



Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Vår referanse
2023/6-8

Dato
13.07.2023

Rapport etter tilsyn 25.–26. april 2023

1 INNLEDNING

- (1) Den 25. og 26. april 2023 gjennomførte Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret tilsyn i Rena leir.
- (2) Tilsynet var meldt, se vedlegg 1, og fulgte et program som Ombudsnemnda og møtepartnerne var enige om på forhånd, se vedlegg 2, skjønt programpostene med Forsvarets spesialstyrker v/Forsvarets spesialkommando måtte utgå.

2 ET UTVALG AV OMBUDSNEMNDAS OBSERVASJONER OG MOTTATTE OPPLYSNINGER UNDER TILSYNET

2.1 Sjef Hærens våpenskole (HVS)

2.1.1 Om HVS og betraktninger om «funksjonelt fravær»

- (3) Sjef HVS fremhevet for Ombudsnemnda at våpenskolen utgjør omkring 3 % av Forsvarets budsjett og er, som utdanningsinstitusjon, en betydelig bidragsyter for den operative effekten til de øvrige 97 % av budsjettet.
- (4) Når det gjelder personellstrukturen, mener sjef HVS at «funksjonelt fravær» og personell som mangler formalkompetanse i midlertidige stillinger, er en tydelig trend i Forsvaret. De omkring 100 elevene ved lagførerskolen, HVS, er borte fra sine stillinger i sine respektive avdelinger mens de utdanner seg ved HVS.

2.1.2 Om lederutdanningen i Forsvaret i dag

- (5) Om utdanningen av befal og offiserer i Forsvaret i dag, uttalte sjef HVS:

«Å bli en god leder krever modning. Det er en dannelse. Det kan ikke læres fra skolebenken alene. Det tar rett og slett tid, og er et resultat av teori, verdier, praksis, påvirkning fra omgivelsene og justering fra foresatte. Vi må være bevisst på dette og ikke kompromisse på lederutdanning og lederutvikling.»

«Troppssjefene er mer på kontoret enn jeg var. Det er ikke bra, tror jeg. Det er et langt større press på lederne i egenskap av linjelederrollen til selv å ta seg av papirarbeid, noe som tidligere i større grad var lagt til lokale støttefunksjoner, slik at lederne kunne være mer sammen med soldatene sine. Mange av disse støttefunksjonene er nå borte eller sentralisert.»

2.1.3 Om sammenhengen mellom lederskap og saker om mobbing og seksuell trakassering

- (6) Sjef HVS mener at innretningen av og kvaliteten på lederutdanningen er en særdeles viktig forutsetning for Forsvarets evne til å ta vare på sitt personell og til å behandle krevende enkeltsaker på en tilfredsstillende måte. Sjef HVS uttrykte det slik for Ombudsnemnda: *«Enkeltsakene er et symptom. Det er viktig å ta tak i de underliggende faktorene. Godt lederskap er nøkkelen til å få bukt med overtramp, både før det skjer og når det allerede er et faktum.»*
- (7) Ombudsnemnda spurte om hvordan HVS ser på de senere års medieoppslag om sanksjoner i enkeltsaker i Forsvaret, som for mange utenforstående fremstår vesentlig for milde i forhold til handlingen det reageres mot. Sjef HVS påpekte at Forsvaret har mekanismer til å hindre opprykk for den som har gjort noe galt, men at dette også handler om viljen til å bruke verktøyene som er tilgjengelig, og om å føle seg sikker på at vedtaket er riktig. At Forsvaret er lite og at det er krevende å behandle saker om personer som man har en relasjon til, kan være en annen utfordring.

2.2 Tillitsvalgte

2.2.1 Om eiendom, bygg og anlegg

- (8) De tillitsvalgte informerte Ombudsnemnda om at forlegningskapasiteten i Rena leir er sprengt, og at dette er særlig merkbart når det er høyt kurstrykk og mange elever. Da forekommer det at personell må forlegges på hotell, så langt borte som i Hamar. Det er også få kontorplasser. Riktignok er man i ferd med å oppføre nye kontorbygg, men disse skal bare erstatte de midlertidige brakkene og gir derfor ingen reell økning i antall kontorplasser.
- (9) De tillitsvalgte informerte Ombudsnemnda om at det forekommer at materiell blir ødelagt, fordi det må stå utendørs. For eksempel har kjøretøy frosset i stykker.

2.2.2 Om lønn, pensjon og arbeidsmiljø

- (10) De tillitsvalgte informerte Ombudsnemnda om at personellet i HVS har relativt lav lønn. Det oppleves underlig når banken sier at man må flytte tilbake til Brigade Nord, fordi det var bedre betalt der, i form av flere øvingsdøgn og dertil øvingstillegg. De tillitsvalgte mener at planlagt aktivitet må gi grunnlag for pensjonsopptjening.
- (11) De tillitsvalgte informerte Ombudsnemnda om at arbeidsbelastningen er stor. Dragkampen om å få betalt for arbeid som er utført utover normal arbeidstid, oppleves som en vel så stor belastning som selve arbeidet.

- (12) «Modernisering og effektivisering» («M&E») oppleves av personellet som et rent nedtrekk. Alt man har planlagt, må planlegges på nytt, på grunn av et stort press om ytterligere effektivisering. De tillitsvalgte oppsummerte slik for Ombudsnemnda:

«'M&E' går ofte ut på nye systemer, men disse hverken implementeres eller fungerer automatisk. Det oppleves som frustrerende at gevinsten ved 'M&E' tas ut av sammenhengen og presenteres slik, mens det egentlig ikke fungerer.»

«Summen av flere omstillinger, 'M&E' og nedtrekk, som i tillegg griper inn i hverandre, medfører mye støy, merarbeid og frustrasjon. Personell som ellers er glad i Forsvaret, og som ønsker å gjøre en god jobb for landet, slutter i Forsvaret på grunn av dette. Den totale effekten er bekymringsfull og vanskelig å forutse.»

«Fenomenet 'ung leder ung', som innebærer at unge soldater ledes av ungt befal, skyldes ikke ene og alene dette omstillingspresset og utmattelsen som følger med, men det er ikke løstrevet fra problemstillingen heller. Det er en mangel på erfarent personell. Mangelen på erfarent personell går ut over personellets sikkerhet og er heller ikke uten side til, for eksempel, motvirkning og håndtering av MOST-saker.»

2.2.3 Om mattilbudet

- (13) Tillitsvalgte for soldatene i førstegangstjeneste fortalte Ombudsnemnda at det er mindre mengde og dårligere kvalitet på maten enn ønskelig, og at mattilbudet er viktig for soldatenes trivsel. På Terningmoen er forholdene gode, men ikke i Rena leir. De tillitsvalgte mener dette skyldes manglende bemanning på kjøkkenet og manglende rammeavtaler.

2.3 Telemark bataljon (TMBN)

2.3.1 Om varslingsaker og personellrelaterte ressurser

- (14) Sjef TMBN informerte Ombudsnemnda om at det i hans tid ikke har vært varslingsaker i avdelingen. Sjef TMBN mener årsaken til dette kan være sammensatt. Én årsak kan ligge i at personellet ukependler og derfor er hjemme i helgene. En annen årsak kan ligge i at personellet ikke bor på fellesrom. En tredje årsak kan ligge i avdelingskulturen: Avdelingskulturen i TMBN bygger på en bevisst tilbakemeldingskultur, der ansatte er vant til og komfortable med å få tilbakemeldinger. Sjef TMBN tror dette har en positiv smitteeffekt ut over oppdragsløsning og utdanning, trening og øving, for eksempel når det gjelder hendelser med uønsket atferd.
- (15) Sjef TMBN informerte Ombudsnemnda om at TMBN har hatt kontinuitet i stillingene som jobber med å følge opp personellet i avdelingen. Personellet opplever at det er lav terskel for å henvende seg til disse menneskene, og at det er enklere å luften problemstillinger på den måten enn å løfte spørsmålet i kommandolinjen. Sjef TMBN trakk fram familiekoordinatorfunksjonen som særlig viktig.

2.3.2 Om TMBNs oppfølging av sitt personell og veteraner

- (16) TMBN har ikke formell oppfølging av tidligere ansatte, men sørger for å sette personellet inn i ordninger som gjelder for dem som har deltatt i internasjonale operasjoner. (Avdelingen skiller ikke mellom internasjonal «operasjon», internasjonal «innsats» eller andre slike kategorier.) Underveis i deployeringen blir personellet besøkt av et stressmestringsteam. Sjef TMBN mener at systemet Forsvaret har i dag for å ta vare på veteraner, er mye bedre enn det var før Afghanistan-bidraget.
- (17) Personell som har vært med på å trene opp ukrainske styrker, følges i utgangspunktet opp på samme måte som annet personell som har vært med på operasjoner. Avdelingen skiller, som nevnt, ikke mellom internasjonal «operasjon», internasjonal «innsats» eller andre kategorier utenlandstjeneste. Sjef TMBN mener man må se an hva slags type tjeneste og hvilken frekvens det har vært tale om, i det enkelte tilfellet. Sjef TMBN mener det er viktig å sende styrkebidrag som har trent sammen og som kjenner hverandre fra før.

2.3.3 Om utdanning, kompetanse og insentiver for å øke ståtid

- (18) TMBN informerte Ombudsnemnda om at det ikke er gjort noe for å heve ståtiden til de yngre offiserene, og at dette er kritisk, fordi troppssjefene er en meget viktig brikke for lederskapet i en avdeling. Problemet ble oppsummert slik for nemnda:

«Troppssjefen er ekstremt viktig. Denne stillingen og funksjonen har vi slått bena vekk under ved ikke å gi dem tilstrekkelig utdanning til første tjenestestilling. Dette forsterkes ytterligere ved at man ikke klarer å utdanne sersjanter på troppsnivå med tilstrekkelig fagkompetanse til å kompensere for manglende fagkompetanse hos troppssjef. Summen av kompetanse i troppsledelsen blir dermed urovekkende lav.»

- (19) Sjef TMBN mener det er viktig ikke å overforenkle utfordringene man opplever rundt kompetansebeholdningen. Det blir misvisende kun å peke på, for eksempel, utdanningsreformen. Tilgang til materiell, treningsarenaer og økonomi er også komponenter som alle skal bidra til økt kompetanse. Sjef TMBN opplever at utdanningen er endret til ikke å orientere seg mot vedkommendes første tjenestestillinger, samtidig som treningsarenaer som kunne kompensert for dette, er redusert. Eksempler på dette er mindre øvingsaktivitet av økonomiske årsaker, svekket tilgang på reservedeler og økt nedetid på materiell, noe som i sum gjør at man får gjennomført mindre trening og øving.

2.4 Hærens skole for rekrutt- og fagutdanning (HSRF)

2.4.1 Om planlagt økning av antallet soldater

- (20) HSRF ble etablert i 2019. Den har to rekruttkompani og Hærens lagførerskole (HLFS) i Rena leir og ett rekruttkompani i Terningmoen leir. HSRF er etablert som en konsekvens av at den sikkerhetspolitiske situasjonen utfordrer verneplikten og førstegangstjenesten. Skolen skal bidra til økt operativ tilgjengelighet, økt tilstedeværelse og styrket reaksjonsevne.

- (21) En slik rekruttutdanning på utsiden av operativ struktur skal dessuten styrke det faglige innholdet i grunnleggende soldatutdanning og la de operative avdelingene i større grad konsentrere seg om trening, øving og operasjoner.
- (22) HSRF består i dag av 130 ansatte og utdanner årlig ca. 2 400 soldater og 240 lagførere til Hæren og Forsvaret. Etter endt utdanning overføres rekruttene som utdannes ved HSRF i dag, til Hans Majestet Kongens Garde, Finnmark landforsvar, Trenregimentet, Cyberforsvaret (CYFOR), Forsvarets spesialkommando (FSK) og Forsvarets fellestjenester. Den kontingentvise evnen til utdanning er i dag ca. 800 rekrutter.
- (23) Innst. 87 S (2020–2021), jf. Prop. 14 S (2020–2021), beslutter å etablere en felles rekruttskole for Forsvaret på Terningmoen. Dette peker i retning av opp mot 1 650 rekrutter per kontingent, altså en årlig evne på 6 600 rekrutter. HSRF vil da utdanne soldater til hele Hæren, FSK og CYFOR.
- (24) Ombudsnemnda ble informert om at omfanget av en slik beslutning virker ikke å være godt nok forstått, spesielt hva gjelder infrastruktur i form av EBA (eiendom, bygg og anlegg), skyte- og øvingsfelt, materiell, samt behov for personell og kompetanse.

2.4.2 Om satsningen på lederutdanning i Hæren

- (25) Som en konsekvens av den nåværende personell- og kompetansesituasjonen, er det besluttet å styrke evnen til lagførerutdanning i Hæren. En slik styrkning innebærer et økt volum fra 240 til 340 elever per år, kombinert med at utdanningen øker fra 14 uker til ett år. Sistnevnte skal tilføre de yngre lederne i Hæren økt kompetanse og nødvendig sertifisering, redusere det funksjonelle fraværet og åpne for akkreditering av fag- og lederutdanning.
- (26) Styrkningen er ikke kun nødvendig for å bemanne og tilføre Hæren nødvendig kompetanse på lavere nivå i organisasjonen. Den skal også legge til rette for planlagt utvikling og vekst. For Hæren innebærer dette en prioritering av kompetanse på kort og midlere sikt, mens det for HSRF innebærer en organisasjon- og utviklingsprosess, der HLFS øker fra 3 til 8 tropper. Samtidig legges ett av rekruttkompaniene på Rena midlertidig ned for å muliggjøre dette.

2.5 Hærens hovedverneombud (HVO Hæren)

2.5.1 Om lederskapsfaget og forutsetningene for lederskap i Hæren

- (27) HVO Hæren informerte Ombudsnemnda om at det er mange som sitter i befalsstillinger og lagførerstillinger, uten formell utdanning. I tillegg er det mange vakanser. Dette gir grunnlag for bekymring for personellets sikkerhet og om den daglige tjenesten følges tilstrekkelig opp i et sikkerhetsperspektiv. Med lav kompetanse øker risikoen for uønskede og potensielt alvorlige hendelser eller ulykker.

- (28) HVO Hæren understreket for Ombudsnemnda at lederskap og kompetanse er avgjørende for personellets sikkerhet. Når det gjelder lederskapsfaget og lederskapsutdanningen, mener HVO Hæren at man må ta utgangspunkt i at ledelse er et modningsfag. Utdanningsreformen har redusert lengden på befalsutdanningen fra 12 måneder til 12 uker. Dette gir liten tid til modning. Hæren har tatt dette inn over seg og endrer nå lengden på Hærens lagførerskole slik at dette mer tilsvarer tidligere befalsutdanning, altså slik den var før utdanningsreformen.
- (29) HVO Hæren pekte videre på at lederskap krever at man har overskudd til ikke bare å overleve selv, men at man har overskudd og tid til å kommunisere med sine foresatte og til å lede sine undergitte.

2.5.2 Om arbeidsmiljøet i Hæren

- (30) HVO Hæren informerte Ombudsnemnda om at personell i Hæren reagerer på manglende informasjon om «modernisering og effektivisering»-relaterte omstillinger, og at informasjonen ikke blir gitt til riktig tid. Dette gjelder spesielt for den pågående omstillingen for økonomitjenestene.
- (31) HVO Hæren informerte Ombudsnemnda om at alle HR-ressurser i Hæren og i Forsvaret nå skal legges under kommando av Forsvarets personell- og vernepliktssenter. Etter planen skal deler av utøvelsen være desentralisert. HVO Hæren mener det er viktig å følge med på hvorvidt en slik strukturering av HR-tjenestene vil klare å betjene lokale behov, samt hvorvidt de som skal utøve «lokal HR», vil utsettes for rollekonflikter mellom formell arbeidsgiver og støttet avdeling.
- (32) For personellrelatert eiendom, bygg og anlegg, opplever HVO Hæren at mange forlegninger og kontorfasiliteter ikke holder god stand. Vedlikeholdsetterslepet er stort. Det er mange gamle kasernebygninger i Hæren, og flere av disse har utilfredsstillende ventilasjon. At personellet må oppbevare alt av personlig utrustning på rommet sitt, der de sover, fordi det ikke er plass til å oppbevare utstyret andre steder, trekkes fram som et eksempel på en gjennomgående utfordring i Hæren. Sammen med dårlig ventilasjon svekker dette inneklimaet.
- (33) HVO Hærens opplevelse er at flere oppfatter arbeidshverdagen i Hæren som utfordrende, og at det ikke er tilstrekkelig tid og ressurser til å løse pålagte oppgaver på en god måte. Mye av dette skyldes ny utdanningsordning som gir høyt funksjonelt fravær, samt personell- og kompetansemangel. Belastningen dette gir, vil over tid påvirke ståtiden for personellet negativt.
- (34) HVO Hæren informerte Ombudsnemnda om at personell- og kompetansesituasjonen i Hæren er utfordrende og at dette gir seg utslag i den siste medarbeiderundersøkelsen. Dette vil analyseres nærmere i tiden fremover og må vies stor oppmerksomhet.

3 OMBUDSNEMNDAS OPPFATNING

3.1 Oppsummering

- (35) Som det vil ha fremgått ovenfor, har Ombudsnemnda merket seg flere problemstillinger og behov under tilsynet. Det dreier seg om tilbakevendende problemstillinger som nemnda er godt kjent med og har rapportert om tidligere, eksempelvis om manglende forlegningskapasitet og «funksjonelt fravær» i forbindelse med utdanning. Nemnda har særlig merket seg frustrasjonen på grunn av «modernisering og effektivisering»-relaterte prosesser, som de tillitsvalgte beskriver.
- (36) Lederutdanning og lederutvikling er blant de viktigste temaene Ombudsnemnda erfarte, og som kom særlig tydelig fram, under nærværende tilsyn. For å fremheve problemstillingen, som nemnda oppfatter som grunnleggende for Forsvaret, både i dag og ikke minst med tanke på den store utviklingen man ser for seg for Forsvaret i årene som kommer, ønsker nemnda å konsentrere seg om dette temaet i sin uttalelse.

3.2 Lederutdanning og utvikling av ledere

- (37) Ombudsnemnda mener at lederskapet i Forsvaret er avgjørende for Forsvarets evne. Nemnda mener det er svært viktig at offiserer og befal (heretter «ledere») i Forsvaret som skal lede mennesker, i all hovedsak får bruke sin tid og sine krefter til dette.
- (38) Bekymringen som er meddelt Ombudsnemnda også under dette tilsynet, om konsekvensene av at unge ledere i Forsvaret ikke får tid og tilstrekkelig oppfølging til å modne i rollen, deles av nemnda. Nemnda mener at de yngste lederne, som står soldatene nærmest, må gis den trygghet og nødvendige faglige oppfølging som gjør at de kan fremstå som de rollemodellene de bør være, både i fred, krise og krig. Etter nemndas oppfatning gjøres dette best ved at de er til stede og sammen med sine soldater gjennom den daglige tjenesten og ikke bindes opp i rene administrative gjøremål. Antallet soldater den enkelte leder har ansvar for, må ikke overskride den kompetanse som vedkommende leder har.
- (39) Ombudsnemnda mener det er viktig at alle ledere ser det som en naturlig oppgave, og gis mulighet til, å følge med på, korrigere og veilede unge (lavere) ledere. Nemnda sitter igjen med et inntrykk av at vellykkethet i lederskap i dag i stor grad måles i evnen til å lede administrative omstillinger. Dette kan føre oppmerksomheten og ressursene bort fra å utdanne yngre ledere og derigjennom soldatene. Ledere på alle nivå bør ha mulighet til å drive praktisk oppfølging av sine lavere ledere i den hensikt å veilede og rettlede den enkelte, slik at man får tryggere ledere i hele kommandokjeden.
- (40) Ombudsnemnda mener det er en sammenheng mellom trygge, gode ledere i hele kommandokjeden og, for eksempel, Forsvarets evne til å motvirke mobbing og seksuell trakassering og til å behandle slike saker på en riktig måte.

For Ombudsnemda



Roald Linaker
forsvarsombud

Vedlegg

- 1 Brev om tilsyn
- 2 Program for tilsyn



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Deres ref.:

2023/6-9

Vår ref.:

2021/2225-17/FD V 2/HETH

Dato:

01.09.2023

Forsvarsdepartementets uttalelse til tilsynsrapporter av februar og april 2023

Forsvarsdepartementet (FD) viser til rapportene etter tilsyn gjennomført av Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) 27.-28. februar 2023 og ved Rena leir 25.-26. april 2023.

Informasjonen som fremgår i rapportene tas til orientering og vil sammen med annen informasjon inngå i departementets kunnskapsgrunnlag i styringen av forsvarssektoren. Flere av temaene som ombudsnemnda løfter i rapportene er kjent for FD. FD har omtalt forholdene i tidligere uttalelser til tilsynsrapporter, spesielt det som omhandler såkalt funksjonelt fravær, personellmangel og statusen på eiendom, bygg og anlegg (EBA) i sektoren.

Disse temaene følges av FD gjennom styringsdialogen med Forsvaret og i de årlige budsjettprosessene. Personell og EBA vil være en viktig sak i ny langtidsplan for forsvarssektoren. Regjeringen har i sine to første budsjett prioritert en ekstraordinær satsning på personellrelatert EBA. I forsvarsbudsjettet for 2023 foreslo regjeringen en bevilgning på til sammen 100 millioner kroner i strakstiltak for utbedring av vedlikehold og levetidsforlengelse av kaserner og kvarter. Dette kommer i tillegg til de investeringsprosjektene som allerede foreligger innen personellrelatert EBA. Gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren tar ikke tilstrekkelig høyde for vedlikehold og utvikling av EBA. Regjeringen vil fortsette innsatsen på dette området i kommende budsjettprosesser og i arbeidet med nye langtidsplan.

I samme forsvarsbudsjett foreslo regjeringen midler til økte utdanningskvoter, rekruttering og tiltak for å beholde personell med kritisk kompetanse. Disse bevilgningene, sammen med tiltak som fattes av Forsvaret som Hærens fokus på lagførerutdanningen, vil bidra til å øke både antall personell og kompetansen i Forsvaret i tiden fremover. Det er likevel kjent at det må legges ned en betydelig innsats innen kompetansebygging i årene som kommer, og for å

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

erstatte ledere som ble utdannet i de store krigsskolekullene på slutten av 1980-tallet. Dette vil være faktorer som vil måtte tas høyde for i arbeidet med ny langtidsplan.

Videre noterer FD ombudsnemndas omtale av moderniserings- og effektiviseringsprosessene i Forsvaret. Departementet vil understreke at Forsvarets ledelse har stor grad av myndighet til å organisere og lede slike prosesser. Det er forventet av samtlige sektorer i staten å effektivisere der det er hensiktsmessig, og forsvarssektoren er ikke unntatt dette. I stor grad er det en forutsetning for en effektiv anvendelse av økte bevilgninger. Samtidig forventer FD at ansatte og deres tillitsvalgte inkluderes og ivaretas i slike prosesser, spesielt i prosesser som involverer omstilling. Dette er presisert i etatsstyringsmøter med etatene og overfor etatenes HR-sjefer. Statsråden har også tatt dette opp med forsvarssjefen. Det er tydelig kommunisert forventninger om et aktivt partssamarbeid på alle nivåer i virksomheten.

Med hilsen

Kjersti C. Klæboe (e.f.)
ekspedisjonssjef

Casper Erichsen
kommandør

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

Kopi til:
Forsvarsstaben