denne økingen i all hovedsak skal skje i den operative strukturen. FD forventer at dette bidrar til å skape mer stabilitet i

Postadresse:
Postboks 8126 Dep.
0032 Oslo

E-postadresse:
postmottak@fd.dep.no

Kontoradresse:
Glacisgata 1
Oslo

Webside:
www.regjeringen.no/fd

Telefon:
23 09 80 00

Org.nr.:
972 417 823

Saksbehandler:
førstekonsulent Henrik Izzet Thommesen
Seksj for iverksetting og styring av personell- og kompetansepolitikk

forholdet mellom tilgjengelig personell og arbeidsoppgaver. I tillegg vil FD vise til ordning for militært tilsatte (OMT) og innføringen av spesialister (befal, grenaderer og konstabler) som personellkategori. Et mål for de kommende årene er en styrket spesialistsøyle hva gjelder volum, utdanning og erfaring.

Pensjon og særaldersgrense

Som en oppfølging av at plikten til å fratre ved særaldersgrense ble fjernet for øvrige yrkesgrupper våren 2021, har FD hatt på høring et forslag om at dette skal gjøres gjeldende også for militært tilsatte med særaldersgrense på 60 år. Regjeringen er i Hurdalsplattformen tydelig på at fratreplikten skal gjeninnføres for øvrige yrkesgrupper og at partene i arbeidslivet skal fremforhandle ny særalderspensjon. Dette innebærer at eventuelle endringer i særaldersgrenser for militært tilsatte er satt i bero i påvente av den sentrale prosessen.

Pensjon og lønnstillegg (bl.a. øvingstillegg) er temaer som blir omhandlet i prosjektet FD leder knyttet til lønn- og insentiver, i samarbeid med etatene og arbeidstakerorganisasjonene. Godt samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene og de ansatte er en forutsetning for at dette arbeidet blir vellykket.

Stressnivå for hundene på kennel i Rusta leir

Forsvaret uttaler at: «Militærpolitikompagniet Brigade Nord startet arbeidet i sommer med å utbedre forholdene for hundene. Avdelingen er i dialog med brigadeveterinær og logistikk- og økonomiseksjonene i brigaden, og skal ha møter med disse i januar 2022, for å se på tiltak på kortere og lengre sikt, med tanke på å utbedre EBA for ansatte, vernepliktige, og hunder. Avdelingssjefen har allerede besluttet å redusere antall hunder med to, og øke antall vernepliktige hunderøkttere med to. Dette for å ha bedre plass, og mindre stress på hunder og røkttere. FST opplever at avdelingen er proaktiv og har en god plan for å forbedre forholdene.» FD anser at Forsvaret tar problemstillingen på alvor og jobber godt for å finne akseptable løsninger. FD forventer at dette arbeidet videreføres.

Personellrelatert eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Forsvarsbygg (FB) registrerer status og utvikling av tilstanden til sektorens bygningsmasse kontinuerlig og avgir årlige tilstandsanalyserapporter til FD. Disse viser nå at tilstanden til sektorens bygningsmasse har hatt en negativ utvikling over flere år, på grunn av manglende vedlikehold av EBA. Tilgjengelige midler til EBA prioriteres benyttet der de gir størst effekt for Forsvaret. Prioriteringen foregår i samråd mellom FB og Forsvaret. Lav prioritet kan ha hatt en negativ effekt på tilstanden til øvrige deler av bygningsmassen, herunder personellrelatert EBA. Det er øremerket 40 mill. kroner i 2022 til ekstraordinært vedlikehold av personellrelatert EBA. Videre vurderes ytterligere behov for å øke verdibevaringen av sektorens EBA. En av hovedoppgavene til FB er å forvalte og utvikle EBA i tråd med gode forvaltningsmessige prinsipper slik at lover og forskrifter og gitte tillatelser overholdes.

FST har i 2021 nedsatt en gruppe, med deltakelse fra FB, som skal arbeide spesifikt med personellrelatert EBA. Resultatet fra arbeidsgruppen har medført omprioritering av tiltak rettet mot personellrelatert EBA i vedlikeholdsplanen. Personellrelatert EBA er et fokusområde også videre utover 2022, og Forsvaret har understreket overfor FD at Forsvaret og FBs tette samarbeid vedrørende personellrelatert EBA vil videreføres i det kommende året.

FB har lukket, eller er i prosess med å lukke disse avvikene påpekt i rapportene. I tillegg er det for de nevnte lokasjonene i tilsynsrapporten, prosjekter på investeringsplanen som vil heve standarden og ivareta planlagt personelløkning.

Nærkamptrening

FD har forelagt Forsvaret nemndas tilsyn og kommentarer vedrørende nærkamptrening ved de besøkte avdelingene. Forsvaret har svart følgende: «Nærkamptrening inngår i rekruttutdanningen med 15 timer grunnleggende opplæring. Fagplanen gir føringer på hvilket materiell som skal være tilgjengelig under slik trening. Det er per i dag ingen rammeavtale for innkjøp av likt materiell for nærkamptjeneste. Dette medfører at avdelingene kjøper utstyr lokalt, og av forskjellig kvalitet, men godt nok til å gjennomføre nærkamptrening. Det er opp til hver enkelt avdeling å disponere adekvat bygningsmasse for å kunne gjennomføre nærkamptrening. Hæren har fagansvaret for nærkamptjeneste, men på grunn av stor personellrotasjon, har man ikke hatt kapasitet til å koordinere eller følge opp eventuelle rammeavtaler. For å få en enhetlig materielltype i faget nærkamptrening skal det derfor vurderes nærmere om, og hvordan, en slik rammeavtale bør fremforhandles. Hæren som fagansvarlig vil derfor få i oppdrag å gi en anbefaling på videre arbeid, slik at kravene blir hensiktsmessige for en enhetlig utdanning, og samtidig innenfor realistiske ressursrammer.»

Angående spørsmål vedr. sitat på side 5 i rapport om tilsynet 21. – 22. september vurderer departementet det slik at sitatet kan offentliggjøres.

FD tar rapportene fra ombudsnemnda til etterretning, og konstaterer at Forsvaret arbeider proaktivt med flere av punktene i rapportene. Temaene som ombudsnemnda har løftet i sine tilsynsrapporter er i hovedsak kjente tema. Departementet vil spesielt trekke frem EBA som et område som har blitt gitt større oppmerksomhet den senere tiden og hvor det arbeides aktivt for å finne løsninger og legge til rette for at etatene kan gjøre utbedringer. Som nevnt over er det øremerket 40 mil. kroner til vedlikehold av den personellrelaterte EBA-strukturen. FD lytter også til, og er i aktiv dialog med, Tillitsvalgtordningen i Forsvaret om disse sakene.

Med hilsen

Kjersti C. Klæboe (e.f.)
ekspedisjonssjef

Victoria Lossius Allum
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Kopi til:
Forsvarsstaben