



Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Vår referanse
2024/56-15

Dato
10.12.2025

Tilsyn om utdanningsreformen i Forsvaret

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunnen for tilsynet

- (1) Utdanningsreformen i Forsvaret ble besluttet gjennom Stortingets behandling av Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for forsvarssektoren* og gjennomført i langtidsplanperioden 2017–2020.
- (2) Utdanningssystemet i Forsvaret er, for det første, direkte knyttet til Forsvarets evne til krig og til å avskrekke en potensiell fiende. For det andre er utdanningsmuligheter viktig for å rekruttere personell og for å holde på dem, slik at de ønsker seg en langvarig karriere i Forsvaret. For det tredje er utdanning viktig for personellets trivsel. For det fjerde er utdanning viktig for personellets ferdigheter og deres sikkerhet både i fred, krise og krig. Utdanning ligger dermed i kjernen av Ombudsnemndas formål og mandat, som er å fremme og beskytte rettighetene og interessene til Forsvarets personell og å medvirke til å effektivisere Forsvaret, jf. lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret § 1.
- (3) Ombudsnemnda besluttet i 2024 å gjennomføre et tilsyn om utdanningsreformen i Forsvaret. Bakgrunnen for nemndas beslutning var at nemnda over flere år er blitt fortalt at utdanningsreformen har vært mislykket i praksis. Misnøyen blant avdelinger og personell i Forsvaret har særlig vært stor når det gjelder «funksjonelt fravær» og hvilke konsekvenser dette medfører for avdelingen, personellet og deres sikkerhet.¹

1.2 Gjennomføringen av tilsynet

1.2.1 Møter med relevant personell

- (4) Ombudsnemnda har gjennomført møter med personell som hadde sentrale roller i Forsvaret da utdanningsreformen ble vedtatt og gjennomført. Andre kilder har hatt lederstillinger i Forsvaret siden. Noen av møtene har tatt utgangspunkt i en

¹ «Funksjonelt fravær» innebærer at den som utdanner seg ikke blir erstattet i avdelingen vedkommende tilhører så lenge utdanningen pågår. Se for eksempel Ombudsnemndas rapport etter tilsyn hos Hæren i Setermoen og Rusta leir, 21.–22. september 2021, og i Rena leir, 25.–26. april 2023.

presentasjon som møteparten har laget på nemndas bestilling. Andre møter har i større grad hatt karakter av en samtale, som fra nemndas side har vært gjennomført av forsvarsombudet og nemndas sekretær.

- (5) Ombudsnemnda vil særlig fremheve, og har lagt stor vekt på, møtet med daværende forsvarssjef, admiral (p) Haakon Bruun-Hanssen.
- (6) Ombudsnemnda har også lagt stor vekt på møtet med de ulike arbeidstager-organisasjonene, som var enstemmige i sine vurderinger overfor nemnda.

1.2.2 *Dokumenter*

- (7) Ombudsnemnda har basert seg på dokumenter i tillegg til møter med relevant personell. Dokumentene som nemnda har benyttet under tilsynet, er listet opp i vedlegg 2 til denne rapporten.
- (8) Utvalget av dokumenter som Ombudsnemnda har basert seg på i anledning tilsynet, har først og fremst tatt utgangspunkt i de dokumenter som nemnda fikk tilsendt som respons på sitt brev til Forsvarsdepartementet datert 19. september 2024 (vedlegg 1). I brevet skriver forsvarsombudet:

«På vegne av Ombudsnemnda ber jeg Forsvarsdepartementet sørge for at nemnda får tilsendt (i) all dokumentasjon (innen forsvarssektoren) som lå til grunn for forslaget om en utdanningsreform samt (ii) all dokumentasjon som er utarbeidet (innen forsvarssektoren) om utdanningsreformen siden, for eksempel egne/interne evalueringer og annet.»

1.2.3 *Sekretariatet*

- (9) I anledning tilsynet har Ombudsnemnda forsterket sitt sekretariat med kommandør (p) Eirik Sande. Sande har stabs- og ledererfaring fra Marinen, Kystvakten, Forsvarets hovedkvarter, Sjøforsvarets skoler, Sjøforsvarstaben og Forsvarsdepartementet. Han hadde ulike roller i Sjøforsvarets omstillingsarbeid knyttet til reformer og effektivisering fra 2012 til 2017. Blant annet var han ansvarlig for implementering av ordningen for militært tilsatte og den samtidige omstillingen av Sjøforsvaret mot «Sjøforsvarets Strategiske Konsept 2035». På et senere tidspunkt i karrieren var Sande sentral i Forsvarsdepartementets prosjekt «Spesialisten». Prosjektet var forløperen til andre del av utdanningsreformen, som omhandlet fagskoleakkreditering og effektivisering av fag- og funksjonsrettet utdanning ved våpenskolene.

1.2.4 *Omfanget av Ombudsnemndas tilsyn*

- (10) Da tilsynet ble innledet, var Ombudsnemndas hensikt å få kunnskap om hvor, hvorfor og hvordan tanken om en utdanningsreform oppstod, og om beslutningsgrunnlaget som ble presentert for Stortinget var dekkende. Samtidig har nemnda vært på jakt etter funn som kan være til nytte sett i lys av den nye langtidsplanen for

forsvarssektoren, *Forsvarsløftet*, og behovet for investeringer, kompetanse, bemanning og utdanning som ligger i den.

- (11) Når Ombudsnemnda gjennomfører tilsyn, søker den å kontrollere faktagrunnlaget den blir kjent med gjennom samtaler og skriftlige kilder. Underveis i tilsynet om utdanningsreformen har nemnda erfart at en grundig, selvstendig og uavhengig undersøkelse av utdanningsreformen er et omfattende arbeid, som utfordrer nemndas rammer og ressurser.
- (12) Ombudsnemnda understreker for det første at det ikke har vært gjennomført møter med den daværende ledelsen av Forsvarsdepartementet, heller ikke med den daværende ledelsen av Forsvarets høgskole. Flere av nemndas møter i anledning tilsynet tyder på at gjennomføringen av utdanningsreformen ved og i regi av Forsvarets høgskole kunne vært gjenstand for et tilsyn i seg selv.²
- (13) For det andre er det et poeng at Ombudsnemnda ikke har gjennomført selvstendige analyser av Forsvarets regnskap. Som det vil fremgå nedenfor, er det på det rene at utdanningsreformen er skyld i en betydelig kostnadsglidning til andre deler av Forsvaret. I mangel av selvstendige analyser må nemnda her basere seg på kvalifiserte kilder i form av rapporter og relevant personell.
- (14) Endelig er det en del relevante dokumenter som i sin helhet enten er sikkerhetsgradert eller klausulert mot offentliggjøring, som Ombudsnemnda av tidshensyn ikke har funnet hensiktsmessig å søke helt eller delvis avgradert eller offentliggjort. Dette har imidlertid ikke hatt avgjørende innvirkning på nemndas rapport.

2 OMBUDSNEMNDAS OPPFATNING PÅ BAKGRUNN AV OBSERVASJONER OG MOTTATTE OPPLYSNINGER UNDER TILSYNET

2.1 Ombudsnemnda mener at prosessen som ledet til utdanningsreformen ikke var tilstrekkelig utredet i henhold til utredningsinstruksen

- (15) Utredningsinstruksen er endret flere ganger siden den først trådte i kraft som «regelverksinstruksen» i 1985. Det fulle navnet til instruksen slik den har vært gjeldende siden 1. mars 2016, er «instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)».
- (16) I versjonen av utredningsinstruksen som gjaldt fra 2000 til 2016,³ står dette i forordet:

«Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal bidra til å sikre

² Når det er sagt, skal det også nevnes at arbeidstagerorganisasjonene mener at oppdraget som ble gitt fra Forsvarsdepartementet til Forsvaret var sjeldent detaljert. Dette ga Forsvaret lite armslag i gjennomføringen.

³ Forskrift av 18. februar 2000 nr. 108 om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.

samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene. Bestemmelsene tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Dette er viktig for å vurdere hva ulike forslag vil koste staten og samfunnet, og for å kunne forberede gjennomføringen av reformene på en best mulig måte.

Instruksen ivaretar dette formålet ved at:

- den gir pålegg om at de økonomiske og administrative samt andre vesentlige konsekvenser skal utredes,
- den gir regler for prosedyren som skal følges ved utredning av reformer og tiltak, med vekt på at utviklingsarbeid settes i gang og drives innenfor realistiske økonomiske forutsetninger. Instruksen fastsetter hvem saken skal legges frem for før arbeidet settes i gang, hvem saken skal legges frem for i løpet av arbeidet, og
- den har bestemmelser som skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.»

- (17) Den gjeldende utredningsinstruksen har ikke forord. Dette står i bestemmelsen om formål (1-1 første ledd):

«Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter.»

- (18) Videre er det gitt bestemmelser om minimumskrav til utredning og om omfang og grundighet i henholdsvis 2-1 (bare første ledd er sitert nedenfor) og 2-2 (bare første og andre ledd er sitert nedenfor):

«2-1 Minimumskrav til utredning

En utredning skal besvare følgende spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?»

«2-2 Omfang og grundighet

Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli, og den tiden som står til rådighet.

Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.»

- (19) I bestemmelse 1-4 har utredningsinstruksen en regel om når man kan fravike instruksen og på hvilken måte:

«Reglene i instruksen kan bare fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. En slik beslutning skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.»

Regelen var i det vesentlige identisk i versjonen som gjaldt fra 2000 til 2016 (bestemmelse 1.3).

- (20) Uavhengig av hvilken versjon av utredningsinstruksen man legger til grunn for utdanningsreformen – om det bare er versjonen som gjaldt fra 2000 til 2016, eller også den etterfølgende, någjeldende versjonen – er det Ombudsnemndas forståelse at det viktigste budskapet i instruksen alltid har vært det samme: Konsekvenser ved store tiltak skal utredes grundig.
- (21) Ombudsnemnda kan ikke se at det i forkant av tilsynet forelå en helhetlig prosjektanalyse og gevinstrealiseringsplan for utdanningsreformen, noe som ville gjort de antatte gevinstene og kostnadene etterprøvbare. Veilederen som Direktoratet for økonomistyring har utarbeidet for gevinstrealisering er fra oktober 2014.
- (22) Ombudsnemnda er gjennom tilsynet blitt kjent med hvor tydelig daværende forsvarssjef, admiral (p) Haakon Bruun-Hanssen, kommuniserte at konsekvensene ved utdanningsreformen ikke var tilstrekkelig utredet. Han gjorde dette gjeldende overfor Forsvarsdepartementet (regjeringen), Stortinget og i offentligheten.
- (23) I vedlegg til Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft* er forsvarssjefens «kommentarer til regjeringens anbefaling om den videre utvikling av Forsvaret» inntatt fra side 119. Forsvarssjefen skrev (med Ombudsnemndas uthevinger):

«Forsvarets utdanningssystem utvikler kunnskaper, holdninger og ferdigheter som er nødvendige for å planlegge, gjennomføre og lede militære operasjoner. ***I mitt fagmilitære råd fremhevet jeg at dagens utdanning holder høy kvalitet. Kostnaden er imidlertid høy og må søkes redusert. Det vil kreve at utdanningssystemet forenkles.***»

«Min anbefaling var å vente med strukturelle endringer inntil Forsvaret har implementert ny militær ordning og erfaringer med denne var kartlagt. Regjeringen anbefaler imidlertid en omfattende omlegging av utdannings-systemet **uten at erfaringer av ny militær ordning foreligger og tilsynelatende uten at konsekvensen av løsningen er grundig vurdert**. Jeg er bekymret for at manglende konsekvensvurderinger kan bidra til et vel optimistisk innsparings-potensial innen utdanning.»

- (24) Under tilsynet har admiral (p) Bruun-Hanssen fortalt Ombudsnemnda at han ikke opplevde noen oppriktig vilje i embetsverket i Forsvarsdepartementet til å lytte til hans fagmilitære oppfatning og råd når det gjaldt utdanningsreformen.
- (25) Det gjennomgående budskapet i samtale med Ombudsnemnda har hatt med relevant personell i anledning tilsynet, er at utdanningsreformen var toppstyrt fra embetsverket i Forsvarsdepartementet, at det ikke var noen egentlig medvirkning fra Forsvaret før beslutningen ble tatt, ei heller fra tillitsvalgte eller militære arbeids-/ekspertgrupper, hverken forut for eller under selve gjennomføringen av reformen, og at økonomisk innsparing var et motiv som overskygget alt annet i prosessen. Nemnda gjentar for ordens skyld at den ikke har gjennomført møter med daværende ledelse av Forsvarsdepartementet eller daværende ledelse av Forsvarets høyskole. Nemnda mener likevel det er relevant å ta med denne oppsummeringen av samtale med kildene i tilsynsrapporten: Hvis kildenes budskap hadde vært det motsatte, ville det trukket i retning av at utredningsinstruksen var fulgt.
- (26) Ombudsnemnda mener at den viktigste konsekvensen å vurdere for enhver prosess av et visst omfang som angår Forsvaret, er hvilke konsekvenser det ønskede grepet vil kunne få for Forsvarets og personellens evne i tilfelle krise/krig.
- (27) Ombudsnemnda er klar over at den sikkerhetspolitiske situasjonen var mindre kritisk da utdanningsreformen ble påtenkt og gjennomført, enn den har vært siden. Videre er nemnda klar over at det har vært et press på forsvarssektoren fra politisk hold om å effektivisere og spare penger. Dette er, slik nemnda ser det, ikke omstendigheter som gjør at man kan ta lett på utredningsplikten.
- (28) Ombudsnemnda antar at en utredning i tråd med utredningsinstruksen ville fremtvunget en vurdering av, blant annet:
- Hvilke konsekvenser det kunne få, om en utdanningsreform resulterte i mindre god militær utdanning enn det gjeldende utdanningssystemet.
 - Hvilke konsekvenser en endring av sikkerhetssituasjonen til det verre kunne få for utdanningsreformen, herunder om man i det minste burde vente med utdanningsreformen inntil ny militær ordning var gjennomført og evaluert, slik forsvarssjefen foreslo.

- Konsekvensene av økonomisk innsparing på andre områder enn utdanning, sammenlignet med konsekvensene av økonomisk innsparing på utdanning.

- (29) Med tanke på hvor viktig utdanning er for Forsvarets evne og for Forsvarets personell, mener Ombudsnemnda det er svært bekymringsfullt at prosessene som ledet til utdanningsreformen, ikke fulgte utredningsinstruksen. Særlig alvorlig er det når det gjelder utredninger av mulige konsekvenser. Nemnda mener det er nærliggende å konkludere med at et beslutningsgrunnlag som blir lagt frem for Stortinget i en sak som dette, aldri kan sies å være forsvarlig og dekkende, hvis utredningsinstruksen ikke er fulgt.
- (30) Ombudsnemnda mener det er et viktig poeng at en prosess som følger utredningsinstruksen, og som dermed er forankret i et grundig belegg, er tillitvekkende. Det legger til rette for positivitet og oppslutning om gjennomføringen og resultatet. Det er viktig for Forsvaret. Det er nemndas erfaring fra øvrige tilsyn og avdelingsbesøk at Forsvarets personell i liten grad føler eierskap til de store reformene som er iverksatt de senere år.

2.2 Kostnadsglidning

- (31) Ombudsnemnda viser til Forsvarsdepartementets evaluering av utdanningsreformen, der departementet skriver:

«Det siste oppdraget [i iverksettelsesbrevet for langtidsplanen] som skal nevnes er økt samarbeid med sivile utdannings- og forskningsinstitusjoner. Oppdraget skulle bidra til å redusere de totale utdanningsutgiftene med 100 mill. kroner. Reformen har gitt mer samarbeid med sivile institusjoner, men dette samarbeidet har ikke gitt en slik gevinst. Innsparingskravet er innfridd gjennom kutt i årsverk og ressurser. Forsvaret peker på at det fortsatt er et potensial for mer samarbeid.»⁴

«Kravet om en gevinstrealisering på 100 mill. kroner som følge av sivil samarbeid, som også er nevnt over, krever en videre kommentar. Summen utgjør en betydelig andel av det totale innsparingskravet. Potensialet for denne innsparingen i reformperioden, viste seg imidlertid å være overvurdert. Når summen likevel ble realisert, er det betimelig å spørre om det har påvirket utdanningssystemet på måter som ikke var intendert i stortingsvedtaket.»⁵

- (32) Ombudsnemnda er enig med Forsvarsdepartementet i at dette er et betimelig spørsmål. Nemnda mener man må konkludere med at kostnadsglidningen er i konflikt med Stortingets vedtak og vilje. Det var også fra flere hold advart mot en

⁴ Forsvarsdepartementet. *Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret*, forkortet versjon, s. 11.

⁵ *Ibid.*, s. 12–13.

overdrevent ambisiøs prognose for innsparing. Nemnda mener at dette taler med styrke for at utdanningsreformen ikke var tilstrekkelig utredet.

- (33) Ombudsnemnda mener kostnadsglidningen er særlig alvorlig hvis den i betydelig grad har gått ut på å redusere et stort antall årsverk, som ikke var forutsatt redusert i beslutningsgrunnlaget regjeringen la frem for Stortinget. Nemnda er informert om at det skjedde en opptrapping av kravet til innsparing mens utdanningsreformen pågikk. Nemnda er ikke sikker på hvordan dette foregikk: Om den skjerpede innsparingen bare var et anliggende mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret, eller om Stortinget ble orientert. Nemnda mener det vil være kritikkverdig dersom Stortinget ikke ble orientert.
- (34) Ombudsnemnda har merket seg at Forsvarsdepartementet mener det er vanskelig å kvantifisere kostnadsbildet rundt utdanningsreformen.⁶ Nemnda stiller seg undrende til dette. Kilder som kjenner forsvarssektorens økonomi- og regnskaps-systemer har fortalt nemnda at det burde være mulig å etablere nullpunktsmålinger og følge utviklingen i utdanningskostnader over tid, også på tvers av organisatoriske endringer.

2.3 Utdanningsreformens betydning for utdanning i Forsvaret anno 2025 og fremover

- (35) Ombudsnemnda mener som nevnt at det er svært bekymringsfullt at prosessen som ledet til utdanningsreformen, ikke fulgte utredningsinstruksen. Det viktigste for nemnda er at eventuelle svakheter ved utdanningssystemet som utdanningsreformen ledet til, rettes opp, slik at utdanningssystemet i Forsvaret anno 2026 og fremover er godt nok.
- (36) Ett eksempel, som Ombudsnemnda tar fra nær sagt samtlige tilsyn og møter nemnda har gjennomført med avdelinger i den inneværende nemndsperioden (2022–2025), er at soldatene etterlyser større trygghet om krigens regler. Dette er også løftet frem av Tillitsvalgtdordningen i Forsvaret som en av deres viktigste saker. Nemnda mener at Forsvaret er forpliktet til å sørge for at Forsvarets personell føler seg trygge på krigens regler. Plikten må være særlig stor overfor soldatene i førstegangstjeneste. Hvis kostnadsglidningen som er beskrevet ovenfor, førte til at lærerkreftene innen krigens folkerett ble redusert, og/eller at ressursene til opplæring i krigens folkerett ble redusert, mener nemnda at dette nå må rettes opp.
- (37) Hvis forsvarspolitiske og militære myndigheter ønsker å undersøke hvorvidt utdanningssystemet er tilstrekkelig godt nok og tilpasset den sikkerhetspolitiske situasjonen som ligger til grunn for Forsvarsløftet, anbefaler Ombudsnemnda å lytte til hva de militære studentene mener om utdanningen. Eksempelvis har både rapporten for læringsmiljøutvalget ved Forsvarets høgskole og årsrapportene om

⁶ Forsvarsdepartementet. *Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret*, forkortet versjon, s. 12.

utdanningskvaliteten for høgskolen, gitt nemnda verdifull innsikt i mange relevante problemstillinger.

- (38) Som nevnt innledningsvis, er «funksjonelt fravær» en praktisk utfordring ved utdanningssystemet i kjølvannet av utdanningsreformen som Ombudsnemnda mener at Forsvaret bør se nærmere på. Andre utfordringer nemnda er kjent med på bakgrunn av studentenes rapporter fra Forsvarets høgskole, gjelder EBA (eiendom, bygg og anlegg) og IT-løsninger/undervisningsmidler.
- (39) Ombudsnemnda er opplyst om at flere forsvarsgrener har sett seg nødt til å etablere tilleggsutdanninger og økt kursaktivitet, både ved våpenskoler og ute i avdeling, for å kompensere for endringer i grunnutdanningen som utdanningsreformen etablerte. Det er også beskrevet for nemnda at lavere erfaringsnivå ved oppstart av studieløpet gjør at det nå tar lenger tid før nye offiserer kan fungere selvstendig i avdeling. Hvis nødvendig tilleggsutdanning og/eller økt kursaktivitet er en kostnadsglidning fra utdanningsreformen som ikke var påtenkt og som ikke er ressursatt i ettertid, mener nemnda at dette bør vurderes.

3 ET UTDRAG AV OBSERVASJONER OG MOTTATTE OPPLYSNINGER UNDER TILSYNET

3.1 Utdanningssystemet i Forsvaret

- (40) Forsvarets utdanningssystem omfatter nivådannende utdanning, og fag- og funksjonsrettet utdanning. Nivådannende utdanning er den generelle og grunnleggende utdanningen som blir levert av befalsskoler, krigsskoler og høyskoler i Forsvaret. Etter utdanningsreformen har Forsvarets høgskole ansvaret for nivådannende utdanning, mens militærfaglig fag- og funksjonsrettet utdanning leveres av Forsvarets våpenskoler og kompetansesentre. Sistnevnte er underlagt styring fra sjefene for forsvarsgrenene.

3.2 Bakgrunnen for utdanningsreformen

- (41) Den sikkerhetspolitiske utviklingen har påvirket endringsbehovene i Forsvaret. Selv om det ikke var overhengende fare for krig i våre nærområder i første tiår etter tusenårsskiftet, påvirket terrorangrep i økende grad trusselvurderingene i inn- og utland. Det ble stadig viktigere å utnytte og koordinere samfunnets samlede ressurser. Norges forsvar ble endret fra et invasjonforsvar til en krigsforebyggende terskel.
- (42) Forsvaret hadde problemer med å følge utviklingen innenfor teknologi, forskning og utdanning. Manglende kompetanse og ressurser utfordret drift og vedlikehold av nytt utstyr, operasjoner i inn- og utland og materiellprosjekter.
- (43) Høykonjunkturen i privat sektor medvirket samtidig til stor personellavgang. Kostbart materiell, som kampfly, helikoptre, stridsvogner og transport- og patruljefly ble anskaffet. Behovet for endringer, ytterligere innsparinger og effektivisering av Forsvarets organisasjon fikk bred politisk støtte.

- (44) Militære ledere var en drivkraft for en ny personellordning for Forsvaret: Ordningen for militært tilsatte. Forsvarsdepartementet pekte samtidig på behovet for å utrede utdanningssystemet som følge av den nye personellordningen. Et samlet og effektivt utdanningssystem skulle dekke Forsvarets behov for bredde- og dybdekompetanse til henholdsvis offiserer og spesialister.⁷
- (45) Den påfølgende langtidsplanen, *Kampkraft og bærekraft*, antydte en fremtidig fordeling mellom offiserer og spesialister på om lag 30 % offiserer og 70 % spesialister.⁸ Dette påvirket behovet for nivådannende profesjonsutdanning innenfor begge karrieresystemene. Fordelingen mellom generalister (30 % offiserer), spesialister (70 % befal og fagekspert) og sivilt ansatte i Forsvaret indikerte at fag- og funksjonsrettet utdanning burde utgjøre tyngdepunktet i et nytt utdanningssystem.⁹
- (46) Kilder har fortalt Ombudsnemnda at en styrking av fag- og funksjonsrettet utdanning møtte motstand i Forsvarsdepartementet og ved Forsvarets høyskole.¹⁰ Sentrale krefter i embetsverket i Forsvarsdepartementet ønsket å fortsette reformarbeidet etter første del av utdanningsreformen gjennom å effektivisere den fagmilitære funksjonsutdanningen. Tiltak for å spare ytterligere innenfor utdanning var å redusere antall våpenskoler og antall lærere innen den fagmilitære funksjonsutdanningen. Økt sivil-militær kompetanseflyt skulle bidra til å sikre forsvarssektoren et tilstrekkelig antall fagarbeidere, spesialister og sivile tilsatte.¹¹ Et fremtidig økt behov for kompetanse i forsvarssektoren skulle kompenseres gjennom samarbeid og strategiske allianser samt målrettede rekrutteringstiltak for å hente inn kompetanse som andre hadde utviklet. Et viktig premiss var at det private arbeidsmarkedet, sivile fagskoler, universitet og høyskoler kunne bidra betydelig til Forsvarets fremtidige kompetansebehov.

3.3 Drivere for utdanningsreformen

- (47) Forsvarets utdanningssystem ble før utdanningsreformen vurdert til å være fragmentert og kostbart med små og sårbare fagmiljøer. Utdanningssystemet bestod da av én akkreditert høyskole som ga mastergrad, fem akkrediterte høyskoler som leverte i overkant av ti bachelorgrader, ti våpenskoler som leverte

⁷ Meld. St. 14 (2012–2013) *Kompetanse for en ny tid*.

⁸ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*, s. 94.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ombudsnemnda får opplyst at tanken var at generalistene (offiserene) skulle utdannes ved Forsvarets høyskole, mens spesialister (befal, teknikere og sivilt tilsatte) i større grad skulle hentes fra andre steder enn Forsvarets utdanningssystem. På denne måten skulle kostnadene til utdanning reduseres ytterligere. Forsvarsdepartementet omtalte utdanningsreformen i to faser: Utdanningsreformen del 1 var reformen innen nivådannende utdanning med samling av befalsskoler og krigsskoler under Forsvarets høyskole og ett felles høyskolestyre. Den etterfølgende prosessen, utdanningsreformen del 2, omhandlet resterende utdanning under sjefene for forsvarsgrenene. I 2025 er militær fag- og funksjonsrettet utdanning fremdeles styrt og finansiert av sjefene i forsvarsgrenene, samlet under en «kompetansesjef» i hver forsvarsgren. Grensjefene ble samtidig innlemmet som faste medlemmer i høyskolestyret.

¹¹ Meld. St. 14 (2012–2013) *Kompetanse for en ny tid*, s. 32 flg.

fag- og funksjonsrettet utdanning og seks leverandører av befalsutdanning. Institusjonene var spredt på 16 geografiske steder.

- (48) De totale utgiftene for utdanningssystemet var om lag 2,5 milliarder kroner i 2016.¹² Kilder Ombudsnemda har snakket med, går langt i å konkludere med at ideen om en utdanningsreform oppstod i Forsvarsdepartementet og ved Forsvarets høgskole som et resultat av et stadig økende press om å spare penger fra politisk hold.
- (49) Samtidig var misnøyen med organiseringen, styringen og kvaliteten på det militære utdanningssystemet betydelig blant toppledere på personellområdet i forsvarssektoren. En kamp om makt og ressurser innen det akademiske miljøet i Forsvaret styrket behovet for endring.
- (50) Perioden var preget av flere reformer i offentlig sektor. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen var en slik reform, som omfattet offentlig sektor i sin helhet. Struktur- og kvalitetsreformen innen høyere utdanning hadde også en tydelig ambisjon om effektivisering.
- (51) Overordnet erfarer Ombudsnemda at det var tre sentrale drivere for utdanningsreformen. Det var behov for å:
- Samle en fragmentert skolestruktur og legge til rette for kvalitet.
 - Redusere kostnadene og effektivisere utdanningssystemet.
 - Tilpasse utdanningssystemet til ny ordning for militært tilsatte.

3.4 Målsettinger for utdanningsreformen

- (52) Utdanningsreformens uttalte hovedmål var å skape bedre forutsetninger for utdanning, å styrke kvaliteten i Forsvarets utdanningssystem og å redusere utgiftene.¹³ Utdanningsreformen skulle være en struktur- og kvalitetsreform.
- (53) Delmålene for utdanningsreformen var:¹⁴
- Skape ett utdanningssystem.
 - Prioritere militær kjernekompetanse.
 - Mer felles utdanning.

¹² Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*, s. 95.

¹³ Forsvarets forskningsinstitutt. *Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren – evaluering etter første året i langtidsplanen for perioden 2017-2020*, s. 45.

¹⁴ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*, s. 95–96.

- Mer behovsprøvd og fleksibel utdanning.
- Mer sivilt samarbeid.
- Mer samling av funksjoner.
- Mer robuste fagmiljøer.
- Mer åpenhet.
- Mer harmonisering med sivil sektor.

3.5 Ledelse og styring

3.5.1 *Oppdraget fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen*

- (54) Dokumenter Ombudsnemda har gjennomgått, tyder på at overordnet styring og gjennomføringen av utdanningsreformen fulgte de etablerte prosedyrene for etatsstyring og oppdragsløsning i sektoren.¹⁵ Det innebærer at Forsvarsdepartementet ga forsvarssjefen et oppdrag om å gjennomføre utdanningsreformen og forventet at målsetningene i langtidsplanen og iverksettelsesbrevet ble innfridd. Forsvarsdepartementet fulgte deretter opp arbeidet basert på en operasjonalisering av politiske mål som angitt i langtidsplanen. Operasjonaliseringen medførte konkrete enkeltoppdrag som ble gitt til Forsvaret i iverksettelsesbrevet. Oppfølgingen av oppdrag og måloppnåelse ble deretter i stor grad ivaretatt ved behandlingen av resultat- og kontrollrapporter.
- (55) Videre ble utdanningsreformen gjennomført basert på forsvarssjefens prosjektmandat og gjennomføringsplan. Forsvarssjefens gjennomføringsplan utdypet hvordan utdanningssystemet skulle endres med risiko- og konsekvensvurdering for alle endringene samt en risikovurdering for hele prosjektet. Den beskrev også kvalitative gevinster som oppnås. Totalt beskrev planen 19 kvalitative gevinster med tilhørende gevinstområder, gevinstansvarlig og resultatindikatorer.¹⁶
- (56) Forsvarets forskningsinstitutt påpekte i 2018 at Forsvaret manglet en oversikt over tiltaksporteføljen hvor det tydelig fremgår hvilke prosjekter som pågår, hvordan prosjektene gjennomføres og hvor stor risiko det er knyttet til gevinstrealiseringen i det enkelte prosjektet.¹⁷
- (57) En omfattende og kompleks prosjektportefølje kan ha gjort styringen av prosjektene vanskelig og ført til at avvik ikke ble fanget opp underveis. Mangelen på oversikt og

¹⁵ Forsvarsdepartementet. *Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret*, forkortet versjon, s. 6–7.

¹⁶ Forsvarets forskningsinstitutt. *Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren – evaluering etter første året i langtidsplanen for perioden 2017-2020*, s. 45–46.

¹⁷ Ibid. s. 34–35.

styring av effektiviseringsarbeidet gjorde at Forsvarets forskningsinstitutt vurderte kravet til oversikt og styring i Forsvarsstaben som «lite tilfredsstillende».¹⁸

- (58) Forsvaret rapporterte at de kvantitative strukturelle og økonomiske målene ved utdanningsreformen ble innfridd. Forsvarets forskningsinstitutt var imidlertid i tvil. De mente at de reelle kostnadsreduksjonene var lavere enn det som ble rapportert.¹⁹ Kilder Ombudsnemnda har snakket med, bekrefter at ettertiden har vist at Forsvarets forskningsinstitutt hadde grunnlag for sin bekymring, og at kostnadsglidningen til andre deler av Forsvaret var betydelig. Ett eksempel som er nevnt for nemnda, er at forsvarsgrenene måtte endre eller etablere nye fagutdanninger i egen forsvarsgren og bære kostnaden av dette på eget budsjett.
- (59) Videre har kilder fortalt Ombudsnemnda at fokuset på kvalitet var underordnet og at reformarbeidet i all hovedsak var drevet av økonomiske hensyn, og at effektiviseringspotensialet var overdrevet. Samarbeidet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben er beskrevet for nemnda som krevende. Ledelse og styring av reformen var tydelig preget av manglende tillit og manglende samarbeid mellom toppledere.
- (60) Under utdanningsreformen ble det etablert en egen utdanningsseksjon i Forsvarsstaben med ansvar for strategisk styring av utdanningsporteføljen. I tillegg fikk høyskolestyret et resultatansvar. Dette skulle være sentrale elementer for å sikre nødvendig oppfølging av de kvalitative målene ved reformen. Kilder har fortalt Ombudsnemnda at det i ettertid har kommet frem at utdanningsseksjonen i Forsvarsstaben var underbemannet, og at samarbeidet mellom Forsvarsstaben, høyskolestyret og Forsvarets høgskole til tider var dårlig.

3.5.2 Stortinget vedtar at utdanningsreformen skal legges frem som egen sak

- (61) Stortinget ble i 2018 informert om bekymringer ved utdanningsreformen gjennom et forslag til utenriks- og forsvarskomiteen.²⁰ Representantene som fremmet forslaget, pekte på svakheter ved utdanningsreformen og foreslo at den skulle forelegges Stortinget som egen sak. Stortinget vedtok forslaget og ba regjeringen legge frem utdanningsreformen som egen sak for Stortinget.²¹ Forsvarsdepartementet mente dette var uhensiktsmessig ettersom Stortinget allerede hadde gitt sin tilslutning til reformen ved godkjenningen av langtidsplanen.²² Saken ble lagt frem for Stortinget som en informasjonssak.²³

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Forsvarsdepartementet. *Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret*, forkortet versjon, s. 7–9.

²⁰ Representantforslag 164 S (2017–2018) fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum, Knut Arild Hareide, Steinar Ness, Hans Fredrik Grøvan og Per Olaf Lundteigen.

²¹ Vedtak 833, datert 20. juni 2018: «Stortinget ber regjeringen legge frem utdanningsreformen i Forsvaret som en egen sak til behandling i Stortinget.»

²² Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråd Frank Bakke-Jensen til utenriks- og forsvarskomiteen, datert 12. april 2018. Inn tatt som vedlegg til Innst. 360 S (2017–2018).

²³ Forsvarsdepartementet. Prop. 1 S (2018–2019), punkt 6.5, s. 147–154.

3.5.3 *Endringsledelse – flere samtidige reformer og endringer*

(62) I perioden 2016–2024 ble det iverksatt en rekke reformer og prosjekter innenfor personell, utdanning, organisering og styring i forsvarssektoren.²⁴ Flere av reformene ble gjennomført tilnærmet samtidig og var gjensidig avhengige av overlappende målsettinger. Kilder har overfor Ombudsnemnda pekt på manglende ledelse, styring og helhetlig koordinering av reformene innenfor personellområdet, og reiser spørsmål om Forsvarsdepartementet hadde tilstrekkelig helhetlig kontroll og forståelse for hvorvidt målsettingene med reformene faktisk ble innfridd.

3.5.4 *Medbestemmelse og involvering*

(63) Arbeidstagerorganisasjonene har i møte med Ombudsnemnda opplyst at oppdraget fra Forsvarsdepartementet til Forsvaret var sjeldent detaljert og ga Forsvaret lite armslag i gjennomføringen. Det var liten vilje i Forsvarsdepartementet til å lytte, vurdere faglige innspill og endre kurs underveis. Tillitsvalgte opplevde liten forståelse for studentenes og lærernes faglige argumenter og behovet for opplæring, utdanning og trening for Forsvarets personell i uniform. De tillitsvalgtes oppfatning er at utdanningsreformen utelukkende handlet om å spare penger.

(64) De tillitsvalgte har, som et resultat av sine erfaringer fra utdanningsreformen, etablert en felles målsetting om å unngå at fremtidige reformer blir drevet frem uten medvirkning og medbestemmelse fra organisasjonene. De har overfor Ombudsnemnda kommet med sterk kritikk av hvordan Forsvarsdepartementet og Forsvaret gjennomførte utdanningsreformen.

3.5.5 *Utdanningsreformen og ordningen for militært tilsatte*

(65) Ombudsnemnda er opplyst om at man i Forsvaret, både blant ansatte og ledere, hadde en klar forventning om at utdanningsreformen skulle ivareta det endrede utdanningsbehovet til offiserer og spesialister slik det er beskrevet i politiske styrende dokumenter.²⁵ Utdanningsreformen var, i tillegg til behovet for økt kvalitet og innsparinger, til dels begrunnet med innføringen av ordningen for militært tilsatte:

«Utdanningssystemet må tilpasses militærordningen, som etablerer to komplementære karrieresystemer med en karrierevei for offiserer (OF) og en karrierevei for befal, grenaderer og konstabler (OR/spesialister). Dette endrer tyngdepunktet i utdanningssystemet til fag- og funksjonsrettet utdanning. En fremtidig fordeling mellom offiserer og spesialister på henholdsvis 30 prosent og 70 prosent, påvirker behovet for nivådannende profesjonsutdanning for begge kategoriene.»²⁶

²⁴ Ikke uttømmende: Ordning for militært tilsatte, utdanningsreformen, HR-reformen, Forsvarssektoren F-24.

²⁵ Dette er beskrevet i forsvarssjefens gjennomføringsplan for utdanningsreformen og i langtidsplanen for perioden 2017–2020.

²⁶ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*, s. 94.

(66) I Forsvaret var man positive til ny militærordning og optimistiske med tanke på de kommende effektene av ordningen for militært tilsatte: «*Innføringen av ordning for militært tilsatte vil bedre Forsvarets evne til å beholde spesialister lengre, og på sikt redusere risikoen med underproduksjon av offiserer.*»²⁷

(67) I sin tredje tertialrapport for 2015 uttrykte Forsvarsstaben usikkerhet knyttet til fremtidig kompetanseproduksjon til styrkestrukturen, særlig for produksjon av offiserer. Forsvaret viste til forsvarssjefens fagmilitære råd,²⁸ der forsvarssjefen anbefalte en utredning av utdanningsvirksomheten etter at «*erfaringer er høstet med ny militær ordning*». Forsvarssjefen gjentok denne anbefalingen i sin kommentar til langtidsplanen for 2017–2020:

«Regjeringen anbefaler imidlertid en omfattende omlegging av utdanningssystemet uten at erfaringer av ny militær ordning foreligger og tilsynelatende uten at konsekvensen av løsningen er grundig vurdert. Jeg er bekymret for at manglende konsekvensvurderinger kan bidra til et vel optimistisk innsparingspotensial innen utdanning.»²⁹

(68) Kilder har overfor Ombudsnemda pekt på at utdanningsreformens mål om reduserte kostnader og en slankere utdanningsstruktur overskygget eksplisitte mål i den nye militærordningen, herunder mål om redusert personellavgang, redusert rotasjon, økt ståtid og en styrket kompetansebeholdning i forsvarssektoren. Kilder peker på at reformene dermed har etterlatt seg et Forsvar med tydelige svakheter innenfor personell- og kompetanseområdet, og at en medvirkende årsak ligger i mangelfull helhetlig og overordnet styring av flere samtidige reformer.

3.6 Effekter av utdanningsreformen

3.6.1 Effekter av reformens hovedgrep

(69) Innenfor nivådannende utdanning ble fem høyskoler organisatorisk sammenslått til én felles høyskole – Forsvarets høyskole – med ansvar for all nivådannende utdanning og annen akkreditert fagutdanning. Innenfor fag- og funksjonsrettet utdanning ble våpenskolene organisatorisk slått sammen til ett skolemiljø i hver forsvarsgren/driftsenhet, med én ansvarlig «kompetansesjef» i hver forsvarsgren/driftsenhet.³⁰

(70) Kilder med bakgrunn fra personell- og utdanningsområdet i Forsvaret og Forsvarsdepartementet anerkjenner at det var behov for den strukturelle omorganiseringen. Et felles høyskolestyre innebærer en tydelig plassering av

²⁷ Forsvarsdepartementet. *Sluttrapport. Evaluering av ordningen for militært tilsatte*, s. 17.

²⁸ Forsvarssjefens fagmilitære råd 2015, s. 3.

²⁹ *Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft*, s. 119.

³⁰ Våpenskolene er i 2025, som nevnt, fortsatt organisatorisk underlagt grensjefene, men de er også underlagt et felles styre med et utdanningsfaglig resultatansvar. Kompetansesjefene svarer til sjefen for den driftsenheten som vedkommende våpenskole tilhører. Grensjefene er styremedlemmer i høyskolestyret.

ansvaret for Forsvarets nivådannende utdanning underlagt universitets- og høyskoleloven. Kildene vurderer overfor Ombudsnemnda at det er for tidlig å mene noe om hvordan samarbeidet mellom kompetansesjefene i forsvarsgrenene fungerer. Det samme gjelder hvorvidt utdanningsreformen har bidratt til rett balanse mellom den nivådannende «profesjonsutdanningen» i regi av Forsvarets høgskole og den fagmilitære opplæringen og treningen ved våpenskolene.

3.6.2 Forsvarets evaluering (Forsvarsdepartementets evalueringsrapport)

- (71) Rapporten beskriver strukturelle, kvantitative og kvalitative mål som Forsvaret vurderer som innfridd, med tilhørende utviklingsområder for hver målkategori. Forsvaret erkjenner behovet for bedre styring og kontroll med både den nivådannende utdanningen og fag- og funksjonsutdanningen. Forsvarsstaben opplever at styringen påvirkes negativt av at målet om relevant og enhetlig styringsinformasjon ikke er innfridd.³¹
- (72) Forsvaret rapporterer om et behov for å øke samarbeidet mellom hovedaktørene innenfor henholdsvis den nivådannende utdanningen og fag- og funksjonsutdanningen.³² Kilder mener at det i dette fortsatt ligger en grunnleggende utfordring i at Forsvarets høgskole og våpenskolene er organisatorisk underlagt ulike driftsenheter. Etter utdanningsreformen styres våpenskolene ressursmessig og faglig av grensjefene, mens nivådannende utdanning styres av sjefen for Forsvarets høgskole. I tillegg har et felles høyskolestyre og den nye utdanningsseksjonen i Forsvarsstaben ledende roller i utdanningssystemet. Selv om de sistnevnte skal ha en overordnet og samlende funksjon, fremstår styringen og ansvarslinjene som fragmenterte og uklare. Effektiv styring forutsetter at samarbeid mellom toppledere, med hvert sitt budsjett og resultatansvar i ulike driftsenheter, fungerer optimalt.
- (73) Optimalt samarbeid mellom toppledere i ulike driftsenheter kan være utfordrende. Forsvarsgrenene har svært forskjellige opplærings- og treningsbehov som følge av ulikheter i oppgaver, kultur, operasjonsmiljø, plattformer og regelverk. Enhetlig styring og samarbeid i jakten på synergier innen utdanning er derfor krevende. Kilder har fortalt Ombudsnemnda at organisering og styringslinjer innenfor personell- og kompetanseområdet fortsatt utfordrer målsettingene om bedre styring, effektivisering og samarbeid innen *ett felles utdanningssystem*.
- (74) Videre rapporterer Forsvaret om viktige og omfattende utviklingsområder knyttet til målet om økt kvalitet i utdanningen. De forskjellige rollene og ferdighetene som de to komplementære militære yrkeskategoriene (spesialister og offiserer) skal beherske, fremstår fortsatt som uklare etter at både HR-reformen og utdanningsreformen er fullført. Her opplever Forsvaret at behovet for støtte til undervisning

³¹ Forsvarsdepartementet. *Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret*, forkortet versjon, s. 20 og 33.

³² *Ibid.* s. 8.

ved Forsvarets høgskole har økt, og at dette medfører økt funksjonelt fravær fra operative avdelinger.³³ Et annet paradoks er at spesialistene synes å bruke mer tid på nivådannende utdanning etter reformene enn tiden de bruker til spesialisert fagutdanning og trening, som skal bidra direkte til militær kampkraft. Kilder har overfor Ombudsnemnda spesielt fremhevet at en lavere kompetansebeholdning blant offiserer, som følge av økt avgang og redusert utdanningsvolum, ikke blir kompensert av et styrket spesialistkorps.³⁴ Resultatet er snarere at Forsvarets totale kompetansebeholdning er svekket.

- (75) Forsvaret rapporterer at de økonomiske gevinstene er innfridd, men peker samtidig på at utdanningsreformen kan ha medført økte kostnader i andre driftsenheter enn Forsvarets høgskole. Målsettingen om mer felles utdanning og et bedre forholdstall mellom antall elever og faglig ansatte, påvirkes negativt av for lav kapasitet ved undervisningslokaler, geografisk spredning og manglende forlegning ved ulike skoler. Rapporten reiser også spørsmål om enkelte av de sentrale forutsetningene for reformen fremdeles kan legges til grunn. Det gjelder blant annet forutsetningene for reduserte avgangsrater for spesialistkorpset og redusert volum og utdanningskvoter for befalsutdanningen.³⁵

3.6.3 Forsvarsdepartementets evaluering av utdanningsreformen

- (76) I Forsvarsdepartementets evaluering av utdanningsreformen gir departementet vurderinger av måloppnåelsen av hvert enkelt oppdrag. Vurderingene beskrives som utført, videreført, delvis gjennomført eller ikke gjennomført på en tilfredsstillende måte.

- (77) Etablering av styringsformasjon er ett slikt enkeltoppdrag. Det fremkommer at oppdraget er videreført ut langtidsperioden, før det rapporteres som oppnådd *i mindre tilfredsstillende grad*. Sentralt i dette oppdraget var arbeidet med å utvikle ny metodikk for å vurdere tilstanden til Forsvarets utdanningssystem. Det står i rapporten:

«Dette arbeidet viste seg mer tidkrevende enn først antatt. Forsvarets informasjonssystemer er ikke tilrettelagt for å måle utdanningsvirksomhet, og arbeidet med kompetansestyringsprosjektet har vært forsinket. Det har derfor vært krevende å løse oppdraget innen tidsfristen. Spesielt innen fag- og funksjonsutdanning trengs bedre data.»³⁶

- (78) Et annet eksempel er oppdraget om å etablere et sammenligningsgrunnlag med sivile institusjoner. Her fremkommer det at arbeidet vanskeliggjøres på grunn av manglende metodikk for tilstandsvurdering. I mangel av en slik metodikk skriver

³³ Forsvarsdepartementet. *Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret*, forkortet versjon, s. 8.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid. s. 9.

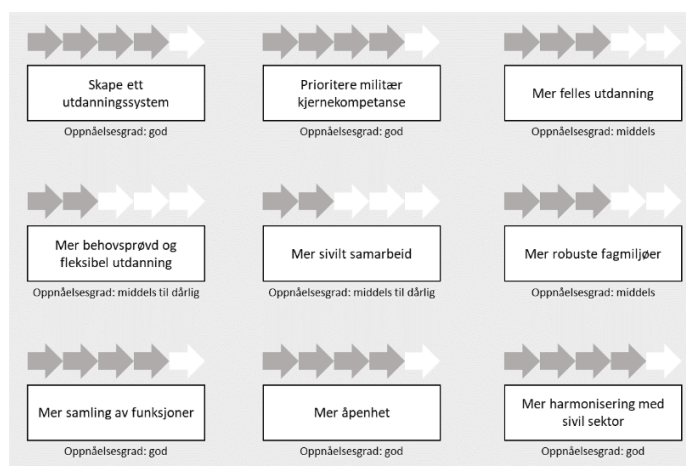
³⁶ Forsvarsdepartementet. *Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret*, forkortet versjon, s. 10.

Forsvarsdepartementet at det er krevende å sammenligne Forsvarets utdannings-system med andre sivile og militære utdanningssystemer nasjonalt og inter-nasjonalt.³⁷

- (79) Økt samarbeid med sivile utdannings- og forskningsinstitusjoner skulle bidra til å redusere de totale utdanningsutgiftene. Utdanningsreformen har gitt mer samarbeid med sivile institusjoner, men dette samarbeidet har ikke gitt ønsket gevinst. Innsparingskravet på 100 millioner er imidlertid innfridd gjennom kutt i årsverk og ressurser. Forsvarsdepartementet skriver at Forsvaret mener at det fortsatt er et potensial for mer samarbeid med sivile skoler.³⁸
- (80) Forsvarsdepartementet skriver at kravet om økonomisk ressursfrigjøring var helt spesifikt, at det er lite tvil om at utdanningsreformen har gitt betydelige kostnads-reduksjoner, men at det har ikke vært mulig å danne seg et helhetlig bilde av de totale kostnadsreduksjonene for Forsvaret. Videre viser Forsvarsdepartementet til at Forsvarets forskningsinstitutt har konkludert med at kostnadsreduksjonene som kan spores til regnskaper, og som man dermed kan være sikre på, er betydelig lavere enn kravene. Forsvarsdepartementet skriver at en viktig årsak til at det er vanskelig å kvantifisere alle kostnadsreduksjonene nøyaktig, er at mange av tiltakene i reformen berører flere budsjettposter og angår ulike driftsenheter.³⁹

3.6.4 Forsvarsdepartementets vurdering av foreløpig resultat (antagelig i 2022)

- (81) I tillegg til de konkrete strukturelle og økonomiske målene i langtidsplanen, var det ni overordnede mål for utdanningssystemet. Disse målene handler om målbildet for utdanningssystemet etter utdanningsreformen. Figuren nedenfor oppsummerer hvordan utviklingen langs disse ni områdene er vurdert av Forsvarsdepartementet i langtidsplanperioden. I rapporten knytter Forsvarsdepartementet en kort kommentar til vurderingen av hvert utviklingsområde.



Figuren er hentet fra s. 13 i Forsvarsdepartementets evalueringsrapport.

³⁷ Ibid. s. 11.

³⁸ Ibid. s. 11.

³⁹ Ibid. s. 12.

3.6.5 Forsvarskommisjonens vurderinger innen personell og kompetanse (2023)

- (82) Forsvarskommisjonen skriver at Forsvaret står overfor betydelige utfordringer innen personell- og kompetanseområdet. Spesielt nevnes faren for kritisk personellmangel og for lavt kompetansenivå på viktige områder, deriblant nødvendig teknologi-kompetanse. Forsvarskommisjonen mener at dette vil gå ut over forsvarsevnen.⁴⁰
- (83) Forsvarskommisjonen skriver om en hyppig rotasjonstakt blant både spesialister og offiserer, og videre:

«Utfordringene består selv etter ti år med omfattende reformer innen personell og kompetanse. Målene har vært gode, men effektene uteblir. Problemene med å beholde ansatte, få flere erfarne til å lære opp de unge, og bedre kvaliteten på utdanningen er videreført og forsterket av utdanningsreformen fra 2018 og reformen for effektivisering og transformasjon av HR-området i Forsvaret fra 2016. Så langt i reformperioden tyder mye på at det er for få plasser til etter- og videreutdanning. Utdanningsperioder blir stadig kortere, det blir for lite utdanning på spesialistbefal og kompetansemiljøene som skal støtte med utdanning er små og sårbare.»⁴¹

- (84) Forsvarskommisjonen beskriver også at det er aksept for en lavere kompetanse enn det var tidligere, noe som øker risikoen for at det kan skje ulykker.⁴²

For Ombudsnemnda



Roald Linaker
forsvarsombud

Vedlegg

- 1 Brev fra Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret til Forsvarsdepartementet: *Tilsyn om utdanningsreformen i Forsvaret («URE»)*, 19. september 2024.
- 2 Dokumentliste.

⁴⁰ NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021. Forsvar for fred og frihet*, s. 52.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid. s. 53.

Vedlegg 2 til rapport om tilsyn om utdanningsreformen i Forsvaret

Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret sak 2024/56

Dokumentliste

- (1) Utvalget av dokumenter har først og fremst tatt utgangspunkt i de dokumenter som nemnda fikk tilsendt som respons på sitt brev til Forsvarsdepartementet datert 19. september 2024 (vedlagt). I brevet skriver forsvarsombudet:

«På vegne av Ombudsnemnda ber jeg Forsvarsdepartementet sørge for at nemnda får tilsendt (i) all dokumentasjon (innen forsvarssektoren) som lå til grunn for forslaget om en utdanningsreform samt (ii) all dokumentasjon som er utarbeidet (innen forsvarssektoren) om utdanningsreformen siden, for eksempel egne/interne evalueringer og annet.»

- (2) Ombudsnemnda fikk tilsendt følgende dokumenter:

Offentlige dokumenter (dokumenter uten klausulering)

- Utdanningsreformen. Forsvarssjefens gjennomføringsplan. Forsvaret. Datert 28. november 2017.
- Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret. Signatur mangler – antagelig utgitt av Forsvarsdepartementet. Datering mangler – sannsynligvis utgitt i 2022. Forkortet versjon.

Dokumenter unntatt offentlighet

- Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren – langtidsplanperioden 2017–2020. Forsvarets forskningsinstitutt. Datert 29. november 2021. Unntatt offentlighet jf. offentleglova § 21 og § 12.
- Sluttrapport. Evaluering av utdanningsreformen. Forsvaret. Datert 24. juni 2021. Klausulert: «Ugradert – internt. Skal ikke deles utenfor forsvarssektoren.»

Dokumenter med sikkerhetsgradering

- Evaluering av utdanningsreformen i Forsvaret. Signatur mangler – antagelig utgitt av Forsvarsdepartementet. Datering mangler – sannsynligvis utgitt i 2022. Fullstendig versjon. Sikkerhetsgradert BEGRENSET.
- Forsvarets vurdering og oppfølging av evalueringsrapport URE. Forsvaret. Vedlegg 1 til tertialrapport 1/2023. Sikkerhetsgradert BEGRENSET.

- Dokument beskrevet som «Identifiserte utviklingsområder knyttet til evalueringen» i oversendelsesbrevet. Signatur mangler. Datering mangler. Sikkerhetsgradert BEGRENSET.

(3) I tillegg har Ombudsnemnda brukt følgende dokumenter som kilder:

Offentlige dokumenter (dokumenter uten klausulering)

- Meld. St. 14 (2012–2013) Kompetanse for en ny tid. Forsvarsdepartementet.
- Et forsvar i endring. FORSVARSSJEFENS FAGMILITÆRE RÅD. Forsvaret. Datert 2015.
- Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren. McKinsey & Company. Datert 17. mars 2015.
- Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet.
- Kampkraft og bærekraft. Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020. Forsvarsdepartementet. Versjon 7.3. Datert 27. juni 2019.
- Representantforslag 164 S (2017–2018) fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum, Knut Arild Hareide, Steinar Ness, Hans Fredrik Grøvan og Per Olaf Lundteigen. Datert 7. mars 2018.
- Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråd Frank Bakke-Jensen til utenriks- og forsvarskomiteen. Inntatt som vedlegg til Innst. 360 S (2017–2018). Datert 12. april 2018.
- Innst. 360 S (2017–2018) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om representantforslag om utdanningsreformen i Forsvaret. Datert 30. mai 2018.
- Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren – evaluering etter første året i langtidsplanen for perioden 2017-2020. Forsvarets forskningsinstitutt. Datert 2. juli 2018.
- Prop. 1 S (2018–2019) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2019. Forsvarsdepartementet.
- Studentundersøkelsen 2021. Forsvarets høgskole.

- Årsrapport om utdanningskvalitet for Forsvarets høgskole. Studieåret 2021 - 2022. Forsvarets høgskole.
- Årsrapport om utdanningskvalitet for Forsvarets høgskole. Studieåret 2022-2023. Forsvarets høgskole. Datert 19. desember 2023.
- NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021. Forsvar for fred og frihet. Datert 3. mai 2023.
- Sluttrapport. Evaluering av ordningen for militært tilsatte. Forsvarsdepartementet. Datert 22. mars 2024.

Dokumenter unntatt offentlighet

- RAPPORT FOR LÆRINGSMILJØUTVALGET VED FORSVARETS HØGSKOLE. 2021 – 2022. Forsvarets høgskole. Klausulert: «Ugradert – kan deles eksternt med godkjenning fra informasjonseier. Skal ikke publiseres åpent.»
- Årsrapport om utdanningskvalitet for Forsvarets høgskole. STUDIEÅRET 2023-2024. Klausulert: «TJENSTLIG iht. Sikkerhetsdirektivet pkt. 4.2».
- Ulike interne høringer gitt til Forsvarets høgskole i forbindelse med evaluering av utdanningsreformen.



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

STORTINGETS OMBUDSNEMND FOR
FORSVARET

Karl Johans gate 25
0159 OSLO

Deres ref
2024/56-19

Vår ref
24/00116-63

Dato
30. mars 2026

Forsvarsdepartementets uttalelse til tilsynsrapport fra Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret om utdanningsreformen i Forsvaret

Forsvarsdepartementet (FD) viser til brev av 29. desember 2025, og tilsynsrapport om utdanningsreformen i Forsvaret. 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.

Tilsynet er blant annet gjennomført ved gjennomgang av skriftlige kilder. FD mottok 19. september 2024 forespørsel fra ombudsnemnda om tilgang til dokumentmateriale om Utdanningsreformen i Forsvaret (URE). FD svarte 18. oktober 2024 med å gi innsyn i relevante dokumenter etter offentleglovas bestemmelser om dette. Departementet understreket samtidig at dokumentene ikke ble gitt til nemnda etter lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (forsvarsombudsloven) § 4, om ombudsnemndas tilsyn. Lovens tilsynsbestemmelse gir nemnda kun adgang til å føre tilsyn med Forsvaret. FD tolker loven dithen at tilsynet dermed er begrenset til å omfatte virksomheten Forsvaret, og da kun innenfor ombudsnemndas mandat, jf. forsvarsombudsloven §§ 1 og 2.

Den samme vurderingen ligger til grunn i FDs kommentar til denne tilsynsrapporten. Sentrale forhold i tilsynsrapporten er imidlertid innrettet på en måte som kan bli oppfattet som at gjennomførte tilsynet peker mot at det er FD, og i siste instans regjeringen, som det i denne rapporten føres tilsyn med.¹ Departementet kan ikke være gjenstand for ombudsnemndas

¹ «Tilsyn om utdanning i Forsvaret», Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (2025), s. 2: «Da tilsynet ble innledet, var Ombudsnemndas hensikt å få kunnskap om hvor, hvorfor og hvordan tanken om en utdanningsreform oppstod, og om beslutningsgrunnlaget som ble presentert for Stortinget var dekkende.»

tilsyn etter loven. Departementet vil derfor påpeke at det er Riksrevisjonen som har mandat til å føre tilsyn med alle deler av staten, og har adgang til dette gjennom sin forvaltningsrevisjon og rett på tilgang til informasjon, jf. lov om Riksrevisjonen §§ 1-1, 1-2 og kapitlene 5 og 6.

Departementet er ellers enig i konklusjonene fra tilsynet om at tilgangen og kvaliteten på eiendom, bygg og anlegg (EBA) har lagt begrensninger på måloppnåelsen for reformen. Videre er departementet enig i at funksjonelt fravær som følge av endringer etter reformen må tas på alvor. Styringsskiftet i forsvarssektoren, hvor forsvarssjefen og de øvrige etatssjefene får og skal ta et helhetlig ansvar for egen virksomhetsutvikling, har vært en viktig endring siden reformen ble utviklet og vedtatt. Dette omfatter blant annet innretning og bruk av kritiske innsatsfaktorer, som blant annet personell med nødvendig kompetanse. Forsvarssektoren, med Forsvaret i spissen, må til enhver tid vurdere behov for endringer i gjeldende rammer og gjeldende politikk for å understøtte Forsvarsløftet, slik det fremgår av langtidsplanen for forsvarssektoren 2025-2036. Forsvaret har ansvaret for å synliggjøre områder hvor det er behov for videreutvikling.

Med hilsen

Jeanette Andersen Toverud
ekspedisjonssjef

Toril Haug-Moberg
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg: