



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:20

# Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga

ISBN 978 91 7086 230 4

RiR 2010:20

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

---

Till regeringen  
Försvarsdepartementet

Datum: 2010-10-20  
Dnr: 31-2009-0148

## Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga

Riksrevisionen har granskat förbandsuppbyggnaden av stridsgruppen NBGo8. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Försvarsmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser som avser regeringen och Försvarsmakten. Riksrevisionen lämnar inte några rekommendationer i rapporten. I stället avser Riksrevisionen att granska effekterna av omställningen som NBGo8 medfört genom en uppföljningsgranskning av NBG11.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Katarina Johansson* har varit föredragande. Revisionledare *Petter Dahlin* och revisionsdirektör *Claes Isander* har medverkat vid den slutliga handläggningen (revisionsledare *Anne Wisten* var projektledare t.o.m. 2010-02-26).

Jan Landahl

Katarina Johansson



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv och bakgrund till granskningen	11
1.2 Granskningens syfte	13
1.3 Avgränsning	13
1.4 Granskningens genomförande	14
1.5 Bedömningsgrund	15
1.6 Begrepp	16
2 Svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga	19
2.1 Stridsgrupper är en del av EU:s militära krishantering	19
2.2 Vad ingår i stridsgruppskonceptet?	20
3 Försvarsmaktens produktion av förbandet NBGo8	25
3.1 Försvarsmaktens organisation och styrning	25
3.2 Förbandsuppbyggnaden	32
3.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	41
4 Materieförsörjningen till NBGo8	45
4.1 Materieförsörjningens steg	45
4.2 Sammanfattande iakttagelser och bedömning av materieförsörjningen	54
5 Personalförsörjningen till NBGo8	59
5.1 Bakgrund	59
5.2 Rekrytering och anställningsvillkor till NBGo8	60
5.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning av personalförsörjningen	65
6 Samövningen av förbanden i NBC	67
6.1 Generella förutsättningar för samövning	67
6.2 Försvarsmaktens utbildningssystem	69
6.3 Samövningen under utbildningsterminen	72
6.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	77
7 Kostnadskontrollen av NBGo8	79
7.1 Ekonomistyrning i verksamheten	79
7.2 Uppföljning och ekonomiskt utfall	80
7.3 Kostnadsprognoser och ekonomistyrning	83
7.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	86

forts.

8	Förutsättningarna för att transportera stridsgruppen	89
8.1	Förutsättningarna för att transportera NBGo8 till ett insatsområde	89
8.2	Helikopterresurserna för trupp- och sjukvårdstransporter	91
8.3	Sammanfattande iakttagelser och bedömning	93
9	Regeringens rapportering av NBGo8 till riksdagen	95
9.1	Regeringens rapportering om NBGo8	95
9.2	Sammanfattande iakttagelser och bedömning	99
10	Slutsatser	101
10.1	Uppbyggnaden av förbandet NBGo8	101
10.2	Riksrevisionen avser granska NBG11	110
	Referenser	111
	Bilaga 1 - Riksrevisionens sammanställning av Försvarmaktens kostnadsprognoser för NBGo8	117

# Sammanfattning

EU har stridsgrupper som på mycket kort tid ska kunna rycka ut i olika konfliktområden. En stridsgrupp ska enligt EU:s riktlinjer kunna vara på plats i ett krisområde inom 10 dagar efter att ministerrådet har fattat beslut, för att kunna inleda en operation. Stridsgruppen ska kunna verka i 30 dagar, med möjlighet till förlängning i upp till 120 dagar och kunna sättas in inom en radie av 600 mil från Bryssel. EU:s stridsgrupper ska kunna lösa uppgifter i hela konfliktskalan, från humanitära insatser till fredsframtvingande uppdrag.

I en proposition från hösten 2004 föreslog regeringen utökad internationell förmåga genom att Sverige skulle utveckla och ansvara för en snabbinsatsstyrka i EU:s regi. Regeringen bedömde att snabbinsatsstyrkan kunde bestå av omkring 1100 svenska soldater och att kostnaderna för detta kunde uppgå till omkring 1 miljard kronor inklusive utbildning, beredskap, materiel och insats. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition.<sup>1</sup>

Soldaterna i den nordiska stridsgruppen (NBGo8) anställdes den 1 juli 2007 och utbildades under hösten 2007. NBGo8 stod i beredskap mellan 1 januari och 30 juni 2008. EU har ännu inte beslutat om att sätta in någon av sina stridsgrupper.

Riksrevisionen har granskat uppbyggnaden av den svenskleda stridsgruppen, NBGo8, då detta är en viktig del i det nya insatsförsvaret.

## *NBGo8 organiserades och styrdes inte på ett effektivt sätt*

En försvårande omständighet under uppbyggnaden av NBGo8 var att varken Försvarmakten eller regeringen hade definierat någon borte gräns för hur stor styrkan skulle vara. Detta bidrog till att den svenska delen i NBGo8 successivt växte i antal från 1 100 soldater till de 2 350 soldater som stod i beredskap.

Under uppbyggnaden tillkom styrfunktioner som inte ingår i Försvarmaktens ordinarie linjeorganisation. Vid Förvarsdepartementet upprättades även en "informell arbetsgrupp" som arbetade med att lyfta upp nya frågor och behov för stridsgruppen under perioden 2005 – 2008.

---

<sup>1</sup> Riksdagen antog propositionen i dess helhet, men enligt riksdagsbeslutet fanns det ingen särskild förslagspunkt om stridsgruppens storlek eller kostnad. Denna information framgick emellertid av regeringens förslag i propositionen.

Försvarsmakten ägnade mycket tid åt att tolka EU:s stridsgruppskoncept, vilket fick konsekvenser för produktionen av förbandet. De operativa kraven på stridsgruppen var färdiga när endast ett år återstod till utbildningsperiodens start och soldaterna skulle anställas. I praktiken fortsatte dock kraven att förändras ytterligare under ett knappt års tid.

Förseningarna medförde att Försvarsmakten hoppade över viktiga steg i produktionen och att ofullständiga förbandsmålsättningar i sin tur påverkade förutsättningarna att för förbandsuppbyggnaden. Produktionsfasen inleddes utan färdiga förbandsmålsättningar.

### *NBGo8 saknade rätt materiel och hade inte tillräcklig utbildning när beredskapsperioden började*

Högkvarteret släppte styrningen av materielbeställningar till förbandsenheterna, vilket medförde att för mycket och i vissa fall direkt felaktig materiel beställdes. Det uppstod på så sätt ett gap mellan önskad materiel och vad som var realistiskt med hänsyn till tids- och resursramar. Utöver detta blandades olika materieltyp, vilket genererade många olika materielsystem.

Försvarsmakten satte slutligen sista datum för materielbeställningar till april 2007, vilket var ett och ett halvt år för sent med hänsyn till andra steg i förbandsuppbyggnaden. Vid utbildningsperiodens start saknades därför viktig materiel. Detta medförde att soldaterna i många fall inte övade med rätt utrustning och att övningarna fortsatte in i beredskapsperioden. När beredskapsperioden inleddes saknades fortfarande central utrustning.

### *Bristande styrning av personalförsörjningen*

Stridsgruppen saknade en fastställd förbandsmålsättning med fullständiga personallistor, vilket försvårade styrningen av personalförsörjningen. Riksrevisionen konstaterar att personalansvaret var fördelat på många enheter. Anställningsavtalen reglerade inte deltagande vid en eventuell insats, vilket medförde att det inte fanns någon säkerhet för att all personal var tillgänglig vid ett beslut att sätta in stridsgruppen.

### *NBGo8 var inte tillräckligt samövat*

Försvarsmakten omsatte de fyra scenarierna i EU:s stridsgruppskoncept till sex "taktiska huvuduppgifter" i utbildningsplanen för förbandet. De uppgifter som svarade mot de högre konfliktnivåerna i stridsgruppskonceptet nedprioriterades av Försvarsmakten under utbildningsperioden. Uppgifterna



i den högre konfliktskalan kom därmed inte att övas gemensamt i tillräcklig utsträckning av förbandet.

Manöverbataljonen bestod av kompanier från tre olika bataljonstyper, vilket kräver hög grad av samövning. Stridsgruppen organiserades dock från ett stort antal förbandsenheter, vilket medförde stora geografiska avstånd inom stridsgruppen. Detta försvårade för möjligheten till samordning och samövning.

NBGo8 ställdes i beredskap utan att några förbehåll om styrkans användning anmäldes till EU.

### *Otillfredsställande kostnadskontroll under uppbyggnaden*

Varken regeringen eller Försvarmakten ställde några särskilda krav på ekonomisk uppföljning och återrapportering av NBGo8, vilket bidrog till att det blev svårt att följa upp kostnaderna i efterhand. Riksdagen har inte kunnat få någon helhetsbild av kostnaderna för att producera NBGo8.

I förbandsmålsättningarna saknades i regel uppgifter om ekonomi, trots att detta är en väsentlig del i målsättningsarbetet. Detta försämrade förutsättningarna för god kostnadskontroll. I slutet av 2007 stod Försvarmakten inför stora underskott, varav en betydande del kunde kopplas till NBGo8. De oplanerade utgifterna tvingade fram uppsägningar under pågående beredskap.

### *Förmåga att transportera stridsgruppen*

Frågan om hur stridsgruppen skulle transporteras till insatsområdet, strategiskt och taktiskt, var inte löst inför beredskapsperioden. Sverige hade behövt initiera en styrkegenerering i EU, för att få tillgång till andra länders taktiska transporter och helikoptrar för medicinsk evakuering. Utfallet i en sådan process var inte klarlagt, varken vilka resurser som kunde tillföras eller tidsåtgången för detta.

### *Sen och otillräcklig rapportering till riksdagen*

Regeringen var införstådd med att antalet svenska soldater i NBGo8 hade ökat radikalt under hösten 2005 men informerade inte riksdagen om detta under hösten 2006. Uppgiften om att antalet svenska soldater blivit mer än dubbelt så stort mot vad som framgick av regeringens proposition 2004 nådde inte riksdagen förrän hösten 2007 när soldaterna redan anställt och stridsgruppen befann sig i en samövningsfas.

Regeringen redovisade Försvarsmaktens kostnadsprognoser för NBGo8 hösten 2005, då NBGo8 fortfarande bestod av 1 100 svenskar. Till hösten 2006 hade personalvolymen i NBGo8 ökat till dubbel storlek. Regeringen vidarebefordrade dock inte denna information till riksdagen. Vid den här tidpunkten uppgick Försvarsmaktens sammanlagda prognoser för hela produktionsperioden till cirka fyra miljarder kronor.

Försvarsmaktens kalkyler av insatskostnader gav betydligt högre belopp än vad som framgick av regeringens redovisning för riksdagen. Riksrevisionens bedömning är att de av regeringen redovisade insatskostnaderna för NBGo8 inte var heltäckande och att riksdagen därmed inte har fått en heltäckande bild av de totala kostnader som hade följt av en insats.

### *Riksrevisionens bedömning*

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Försvarsmaktens och regeringens arbete med stridsgruppen inte organiserades och styrdes på ett effektivt sätt. Personalförsörjning, materielförsörjning och samövning är tre väsentliga faktorer för att producera ett förband som sedan kan lösa sina uppgifter. Styrningen av varje enskild produktionsfaktor och samordningen av dessa är grundläggande för att skapa ett fungerande förband. Under produktionen av NBGo8 fanns brister i alla dessa avseenden. Högkvarteret hade inte en tillräcklig kontroll över materielförsörjningen. Förbandet hade därför inte tillgång till rätt materiel eller tillräcklig utbildning förrän halva beredskapsperioden förlöpt. Inte heller personalförsörjningen styrdes på ett samordnat sätt. NBGo8 var inte tillräckligt samövat och de brister som framkommit i granskningen får Riksrevisionen att ifrågasätta om förbandet hade förutsättningar att klara de taktiska uppgifterna mot scenarierna på den högre konfliktnivån. Förbandet förbättrade emellertid sin förmåga under beredskapsperioden.

De ekonomiska aspekterna i produktionen av NBGo8 prioriterades varken i planeringen eller i de styrande förbandsmålsättningarna. Kostnadskontrollen var därför otillfredsställande under produktionen av NBGo8. Regeringens återrapportering till riksdagen var sen och otillräcklig och riksdagen har därmed inte fått en rättvisande bild.

Den stridsgrupp som producerades svarade inte mot regeringens förslag till riksdagen. Mer än dubbelt så många svenska soldater stod i beredskap och NBGo8 kostade flera gånger mer än vad riksdagen hade föreställts.

I stället för rekommendationer avser Riksrevisionen att granska effekterna av omställningen som NBGo8 medfört i en uppföljningsgranskning av NBG11.

# 1 Inledning

## 1.1 Motiv och bakgrund till granskningen

I en proposition från hösten 2004 föreslog regeringen utökad internationell förmåga genom att Sverige skulle utveckla och ansvara för en snabbinsatsstyrka. Regeringen bedömde att snabbinsatsstyrkan kunde bestå av omkring 1 100 svenska soldater och att kostnaderna för detta kunde uppgå till omkring 1 miljard kronor inklusive utbildning, beredskap, materiel och insats.<sup>2</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition.<sup>3</sup>

Regeringen anger vilken operativ förmåga Försvarsmakten ska ha. Försvarsmakten fick i regleringsbrevet för 2007 och 2008 i uppdrag att samtidigt kunna leda och delta i två större insatser, varav den ena skulle kunna utgöra en del av det svenska bidraget till den nordiska stridsgruppen.

En stridsgrupp ska enligt EU:s riktlinjer kunna vara på plats i ett krisområde med delar av stridsgruppen och börja lösa uppgifter inom 10 dagar efter det att ministerrådet fattat beslut om att inleda insatsen. Stridsgruppen ska kunna verka självständigt i 30 dagar, med möjlighet till förlängning i upp till 120 dagar. En planeringsförutsättning är att gruppen ska kunna sättas in inom en radie av 600 mil från Bryssel. Styrkan ska klara alla konfliktnivåer, från humanitära insatser till fredsframtvängande uppdrag.

Detta var en ny uppgift för Försvarsmakten som aldrig tidigare lett internationella snabbinsatsstyrkor och än mindre multinationella sådana. Arbetet med stridsgruppen kom att prägla stora delar av Försvarsmaktens verksamhet under flera år och var periodvis den högst prioriterade verksamheten inom Försvarsmakten.<sup>4</sup>

Den nordiska stridsgruppen stod i beredskap mellan den 1 januari och 30 juni 2008. Av de totalt 2 800 soldaterna bidrog Sverige med 2 350. Sverige ansvarade också för att planera och för att transportera och öva styrkan.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

<sup>3</sup> Riksdagen antog propositionen i dess helhet, men enligt riksdagsbeslutet fanns det ingen särskild förslagspunkt om stridsgruppens storlek eller kostnad. Denna information framgick emellertid av regeringens förslag i propositionen.

<sup>4</sup> Budgetunderlag för Försvarsmakten år 2007, s. 23.

<sup>5</sup> Detta är några av de delar som ingår i ramnationsansvaret.

### 1.1.1 *NBGo8 sattes aldrig in*

Den svenskledda stridsgruppen NBGo8 producerades på kort tid och blev betydligt större än vad regeringen föreslog för riksdagen. Försvarsmakten anställde 2 350 svenska soldater och utbildade dem i utlandsstyrkan för att sedan låta dem stå i beredskap i sex månader. NBGo8 sattes aldrig in, för detta krävs godkännande från samtliga 27 länder i EU:s ministerråd.

Stridsgruppskonceptet blev klart 2006 och de första stridsgrupperna sattes upp samma år. EU har ännu inte satt in någon stridsgrupp.<sup>6</sup>

### 1.1.2 *Ny svenskledd stridsgrupp i beredskap 2011*

Sverige ansvarar återigen för en EU-stridsgrupp i beredskap under det första halvåret 2011.<sup>7</sup> Vidare har regeringen föreslagit att ställa den nordiska stridsgruppen till förfogande under det första halvåret 2014 med Sverige som ramnation.<sup>8</sup>

### 1.1.3 *En oprövad uppgift*

Att klara de krav som EU ställer på ramnationen för en snabbinsatsstyrka är en stor och komplicerad uppgift även för nationer som lett internationella snabbinsatser tidigare och där stående förband är organisatoriskt och materiellt utrustade för detta. För ett land som Sverige, som saknade erfarenheter av att producera lätta snabbinsatsförband för internationella insatser, var uppgiften betydligt svårare.

Det tar upp till tio år för Försvarsmakten att sätta upp nya komplexa typer av förband.<sup>9</sup> När Sverige tog på sig ramnationsansvar i november 2004 återstod tre år till beredskapsperiodens start och bara två och ett halvt år till utbildningsperiodens start.

---

<sup>6</sup> EU:s kapacitetsutveckling bygger på stridskrafter anmälda av medlemsstaterna (MS) i den så kallade Headline Goal-processen. Styrkeregistret omfattar över 100 000 man ur de flesta typer av förband och funktioner. Dessa har dock förhållandevis låg beredskap (två – tre månader). För att EU ska kunna reagera vid snabbt uppkomna kriser har de skapat stridsgruppskonceptet som ett komplement till styrkeregistret. Konceptet innebär att två stridsgrupper står i beredskap för att kunna sättas in inom tio dygn och genomföra en operation självständigt eller vara i täten på en större operation.

<sup>7</sup> Sverige har anmält avsikten att bidra till den brittiska stridsgrupp som är anmäld att stå i beredskap för EU:s krishantering det andra halvåret 2013.

<sup>8</sup> Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 22.

<sup>9</sup> Exempelvis upprättandet av den luftburna bataljonen vid K3 eller helikopterflottiljen.

## 1.2 Granskningens syfte

Riksrevisionens förstudie indikerade att NBGo8 präglades av flera brister. Syftet med granskningen är att undersöka vilka brister som fanns i produktionen av NBGo8 och orsaker till dessa.

Vi besvarar följande frågor i granskningen:

1. Organiserades och styrdes NBGo8 på ett effektivt sätt?
2. Hade förbanden materiel och utbildning på materielen?
3. Hanterade Försvarmakten personalförsörjningen till NBGo8 i tid och till en rimlig kostnad för att bemanna förbandet?<sup>10</sup>
4. Hade förbanden samövat i tillräcklig utsträckning?
5. Genomförde Försvarmakten NBGo8 med god kostnadskontroll?
6. Gav regeringen en tillräcklig och rättvisande bild av uppbyggnaden av NBGo8 till riksdagen?

### Disposition i rapporten

I rapporten behandlas revisionsfrågorna 1 – 5 i kapitlen 3 – 7 samt kapitel 9. Varje kapitel avslutas med sammanfattande iakttagelser och bedömning. Riksrevisionens slutsatser presenteras i kapitel 10.

## 1.3 Avgränsning

EU satte aldrig in den nordiska stridsgruppen och dess förmåga prövades aldrig. Riksrevisionen har därför granskat regeringens styrning och Försvarmaktens produktion av NBGo8 med utgångspunkt i följande processer: materielförsörjning, personalförsörjning, samövning och kostnadskontroll. Riksrevisionen bedömer att dessa delar är relevanta för att kunna bedöma effektiviteten i produktionen av NBGo8 samt stridsgruppens möjlighet att kunna lösa sina uppgifter.

---

<sup>10</sup> Med bemanna förbandet avser vi att Försvarmakten rekryterade och tillsatte personal för avsedd tid samt de avtal och villkor som gäller under utbildnings- och beredskapsperioden.

## 1.4 Granskningens genomförande

Granskningens empiriska underlag består av flera delar. En del i underlaget är den enkätundersökning vi genomförde med samtliga förband i manöverbataljonen i NBGo8. Vi intervjuade ansvariga personer för varje område vid respektive förband i manöverbataljonen och de svarade på frågor om

- stridsgruppens uppdrag
- materieförsörjningen
- personalförsörjningen
- övningsverksamheten
- TOEM<sup>11</sup> (förbandsmålsättningar),
- kostnader för utbildnings- och beredskapsperioden.

Utöver detta har vi intervjuat ett större antal företrädare för Förvarsdepartementet och Förvarsmakten, exempelvis avseende övningar, certifiering, personalförsörjning, materieförsörjning, logistik, strategiska transporter och kostnadsuppföljning.

Riksrevisionen har gett de intervjuade personerna möjlighet att lämna synpunkter på intervjuanteckningarna. Vidare anlitate vi en konsult för att analysera och värdera Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.<sup>12</sup>

Därutöver har vi granskat styrningen av NBGo8 genom Förvarsmaktens styrande dokument:

- överbefälhavarens uppdrag (ÖBU)
- verksamhetsuppdragen (VU)
- Förvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP)
- budgetunderlag (2005 – 2011)
- interna direktiv för NBGo8 (U/I Inriktningsbeslut för NBGo8).

Vi har även behandlat regeringens styrning av Förvarsmakten och rapporteringen till riksdagen i form av försvarspolitiska beslut, budgetpropositioner, regleringsbrev och Förvarsmaktens instruktion.

Som ett sista steg i kvalitetssäkringsarbetet har Förvarsmakten och Förvarsdepartementet fått möjlighet att faktagranska innehållet. De granskade myndigheterna har även bistått Riksrevisionen vid sekretessbedömningen av rapporten.

Granskningsrapporten omfattar i huvudsak öppna källor, men vi har även gått igenom EU:s stridsgruppskoncept och Förvarsmaktens operativa ramvillkor, utvärderingar och valideringar av stridsgruppens förmåga med stöd av konsulten.

<sup>11</sup> TOEM står för Taktisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning.

<sup>12</sup> Vi anlitate generalmajor Björn Hedskog som militär expert och kvalitetssäkrare i granskningen.

## 1.5 Bedömningsgrund

Bedömningsgrunden för granskningen bygger på riksdagens beslut, bedömningskriterier och sådana berättigade krav som bör kunna ställas på en väl fungerande förbandsproduktion.

### 1.5.1 Riksdagens beslut

Riksdagen beslutade 2004 att Sverige skulle utveckla ett bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka. Stridsgruppen skulle stå under svensk ledning, vara en del av EU:s snabbinsatsstyrka<sup>13</sup> och klara uppgifter i hela konfliktskalan.<sup>14</sup> Utgångspunkt för granskningen är riksdagens och regeringens inriktning för försvarspolitiken. I detta ingår regleringsbrev, försvarspolitiska beslut och Försvarsmaktens instruktion.

### 1.5.2 Bedömningskriterier

Riksrevisionens iakttagelser om regeringens och Försvarsmaktens uppbyggnad av NBGo8 leder fram till en bedömning av stridsgruppens samlade förmåga. I granskningen går vi först in på de mål och krav för produktionen av den nordiska stridsgruppen som regeringen föreslagit. Utöver detta granskar vi uppbyggnaden av NBGo8 mot berättigade krav som bör kunna ställas på en väl fungerande förbandsproduktion. Riksrevisionen bedömer att förbandsproduktionen behöver följande:

- Stridsgruppens mål och krav måste vara tydligt definierade i sin slutgiltiga form i god tid för att hinna producera förbandet. Kostnader för förbandsuppbyggnaden bör budgeteras och följas upp i enlighet med budgetlagen.<sup>15</sup>
- En väl definierad målbild är en förutsättning för att rekrytera, utbilda och materielförsörja ett förband som kan lösa den aktuella uppgiften.
- Förbandsenheterna behöver tillgång till rätt materiel i god tid för att hinna utbilda personalen. Att all materiel är väl tillgänglig är en väsentlig förutsättning för att transporter och insatser ska fungera.
- Förbandets materiel (fordon, vapen, personlig utrustning) ska vara kontrollerad och underhållen enligt praxis.
- Förbandet bör bestå av rätt antal personer med rätt kompetens och som enligt avtal förbundit sig att delta vid en insats.

<sup>13</sup> Bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

<sup>14</sup> Humanitära operationer, evakueringsoperationer, konfliktförebyggande operationer samt operationer som syftar till separation av parter med våld. Se skr. 2007/08:5, s. 7.

<sup>15</sup> Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

- Manöverbataljonens enheter ska tillsammans, genom samövningar, säkerställa förmågan att strida i bataljon. EU ska kunna använda enheterna inom humanitära operationer, evakueringsoperationer, konfliktförebyggande operationer samt operationer som syftar till att separera parter med våld.<sup>16</sup>
- En operativ ledning som har passande sambandsmateriel och teknisk kompetens för att använda den är väsentligt för att klara uppgiften.
- Utöver detta ska EU kunna sätta in förbandet på plats inom kravställd tid.

## 1.6 Begrepp

I granskningen förekommer flera fackbegrepp och militära termer. Dessa förklaras nedan:

- *Beredskapsperioden* – avser perioden 1 januari 2008 till 30 juni 2008.
- *FHQ* – Förkortning av "Force Head Quarter", vilket översätts till styrkehögkvarter i rapporten. Styrkehögkvarteret leder styrkan på plats i operationsområdet.
- *Förband* – I rapporten används begreppet för stridsgruppen som helhet i övrigt används termen förbandsenhet.
- *Förbandsenheter* – I rapporten används begreppet förbandsenheter för de 32 enheter som utgjorde förbandet NBGo8.
- *Interoperabilitet* – Förmåga att multinationellt kunna strida effektivt tillsammans, vilket uppnås genom en internationell standardiseringsprocess.
- *Logistikenheter* – Innefattar bland annat förnödenhetsförsörjning, teknisk tjänst samt hälso- och sjukvård.
- *Manöverbataljon* – Avser kärnan i stridsgruppen, den stridande delen som logistik och serviceenheter arbetar för.
- *Multinationellt förband* – Förband som består av delar från flera länder.
- *OHQ* – Förkortning av "Operation Head Quarters", vilket översätts till operationshögkvarter. Operationshögkvarteret svarar för militärstrategisk ledning av stridsgruppen. För NBGo8 planerades för att utnyttja ett OHQ utanför London. Det formella beslutet att upprätta ett OHQ för en stridsgrupp fattas av EU:s ministerråd först när en insats är förestående och den operative chefen (Operation Commander) för insatsen utses.

<sup>16</sup> Skr. 2007/08:5, s. 7.



- *Operativa ramvillkor* – I de operativa ramvillkoren definieras de förutsättningar under vilka förbandet ska kunna verka. Ramvillkoren beskriver det som Försvarsmakten bedömer ska inrikta utvecklingen för NBGo8.
- *Ramnation* – Benämns "Frame Work Nation" i EU:s stridsgruppskoncept. Med rollen som ramnation följer det övergripande ansvaret för planering och genomförande i en militär krishanteringssituation (se kapitel 2).
- *Stridsgrupp* – Benämns "Battle group" i EU:s stridsgruppskoncept och består av styrkehögkvarter, manöverbataljon, understöds- och logistikenheter.
- *Styrkepaket* – Benämns "Force Package" i EU:s stridsgruppskoncept och består av stridsgruppen samt föridentifierade operativa och strategiska stödresurser.
- *Styrkegenerering* – Avser en process inom EU där ramnationen kan komplettera en stridsgrupp med förmågor från främst andra medlemsstater. Det kan vara inom områden där ramnationen bedömer att förbandet saknar nödvändig kompetens, materiel eller kapacitet, exempelvis strategiska transporter och medicinsk evakuering.
- *Stödenheter* – Stödenheterna kan vara strategiska (verka på avstånd) och operativa (verka i insatsområdet) och är på förhand identifierade av ramnationen. Stödenheterna ingår inte i stridsgruppen och har inte tio dagars beredskap enligt EU:s stridsgruppskoncept.
- *TOEM* – står för taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning men benämns i fortsättningsvis som förbandsmålsättningar. I förbandsmålsättningen definierar Försvarsmakten förbandet, dess position i ett större operativt sammanhang, taktiska och beredskapsmässiga krav, huvuduppgifter och övriga uppgifter, krav på förbandets förmåga och krav på vidmakthållande över tid.
- *Understödsenheter* – består bland annat av granatkastar-, ingenjör-, luftvärns-, underrättelse-, bevaknings- och skyddsförband samt medicinsk evakuering.
- *Utbildningsperioden* – avser tiden 1 juli 2007 till 31 december 2007.



## 2 Svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga

Det här kapitlet beskriver bakgrunden till EU:s stridsgrupper och vad som framgår av stridsgruppskonceptet.

### 2.1 Stridsgrupper är en del av EU:s militära krishantering

#### 2.1.1 *Bakgrunden till EU:s stridsgrupper*

I december 1999 beslutade EU:s stats- och regeringschefer vid Europeiska rådets möte i Helsingfors att utveckla EU:s militära och civila förmåga för krishantering inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Vid mötet antog rådet generella mål för EU:s militära krishanteringsförmåga.<sup>17</sup> I målen betonade de även att den militära snabbinsatsförmågan måste få särskild uppmärksamhet. Enligt förslaget skulle medlemsstaterna bidra med mindre snabbinsatsenheter, vilka bör vara insatsberedda och tillgängliga med mycket kort varsel under sin beredskapsperiod om sex månader åt gången. EU:s militära kommitté<sup>18</sup> beslutade om ett EU-snabbinsatskoncept i januari 2003.<sup>19</sup>

#### 2.1.2 *Stridsgruppskonceptet blev klart 2006*

Det första utkastet till EU:s stridsgruppskoncept presenterade Frankrike, Storbritannien och Tyskland gemensamt i februari 2004. Rådssekretariatets militära stab utarbetade ett förslag till stridsgruppskoncept som EU:s militära kommitté fastställde i juni 2004, nästan samtidigt som Europeiska rådet godkände de nya generella målen för EU:s militära krishantering.<sup>20</sup> De nya målen betonade snabbinsatsförmågor och stridsgrupper.

<sup>17</sup> Dessa benämns ofta Helsinki Headline Goal.

<sup>18</sup> Militära kommittén är det högsta militära organet inom EU. Kommittén består av överbefälhavarna i medlemsländerna som träffas två gånger per år. I övrigt företräder permanenta militära representanter stationerade i Bryssel kommittén. Den militära kommitténs uppgift är att ge råd och rekommendationer till kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik i militära ärenden.

<sup>19</sup> EU Military Rapid Response Concept (5641/1/03/ REV1, 2003-09-16). Konceptet omarbetades under 2008 (5654/09 ersätter 5641/1/09 REV 1 daterad den 16 september 2003).

<sup>20</sup> Dessa benämns ofta Headline Goal 2010.

Under 2005 tillkom flera dokument som innebar utökat ansvar för ramnationerna bland annat när det gäller ledningsfrågor (juni 2005), strategiska transporter (juli 2005), logistik och förnödenheter (oktober 2005) och medicinsk evakuering, så kallad Medevac (december 2005). I oktober 2006 satte rådet samman de olika delarna till ett sammanhållet stridsgruppskoncept.<sup>21</sup>

### 2.1.3 Riksdagsbeslut om svenskledd EU-stridsgrupp

I november 2004 deklarerade Sverige avsikten att tillsammans med Estland, Finland och Norge delta med en stridsgrupp för att stå i beredskap under första halvåret 2008. Irland anslöt sig till den nordiska stridsgruppen 2007.<sup>22</sup>

I ett underlag till regeringens proposition uppgav Försvarmakten att det svenska bidraget till EU:s snabbinsatsförmåga borde genomföras i två steg med ett begränsat svenskt bidrag om 1 150 soldater till 2008 och att Försvarmakten kunde ställa en komplett stridsgrupp om 1 800 svenska soldater i beredskap tidigast 2011.<sup>23</sup> I linje med detta föreslog regeringen i propositionen 2004 att det svenska bidraget kan uppgå till cirka 1 100 personer och att kostnaderna för detta kan uppgå till cirka 1 miljard kronor per år inklusive utbildning, materiel, beredskap och insats.<sup>24</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition.<sup>25</sup>

## 2.2 Vad ingår i stridsgruppskonceptet?

### 2.2.1 Vad är en stridsgrupp?

En "stridsgrupp" är en militär term som vanligtvis avser en infanteri- eller pansarbataljon förstärkt med förband som exempelvis understöd, underhåll, transporter med mera.<sup>26</sup> Sammantaget utgör alla resurser, inklusive själva stridsgruppen och till denna knutna lednings- och stödresurser, ett så kallat styrkepaket.

Benämningen "stridsgrupp" syftar på styrkans storlek och förmåga snarare än uppgiftens karaktär. En stridsgrupp ska, enligt EU:s definition, vara av bataljonsstorlek (omkring 1 500 soldater) och ha förmåga att

<sup>21</sup> EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05.

<sup>22</sup> Skr. 2007/08:5 s. 3.

<sup>23</sup> Försvarmaktens svar på anmodan avseende bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga, Regeringskansliets anmodan 2004-03-29 Fö2004/789/MIL, HKV - beteckning 23 383:66707.

<sup>24</sup> Prop. 2004/05:5, s. 72.

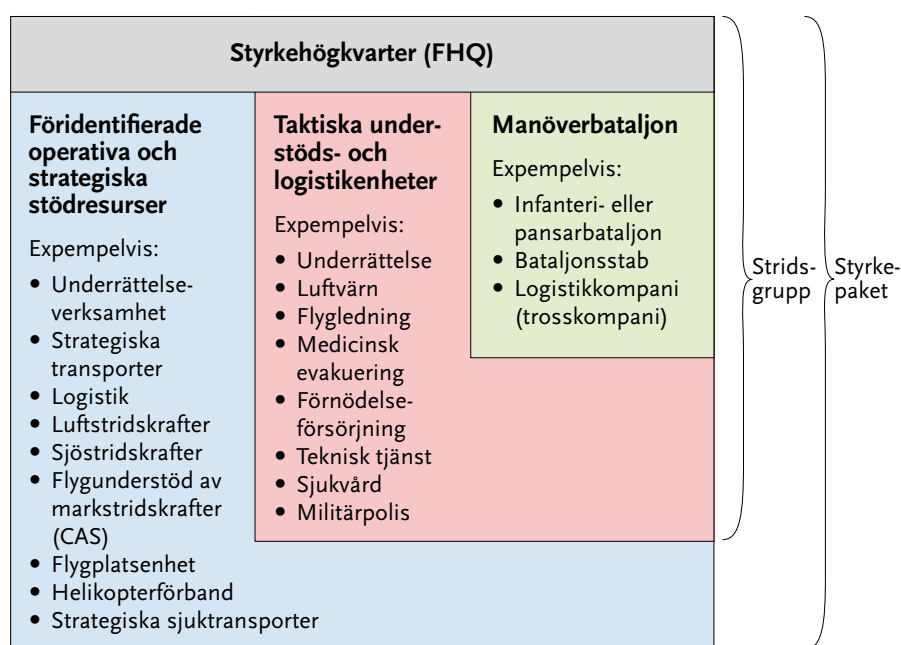
<sup>25</sup> Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

<sup>26</sup> Skr 2007/08:5 s. 5.

självständigt genomföra en operation. En EU-stridsgrupp med förmåga att sättas in med kort varsel har så kallad snabbinsatsförmåga, vilket innebär att den ska kunna vara på plats och inleda operationen tio dagar efter EU-beslut.

EU:s stridsgrupper är baserade på principen om multinationalitet, och en så kallad ramnation leder arbetet och har ett övergripande ansvar för hela styrkepaketet. Stridsgruppskonceptet ger medlemsstaterna en viss frihet att utforma de enskilda stridsgruppernas styrkepaket efter samarbetsländernas egna förutsättningar. EU:s stridsgruppskoncept betonar att kommunikation och operativ ledning (så kallad interoperabilitet) och militär effektivitet är nyckelkriterier vid framtagandet av en stridsgrupp.<sup>27</sup>

**Figur 1.** Skillnaden mellan stridsgrupp och styrkepaket



Källa: Riksrevisionens bearbetning av EU:s stridsgruppskoncept.

### 2.2.2 Grundläggande krav enligt stridsgruppskonceptet

Enligt EU:s definition är en stridsgrupp det minsta effektiva, trovärdiga, snabbt insatsberedda och sammansatta styrkebidrag som kan genomföra självständiga operationer eller som kan användas för den initiala fasen i en större operation.<sup>28</sup>

Styrkans slutliga sammansättning avgörs vid en insats med hänsyn till det aktuella läget.

<sup>27</sup> Skr. 2007/08:5 s. 5 – 6.

<sup>28</sup> EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 7.

En stridsgrupp består av en manöverbataljon samt understödsenheter, logistikenheter och stödresurser.<sup>29</sup> Tillsammans utgör stridsgruppen, stödresurserna och ett så kallat styrkehögkvarter (FHQ) ett styrkepaket.

De generella kraven i stridsgruppskonceptet kan sammanfattas enligt följande:

Stridsgruppen ska vara multinationell, det vill säga bestå av fler än en nation som delar ansvar och kostnader. En stridsgrupp ska kunna påbörja lösandet av sina uppgifter inom tio dagar efter det att EU beslutar om en insats. Styrkans storlek bör uppgå till cirka 1 500 soldater, exklusive operativa och strategiska stödresurser.

En stridsgrupp ska klara 30 dagars uthållighet men insatsen kan förlängas upp till 120 dagar om ytterligare resurser tillförs.<sup>30</sup> Snabbinsatsstyrkan kan sättas in globalt, men som ett planeringsantagande används 600 mil från Bryssel.<sup>31</sup>

Stridsgruppen ska vara certifierad, och en månad före beredskapstiden ska stridsgruppen anmäla till den militära kommittén att de lever upp till konceptets krav.<sup>32</sup> Om ramnationen bedömer att det finns förbehåll i förhållande till de krav som EU ställer på en stridsgrupp ska de anmäla förbehållen till EU vid detta tillfälle.<sup>33</sup>

Styrkan ska vara transporterbar och ramnationer ska säkerställa att det på förhand finns tillgängliga och tillräckliga strategiska transportresurser.<sup>34</sup> Stridsgruppen ska ha förmåga till medicinsk evakuering.<sup>35</sup> Dessutom ska snabbinsatsförbandet ha förmåga att genomföra uppgifter av varierande svårighetsgrad inom de fyra scenarierna nedan.<sup>36</sup>

---

<sup>29</sup> Skr. 2007/08:5, s. 6.

<sup>30</sup> EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 8.

<sup>31</sup> Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, Ver 1.6, 2006-02-17, s. 5.

<sup>32</sup> EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 11.

<sup>33</sup> Evaluation and Certification of the Nordic Battlegroup, FOI 2006, FOI-R-1909-SE, s. 31.

<sup>34</sup> EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 11.

<sup>35</sup> Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, Ver 1.6, 2006-02-17, s. 25.

<sup>36</sup> Skr. 2007/08:5, s. 7.

### 2.2.3 Fyra scenarier enligt stridsgruppskonceptet

Enligt stridsgruppskonceptet ska stridsgrupperna vara användbara för uppgifter inom hela konfliktskalan, från humanitära operationer till att skilja stridande parter åt med våld. Konceptet anger fyra olika scenarier:

1. *Humanitära operationer* handlar bland annat om att inta och skydda en flygplats, eskortera förnödenhetstransporter samt skydda distributionsplatser/depåer.
2. *Evakueringsoperationer* innebär bland annat att stridsgruppen etablerar och skyddar ledning, logistik och en flygplats samt skyddar och försörjer EU-medborgare i ett uppsamlingsområde vid en flygplats och slutligen transporterar dem till ett säkert område.
3. I scenariot *konfliktförebyggande operationer* ska en stridsgrupp upprätta markkontroll samt upprätta och säkra en förbindelse mellan en flygplats och en hamn.
4. *Operationer som syftar till att skilja stridande parter åt med våld* innebär bland annat att stridsgruppen ska upprätta och skydda ledning och logistik vid en flygplats och en hamn samt upprätthålla en förbindelse mellan flygplatsen och hamnen.

Försvarsmakten omsatte EU:s stridsgruppskoncept till operativa ramvillkor (se kapitel 3). Försvarsmakten bedömde i de operativa ramvillkoren från 2006 att sannolikheten för att EU skulle sätta in NBGo8 i scenarierna tre och fyra var liten.<sup>37</sup> Försvarsmakten ansåg även att det endast var vid evakueringsoperationer som NBGo8 skulle vara en självständig styrka. I övriga scenarier skulle NBGo8 vara en förstyrka till en större EU-styrka på uppemot närmare 60 000 soldater.<sup>38</sup> Inför utbildningsperioden omsatte Försvarsmakten stridsgruppskonceptets scenarier till sex taktiska huvuduppgifter som manöverbataljonen skulle kunna lösa (se kapitel 6).

Konfliktnivån kan variera inom respektive scenario. Väpnad strid kan exempelvis uppstå inom de första två scenarierna, även om sannolikheten är större i scenario tre och fyra.

---

<sup>37</sup> Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, Ver 1.6, 2006-02-17, s. 10 och s. 12 samt Preliminär Taktisk, Organisatorisk och Ekonomisk Målsättning för Bataljonen ingående i NBG Utgåva 2, 2007-07-23, s. 9 och s. 11.

<sup>38</sup> Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, Ver 1.6, 2006-02-17, s. 14.





## 3 Försvarsmaktens produktion av förbandet NBGo8

I följande kapitel behandlas produktionen av förbandet NBGo8, relaterat till Försvarsmaktens ordinarie produktionscykel. Avsnittet är kopplat till planeringen, styrningen och uppbyggnaden av förbandet NBGo8. Kapitlet syftar till att besvara revisionsfrågan: *Organiserades och styrdes NBGo8 på ett effektivt sätt?* Materieförsörjningen till NBGo8 tas upp i kapitel 4.

### 3.1 Försvarsmaktens organisation och styrning

I det första avsnittet (3.1.1) redogörs för styrningen av Försvarsmaktens verksamhet, först genom den årliga budgetprocessen, de särskilda försvarspolitiska propositionerna samt Försvarsdepartementets styrning genom förfrågningar (anmodan). Därefter följer en beskrivning av roller och befogenheter inom Försvarsmakten (3.1.2). I det tredje avsnittet (3.1.3) behandlas den omvandling som Försvarsmakten genomgår för närvarande. Försvarsmaktens linjeorganisation för förbandsuppbyggnaden behandlas i det fjärde avsnittet (3.1.4).

#### 3.1.1 Regeringens styrning av Försvarsmakten

##### Den årliga budgetprocessen

Försvarsmakten styr sin verksamhet i en årlig process med vissa fasta hållpunkter. I slutet av februari varje år lämnar myndigheten sin årsredovisning och redogör därmed för hur man lyckats nå de mål som regeringen angett för verksamheten.

En vecka senare, i mars, påbörjar Försvarsmakten den ekonomiska planeringen för de kommande tre åren genom att man lämnar sitt budgetunderlag till regeringen. I budgetunderlaget lämnar myndigheten förslag till verksamhet och utgifter för detta samt föreslår hur det ska finansieras. Utgångspunkten för detta är de planeringsförutsättningar som Försvarsdepartementet lämnar.

I mitten av december varje år fattar riksdagen beslut om statsbudgeten för det kommande året, baserat på regeringens budgetproposition där utgiftsområde 6 i statsbudgeten rör *försvar och samhällets krisberedskap*. Efter detta beslutar regeringen om regleringsbrev till Försvarmakten, där regeringen ställer upp målen för verksamheten och reglerar hur Försvarmakten ska använda medlen.<sup>39</sup>

Den interna styrningen vid Försvarmakten startar med överbefälhavarens uppdrag (ÖBU) som är baserade på målen och riktlinjerna i regleringsbrevet. Överbefälhavarens uppdrag lämnas till Högkvarterets ledningsstab (LEDS), insatsledning (INS), produktionsledning (PROD). ÖBU fastställs genom att produktionsledningen ger verksamhetsuppdrag (VU) för det kommande året till samtliga förband, skolor och centrum.

### **Försvarspolitiska propositioner**

Regeringen styr den strategiska inriktningen för försvarspolitiken i särskilda försvarspolitiska propositioner, så kallade inriktningspropositioner.

Redan i proposition 1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanat försvar* framgick att den svenska försvarspolitiken måste förnyas med hänsyn till förändringarna i omvärlden. Regeringen verifierade den nya ordningen i den efterföljande propositionen 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* och konkretiserade den i propositionen *Vårt framtida försvar* (2004/05:5) där regeringen bland annat föreslog ett svenskt ramnationsansvar i EU:s snabbinsatskoncept. Den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2010 – 2014 reglerar regeringen i inriktningspropositionen 2008/09:140 *Ett användbart försvar*.

### **Styrning genom myndighetsinstruktion**

I Försvarmaktens instruktion (2007:1266) i dess lydelse före den 1 januari 2010 framgick inte myndighetens ansvar för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Detta finns dock i instruktionen från och med 2010 (2009:1204).<sup>40</sup> Riksrevisionens utgångspunkt är att det även före 2010 var en huvuduppgift för Försvarmakten att producera förband.

---

<sup>39</sup> Försvarmakten fick i uppdrag i regleringsbrevet för år 2005 att sätta upp en stridsgrupp. Försvarmaktens regleringsbrev för år 2005, uppdrag 88.

<sup>40</sup> 1 § förordningen om ändring i förordningen (2007:12:66) med instruktion för Försvarmakten.

### Regeringskansliets förfrågningar

Försvarsmaktens verksamhet styrs även genom förfrågningar (anmodan).<sup>41</sup> Förfrågningarna är ett sätt att begära in upplysningar, förklaringar eller yttranden i regeringsärenden. Försvarsmakten återkommer skriftligen i formella fackmässiga bedömningar som sedan ligger till grund för politiska beslut.

När det svenska bidraget till EU:s snabbinsatsförmåga blev aktuellt fick Försvarsmakten flera uppdrag (anmodan) att utreda förutsättningarna för att sätta upp en svenskledd stridsgrupp. Försvarsmaktens bedömning låg sedan till grund för den proposition som riksdagen antog i december 2004 och som sanktionerade en svenskledd stridsgrupp i EU:s regi.

Förfarandet med förfrågningar ger myndigheten en föraning om den politiska viljan innan besluten är formaliserade i regleringsbrev, mål och kravställningar.

#### 3.1.2 Försvarsmaktens interna styrning

*Överbefälhavaren (ÖB)* är Försvarsmaktens chef och ska leda myndigheten med utgångspunkt i de mål som riksdag och regering fastställt. ÖB leder Försvarsmakten på central nivå med stöd av främst försvarsmaktsledningen (FML). FML består bland annat av cheferna för ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, juridiska staben, personalstaben och informationsstaben.

Chefen för *ledningsstaben* (LEDS) är chef för Högkvarteret och tillika ÖB:s stabschef. Ledningsstaben ansvarar bland annat för strategisk planering, verksamhetsutveckling och ekonomistyrning.

*Produktionsledningen* (PROD) ansvarar för att insatsledningen har alla resurser som behövs för en insats nationellt eller internationellt. Detta innefattar allt som handlar om rekrytering, utbildning, anskaffning och utveckling av materiel, vapen och fordon. Produktionsledningen ansvarar för verksamhetsuppdragen (VU) som går ut till samtliga förband, skolor och centrum.

*Insatsledningens* (INS) ansvar tar vid där produktionsledningens ansvar slutar. De ansvarar för att genomföra insatser på överbefälhavarens uppdrag. I detta ingår planering, ledning och uppföljning av insatser. I planeringen ingår att upprätta detaljerade målsättningar för förbanden. Målsättningarna fungerar som ritningar för produktionsledningen.

---

<sup>41</sup> Detta är ett gängse förfaringssätt i hela Regeringskansliet.

### 3.1.3 *Försvarsmakten i omvandling*

Dagens försvar består av en insatsorganisation varav vissa förband är anmälda till internationella styrkeregister. Det finns även en särskild anställd utlandsstyrka. Till den styrkan rekryterar Försvarsmakten personal ur den befintliga insatsorganisationen, men också ur samhället i övrigt. Utlandsstyrkan står för genomförandet av de internationella insatserna.

Riksdagen har beslutat att Försvarsmakten ska avveckla uppdelningen och i stället ha en insatsorganisation som verkar både nationellt och internationellt.<sup>42</sup>

Uppbyggnaden av förbandet NBGo8 skedde varken i utlandsstyrkan eller i insatsorganisationen. NBGo8 blev på så sätt något som man skulle kunna kalla en "modellverkstad" för uppbyggnad av modulära och expeditionära förband.

Det här var första gången Försvarsmakten skulle bygga ett förband modulärt och expeditionärt, det vill säga ett förband som består av olika fristående enheter som tillsammans kan verka som ett förband i en insats utanför Sveriges gränser.

### 3.1.4 *Försvarsmaktens linjeorganisation för förbandsuppbyggnad*

När riksdagen har beslutat om inriktningen för den svenska försvarspolitik och regeringen har konkretiserat detta med mål och ekonomiska ramar lämnas uppdraget till Försvarsmakten. Uppdraget att utveckla ett nytt förband går via ÖB till ledningsstaben som beskriver vad förbandet ska klara inom de operativa ramvillkoren.<sup>43</sup>

I nästa steg tar insatsledningen fram taktiska, organisatoriska och ekonomiska, målsättningar (TOEM) för det blivande förbandet. Insatsledningen tar på så sätt fram en detaljerad "ritning" över förbandet, med exakt vilka materielsystem, fordon och soldater som fordras för att klara de uppgifter som är definierade i de operativa ramvillkoren. När målsättningshandlingarna är fastställda är planeringen klar och förbandsuppbyggnaden går in i produktionsfasen.

Produktionsledningen lämnar verksamhetsuppdrag till berörda förbandsenheter, med direktiv om vad de ska producera och hur de ska åiterrapportera om uppdragen. Produktionen innefattar bland annat materielförsörjning, personalförsörjning, utbildning och samövning. Produktionsledningen fortsätter att ha ansvaret för förbandet under beredskapsperioden. Det är först vid en beredskapshöjning eller beslut om insats som förbandet övergår i insatsledningens regi.

<sup>42</sup> Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

<sup>43</sup> Mer om operativa villkor finns i avsnitt 3.2.1.

## *lakttagelser*

### **En NBG-koordinator med inflytande tillsattes**

Under våren 2005, när riksdagen fattat beslut om ett svenskt ramnationsansvar för en EU-stridsgrupp 2008, tillsatte Försvarmakten en NBGo8-koordinator. I rollen ingick uppgifterna att leda den svenska utvecklingen som följde av EU:s stridsgruppskoncept samt att korta beslutsvägarna mellan militärstrategisk inriktning och produktion.<sup>44</sup> NBG-koordinatoren var formellt sett en samordnare utan eget beslutsmandat, men hade möjlighet till kontakter med Regeringskansliet och försvarsmaktsledningen. Även om alla beslut av betydelse för NBGo8 måste fattas av respektive chef i linjeorganisationen kom NBG-koordinatoren att få ett betydande inflytande över stridsgruppens utformning.<sup>45</sup> Produktionen av den nordiska stridsgruppen var en prioriterad fråga, såväl vid Förvarsdepartementet som av ÖB. Enligt företrädare för Försvarmakten och Förvarsdepartementet kunde det vara svårt för enskilda tjänstemän att opponera sig mot nya krav från NBGo8.<sup>46</sup>

### **Ledningsstaben upprättade en ny styrform**

Efter hand fick NBG-koordinatoren en mer renodlad samordningsfunktion mellan linjeorganisationens ordinarie aktörer – koordineringen av NBG skulle ”stödja inom ramen för ÖB:s ledningsprocess”. Samtidigt skulle dåvarande ledningsstaben (U/I) fortsätta att analysera och utveckla stridsgruppskonceptet.<sup>47</sup>

Konsekvensen av detta blev att ledningsstaben (U/I) styrde uppbyggnaden av NBGo8 från sidan genom så kallade U/I inriktningsbeslut, en styrkonstruktion som ledningsstaben inrättade utanför den ordinarie linjeorganisationen, specifikt för NBGo8. Inriktningsbesluten som omfattade inriktning och utveckling av NBGo8 var styrande för verksamheten från hösten 2005 till och med april 2007.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Försvarmakten 2005-03-10, HKV - direktiv avseende samordning av uppgifter kopplade till EU BG, HKV Uppdrag 19/05, s. 1.

<sup>45</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-02-02, 2010-03-10.

<sup>46</sup> Intervjuer med företrädare för Förvarsdepartementet 2010-04-28 och företrädare för Försvarmakten 2010-03-12.

<sup>47</sup> Försvarmakten 2005-09-07, Uppdrag till huvudprocessägarna U/I, PROD och INS att fortsätta arbetet med uppsättandet av Nordic Battle Group (NBG), HKV Uppdrag 31/05, s. 2.

<sup>48</sup> Budgetunderlag för Försvarmakten 2009, 2008-02-29 underbilaga 6.4 ”särskild redovisning - Erfarenheterna av förberedelserna för NBGo8” HKV-beteckning 23 383:64128, s. 6.

Inriktningsbesluten kunde omfatta både små och stora förändringar av stridsgruppen. Totalt fattade ledningsstaben 14 inriktningsbeslut med ett trettiotal ärendepunkter,<sup>49</sup> vilket medförde att villkoren för NBGo8 fortsatte att förändras fram till två månader innan utbildningsperioden började.<sup>50</sup>

### **Inspel från informell arbetsgrupp vid Försvarsdepartementet**

Försvarsdepartementet upprättade under 2005 en "informell arbetsgrupp" (det vill säga utan rätt att fatta formella beslut), arbetsgruppen Battle Group (AgBG), med företrädare från bland annat Försvarsdepartementet, Försvarets materielverk och Försvarsmakten. I AgBG lyftes olika frågor och behov med bäring på NBGo8 fram, exempelvis frågor om transporter, fordonstyper, multinationalitet och andra planeringsfrågor. Försvarsdepartementet menar att AgBG fungerade som en katalysator i uppbyggnaden genom att den lyfte frågor och behov som sedan hanterades och genomfördes i den ordinarie linjeorganisationen.<sup>51</sup>

### **Flera styrfunktioner utanför linjen tillkom**

Försvarsmakten förlade produktionen av NBGo8 delvis utanför linjeorganisationen och många var med och styrde utformningen av NBGo8.<sup>52</sup> Under uppbyggnaden av NBGo8 tillkom flera påverkande funktioner som inte ingår i Försvarsmaktens ordinarie linjeorganisation. I figur 2 nedan illustrerar vi detta med gröna linjer.

---

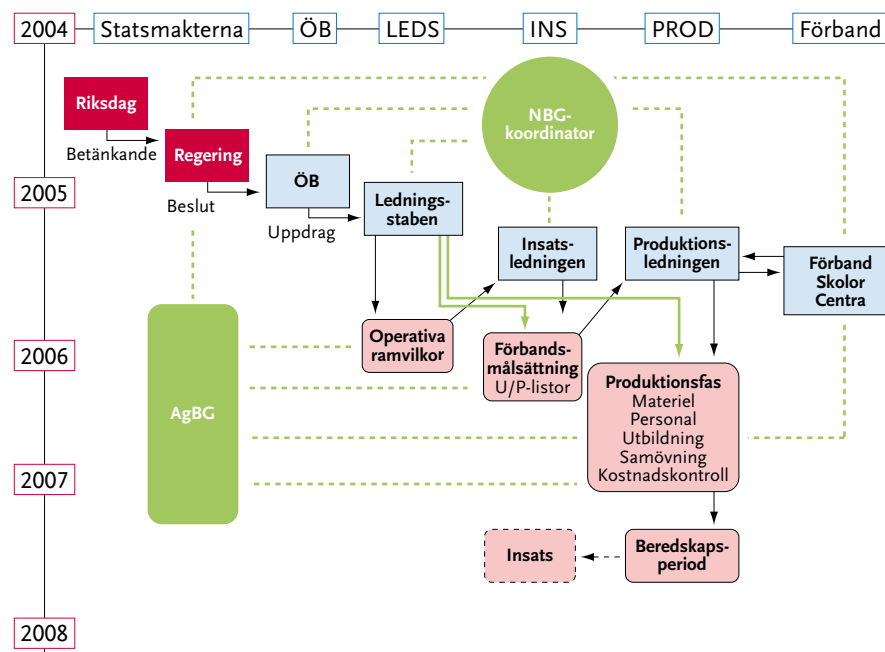
<sup>49</sup> Chefen för U/I-enheten (nuvarande ledningsstaben) fattade inriktningsbesluten.

<sup>50</sup> Mer om inriktningsbesluten och effekten av sen styrning står i avsnitt 3.2.

<sup>51</sup> Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2010-03-29.

<sup>52</sup> Enligt Försvarsdepartementet upplevdes processen för förbandsutveckling som onödigt långdragen och ineffektiv, och regeringen önskade genom NBGo8 förmå Försvarsmakten att tänka i nya banor i detta avseende (Försvarsdepartementets yttrande över rapportutkast 2010-09-23).

Figur 2. Försvarsmaktens linjeorganisation och produktionen av NBGo8



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarsmaktens uppgifter.

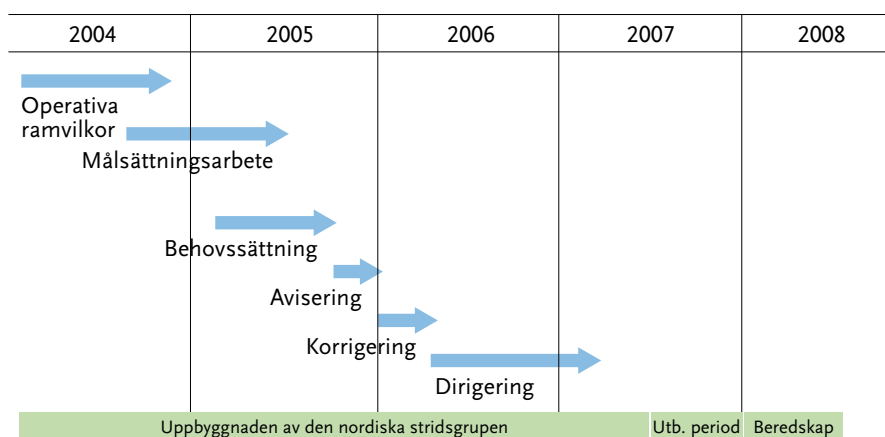
Projektets särskilda koordinator hade direkt kommunikation med Regeringskansliet, försvarsmaktsledningen och ÖB, vilket genererade en informell påverkan. I figur 2 illustreras den informella påverkan med gröna streckade linjer som representerar styrning utanför linjeorganisationen, svarta pilar visar styrning inom Försvarsmaktens ordinarie linjeorganisation. Ledningsstaben (dåvarande U/I) hade utökade befogenheter för utvecklingen och tolkningen av stridsgruppkonceptet och förändrade stridsgruppens inriktning kontinuerligt genom särskilda inriktningsbeslut. Detta syns i figuren som gröna pilar från ledningsstaben till förbandsmålsättningar och produktionsfasen. Vidare utgjorde den informella arbetsgruppen vid Försvarsdepartementet (AgBC) också en instans som hade inflytande under produktionen av NBGo8, genom att lyfta in nya förutsättningar för planeringen under hela produktionen av NBGo8.

### 3.2 Förbandsuppbyggnaden

I det följande beskrivs förbandsuppbyggnaden vid Försvarmakten. Uppbyggnaden av nya förband ser olika ut beroende på vad som ska produceras och vilka kravställningar som finns. Men vissa grundläggande steg i produktionen är gemensamma för alla typer av förband.<sup>53</sup>

I figur 3 nedan illustreras förbandsuppbyggnadens steg såsom de bör genomföras enligt Försvarmaktens egna riktlinjer.<sup>54</sup> Varje steg syns som en blå pil. Tidslinjen i figuren syftar till att visa när respektive steg i förbandsuppbyggnaden rimligen måste tas för att förbandet skulle vara producerat i tid till beredskapsperiodens start i januari 2008.<sup>55</sup> I figur 5 och 7 illustreras utfallet för NBGo8.

**Figur 3.** Förbandsuppbyggnadens steg i tidslinje<sup>56</sup>



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarmaktens uppgifter.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101 och Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100: 69399, s. 2.

<sup>54</sup> Intervjuer med företrädare för Försvarmakten 2010-03-19 och 2010-03-18, rapport från FMV 2009-02-13, MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF samt Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101 och Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100: 69399.

<sup>55</sup> Tidpunkten för respektive steg i produktionen av NBGo8 baserar vi på estimat från experter vid Försvarmakten och är ungefärliga tidpunkter. Flera av stegen i Försvarmaktens förbandsuppbyggnad är sekventiella och kräver att föregående steg är färdigt i tid.

<sup>56</sup> Bilden har förenklats till att inte omfatta processen för materielanskaffning.

<sup>57</sup> I kapitel 4 redovisas förbandsuppbyggnadens steg för produktionen av NBGo8 i en motsvarande bild.



Utgångspunkten i processen med att ta fram målsättningar (TOEM) för ett nytt förband kallas *operativa ramvillkor* och definierar de förutsättningar under vilka det nya förbandet ska kunna verka. För NBGo8 upprättades Försvarsmakten operativa ramvillkor med utgångspunkt i de specifika kravställningar för snabbinsatsstyrkor (EU:s stridsgruppskoncept) som EU beslutat om.<sup>58</sup>

Alla förband i Försvarsmaktens insatsorganisation ska ha *målsättningsdokument*, så kallat *TOEM* (Taktisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning).<sup>59</sup> Målsättningen definierar förbandet, dess position i ett större operativt sammanhang, taktiska och beredskapsmässiga krav, huvuduppgifter och övriga uppgifter, krav på förbandets förmåga och vidmakthållandekrav över tid. När ett nytt förband tas fram (exempelvis NBGo8), ska en särskild procedur följas där vissa obligatoriska moment genomförs i en särskild ordning.<sup>60</sup> Proceduren är fastställd i Försvarsmaktens handbok för målsättningsarbetet och så kallade krigsförbandsansvariga (KFA) vid Försvarsmaktens insatsledning ska leda uppbyggnaden av det nya förbandet.

*Behovsättningen* är den fas i uppbyggnaden av förband där materiel och personal dimensioneras utifrån gällande kravställningar.<sup>61</sup>

*Aviseringen* innebär att förbandens utrustningslistor knyts till specifik materiel, vilket görs i december varje år. Aviseringen är en förutsättning för att fördela rätt materiel till respektive förband i tid.

*Korrigerings* tillämpas då behovsatt materiel inte finns eller av annan orsak inte kan levereras, det kan exempelvis handla om att tillsätta substitut.

När materielen har aviserats och eventuellt korrigeringsarbete är klart kan Försvarsmakten *dirigera* materielen till det aktuella förbandet. FMLOG verkställer dirigeringen.

---

<sup>58</sup> "Operativa ramvillkor utgör en grund för utarbetande av målsättningsdokument för de ingående enheterna i den multinationella svenskledda snabbinsatsstyrkan Nordic Battle Group (NBG)." Ur Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, Ver 1.6, 2006-02-17, s. 2.

<sup>59</sup> Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101 och Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100: 69399, s. 2.

<sup>60</sup> Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101 och Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100: 69399, s. 2.

<sup>61</sup> Med kravställningar avses exempelvis vilken typ av beredskapskrav eller vilka huvuduppgifter respektive biuppgifter som ett förband ska ha.

### 3.2.1 Operativa ramvillkor

Operativa ramvillkor definierar de förutsättningar under vilka förbandet ska kunna verka. Ramvillkoren utgör tillsammans en övergripande inriktning för förbandet som måste vara fastlagd i god tid.<sup>62</sup> De operativa ramvillkoren för NBGo8 hade Försvarsmakten behövt fastställa under 2004 för att hinna genomföra målsättningsarbetet.<sup>63</sup> I det följande redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende den del av förbandsuppbyggnaden som kallas operativa ramvillkor.

#### *Iakttagelser*

##### **Mycket tid gick till att tolka EU:s stridsgruppskoncept**

Det tog lång tid för Försvarsmakten att fastställa hur NBGo8 skulle organiseras, exempelvis vilka fordon och stridskrafter som skulle ingå. Så sent som i november 2005 bedömde insatsledningen vid Högkvarteret att de operativa ramvillkoren var för ofärdiga för att de ens skulle kunna remittera dem internt.<sup>64</sup> Det skulle dröja till juni 2006 innan de slutgiltiga operativa ramvillkoren stod färdiga, vilket var mer än ett år sent med hänsyn till att produktionsledningen hade behövt färdiga målsättningshandlingar (TOEM) för förbandet NBGo8 (se figur 1).

Den ursprungliga planen var att Försvarsmakten skulle sätta upp en stridsgrupp baserad på befintliga insatsförband med TOEM (målsättningshandlingar) att modifiera.<sup>65</sup> I en tidig korrespondens med Försvarsdepartementet konstaterade försvarsmaktsledningen att det, med hänsyn till det korta tidsperspektivet, inte var realistiskt att anskaffa nya fordon eller större materielsystem.<sup>66</sup> Manöverbataljonen skulle bestå av befintliga förband i form av två tungt mekaniserade kompanier med stridsfordon go och en luftburen skvadron.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten 2010-03-19 och 2010-03-18.

<sup>63</sup> Uppskattningen har vi gjort med utgångspunkt i rapport från FMV 2009-02-13, MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TDo1 och ISAF samt Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101 och Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100: 69399.

<sup>64</sup> C INS yttrande över remiss Operativa ramvillkor för NBG, 2005-11-04, HKV - beteckning 01 301:76762.

<sup>65</sup> Budgetunderlag för Försvarsmakten 2006, BU06/SR – Del II Bilaga 1, HKV - beteckning 23 383:67555, s. 5.

<sup>66</sup> Försvarsmakten 2004-03-09, Svar på anmodan avseende utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga, HKV - beteckning 03520:63996.

<sup>67</sup> Försvarsmakten 2004-04-30, Svar på anmodan avseende bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga HKV - beteckning 23 383:66707, s. 11.

### **NBGo8 styrdes otydligt och sent av Försvarsmakten**

När ett år gått efter riksdagens beslut om svenskt ramnationsansvar för NBGo8 hade försvarsmaktsledningen ännu inte enats om en tolkning av vilka typer av uppgifter som den nordiska stridsgruppen skulle klara. Dåvarande ledningsstaben (U/I) nedprioriterade exempelvis de svårare uppgifterna i EU-konceptet (att separera stridande parter med våld).<sup>68</sup> I de operativa ramvillkoren konstateras att "risken för att NBG sätts in i denna typ av scenario bedöms som liten."<sup>69</sup> Detta kritiseras av insatsledningen i ett skriftligt yttrande. Insatsledningen menar att de operativa ramvillkoren "sammantaget ger intrycket av att snabbinsatsstyrkan skall sättas in i ofarliga uppgifter, med en låg ambitionsnivå vad gäller förmåga till väpnad strid och därtill kopplad utrustning." Insatsledningens uppfattning var att de svårare uppgifterna inte kunde nedprioriteras eftersom risken för väpnad strid finns i alla olika scenarier.<sup>70</sup>

Samtidigt som den interna tolkningsprocessen och framtagandet av de operativa ramvillkoren pågick var insatsledningen tvungen att sätta i gång målsättningsarbetet för de ingående förbandsenheterna.

### **Inriktningen för NBGo8 fortsatte att förändras**

Efter att Försvarsmakten fastställt de operativa ramvillkoren i juni 2006 fortsatte förändringen av stridsgruppens sammansättning under ytterligare tio månader. Försvarsmakten genomförde förändringarna i form av så kallade *inriktningsbeslut*.<sup>71</sup> Ledningsstaben fattade totalt 14 inriktningsbeslut med ett trettiotal ärendepunkter, vilket innebar både större och mindre förändringar av stridsgruppens sammansättning.<sup>72</sup>

I praktiken innebar detta att ramvillkoren för NBGo8 fortsatte att förändras fram till två månader innan utbildningsperioden började – drygt två år för sent för att skapa förutsättningar för att ta fram målsättningsarna (TOEM) för förbandet, enligt Försvarsmaktens egna riktlinjer.

De förändringar som ledningsstaben förordade inom ramen för inriktningsbesluten behandlade både viktiga och mindre viktiga delar, exempelvis vilken typ av stridsfordon som ska ingå i manöverbataljonen och

<sup>68</sup> Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, Ver 1.6, 2006-02-17, s. 10 och s. 12.

<sup>69</sup> Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, Ver 1.6, 2006-02-17, s. 10 och s. 12 och C INS yttrande över remiss Operativa ramvillkor för NBG, 2005-11-04, HKV - beteckning 01 301:76762, s. 2.

<sup>70</sup> C INS yttrande över remiss Operativa ramvillkor för NBG, 2005-11-04, HKV - beteckning 01 301:76762, s. 2.

<sup>71</sup> Inriktningsbeslut för NBGo8 innebär en förändring eller ett tillskott till de operativa ramvillkoren.

<sup>72</sup> Chefen för U/I-enheten (nuvarande ledningsstaben) fattade inriktningsbesluten.

styrkans storlek. Det sista inriktningsbeslutet kom så sent som den 25 april 2007, bara två månader innan utbildningsperiodens start. Några exempel finns i tabell 1 nedan.

**Tabell 1.** Inriktningsbeslut

Beslut	Exempel på sena förändringar
<b>Inriktningsbeslut 11, 2006-06-02</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enheten National Support Element (NSE) tillkommer, 32 personer</li> <li>• Nya uppgifter för flygstridskrafterna</li> <li>• Anskaffningsbeslut Transporttruckar</li> <li>• PSYOPS tropp tillkommer, 17 personer</li> </ul>
<b>Inriktningsbeslut 13, 2006-12-24</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslut om att fylla helikopterbehovet med hjälp av annan internationell aktör</li> <li>• Förmåga att sända radio hos PSYOPS</li> <li>• 121 nya soldater (sedan juni)</li> <li>• Beslut om anskaffning av mobil satellitkommunikation</li> </ul>
<b>Inriktningsbeslut 14, 2007-04-25</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslut om att återta HKP 4 i bruk, 4 st. Ytterligare 35 personer till NBGo8.</li> </ul>

### 3.2.2 Målsättningsarbetet

Målsättningsarbetet definierar vad förbandet ska klara och utgör grunden för förbandsproduktionen. Det är en process med obligatoriska steg som utmynnar i en detaljerad förteckning över *vad* ett förband ska klara och *hur* förbandet ska lösa dessa uppgifter (materiellt och personellt).<sup>73</sup> Utgångspunkten för målsättningsarbetet är de operativa ramvillkoren som definierar förutsättningarna på ett generellt plan. Målsättningsarbetet består av tre faser och Försvarmakten inleder arbetet med en så kallad utvecklingsmålsättning (UTOEM) och därefter följer en preliminär målsättning (PTOEM) respektive den slutgiltiga målsättningen (TOEM), se figur 4 nedan. Dessa tas fram i en flerårig process med vissa obligatoriska steg<sup>74</sup> som leder till en slutgiltig målsättning (TOEM) där exakta listor över materiel- och personalbehov ingår.<sup>75</sup>

För anläggningar och förnödenheter ska Försvarmakten upprätta ett så kallat TTEM (Taktisk Teknisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning). TOEM beskriver *vad* förbandet ska klara och TTEM anger *hur* förbandet ska klara

<sup>73</sup> Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100:69399.

<sup>74</sup> Materieförsök, organisations- och metodförsök och övningar.

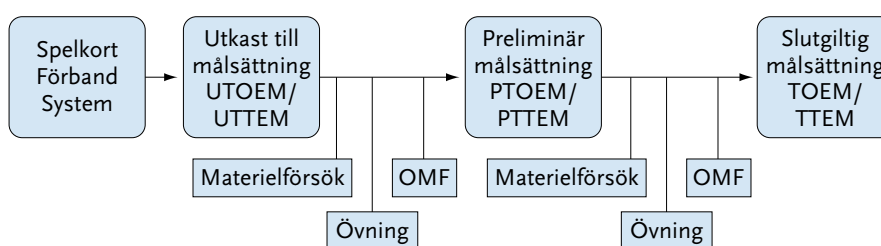
<sup>75</sup> Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101 och Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100:69399, s. 8.

detta. TTEM utgör underlag för anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel.<sup>76</sup>

När Försvarsmakten sätter upp en ny förbandsenhet ska den genomgå *organisations- och metodförsök (OMF)*.<sup>77</sup> Dessa fungerar som kontrollstationer, integrerade i målsättningsarbetet, som Försvarsmakten går igenom och utvärderar årsvis. Organisations- och metodförsök syftar till att rätta till fel och brister i organisationen så att Försvarsmakten kan åtgärda dessa innan de fastställer den slutgiltiga målsättningen och behovssätter förbandet. Detta är till stor del en fråga om säkerhet för soldaterna, att organisation och materiel fungerar i skarpt läge.

Ett annat viktigt steg i förbandsuppbyggnaden är den så kallade *underhållsberedningen*, där Försvarsmakten bereder och dimensionerar reservdelslager och materiel utifrån en viss nyttjandeprofil.<sup>78</sup> Försvarsmakten genomför underhållsberedningen genom ett test utifrån ett scenario där de går igenom reparationskedjan. Övningen säkerställer att reservdelar, logistik och materiel fungerar och hänger ihop.

**Figur 4.** Målsättningsarbetet vid Försvarsmakten



Källa: Försvarsmakten.

### *lakttagelser*

I föregående avsnitt (3.2.1) konstaterades att arbetet med de operativa ramvillkoren var kraftigt försenat. Ramvillkoren för förbandet NBGo8 befann sig i konstant förändring, vilket fick allvarliga effekter för den fortsatta förbandsuppbyggnaden.

<sup>76</sup> Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100:69399, s. 10 – 12.

<sup>77</sup> Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100:69399.

<sup>78</sup> Budgetunderlag för Försvarsmakten 2009, 2008-02-29 underbilaga 6.4 "särskild redovisning - Erfarenheterna av förberedelserna för NBGo8" HKV-beteckning 23 383:64128.

### Övergripande målsättning för stridsgruppen saknades

Högkvarteret upprättade aldrig någon målsättning för hela stridsgruppen. Det fanns således ingen ritning över samtliga ingående förbandsenheter, hur de skulle förhålla sig till varandra taktiskt och organisatoriskt eller till en övergripande ekonomisk plan. I stället upprättades separata PTOEM för varje förbandsenhet (totalt 26 svenska enheter). Dessa hade låg grad av samordning och tväranalyserades sent.<sup>79</sup> Den särskilda projektgrupp som anlits för att stödja Försvarmakten i systemarbetet med NBGo8 konstaterar att förbandsenheterna på så sätt hade olika krav på gemensamma förmågor, vilket fick konsekvenser för behovsättningen (se avsnitt 4.1.1).<sup>80</sup>

NBGo8 kom slutligen att bestå av 32 olika enheter från alla vapengrenar (armen, flygvapnet och marinen), inklusive deltagande från andra länder.

Avsaknaden av övergripande målsättning för stridsgruppen innebar att Försvarmakten inte hade definierat *vad* den nordiska stridsgruppen egentligen skulle vara i taktiska, organisatoriska eller ekonomiska termer. Det fanns inte heller någon definierad borte gräns för hur stor styrkan skulle vara. Detta var i stället frågor som löstes under produktionens gång i takt med att nya behov identifierades.

### Försvarmakten förordade ”reducerad stridsgrupp”

I Försvarmaktens underlag till regeringens proposition framgår att det svenska bidraget till EU:s snabbinsatsförmåga borde genomföras i två steg med ett begränsat svenskt bidrag om 1 150 soldater till 2008 och att en komplett stridsgrupp om 1 800 svenska soldater tidigast kan ställas i beredskap år 2011. Försvarmakten bedömde att ett tvåstegsförfarande var nödvändigt med hänsyn till den korta tidsfristen (endast tre år återstod från riksdagsbeslut till beredskapsperiodens start). I Försvarmaktens förarbete uppskattas kostnaden för att upprätta en reducerad stridsgrupp (1 150 svenska soldater) inklusive eventuell insats till 1,35 miljarder kronor.<sup>81</sup>

I propositionen som låg till grund för riksdagens beslut framgick i linje med detta att det svenska bidraget kunde uppgå till cirka 1 100 personer och att kostnaderna för ett svenskt bidrag bedömdes uppgå till cirka 1 miljard kronor per år inklusive utbildning, materiel, beredskap och insats.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> FMV 2009-02-13, MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 19.

<sup>80</sup> FMV 2009-02-13, MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 19.

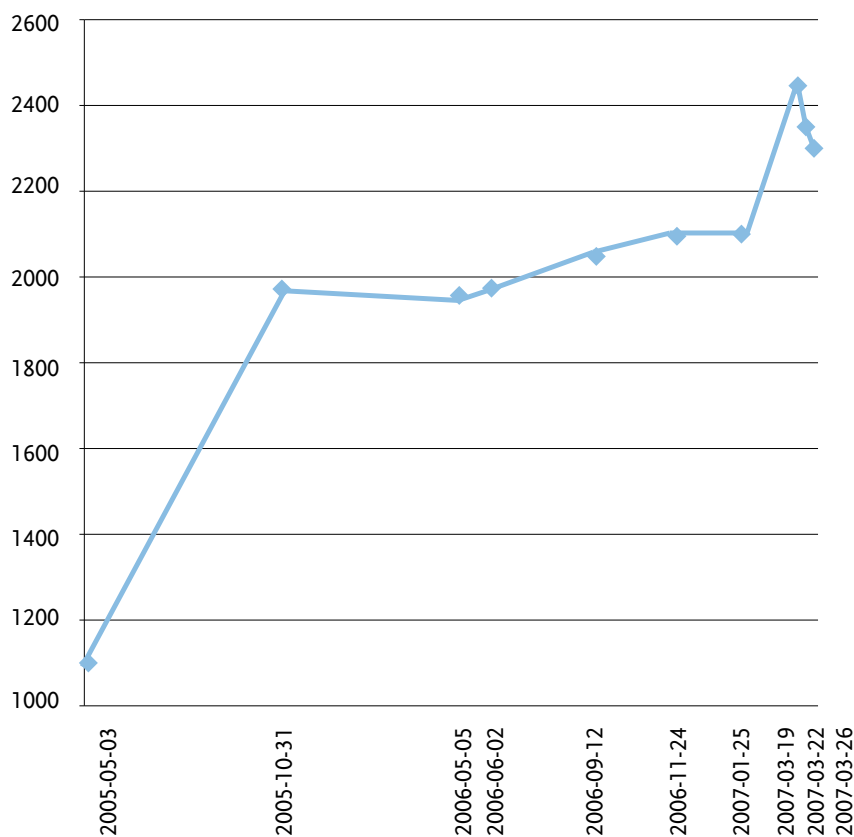
<sup>81</sup> Försvarmakten 2004-04-30, Svar på anmodan avseende bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga HKV - beteckning 23 383:66707, s. 9.

<sup>82</sup> Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

### NBGo8 växte och blev dubbelt så stor

Av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006 (daterat maj 2005) framgår att NBGo8 ska bestå av 1 100 svenska soldater. Under hösten ökade dock antalet svenska soldater i stridsgruppen drastiskt (se diagram 1) och ökningen fortsatte under 2006.<sup>83</sup>

**Diagram 1.** Tillväxten av svenska soldater i NBGo8



Källa: Riksrevisionens sammanställning av Försvarsmaktens underlag.<sup>84</sup>

Först i januari 2007, fem månader före utbildningsperiodens start, fattade Försvarsmakten beslut om ett slutgiltigt tak för antalet personer som skulle ingå i NBGo8. I beslutet slås fast en total numerär för NBGo8 om 2 100 svenska soldater (2 400 soldater inklusive utländsk personal). Före januari 2007 hade personalvolymen, enligt Försvarsmakten, "fluktuerat" som en konsekvens av den pågående tolkningen av EU:s stridsgruppskoncept.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> C U/I beslut inriktningsbeslut för NBGo8 nr 1 – 14.

<sup>84</sup> Observera att diagrammet startar från 1000.

<sup>85</sup> Försvarsmakten, 2007-01-25, Beslut avseende personalvolymerna ingående i Nordic Battle Group (NBGo8), HKV - beteckning 09 626:61772.

I beslutet konstaterade Försvarsmakten att det är viktigt att sätta tak för ingående personal för att ge ”understödjande enheter – främst på logistiksidan – en rimlig chans att i tid ta fram förnödenheter, beräkna stödet avseende service, beräkna lagerhållningsytor med mera”. Men bara två månader senare, i slutet av mars 2007, hade nya inriktningsbeslut tillkommit och taket måste höjas igen, denna gång till 2 300 personer.<sup>86</sup> Antalet ingående soldater ökade emellertid ytterligare och uppgick slutligen till 2 350 personer.

Den svenska delen i den nordiska stridsgruppen växte således i antal från 1 100 soldater 2005 till 2 350 soldater 2007.<sup>87, 88</sup> I kapitel 9 behandlas hur regeringen rapporterat detta till riksdagen.

### **Manöverbataljonens målsättning färdigställdes aldrig**

NBGo8 saknade övergripande målsättningar för hela den nordiska stridsgruppen, men förbandsenheterna i stridsgruppen hade egna målsättningshandlingar i någon form.<sup>89</sup>

Manöverbataljonen (se figur 1) i NBGo8 behövde en övergripande målsättning som definierade dess position i ett större operativt sammanhang, taktiska och beredskapsmässiga krav, huvuduppgifter, övriga uppgifter samt personella och materiella behov.<sup>90</sup> Försvarsmakten kunde delvis basera denna målsättning på befintliga målsättningar för de ingående förbandsenheterna. Men målsättningsarbetet för manöverbataljonen färdigställdes aldrig och genererade endast en ”preliminär målsättning” (PTOEM) som levererades sent (se figur 4). Den preliminära målsättningen levererades ett halvår efter det att ansvaret för produktionen av NBGo8 hade övergått till produktionsledningen.<sup>91</sup> Produktionsledningen började således producera manöverbataljonen innan det fanns en färdig ritning att bygga efter. Försvarsmakten genomförde på så sätt inte förbandsuppbyggnaden stegvis i den särskilda ordning som Försvarsmaktens egna riktlinjer förutsätter.

---

<sup>86</sup> Försvarsmakten, 2007-03-26, Beslut om personalvolymen i Nordic Battle Group som utgör underlag till FMLOG för beställningar, HKV - beteckning 23 320:65524.

<sup>87</sup> Delvis har detta sin orsak i den kontinuerliga förändringen av EU:s stridsgruppskoncept och därmed ramnationsansvaret.

<sup>88</sup> Försvarsmaktens årsredovisning för 2008, s. 21.

<sup>89</sup> Målsättningar under utveckling (UTOEM) eller preliminära målsättningar (PTOEM).

<sup>90</sup> Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100:69399, s. 10 – 12.

<sup>91</sup> Preliminär Taktisk Organisatorisk och Ekonomisk Målsättning för bataljonen ingående i NBG utgåva 2, 2007-02-23.



### **Flera steg i förbandsuppbyggnaden genomfördes aldrig**

Under uppbyggnaden av NBGo8 genomfördes inga organisations- och metodförsök. Det medförde bland annat att det så sent som vid slutövningen i november 2007 stod klart att kirurgtroppen saknade logistikplan.<sup>92</sup> När det gäller materiel var viss materiel så ny att soldaterna inte visste hur den skulle användas. Ett exempel på detta är utrustningen för satellitkommunikation som levererades direkt till slutövningen och var ny för soldaterna.<sup>93</sup>

Någon underhållsberedning gjordes aldrig för NBG som helhet.<sup>94</sup> Försvarsmakten säkerställde på så sätt inte att logistikkedjan fungerade eller att reservdelslagret dimensionerats på rätt sätt. Konsekvensen av detta blev att allvarliga fel i logistikkedjan påträffades först under slutövningen, Nordic Resolution, i november 2007.<sup>95</sup> Dessa fel bearbetades först under beredskapsperiodens första hälft våren 2008.<sup>96</sup>

## **3.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning**

### **Sammanfattande iakttagelser**

- Koordinatören för NBGo8 var formellt sett en samordnare utan eget beslutsmandat, men fick ändå ett betydande inflytande över stridsgruppens inriktning.
- Ledningsstaben (U/I) styrde inriktningen av NBGo8 "från sidan" genom så kallade "U/I Inriktningsbeslut", en styrkonstruktion som inrättades utanför den ordinarie linjeorganisationen specifikt för NBGo8.
- Under perioden 2005 – 2008 arbetade en "informell arbetsgrupp" vid Försvarsdepartementet (AgBG) med att lyfta upp nya frågor och behov för stridsgruppen.
- Försvarsmakten ägnade mycket tid åt att tolka EU:s stridsgruppskoncept. De operativa ramvillkoren var färdiga först ett och ett halvt år efter riksdagens beslut. Då återstod ett år till utbildningsperiodens start.
- I praktiken fortsatte stridsgruppens ramvillkor att förändras i och med de inriktningsbeslut som fortsatte att förändra stridsgruppens sammansättning till april 2007.

<sup>92</sup> FMV 2009-02-13, MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 19.

<sup>93</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten 2010-03-19.

<sup>94</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-03-19.

<sup>95</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten 2010-03-19.

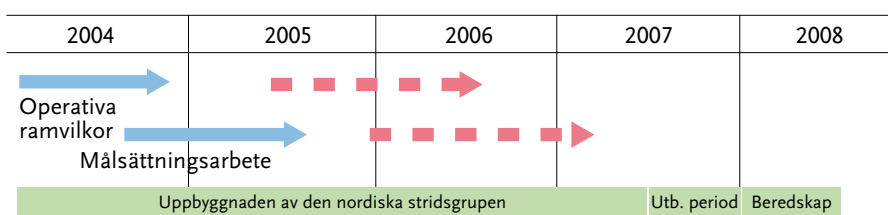
<sup>96</sup> FMV 2009-02-13. Erfarenhetsrapport NBGo8 SU01, TD01 och ISAF. FMV - beteckning 7680/2009, s. 15.

- Förseningarna drabbade målsättningsarbetet, vilket medförde att Försvarsmakten hoppade över viktiga steg såsom organisations- och metodförsök.
- Någon underhållsberedning gjordes aldrig för NBGo8 som helhet. Försvarsmakten säkerställde på så sätt inte att logistikkedjan fungerade eller att reservdelslagret dimensionerats på rätt sätt.
- Försenade och ofullständiga förbandsmålsättningar påverkade i sin tur produktionsledningens förutsättningar att styra produktionen av förbandet. Produktionsfasen inleddes utan färdiga "ritningar" (målsättningar).
- Varken Försvarsmakten eller regeringen hade definierat någon borte gräns för hur stor styrkan skulle vara. Den svenska delen i NBGo8 växte i antal från 1 100 soldater (som uppskattades i underlaget till riksdagens beslut) till de 2 350 soldater som stod i beredskap.

### Riksrevisionens bedömning

Försvarsmakten stod inför en svår uppgift, att under mycket korta tidsförhållanden producera och beredskapssätta en multinationell snabbinsatsstyrka. Myndigheten valde dock att frångå inarbetade roller och rutiner genom att flera påverkande funktioner tillkom som inte ingår i Försvarsmaktens ordinarie linjeorganisation. Riksrevisionens bedömning är att detta sannolikt gav sämre förutsättningarna för en sammanhållen och kostnadseffektiv förbandsproduktion.<sup>97</sup> Vidare bidrog den otydliga styrningen till att NBGo8 kunde växa, vilket i sin tur påverkade kostnadskontrollen och kvaliteten i förbandsuppbyggnaden. Exempelvis genomfördes aldrig vissa obligatoriska steg i målsättningsarbetet.

**Figur 5.** Förbandsuppbyggnadens steg och utfallet för NBGo8:s förbandsuppbyggnad



Källa: Riksrevisionen.

<sup>97</sup> Se avsnitt 3.1.4 om regeringens intention med förbandsutvecklingen av NBGo8.

I figur 5 representerar de blå pilarna de steg i förbandsuppbyggnaden med approximativa tidpunkter som Försvarsmakten enligt sitt interna regelverk ska arbeta efter.<sup>98</sup> Stegen i förbandsuppbyggnaden är sekventiella och bygger på föregående steg. Röda pilar motsvarar det faktiska utfallet under produktionen av NBGo8.

Av figuren går att utläsa att produktionen av NBGo8 var kraftigt försenad från steg ett – fastställandet av *operativa ramvillkor*. Försvarsmakten låste inte förutsättningarna för NBGo8, utan tillät en successiv kravglidning, vilket genererade förseningar. Det tog ett och ett halvt år att fastställa de operativa ramvillkoren från riksdagens beslut. På så sätt återstod endast ett år att fastställa målsättningar och producera förbandet NBGo8, vilket i normalfallet är ett mångårigt arbete som består av flera sekventiella steg.

*Målsättningsarbetet* som bygger på de operativa ramvillkoren påbörjades 2005, innan formerna för stridsgruppen var definierade. Arbetet med förbandets målsättningar (TOEM) bedrevs på så sätt parallellt med utvecklingen av ramvillkoren. På grund av tidsbristen blev målsättningarna för manöverbataljonen försenade till februari 2007, ett drygt halvår *efter* det att stridsgruppen övergått till produktionsfasen. Målsättningen nådde inte heller slutgiltigt stadium, utan stannade på ett preliminärt stadium (PTOEM), då obligatoriska materieförsök och organisations- och metodförsök inte hanns med. Försvarsmakten gjorde ingen övergripande målsättning för hela stridsgruppen NBGo8.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Försvarsmaktens och regeringens arbete med stridsgruppen inte organiserades och styrdes på ett effektivt sätt.

---

<sup>98</sup> Tidsangivelserna bygger på estimat från experter vid Försvarsmakten och ska utläsas som rimliga hållpunkter för att producera ett förband under hård tidspress.



## 4 Materieförsörjningen till NBGo8

Materieförsörjningen är en grundläggande del i produktionen av förband. Tillgången till materiel under utbildningsperioden är viktig för att soldaterna ska kunna öva med rätt utrustning och använda rätt fordon. I det här kapitlet besvaras revisionsfrågan: *Hade förbanden materiel och utbildning på materielen?*

### 4.1 Materieförsörjningens steg

Materieförsörjningsprocessen vid Försvarmakten består av ett antal sekventiella steg, där varje steg är nödvändigt för att kunna ta nästa. I det här avsnittet behandlas behovsättning (4.1.1), avisering (4.1.2), korrigerings (4.1.3) och dirigerings (4.1.4).

#### 4.1.1 Behovsättningen av materiel till NBGo8

*Behovsättningen* är den fas i uppbyggnaden av förband där materiel och personal dimensioneras utifrån gällande kravställningar.<sup>99</sup> Det är chefen för insatsledningen som fastställer behoven. En så kallad *krigsförbandsansvarig* (KFA) vid Högkvarteret ansvarar för behovsättningen till arméförbanden med stöd av Markstridsskolan och förbandschefer.<sup>100</sup> Ansvaret för behovsättningen ska alltså ligga på central nivå, där det finns rätt kompetens, samt möjligheten att se till helheten och tillämpa ett systemövergripande perspektiv.

Behovsättningen i Försvarmaktens insatsorganisationsregister (IOR) är viktig för att få fram fullständiga förbandsmålsättningar, då den genererar detaljerade utrustnings- och personallistor. Utrustningslistorna ligger till grund för materielbeställningar till förbanden och är grundläggande för att producera alla typer av förband.

<sup>99</sup> Med kravställningar avses exempelvis vilken typ av beredskapskrav eller vilka huvuduppgifter respektive biuppgifter som ett förband ska ha.

<sup>100</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-03-18.

Krigsförbandsansvariga (KFA) ansvarar för behovsättningen som påbörjas redan i målsättningsarbetets utvecklingsstadium (UTOEM) och ska vara klart innan sista datum för *avisering*. För NBGo8 innebar detta att behovsättningen hade behövt vara klar senast i december 2005 för att förbandet skulle ha fått materielen till utbildningsperioden.<sup>101</sup>

## *Lakttagelser*

### **Behovsättningen delegerades till förbanden**

Högkvarteret ansvarar för att materieförsörja förbanden, men under produktionen av NBGo8 delegerades behovsättningen till kompanichefsnivå.<sup>102</sup> På så sätt fick förbanden själva inflytande över den materiel de skulle komma att få.

Konsekvensen blev att förbanden behovssatte för mycket och ibland direkt felaktig materiel.<sup>103</sup> Det uppstod ett gap mellan den materiel som förbanden hade "önskat" och vad som var realistiskt med hänsyn till tids- och resursramar. Ett exempel på detta är personterrängbil 6 (Galten) som totalt behovssattes till 600 exemplar, trots att anskaffningsbeslutet endast medgav 240 fordon.<sup>104</sup> Överbehovsättningen medförde stora problem när materielen skulle aviseras, då krävdes nya beslut om substitut, vilket i sin tur medförde att nya materielsystem tillkom sent.

Det finns också flera exempel på direkt felaktiga beställningar av materiel som troligen aldrig var ämnade för NBGo8. Ett förband behovssatte ett antal belyningsmaster till det egna regementet och ett annat förband behovssatte ett större antal storbildsteveapparater.<sup>105</sup>

### **Problem med Insatsorganisationsregistret (IOR)**

Företrädare för Försvarmakten menar att insatsorganisationsregistret (IOR)<sup>106</sup> är en viktig förklaring till varför materieförsörjningen misslyckades.<sup>107</sup> I IOR fanns fastställda listor för hela materielsystem som

---

<sup>101</sup> Avisering innebär att behovssatt materiel knyts till befintliga materielindivider. FMLOG behöver ett år för att dirigera materielen till rätt plats. Aviseringen verkställs i december varje år, vilket medför att aviseringen till NBGo8 hade behövt göras i december 2005 för att materielen skulle kunna levereras till utbildningsperiodens start sommaren 2007.

<sup>102</sup> FMV Rapport Systemarbete NBG o8 2007-04-25. Bilaga 1 till 21310/2007, s. 3. Intervjuer med företrädare för Försvarmakten 2009-11-30, 2010-03-12, 2010-03-18 och 2010-03-19.

<sup>103</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-03-19. I Riksrevisionens enkät beskriver samtliga förband allvarliga problem med behovsättning av materiel till NBGo8.

<sup>104</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-02-04.

<sup>105</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten 2010-03-19.

<sup>106</sup> IOR ersatte det tidigare datasystemet KROA.

<sup>107</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2009-11-30.

syftar till att förenkla för krigsförbandsansvariga (KFA) vid behovsättningen. IOR var utformat så att det automatiskt skapade materielklossar av enskilda materieltyper. Ett förenklat exempel är pansarterrängbilar, där systemet exempelvis lade till snökedjor automatiskt när personalen behovssatte fordonet. IOR var på så sätt inte anpassat för att plocka ut enskilda materielslag och sätta ihop till ett förband, utan krävde särskild kompetens av den personal som arbetade i programmet.

I IOR var olika materielslag numrerade på olika sätt, bland annat beroende på materielens leveransstatus. Nummer med begynnelsebokstav Z innebär att materielen inte finns, utan måste anskaffas, vilket kräver flerårig framförhållning och särskilda anskaffningsbeslut. Till NBGo8 behovssattes mycket materiel med så kallade Z-nummer för sent.<sup>108</sup>

Kvalitetssäkringen i system IOR har brutit på flera sätt. I ett antal fall i arbetet med NBGo8 har det förekommit gamla listor som inte är relevanta. Listorna kan innehålla utgången, avvecklad, annullerad materiel eller vara avsedda för en annan personalram.<sup>109</sup> Under produktionen av NBGo8 fanns ingen som hade helhetssyn över utrustningslistorna i IOR för att undvika dubbel behovsättning, ensa den personliga utrustningen och så vidare.

### **Sena beställningar av materiel**

Behovsättningen hade behövt vara klar senast i december 2005 med hänsyn till avisering och dirigering. I praktiken hade försvarsmaktsledningen vid den tidpunkten ännu inte fattat slutgiltigt något beslut om vilka fordon som skulle ingå i manöverbataljonen.

Förbandsenheterna beställde materielen sent. Två av fyra kompanier i manöverbataljonen uppger att de fortsatte att beställa materiel så sent som våren 2008 under pågående beredskap. Samtliga företrädare för förbanden i manöverbataljonen ansåg att den sista beställningen borde vara gjord långt tidigare för att säkerställa materiel till övningsperioden.<sup>110</sup>

I en skrivelse från Teknikkontoren till förbanden i april 2007 konstateras att "tiden för inknappande av materielbehov till förband ingående i NBG har flyttats fram ett antal gånger". Enligt skrivelsen skulle materielbeställningarna vara klara under vecka 17 (19 – 26 april) 2007.<sup>111</sup> Detta är också sent med hänsyn till att aviseringen borde ha varit klar i december 2005 för att följa den ordinarie tidsåtgången i materieförsörjningen till nya förband.

<sup>108</sup> Handlingar från Försvarsmakten 2009-12-09, utskrift från IOR, "Sammanställning av förnödenheter som saknas i GOF".

<sup>109</sup> FMV 2009-02-13, MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 12 f.

<sup>110</sup> Riksrevisionens enkätundersökning med förbandsenheterna i manöverbataljonen.

<sup>111</sup> "Utrutin från Lift vad gäller behovsunderlag för att kunna materieförsörja förband ingående i NBG". Teknikkontor Mark, Skaraborgs regemente, 2007-04-04, s. 1.

Bytet från ett tungt fordonskoncept till ett lättare under hösten 2005 ledde till ökade krav på nyanskaffad materiel.<sup>112</sup> Exempelvis tidigarelades anskaffning av en betydligt lättare personterrängbil 6 (Galten) och bandvagn 309.

Riksrevisionen har tagit del av FMV:s slutrapport med avseende på materieförsörjningen till NBGo8. Materielverket konstaterar kritiskt att anskaffningar kopplade till NBGo8 generellt präglats av otydliga krav. Vidare skriver Materielverket att de korta tidsförhållandena ”i mycket stor utsträckning inneburit att avsteg från Lagen om offentlig upphandling har varit nödvändigt”. Sammanfattningsvis menar Materielverket att materielbehov som inte går att realisera med anledning av snäva tidsförhållanden inte heller bör behovsättas.<sup>113</sup>

### **Materieltyper blandades på bekostnad av systembyggnaden**

Företrädare för Försvarsmakten betonar vikten av att ha effektiva underhållssystem, vilket är särskilt viktigt för mobila snabbinsatsstyrkor med krav på förmåga till långa transporter. Den delegerade behovsättning som tillämpades under produktionen av NBGo8 medförde att den systemövergripande planeringen blev lidande. NBGo8 kom att bestå av många olika materielsystem, vilket skapar stor arbetsbelastning i logistik- och underhållsledet.<sup>114</sup> FMV konstaterar i en utvärdering att behovsättningen var både divergerad och suboptimerad, vilket bidrog till ökade underhållssystem, vilket i sin tur kräver mer personal.<sup>115</sup>

Samordningen av materielsystem försvårades både av att stridsgruppen bestod av totalt 32 enheter (26 svenska enheter) och att tillgången på krigsförbandsansvariga var bristfällig. Vissa enheter startades inte upp samtidigt som de andra, varför målsättningarna måste samordnas i efterhand.<sup>116</sup> Detta förklarar delvis den variationen i kvalitet på förbandsmålsättningar som lämnades över till produktionsledningen.

#### **4.1.2 Aviseringen av materiel till NBGo8**

*Aviseringen* innebär att förbandens utrustningslistor knyts till specifika materielindivider. Processen genomförs i december varje år och innebär i praktiken att utrustningslistorna som genererats från behovsättningen

<sup>112</sup> C U/I inriktningsbeslut 1 för NBG, 2005-10-14, s. 2 – 3.

<sup>113</sup> Budgetunderlag för Försvarsmakten 2009, 2008-02-29 underbilaga 6.4 ”särskild redovisning – Erfarenheterna av förberedelserna för NBGo8” HKV-beteckning 23 383:64128, FMV 2009-02-13 7680/2009 MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 20.

<sup>114</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2009-11-30.

<sup>115</sup> FMV 2009-02-13 7680/2009 MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 19.

<sup>116</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2009-11-30.



lyfts över från insatsorganisationsregistret (IOR) till produktionsledningens datasystem (LIFT).<sup>117</sup> I LIFT kopplas behoven till befintlig materiel och planerad materiel möter den faktiska tillgången.<sup>118</sup>

## *lakttagelser*

### **En särskild arbetsgrupp skulle lösa materielproblemen**

Under senvåren 2007, bara månader innan utbildningsperiodens start, insåg Försvarmakten att man hade förlorat kontrollen över behovsättningen av materiel.<sup>119</sup> Obalansen mellan disponibel materiel och behovssatt materiel gjorde det omöjligt att avisera och dirigera materiel till förbanden.

På uppdrag av produktionsledningen fick en projektledare tillsammans med en arbetsgrupp med personal från FMV, produktionsledningen och FMLOG mandat att hantera problemen. Arbetet gick ut på att gå igenom utrustningslistorna och manuellt sälla, prioritera och hitta substitut. Arbetsgruppen upprättade nya utrustningslistor genom att föra över data från insatsorganisationsregistret till en separat excel-fil. Arbetet med att skapa ordning i materieförsörjningen kom dock i gång sent och pågick långt in i beredskapsperioden 2008,<sup>120</sup> det vill säga då förbandet i praktiken skulle ha kunnat vara på en internationell insats.

### **Gränssättandemateriel<sup>121</sup> saknades och det uppstod konkurrens med andra insatsförband**

Under 2007 och 2008 hade Sverige anmält förband till beredskap inom FN och EU parallellt med NBGo8 (se figur 6 nedan). Ett problem var att viss gränssättande materiel som behovsatts till NBGo8 tillhörde de redan beredskapsatta förbanden.<sup>122</sup> För att hantera situationen flyttade Försvarmakten materiel från andra beredskapsställda förband till den nordiska stridsgruppen, som behövde materielen till utbildningsperioden hösten 2007.<sup>123</sup> Andra förband blev på så sätt av med gränssättande materiel under pågående beredskap till förmån för utbildningen av NBGo8.

<sup>117</sup> Handlingar från Försvarmakten 2009-12-09, Handlingsregler för arbete i IOR arbetsår 2007, bilaga, 03 201:76627.

<sup>118</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2009-11-30.

<sup>119</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-03-19.

<sup>120</sup> FMV 2009-02-13, 7680/2009 MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 16.

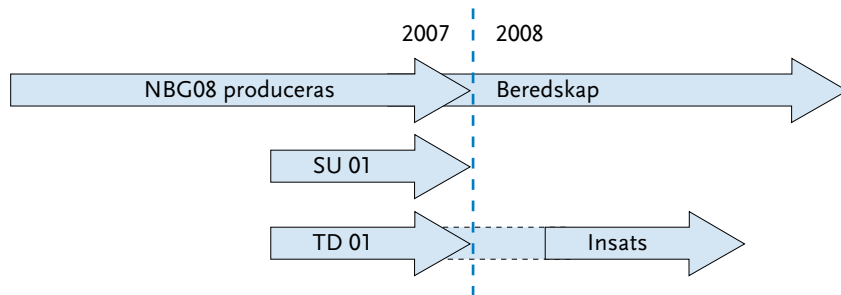
<sup>121</sup> Med gränssättande materiel avses sådan materiel som krävs för att klara avsedd uppgift.

<sup>122</sup> FMV 2009-02-13, 7680/2009 MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 4.

<sup>123</sup> Budgetunderlag för Försvarmakten 2009, 2008-02-29 underbilaga 6.4 "Särskild redovisning – Erfarenheterna av förberedelserna för NBGo8" HKV-beteckning 23 383:64128, s. 5.

Samtidigt som NBGo8:s beredskapsperiod närmade sig under hösten 2007 började Försvarmakten planera för en tänkt insats med en ingenjörsenhet i Sudan (SU01). Senare startade även planering för en insats i Tchad med den internationella amfibiestyrkan (TD01). Se figur 6.

**Figur 6.** Konkurrens om materiel mellan beredskapsställda förband



Källa: Försvarets materielverk 2009.

En företrädare för Försvarmakten har uppgett att den materiel som de beredskapsställda förbanden var tvungna att lämna till NBGo8 var av en sådan karaktär att förbanden inte hade kunnat lösa sina uppgifter vid ett beslut om en insats. Därför skickades samma materiel tillbaka till de beredskapsställda förbanden senare under hösten 2007 när svenska bidrag till FN:s trupper i Sudan och en franskledd EU-insats i Tchad blev aktuella.<sup>124</sup> Riksrevisionen har inte vidare granskat hur den sent uppkomna materielbristen påverkade NBGo8:s förmåga, men konstaterar att det är problematiskt att anmäla fler förband än vad materielreserven klarar. Det blev aldrig någon insats i Sudan, men ett svenskt förband sattes in i Tchad. Om det hade blivit en insats även i Sudan, hade NBGo8 eventuellt saknat gränssättande materiel och möjligen behövt anpassa uppdraget därefter.

#### 4.1.3 *Korrigerig av materiel till NBGo8*

*Korrigerig* tillämpas då behovssatt materiel inte finns eller av någon annan orsak inte kan levereras, det kan exempelvis handla om att tillsätta substitut. Om substituten påverkar möjligheten att klara fastställda krav kan förbandets målsättning (kravställning) behöva justeras.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten 2010-03-19.

<sup>125</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten 2010-03-19.

## *lakttagelser*

### **Korrigeringsarbetet pågick månader in i beredskapsperioden**

Korrigeringsarbetet fortsatte till mars 2008 och först i slutet av samma månad, när halva beredskapsperioden hade förlöpt, var underlaget klart för avisering.<sup>126</sup> De största förändringarna gjordes inom enheterna FHQ-OHQ, EOD sjö, stridsflygenheten, transportflygenheten, helikopterenheten och kirurgienheten.<sup>127</sup>

#### **4.1.4 Dirigering och leverans av materiel till förbanden**

När materielen är aviserad och eventuellt korrigeringsarbete är klart kan det aktuella förbandet få materielen *dirigerad (levererad)*. FMLOG verkställer *dirigeringen*.

## *lakttagelser*

### **Sena leveranser av materiel**

Inget förband uppger att de hade tillgång till rätt typ av materiel under utbildnings- och beredskapsperioden för att genomföra samtliga identifierade insatstyper.<sup>128</sup> Materielen levererades inte i rätt tid, vilket medförde att soldaterna i många fall inte övat med rätt utrustning. Ännu i januari 2008 när beredskapsperioden inleddes saknades för uppgiften nödvändig utrustning. Flera företrädare för förbanden menar att bristen på materiel var det största problemet inför och under beredskapstiden 2008.<sup>129</sup>

Företrädare för förbanden påpekar att det är viktigt att ha rätt materiel under hela utbildningsperioden för att resultatet ska bli bra under beredskapstiden. All materiel borde ha varit på plats i början av juni 2007. Men i juli 2007 när Försvarsmakten anställde soldater till NBGo8 saknade förbanden i manöverbataljonen fortfarande viktig materiel. Bandvagnar, stridsfordon, sambandsutrustning, grundläggande sjukvårdsutrustning och understödsvapen är några exempel på materiel som förbanden saknade när utbildningsperioden startade, sex månader före beredskapsperioden.<sup>130</sup>

<sup>126</sup> HKV 2008-03-12, 02 310:65148 Fastställande av FMV Master 5.0.

<sup>127</sup> FMV 2009-02-13 7680/2009 MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 17.

<sup>128</sup> EU:s stridsgrupper ska kunna ge stöd till humanitära operationer, genomföra evakuerings- respektive konfliktförebyggande operationer, samt separera stridande parter med våld. Se skr. 2007/08:5 *Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen*, s. 7.

<sup>129</sup> Riksrevisionens enkätundersökning med förbandsenheterna i manöverbataljonen.

<sup>130</sup> Riksrevisionens enkätundersökning med förbandsenheterna i manöverbataljonen.

Förbanden genomförde på så sätt utbildningen samtidigt som de besiktigade, reparerade och beredskapsställde materiel.<sup>131</sup> Konsekvensen av detta blev att soldaterna i hög grad övade med substitut, vilket i flera fall kräver ny utbildning. Samtliga förband i manöverbataljonen uppger att materielförseningarna medförde att soldaterna inte fick öva tillräckligt med rätt utrustning.<sup>132</sup>

Trosskompaniet i manöverbataljonen var troligen hårdast drabbat av sena materielleveranser och brist på materiel. Den 1 juli 2007, då utbildningsperioden startade, saknade de huvuddelen av underhållsmaterielen (reservdelssatser med mera) samt all sjukvårdsmateriel. Avsaknaden av materiel ledde till att kompaniet inte kunde öva i tillräcklig utsträckning, vilket i sin tur ledde till att kompaniet inte nådde upp till sin förväntade utbildningsnivå. Eftersom trosskompaniet ska serva hela manöverbataljonen, påverkades hela bataljonen av bristerna i trosskompaniets utbildningsnivå och förmåga.

Även övriga kompanier led av brist på materiel. Skyttekompaniet vid 119 saknade till exempel de nya bandvagnarna 309. Konsekvensen blev att förarna inte var utbildade på rätt fordon och inte hade rätt typ av körkort. De nya bandvagnarna levererades av FMLOG direkt till bataljonsövningen i Skövde (september 2007). Några fick chans att öva med rätt bandvagn, men inte alla.

En kompanichef som Riksrevisionen träffat beskriver materielläget i början av utbildningsperioden som katastrofalt.<sup>133</sup> Bland annat saknades sambandsmateriel, fordon och sjukvårdsmateriel. Istället för personterrängbil 6 (Galten) bestod fordonsparken till stor del av substitut. En konsekvens av detta var att fordonsutbildningen fick göras om tre gånger. Förbandens bild bekräftas av den arbetsgrupp som tillsatts för att reda ut problemen i materielförsörjningen. De visar att det fanns överskott av materiel vid vissa enheter, samtidigt som brister i motsvarande materiel kunde noteras vid andra enheter.<sup>134</sup> I vissa fall återfanns betydande tillgångar av materiel hos enheter som i beslut uttryckligen nekats denna materiel.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> Budgetunderlag för Försvarmakten 2009, 2008-02-29 underbilaga 6.4 "Särskild redovisning – Erfarenheterna av förberedelserna för NBGo8" HKV-beteckning 23 383:64128, s. 3.

<sup>132</sup> Intervjuer med företrädare för Försvarmakten 2009-11-05, 2009-11-09, 2009-12-09 och 2010-02-04.

<sup>133</sup> Intervju med Företrädare för Försvarmakten, 2009-11-05.

<sup>134</sup> Exempel på materiel som dirigerats felaktigt. Personterrängbil 6 (Galten), min- och splitterskyddad lastbil, elverk, vapenmateriel, satellittelefoner, GPS-utrustning och mörkerutrustning.

<sup>135</sup> FMV 2009-02-13 7680/2009 MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 22.

Exempel på materielbrister i manöverbataljonen vid utbildningsperiodens start:<sup>136</sup>

- sambandsmateriel
- bandvagn 309
- ledningsbandvagn 309
- sjukvårdsbandvagn
- personterrängbil 6
- fordon
- tält
- ledningssystemutrustning
- lättare uniformssystem 90
- sovsäckssystem
- kroppsskyddssystem 9
- regnställ
- sommarkänga 01
- sjukvårdsmateriel
- understödsvapen, kulsprutor
- huvuddelen av underhållsmaterielen, reservdelssatser, verktygssatser.

#### **Leveranserna fortsatte under beredskapsperioden**

Förbanden i manöverbataljonen uppger att de saknade gränssättande materiel både när utbildningsperioden startade den 1 juli 2007 och när beredskapsperioden startade den 1 januari 2008.<sup>137</sup> (Samtliga förband uppger att de saknade sambandsmateriel, sjukvårdsmateriel och fordon.

Försvarets materielverk (FMV) som var djupt involverat i materieförsörjningsfrågorna till NBGo8 under hösten 2007 och våren 2008 har utvärderat uppbyggnaden av NBGo8. FMV konstaterar att de sena leveranserna kraftigt påverkar möjligheterna att genomföra organisations- och metodförsök, systemsäkerhetsarbete samt utbildning av brukare och teknisk personal.<sup>138</sup>

Detta har bland annat medfört att följande materielsystem inte varit kompletta vid ingången av beredskapsperioden:

Exempel på materielbrister i manöverbataljonen vid beredskapsperiodens start:

- personterrängbil 6
- helikopter
- vattenreningscontainrar

<sup>136</sup> Riksrevisionens enkätundersökning med förbandsenheterna i manöverbataljonen.

<sup>137</sup> Riksrevisionens enkätundersökning med förbandsenheterna i manöverbataljonen.

<sup>138</sup> FMV 2009-02-13 7680/2009 MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TD01 och ISAF, s. 5.

- gummicisterner för drivmedel
- tält taktiskt 10
- sambandsmateriel, till exempel kortvågsradio och satellitradio
- kroppsskyddsplattor
- sjukvårdsmateriel
- ledningsbandvagn 309
- sjukvårdsbandvagn
- underhållsmateriel.

Flera förband saknade materiel även i slutet av beredskapsperioden. Den sista materiel som levererades till I19:s kompanier kom så sent som i juni 2008.

#### **Under beredskapsperioden fortsatte korrigeringsarbetet och packningen**

Högkvarteret gav order till förbanden i NBGo8 så sent som i februari 2008 under beredskapsperioden att korrigera materiellistorna.

För trosskompaniet i manöverbataljonen var omkring 40 procent av materielen packad när NBGo8 gick in i beredskap. Först i april 2008 var mer än 85 procent av kompaniets materiel och fordon beredskapsställda. De resterande 15 procenten av materielen (bland annat personterrängbil 6, vattenreningsverk och reservmaterielsatser) hade förbanden inte fått levererade och följaktligen inte packat.<sup>139</sup>

## **4.2 Sammanfattande iakttagelser och bedömning av materielförsörjningen**

### **Sammanfattande iakttagelser**

- Högkvarteret delegerade behovsättningen till förbandsenheterna, vilket medförde att för mycket och i vissa fall direkt felaktig materiel behovsattes till NBGo8. Det uppstod på så sätt ett gap mellan önskad materiel och vad som var realistiskt med hänsyn till tids- och resursramar.
- Insatsorganisationsregistret (IOR) är inte anpassat för att plocka ut enskilda materielslag, vilket ledde till överbehovsättning som belastade logistikverksamheten ytterligare.
- Materieltyper blandades på bekostnad av systembyggnaden. Detta genererade många olika materielsystem, vilket ökade arbetsbelastningen i logistik- och underhållsledet.

<sup>139</sup> Försvarsmakten, 2008-06-18, Slutrapport 41. RRBn / NBG 08 HKV – beteckning 19448:20907, s. 179.

- Under våren 2007 havererade materieförsörjningen, och Försvarmakten tillsatte en arbetsgrupp för att reda ut problemen. Arbetsgruppen var tvungen att manuellt sålla och prioritera den behovssatta materielen i utrustningslistorna och föra över de nya listorna till en separat excelfil.
- Sista datum för materielbeställningar sköts fram gång på gång och sattes slutligen till april 2007, vilket är ett och ett halvt år för sent med hänsyn till sista datum för avisering.
- Det sena bytet av fordonskoncept från tungt till lättare i december 2005 ökade behovet av nyanskaffning. Materielanskaffningarna kopplade till NBGo8 präglades av otydliga krav och korta tidsförhållanden, vilket lett till flera avsteg från lagen om offentlig upphandling (LoU).
- När soldaterna anställdes vid utbildningsperiodens start saknades viktig materiel, exempelvis bandvagnar, stridsfordon, sambandsutrustning, grundläggande sjukvårdsutrustning och understödsvapen. Detta medförde att soldaterna i många fall inte hade övat med rätt utrustning.
- Viss gränssättande materiel som behovsatts till NBGo8 tillhörde redan beredskapsställda förband. Materiel flyttades under pågående beredskap till utbildningsterminen för NBGo8, men flyttades sedan tillbaka igen när de beredskapsställda förbanden aktualiserades för insats.
- I januari 2008 när NBGo8 inledde sin beredskapsperiod saknade fortfarande central utrustning.
- I vissa fall återfanns betydande tillgångar av materiel hos enheter som i beslut uttryckligen nekats samma materieltyp.
- Förbandet NBGo8 fick order från Högkvarteret att korrigera materiellistorna så sent som i februari 2008, under pågående beredskap.
- Endast 40 procent av manöverbataljonens materiel var packad i januari 2008. Först i april 2008 var mer än 85 procent av kompaniets materiel och fordon beredskapsställt.
- Korrigeringsarbetet fortsatte till mars 2008 och först i slutet av samma månad när halva beredskapsperioden hade förlöpt, var underlaget klart för avisering.

### **Riksrevisionens bedömning**

Bristerna i materieförsörjningen drabbade förbandets förmåga att lösa sina uppgifter. Under de tre första månaderna av beredskapsperioden fortsatte avisering, dirigering och packning av förbandsenheteras materiel. Riksrevisionens bedömning är att Försvarmakten inte tog kontroll över materieförsörjningen förrän halva beredskapsperioden hade gått.

Förbandsenheterna övade delvis med annan utrustning än vad som senare levererades, vilket skapade osäkerhet och ökade behovet av utbildning och övningar. Många soldater utbildades på olika fordon gång på

gång för att ta körkort på nya substitut. Viss utrustning levererades direkt till slutövningen i november, utan att soldaterna hade fått någon utbildning med den.

Stödfunktionerna i NBGo8 var hårt drabbade av bristerna i materielförsörjningen. Logistik-, service- och underhållsenheter behöver på förhand veta vilka reservdelar som ska beställas och vilken maskinkompetens som erfordras. Trosskompaniet kunde exempelvis inte delta vid manöverbataljonens särskilda övningar då de saknade huvuddelen av materielen.

Utöver detta riskerar bristen på systemövergripande perspektiv i behovsättningen att generera fler materieltyp. Det kräver i sin tur mer överbyggnad i form av tekniker och servicepersonal.

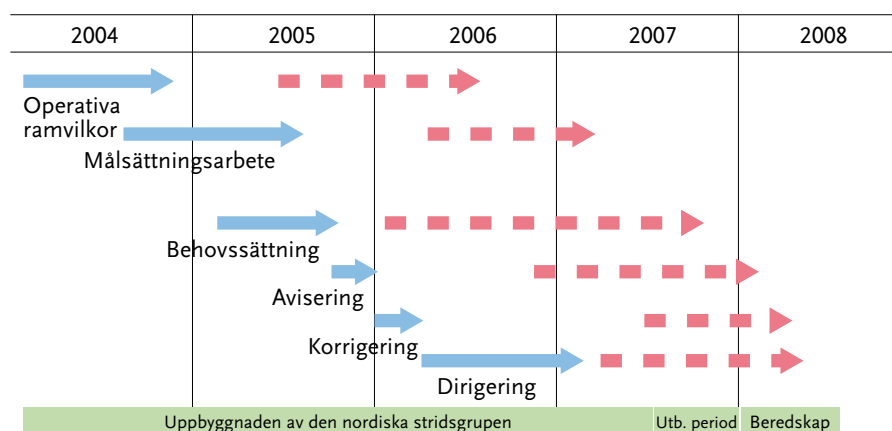
Ingen funktion vid Högkvarteret tog det systemövergripande ansvaret för stridsgruppens målsättningar (TOEM), med personal- och utrustningslistor. Försvarsmakten saknade därför en samlad bild av vilken materiel (fordon, vapen, personlig utrustning) som respektive förbandsenhet skulle ha samt hur materiel skulle prioriteras mellan förbanden vid brist. I stället fanns "önskelistor" från respektive förbandsenhet med svag eller ingen koppling till den faktiska materieltillgången.

Försvarsmakten påbörjade ett arbete med målsättningar (TOEM) för stridsgruppen som helhet. Målsättningsarbetet stannade dock på skisstadiet och slutfördes aldrig. Det berodde sannolikt på att förutsättningarna för planeringen, och även de ingående förbandsenheterna, hela tiden förändrades. När planeringsförutsättningarna för NBGo8 väl var stabiliserade, fanns det inte längre tid att utveckla målsättningar för hela stridsgruppen.

Riksrevisionen har inte kunnat få något tillfredsställande svar på varför Högkvarteret delegerade behovsättningen av materiel till de enskilda förbandsenheterna. Beslutet kom dock att få allvarliga konsekvenser för förbandsuppbyggnaden i allmänhet och materielförsörjningen i synnerhet.



**Figur 7.** Förbandsuppbyggnadens steg och det faktiska skeendet<sup>140</sup>



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarmaktens uppgifter.

De två första pilarna Operativa ramvillkor och Målsättningsarbete avhandlas i kapitel 3. Av figuren går att utläsa att behovssättningen var kraftigt försenad och att förbanden fortsatte att beställa materiel långt in under 2007. Försvarmakten påbörjade aviseringen innan behovssättningen var klar, och den pågick parallellt med den fortsatta behovssättningen. Både korrigering och dirigering av materiel pågick under beredskapsperioden.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att NBGo8 inte hade tillgång till rätt materiel eller tillräcklig utbildning för att kunna lösa uppgifterna vid beredskapsperiodens början.

<sup>140</sup> I figuren representerar blå pilar de steg i förbandsuppbyggnaden med approximativa tidpunkter som Försvarmakten ska arbeta efter. Stegen i förbandsuppbyggnaden är sekventiella och bygger på föregående steg. Röda pilar motsvarar det faktiska utfallet för NBGo8.



## 5 Personalförsörjningen till NBGo8

En fungerande personalförsörjning är en förutsättning för att bygga upp ett förband. Tillgången till personal och materiel under utbildningsperioden är avgörande för att soldaterna ska klara av att lösa sina uppgifter. I det här kapitlet besvaras revisionsfrågan: *Hanterades personalförsörjningen till NBGo8 i tid och till en rimlig kostnad för att bemanna förbandet?*

### 5.1 Bakgrund

I Försvarsmaktens nya insatsorganisation, IO14 som är under utveckling ska alla förband utom hemvärnet och de nationella skyddsstyrkorna ha förmåga till insats nationellt eller internationellt. Som en del i detta ersatte Försvarsmakten värnpliktsutbildningen med en frivillig militär grundutbildning den 1 juli 2010,<sup>141</sup> vilket har förändrat förutsättningarna för personalförsörjningen. Under produktionen av NBGo8 var insatsorganisationen bemannad med värnpliktig personal, som i praktiken endast var användbar för nationella uppgifter.<sup>142</sup>

Försvarsmakten producerade utlandsstyrkans förband utanför ordinarie insatsorganisation, och det krävde en ytterligare rekrytering. I det nya systemet kan Försvarsmakten ställa andra krav på soldater under utbildningen och man kan integrera den särskilda utlandsstyrkan fullt ut i insatsorganisationen.

NBGo8 var som tidigare nämnts varken en del av insatsorganisationen eller utlandsstyrkan, vilket medförde att Försvarsmakten inte kunde använda utlandsstyrkans avtal. Därför fick Försvarsmakten ta fram ett särskilt avtal till NBGo8.

Det system som Försvarsmakten använde inför och under rekryteringen av NBGo8 innebar att personalen anställdes lokalt till respektive förband. Därmed kom de flesta förband att bli inblandade i personalförsörjningsarbetet till NBGo8. Försvarsmakten rekryterade omkring 1 600 soldater till NBGo8 utöver de cirka 800 yrkesofficerare som redan var anställda i organisationen.

<sup>141</sup> Övergången från ett värnpliktsförsvar till ett system där rekryteringen sker på frivillig grund påbörjade Försvarsmakten den 1 juli 2010. Värnpliktiga som ryckt in före den 1 juli 2010 får själva välja om de vill fullgöra utbildningen (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10: FÖU10, rskr. 2009/10:269, rskr. 2009/10:270).

<sup>142</sup> Prop. 2008/09:140, s. 48.

## 5.2 Rekrytering och anställningsvillkor till NBGo8

I det här avsnittet beskrivs rekryteringen (5.2.1), personalansvaret för soldaterna i NBGo8 (5.2.2), ett testförband sattes upp inför NBGo8 (5.2.3), anställningsperioden (5.2.4).

### 5.2.1 Rekryteringen till NBGo8

Rekryteringen till NBGo8 innebar att Försvarsmakten för första gången anställde soldater i större utsträckning. Soldaterna anställdes i Försvarsmaktens insatsorganisation och ingick alltså inte i utlandsstyrkan. Endast vid en eventuell insats hade avtal och villkor för utlandsstyrkan blivit aktuella.<sup>143</sup>

För att inte vara begränsade av lagen (1982:80) om anställningsskydd tog Försvarsmakten fram ett särskilt beredskapsavtal<sup>144</sup> för soldaterna i NBGo8.<sup>145</sup>

Enligt avtal om vissa anställningar inom Försvarsmakten får Försvarsmakten anställa den som fullgjort värnplikt för att tillgodose utbildningsorganisationens behov av en sådan särskild kompetens som förvärvats genom en nyligen fullgjord värnplikt. Anställningen får även ske för att förstärka bemanningen av de enheter som ska kunna användas i internationella insatser. Den tidsbestämda anställningsformen får avse en period om högst två år.<sup>146</sup>

### *Lakttagelser*

#### **Anställningsavtalen var inte klara när rekryteringen påbörjades**

Det tog tid att fastställa anställningsavtalen för tidsbegränsad anställning för beredskapssoldater. Anställningsavtalen för NBGo8 fastställdes efter det att rekryteringsprocessen påbörjats.<sup>147</sup> Om anställningsvillkoren inte är fastställda finns en risk att förutsättningarna för rekrytering försämrats. Det gäller särskilt inom personalgrupper där Försvarsmakten konkurrerar med andra arbetsgivare, exempelvis inom sjukvård och logistik.<sup>148</sup> Förbanden

<sup>143</sup> Jämför 1§ andra stycket lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

<sup>144</sup> Försvarsmaktsavtal om villkor m.m. vid tidsbegränsad anställning för beredskapssoldater och reservofficerare.

<sup>145</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten 2009-05-19.

<sup>146</sup> Avtal om vissa anställningar inom Försvarsmakten 2004-06-22.

<sup>147</sup> Försvarsmakten 2006-12-15, Försvarsmaktsavtal om villkor m.m. vid tidsbegränsad anställning för beredskapssoldater och reservofficerare, bilaga 1. HKV - beteckning 16 115:79476.

<sup>148</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2009-11-09.

upplevde den avtalslösa perioden som mycket frustrerande då de inte kunde ge klara besked till de sökande.

### 5.2.2 *Personalansvaret för NBGo8*

I Försvarsmakten är utbildningsförbanden i insatsorganisationen egna produktionsställen, och de har därför även personalansvar, vilket är logiskt för en organisation som ska producera självständiga delar med olika förutsättningar och behov. Samma modell använde Försvarsmakten för NBGo8 och dess manöverbataljon.

#### *Lakttagelser*

##### **Många enheter med personalansvar**

Konsekvensen av utbildningsförbandens personalansvar blev dock att ansvaret för personalen var uppdelat mellan många enheter inom stridsgruppen, såväl under utbildningsperioden som under beredskapsperioden. Inom manöverbataljonens sex svenska enheter fanns fyra personalansvariga utbildningsförband.<sup>149</sup> Först vid en eventuell insats hade personalansvaret övergått till Styrkehögkvarteret, FHQ. I NBGo8 fanns därmed många enheter med personalansvar.<sup>150</sup>

##### **Delvis lokalt utformade anställningsvillkor**

Riksrevisionens sammanställning av enkätsvar från förbanden i manöverbataljonen visar att vissa villkor för anställda initialt utformades lokalt, exempelvis frågan om kostnader för logi. På så sätt blev villkoren mellan förbanden i manöverbataljonen olika.

Förbanden i manöverbataljonen anser att Högkvarterets styrning av rekryteringsprocessen var sen och otillräcklig. Högkvarteret hade förenklat hela processen om man på ett tidigare stadium hade tagit ett större ansvar för att ta fram gemensamma avtal menar förbanden.<sup>151</sup>

### 5.2.3 *Testförband sattes upp för att dra lärdomar inför NBGo8*

NBGo8 var något helt nytt för Försvarsmakten vad gäller att förbanden skulle rekrytera, anställa och sedan utbilda omkring 1 650 soldater (resterande

<sup>149</sup> P4, I19, K3 och P7.

<sup>150</sup> NBGo8 bestod av 16 olika personalansvariga förband.

<sup>151</sup> Riksrevisionens enkätundersökning med förbandsenheter i manöverbataljonen.

antal av förbandet bestod av redan anställda yrkesofficerare). Därför sjsattes under 2006 en pilotverksamhet i form av ett snabbinsatsförband – insatsorganisationsarmén 2006 (IAo6).<sup>152</sup>

Produktionen av IAo6 syftade till att generera erfarenheter som skulle underlätta rekryteringsprocessen och produktionen av NBGo8. Kompaniet genomförde utbildningsterminen under det sista halvåret 2006 och beredskapsperioden varade från den 1 januari till 30 april 2007.<sup>153</sup>

### *Lakttagelser*

#### **Testförband sattes upp för sent**

I utvärderingsrapporten för IAo6 uppmärksammades bland annat problem med att tillämpa arbetstidsreglerade avtal. Arbetstidsregleringen påverkade övningsverksamheten negativt och genererade ett omfattande administrativt arbete. I rapporten påtalas även att fastställda materiellistor, prioritering och dirigering av materiel måste vara färdigt i god tid för att säkerställa leveranser.

Soldaterna i NBGo8 var, trots detta, arbetstidsreglerade under utbildnings- och beredskapsperioden. I andra EU-länder, exempelvis Finland, har de använt andra avtalsformer för soldaterna i stridsgrupperna. Företrädare för Björneborgs brigad anger att den svåraste delen i samarbetet med Sverige under NBGo8 var olikheterna i arbetstidsavtal mellan länderna. De finländska soldaternas arbetstidsavtal under NBGo8 påminde om villkoren under mission, och de fick inte ledighet som compensation för övningsdygn.<sup>154</sup> På liknande sätt hade de inte heller tidsreglerade avtal för soldater i utlandsstyrkan.

Syftet med IAo6 var att dra lärdomar inför produktionen av NBGo8, men IAo6:s utbildnings- och beredskapsperiod genomfördes bara ett år före NBGo8, vilket var för sent för att hinna ta till vara erfarenheterna. Utvärderingsrapporten för IAo6:s utbildningstermin redovisades först i november 2006 då rekryteringen till NBGo8 redan hade påbörjats.

#### **5.2.4 Anställningsperioden i NBGo8**

Anställningsperioden för de tillfälligt anställda soldaterna i NBGo8 uppgick till 17 månader och omfattade perioden den 1 juli 2007 till 30 november 2008. I regeringens skrivelse 2007/08:5 skriver regeringen att

<sup>152</sup> Förbandet IAo6 var ett mekaniserat skyttekompani bestående av cirka 150 soldater som anställdes och utbildades vid P7.

<sup>153</sup> Utvärderingsrapport avseende IAo6 genomförande av termin tre, P7, 2006-11-10, 19 190:43027.

<sup>154</sup> Intervju med företrädare för Björneborgs kompani, Finland, 2009-12-02.

anledningen till att anställningstiden utsträcker sig fem månader efter avslutad beredskapsperiod beror på att det i anställningskontrakten måste ingå tid för en eventuell insats vilken kan vara upp till fyra månader efter beredskapsperiodens slut.

### *Lakttagelser*

#### **Anställningstiden var längre än nödvändigt**

En eventuell insats hade krävt ett nytt anställningsavtal för soldaterna som reglerar den fortsatta anställningen under insatsperioden. Regeringens motivering till en längre anställningsperiod på grund av att en eventuell insats måste räknas in i kontraktsperioden är därmed inte ett tillräckligt skäl.<sup>155</sup>

#### **Ekonomiskt underskott tvingar fram besparingar**

Tidigt under 2008 stod det klart att Försvarsmakten befann sig i ett svårt ekonomiskt läge med ekonomiska underskott i storleksordningen 1,5 miljarder kronor,<sup>156</sup> delvis beroende på oplanerade kostnadsökningar för NBGo8. En av många akuta sparåtgärder som Försvarsmaktens vidtog under våren 2008 var att säga upp de beredskapsställda soldaterna i förtid. I maj 2008 fattade Högkvarteret beslut om att avveckla den personal i NBGo8 som hade tidsbegränsade anställningar (se kapitel 7.2).<sup>157</sup>

#### **Soldater sägs upp i förtid under pågående beredskap**

Omkring 700 av soldaterna från NBGo8 kunde rekryteras till befintliga internationella förband, medan 750 soldater blev övertaliga och uppsagda på grund av arbetsbrist från den 31 maj 2008. Det var en månad före beredskapstidens slut och sex månader före avtalad visstidsanställning.<sup>158</sup> Konsekvensen av uppsägningarna var att anställningarna upphörde i juli eller augusti i stället för i slutet av november.<sup>159</sup>

---

<sup>155</sup> Enligt Försvarsdepartementet var motivet till att utsträcka kontraktsperioden till en eventuell insats att det ur rekryteringssynpunkt var lämpligt att redan i det första kontraktet ange "omfattningen av anställningstidens längd" (Försvarsdepartementets yttrande över rapportutkast 2010-09-23).

<sup>156</sup> Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2010-04-28.

<sup>157</sup> Avveckling av tidsbegränsat anställd personal ingående i NBG och övergångsbestämmelser för kvarvarande personal, 2008-05-08, HKV 16 900:68350.

<sup>158</sup> Avveckling av tidsbegränsat anställd personal ingående i NBG och övergångsbestämmelser för kvarvarande personal, 2008-05-08, HKV 16 900:68350.

<sup>159</sup> Inför NBG11 gäller andra avtal för personalen. Beredskapsavtalet som gällde under NBGo8 är upphävt. Nu finns en applicerbar anställningsform i LAS, lagen (1982:80) om anställningsskydd, som används i stället. Kontrakten för de soldater och officerare som ska anställas är också utformade så att de inte kommer att kunna sägas upp i förtid.

### **Tidigarelagda uppsägningar blev dyrt för Försvarmakten**

Försvarmakten behövde personella resurser för att avveckla NBGo8, samtidigt innebar den tidigarelagda uppsägningen en risk för att soldaterna skulle ta ut intjänad ledighet just då. För att undvika detta konstruerade Försvarmakten ett ersättningssystem där uppsagda soldater fick ersättning för intjänad ledighet. För en timme intjänad ledighet fick arbetstagarna enkel övertid om de frivilligt lät bli att ta ut den ledigheten i tid. Om Försvarmakten tvingade arbetstagarna genom beslut att acceptera inlösen i pengar fick arbetstagarna kvalificerad övertid.<sup>160</sup> Det blev en dyr lösning för Försvarmakten.

### **Soldaterna hade inte förbundit sig att åka vid beslut om insats**

Under beredskapsperioden för NBGo8 hade både soldater och yrkesofficerare behövt underteckna ett tredje avtal för att kunna åka på en insats. Flertalet yrkesofficerare har inte några krav i sina anställningskontrakt på att göra internationell tjänst.<sup>161</sup> Trots att myndigheten hade investerat i materiel, utbildning och övningar fanns det i soldaternas avtal inga villkor som reglerar en eventuell insats.

Riksrevisionen konstaterar att detta försatte Försvarmakten i en svag förhandlingsposition vid ett beslut om en insats. I praktiken är det inte möjligt för Försvarmakten att tvinga någon soldat att åka på en insats mot dennes vilja, men att avtalet inte inkluderar specificerade villkor för en insats riskerar att skapa utrymme för onödig spekulation och förhandlingsspel.

Avtalen som soldaterna i den nordiska stridsgruppen ingick gällde bara för beredskapstiden. För att delta i en utlandsinsats måste särskilda avtal och villkor ingås.<sup>162</sup> Endast 5 av de 2 350 svenskarna i NBGo8 hade avtal som hade förbundit dem att delta.<sup>163</sup> Det fanns således inga grundläggande avtalsmässiga garantier för att NBC hade personal att sända i väg vid beslut om en insats. Förbanden är eniga om att personalavtalen bör vara bindande för insatser, eftersom avhopp från strategiska positioner kan äventyra stridsgruppens förmåga.

---

<sup>160</sup> Avveckling av tidsbegränsat anställd personal ingående i NBC och övergångsbestämmelser för kvarvarande personal, 2008-05-08, HKV 16 900:68350.

<sup>161</sup> Endast de som är anställda från 2003 och framåt har en sådan tjänstgöringsplikt inskriven i sina kontrakt.

<sup>162</sup> Ett sådant anställningsavtal regleras av lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten.

<sup>163</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten 2009-06-22



## 5.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning av personalförsörjningen

### Sammanfattande iakttagelser

- Försvarsmakten fastställde anställningsavtalen för NBGo8 sent, efter det att rekryteringsprocessen var påbörjad.
- Anställningstiden var längre än nödvändigt.
- Försvarsmaktens ekonomiska underskott medförde uppsägningar i förtid.
- Soldaterna hade inte förbundit sig att åka vid beslut om en insats.
- Försvarsmakten satte upp ett testförband men det var för sent för att hinna dra lärdom av detta.
- Det var många enheter med personalansvar, och Försvarsmakten ordnade inte personalförsörjningen till NBGo8 på ett samordnat sätt.

### Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att personalförsörjningen kännetecknades av bristande styrning och höga kostnader. Men förbandet NBGo8 hade full personalstyrka i början av beredskapsperioden. Utökningen av styrkan från 1 100 soldater till 2 350 medförde betydligt högre personalkostnader än beräknat vilket bland annat ledde till att Försvarsmakten sade upp en del av stridsgruppen i förtid.



## 6 Samövningen av förbanden i NBG

Samövningen är en viktig del i uppbyggnaden av ett förband. Personalens möjligheter att få samöva med materiel är en grundläggande faktor för att ett förband ska kunna lösa sina uppgifter. Det här kapitlet syftar till att besvara revisionsfrågan: Hade förbandet samövat i tillräcklig utsträckning?

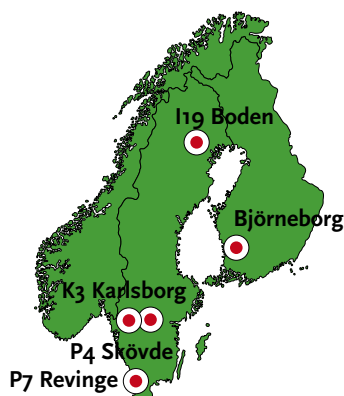
### 6.1 Generella förutsättningar för samövning

#### 6.1.1 En manöverbataljon vid fem förband

Enligt EU:s stridsgruppskoncept är en stridsgrupp det *minsta effektiva, trovärdiga, snabbt insatsberedda och sammansatta styrkebidrag som kan genomföra självständiga operationer*.<sup>164</sup>

Manöverbataljonen i en stridsgrupp ska därmed vara tillräckligt samövad för att kunna strida ihop. Andra EU-länder, exempelvis Frankrike och Storbritannien, ställer redan befintliga och samövade förband i beredskap. Sverige hade inga sådana förband utan var tvunget att i förväg sätta samman en bataljon för detta specifika ändamål. Manöverbataljonen sattes samman av delar från fem olika förband med stora geografiska avstånd.

Figur 8. Geografisk spridning av manöverbataljonen



Källa: Försvarsmakten.

<sup>164</sup> EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 7.

De fem förbanden i manöverbataljonen var utlokaliserade till fem utbildningsorter. P7 i Revinge, P4 i Skövde, K3 i Karlsborg, I19 i Boden samt Björneborg i Finland.

År 2004 skrev Försvarsmakten inför planeringen av NBGo8 att innan man kan sätta en stridsgrupp i beredskap behöver man lång tid för uppbyggnad och samträning.<sup>165</sup> Försvarsmakten konstaterade också att manöverbataljonen bör bestå av nationella enheter medan de understödjande enheterna kan komma från andra nationer. Det beror på att våldsnivån i ett konfliktområde är hög och att en multinationell stridsgrupp inte kan möta de militära effektivitetskrav som finns i stridsgruppskonceptet utan mycket omfattande och tidskrävande förberedelser.<sup>166</sup>

I samma rapport konstaterar Försvarsmakten att nuvarande grundutbildningssystem där man bedriver verksamheten på ett flertal platser inte möjliggör att kravet på lång tid för uppbyggnad och samträning blir tillgodosett. Därför måste Försvarsmakten införa en samlad och för Försvarsmakten unik förbandsutbildning för hela snabbinsatsstyrkan.<sup>167</sup>

## *Lakttagelser*

### **Geografiskt splittrad manöverbataljon försvårade samövningen**

Trots att Försvarsmakten redan 2004 beskrev utmaningen i att samträna en bataljon fattade man beslutet att sprida ut enheterna i manöverbataljonen, samt att ett finländskt stabs- och granatkastarkompani skulle ingå i manöverbataljonen. Den här organiseringen krävde mycket samträning och en lång träningsperiod.

Försvarsmakten ansåg att det fanns flera motiv till att flera regementen skulle vara delaktiga, bland annat att det var nytt med ett tre terminers utbildningssystem samt att inget enskilt förband skulle kunna utbilda en hel bataljon.

### **Flera bataljonstyper i manöverbataljonen försvårade samövningen**

Manöverbataljonen bestod av kompanier från tre olika bataljonstyper med olika eldkraft, skydd, rörlighet, stridsteknik och taktiskt stridstempo, vilket kräver mer samövning än en sammanhållen bataljon. Detta gäller särskilt för uppgifter där manöverbataljonen måste strida ihop.

---

<sup>165</sup> Försvarsmakten, Svar på anmodan avseende utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga, 2004-03-09, s. 6.

<sup>166</sup> Försvarsmakten 2004-04-30, Svar på anmodan avseende bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga HKV - beteckning 23 383:66707, s. 3.

<sup>167</sup> Försvarsmaktens svar på anmodan avseende utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga 2004-03-09, s. 6.

## 6.2 Försvarsmaktens utbildningssystem

Avsnitt 6.2.1 beskriver Försvarsmaktens utbildningssystem med tre terminer, och avsnitt 6.2.2 visar att hur stridsgruppskonceptets fyra scenarier omsattes till taktiska uppgifter inför utbildningsperioden.

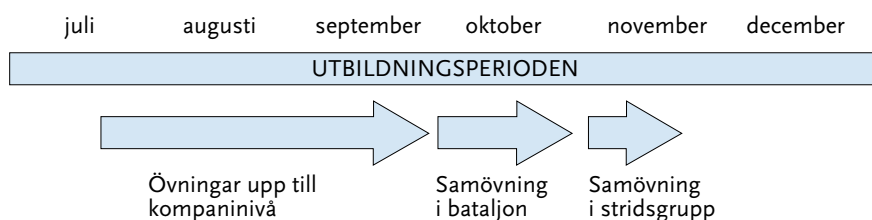
### 6.2.1 Försvarsmaktens utbildningssystem som gällde vid NBGo8

I samband med produktionen av NBGo8 införde Försvarsmakten ett utbildningssystem med tre terminer. Förbandsenheterna grundutbildas under två terminer i ett insatsförband vid ett utbildningsregemente, inom ramen för värnplikten. De soldater som skulle delta i internationella insatser skulle sedan fortsätta utbildningen med en tredje kontraktsbaserad och ersättningsberättigad utbildningstermin.

Försvarsmakten hade planerat att värnpliktiga som påbörjade sin värnplikt under hösten 2006 skulle utgöra den huvudsakliga rekryteringsbasen till NBGo8.<sup>168</sup> Till den tredje utbildningsterminen under hösten 2007 fick de värnpliktiga ansöka i konkurrens med civila som tidigare tillgodogjort sig kompetens motsvarande grundutbildningen.

Utbildningsterminen var uppdelad i tre perioder (se figur 9). Den första delen bestod av kompaniträning och pågick från juli till september 2007. Utbildningen genomfördes lokalt vid regementena och syftade till att samträna soldaterna kompanivis.<sup>169</sup> Den andra perioden syftade till att samträna manöverbataljonen under några veckor i Skövde. Den sista delen bestod av stridsgruppsträning och inleddes med slutövning och validering, en så kallad utvärdering av hur förbandet löser sina uppgifter. Efter genomförd validering blev förbanden transporterade till sina lokala utbildningsregementen för att packa inför beredskapsperioden.

Figur 9. Utbildningsterminens tre perioder



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarsmaktens uppgifter.

<sup>168</sup> Försvarsmaktens årsredovisning för 2006, s. 11.

<sup>169</sup> OP-plan Thunder, Förberedelser och genomförande av utbildningen i T3 av 41. RRbn, Försvarsmakten Skaraborgs regemente, 2007-04-10, s. 6 – 7.

Den 1 juli 2010 ersattes värnpliktsutbildningen med en frivillig militär grundutbildning. Försvarsmaktens rekrytering bygger därmed på frivillighet. Totalförsvarsplikten blir vilande men återinförs om försvarsberedskapen kräver det.<sup>170</sup>

## *Lakttagelser*

### **Många nyrekryteringar till utbildningsterminen**

Högkvarterets planering utgick från att 75 procent av soldaterna som påbörjade värnpliktsutbildningen sommaren 2006 skulle ta anställning i NBGo8 till termin tre.<sup>171</sup> Det visade sig vara orealistiskt, och utfallet blev betydligt lägre. För stridsgruppen som helhet var det cirka 45 procent av de värnpliktiga som gick vidare till termin tre, för manöverbataljonen var det en ännu lägre andel, endast 25 procent kom från föregående värnpliktsutbildning.<sup>172</sup> Det var till största delen ett nytt förband som bildades sommaren 2007 och som skulle utbildas och samövas under den tredje utbildningsterminen.

Grundutbildningsförbandet hade två terminer på sig för att genomföra funktionsövningar och förbandsövningar. Den nya manöverbataljonen utbildades under en termin och hade inte samma förutsättningar att genomföra funktionsövningar och förbandsövningar. Dessutom var bataljonen geografiskt utspridd. Resultatet från valideringarna visade att grundutbildningsförbandet uppnådde bättre resultat efter grundutbildningen jämfört med vad manöverbataljonen hade gjort efter utbildningsperioden.<sup>173</sup>

### **Bataljonschefen i NBGo8 kunde inte besluta om övningar**

Bataljonschefen saknade befälsrätt och egen budget för manöverbataljonen i stridsgruppen. De ingående förbanden styrdes av sin vanliga budget, via regementet. Bataljonschefen hade inte mandat att själv fatta beslut om fler samövningar för manöverbataljonen, eller påverka omfattningen av dessa.

---

<sup>170</sup> Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269, rskr. 2009/10:270.

<sup>171</sup> Utbildningen till NBG bygger på ett terminssystem. Höstterminen 2006 motsvarar termin ett och våren 2007 termin två. Under dessa terminer skedde grundutbildningen av värnpliktiga, GU. Perioden den 1 juli-31 december 2007 motsvarar utbildningsperioden av soldaterna i NBG, eller termin tre. Soldaterna anställdes från och med den 1 juli 2007. Beredskapsperioden 1 januari-30 juni 2008 kallas även termin fyra.

<sup>172</sup> Försvarsmakten, 2008-06-18, Slutrapport 41. RRBn/NBG o8 HKV- beteckning 19448:20907.

<sup>173</sup> Slutrapport värdering Nordic Battle Group (NBG), Försvarsmakten 2007-11-22 H/S 01 800:82159 s. 8.

Sådana frågor avgjordes i stället i dialog med respektive förbandschef om resurser och målsättningar. Det var förbandschefen vid P4 som fattade de egentliga besluten om manöverbataljonen, inte bataljonschefen i NBGo8.<sup>174</sup>

### 6.2.2 *De fyra scenarierna omsattes till taktiska uppgifter*

Förbandsmålsättningarna anger vilka uppgifter ett förband ska klara av att lösa. För manöverbataljonen i NBGo8 var det dock de fyra scenarierna från stridsgruppskonceptet som var utgångspunkt i den preliminära förbandsmålsättningen. De fyra scenarierna omsattes till taktiska uppgifter i utbildningsplanen för manöverbataljonen.<sup>175</sup>

Utbildningsplanen anger vilken målsättning förbandet ska uppnå vid slutövning och validering. Resultatet presenteras i en femgradig skala och visar vilken förmåga förbandet har att hantera och lösa sina huvuduppgifter. Enheterna som ingick i NBGo8 skulle vara utbildade mot att nå den högsta målsättningen – PERSQ5.<sup>176</sup> P4 var samordningsansvarig för utbildningen av NBGo8.

### *lakttagelser*

#### **Vissa huvuduppgifter valdes bort inför utbildningsperioden**

Försvarsmakten fastställde i april 2007 en utbildningsmålsättning för manöverbataljonen. Av planen framgår att bataljonsutbildningen skulle inriktas mot de fyra scenarierna i stridsgruppskonceptet. Dessa är emellertid generella för militära krishanteringsoperationer inom EU. Försvarsmakten omsatte därför scenarierna till taktiska uppgifter (så kallade huvuduppgifter) för NBGo8, enligt följande:

*Huvuduppgift 1:* ta och försvara flygplats eller hamnområde samt ta terräng längs väg där motståndare bevakar enstaka platser

*Huvuduppgift 2:* skydda verksamhet och civila

*Huvuduppgift 3:* övervaka ett område

*Huvuduppgift 4:* slå ett reducerat mekaniserat kompani

*Huvuduppgift 5:* fördröja en framträngande mekaniserad skyttebataljon

*Huvuduppgift 6:* ta terräng.<sup>177</sup>

<sup>174</sup> Försvarsmakten, 2008-06-18, Slutrapport 41. RRbn / NBG 08 HKV - beteckning 19448:20907.s. 14.

<sup>175</sup> OP-plan Thunder, Förberedelser och genomförande av utbildningen i T3 av 41. RRbn, Försvarsmakten Skaraborgs regemente, 2007-04-10. s. 36 – 37.

<sup>176</sup> Försvarsmaktens årsredovisning 2007, s. 23.

<sup>177</sup> Riksrevisionens förkortning av huvuduppgifterna.

För att lösa huvuduppgifterna 4 – måste manöverbataljonen ha tillgång till stridsfordon. Försvarsmakten nedprioriterade huvuduppgifterna 4 – 6.<sup>178</sup> Riksrevisionen har inte fått entydiga svar om hur beslutet fattades, men konstaterar att det ligger i linje med den bedömning som ledningsstaben vid Högkvarteret gjorde i de operativa ramvillkoren (se avsnitt 2.2.3).<sup>179</sup> Insatsledningen vid Högkvarteret hade en annan uppfattning och menade att de operativa ramvillkoren gav intrycket av att snabbinsatsstyrkan skulle sättas in i ofarliga uppgifter, med en låg ambitionsnivå vad gäller förmåga till väpnad strid (se avsnitt 3.2.1 sidan 35). Nedprioriteringen innebar att manöverbataljonen endast skulle uppnå full förmåga i att:

- ta/försvara/skydda taktisk flygplats eller taktisk hamn
- oberoende av förflyttningssätt genomföra huvuduppgifterna 1 – 3
- vara ledd och försörjd i två riktningar.<sup>180</sup>

## 6.3 Samövningen under utbildningsterminen

Avsnitt 6.3.1 visar vilka övningar som manöverbataljonen genomförde under utbildningsterminen. Avsnitt 6.3.2 handlar om slutövningen Nordic Resolution. 6.3.3 beskriver hur materielbristerna påverkade resultatet under utbildningsperioden. I 6.3.4 behandlas anmälan till EU inför beredskapsperioden.

### 6.3.1 Samövningen av manöverbataljonen

Manöverbataljonen övade tillsammans under några veckor i Skövde under hösten 2007 och genomförde bland annat bataljonsövningen Thunder Strike.

Under grundutbildningen, termin ett och två hade förbandet tio till tolv månader på sig för utbildning och vanligen genomför ett förband då tre till fyra större övningar. Under utbildningsterminen planerade Försvarsmakten inte in lika många övningar som under grundutbildningen eftersom utgångspunkten var att flertalet soldater skulle fortsätta till termin tre. Under utbildningsperioden hade NBGo8 knappt sex månader på sig att bli samövade, och förutom bataljonsövningen genomfördes en slutövning för hela stridsgruppen.

<sup>178</sup> OP-plan Thunder, Förberedelser och genomförande av utbildningen i T3 av 41. RRbn, Försvarsmakten Skaraborgs regemente, 2007-04-10, s. 37.

<sup>179</sup> Företrädare för försvarsmaktsledningen har uppgett att förbanden kan ha nedprioriterat dessa uppgifter vid enstaka övningar, men inte för utbildningsterminen som helhet.

<sup>180</sup> OP-plan Thunder, Förberedelser och genomförande av utbildningen i T3 av 41. RRbn, Försvarsmakten Skaraborgs regemente, 2007-04-10, s. 37.



## *Lakttagelser*

### **Färre övningar under utbildningsperioden än under grundutbildningen**

En stor andel nya soldater tillkom till termin tre, vilket medförde att en betydande del av termin tre fick ägnas åt grundutbildningen.

Under grundutbildningen var det fler övningar än under utbildningsperioden.<sup>181</sup> Detta trots att det var ett större förband som skulle bli samövat under utbildningsperioden än under grundutbildningen.

Samtliga företrädare för förbanden i manöverbataljonen har i svaren på Riksrevisionens enkät uppgett att samövningen med andra förband inte var tillräcklig. De menar vidare att det hade behövts en funktionsövning innan manöverbataljonsövningen. Vanligtvis genomförs en funktionsövning innan en bataljonsövning och den övningen brukar fungera som en temperaturmätning inför bataljonsövningen. Om det finns brister vid funktionsövningen, måste det finnas tid att öva upp dem före bataljonsövningen. Enligt företrädare för förbanden var det flera viktiga delar som inte fungerade inför bataljonsövningen, till exempel materiel och sjukvård.

Konsekvensen blev att bataljonen inte övade väsentliga funktioner under utbildningsperioden och att funktionsövningen sköts upp till beredskapsperioden. (se även avsnitt 6.3.2).

### **Manöverbataljonen övade bara en gång med lågt resultat**

Efter grundutbildningen var målsättningen för kompanierna i manöverbataljonen att uppnå utbildningsresultat tre till fyra av fem möjliga. Sedan skulle resultaten förbättras under utbildningsterminen till fem av fem.<sup>182</sup> Företrädare för förbanden har uppgett att förbanden uppnådde utbildningsresultat tre+ i slutet av utbildningsperioden.<sup>183</sup>

Bataljonsövningen under utbildningsterminen visade dock på stora brister i sambandsmateriel (kortvågradio och satellitkommunikation) samt sjukvård. Enligt företrädare för förbanden var det brister i utbildningen som drog ned resultatet, exempelvis att de inte övade strid i mörker.<sup>184</sup> Resultatet blev bättre för förbanden under grundutbildningen än för NBGo8 under utbildningsperioden.

---

<sup>181</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2009-12-09.

<sup>182</sup> I verksamhetsuppdraget för år 2008 har man valt att sänka PERSQ från 5 till 4. Se Försvarmaktens verksamhetsuppdrag (VU) för 2007, "Samordning avseende Nordic Battle Group", uppslag 2.1.

<sup>183</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-02-04.

<sup>184</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2009-11-05.

### **Trosskompaniet kunde inte delta i bataljonsövningen**

Trosskompaniet som hade till uppgift att försörja de andra kompanierna i manöverbataljonen med service, materiel och förnödenheter var förhindrat att delta i samövningen på bataljonsnivån eftersom det saknade väsentlig materiel.<sup>185</sup> Bataljonen kunde därför inte öva den dynamik som måste finnas mellan trosskompaniet och de övriga kompanierna.

En företrädare från förbanden ansåg att effekterna av att trosskompaniet inte kunde delta var förödande, logistiken är gränssättande för att lösa uppgiften.<sup>186</sup>

### **6.3.2 Samövningar i hela stridsgruppen**

NBGo8 bestod av 32 enheter från fem länder. Under slutövningen deltog alla delar, även de finska, norska, estniska och irländska.<sup>187</sup> Slutövningen ägde rum under 14 dagar under hösten 2007 i Norrbotten. Övningen syftade till att öva stridsgruppen som en förstyrka i en krishanteringssituation i ett område med undermålig infrastruktur och de övade bland annat "Initial Entry Operation".

### *lakttagelser*

#### **Bristande resultat från slutövningen**

Företrädare för förbandsenheterna har i enkätsvaren till Riksrevisionen uttryckt kritik mot att övningen var alltför inriktad mot logistik och transporter. Det tog lång tid att transportera alla enheter från södra Sverige till övningsområdet i Luleå, Boden och Jokkmokk samt återtransportera dem till södra Sverige. Förbanden hann enligt egen utsago inte öva väsentliga uppgifter tillräckligt mycket.<sup>188</sup>

Övningsuppgifterna under slutövningen inriktades mot konfliktförebyggande insatser och evakueringsoperationer.<sup>189</sup> Stridsgruppen övade dock inte det svåraste scenariot – att separera stridande parter med våld.

---

<sup>185</sup> Försvarsmakten, 2008-06-18, Slutrapport 41. RRBn / NBG o8 HKV - beteckning 19448:20907, s. 21.

<sup>186</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-02-04.

<sup>187</sup> NBG inriktningsbeslut 14/07 för NBGo8, 2007-04-25.

<sup>188</sup> Riksrevisionens enkätundersökning med förbandsenheterna i manöverbataljonen.

<sup>189</sup> Försvarsmaktens årsredovisning 2007, underbilaga 4.1 Internationell övningsverksamhet, s. 7 – 8.

Resultat från utbildningsterminen ledde till att man fick genomföra kompletterande utbildning och samövning inom logistik och sjukvårdstjänst i början av beredskapsperioden.<sup>190</sup>

### **NBGo8 fick fortsätta öva under beredskapsperioden**

Alla enheter i NBGo8 uppnådde inte samtliga utbildningsmål.<sup>191</sup> Försvarsmakten menar att en viktig orsak till detta är sena materielleveranser, vilket gjorde att förbanden inte kunde genomföra utbildningen med avsedd utrustning. En annan möjlig orsak är att huvuddelen av soldaterna som Försvarsmakten rekryterade till termin tre (utbildningsterminen) inte kom direkt från grundutbildningen, utan kom utifrån och hade blandade erfarenheter. Behovet av utbildning om personal blev på så sätt stort.<sup>192</sup>

Under beredskapsperioden fortsatte kompletteringsutbildningar och övningar, bland annat den så kallade funktionsövningen i februari 2008. Under denna övning tränade NBGo8 ledning, logistik och sjukvårdstjänst. NBGo8 förbättrade sina resultat efter funktionsövningen men övningen ägde rum i februari 2008, en bit in i beredskapsperioden.<sup>193</sup> Efter funktionsövningen uppnådde stridsgruppen utbildningsresultatet (PERSQ) fyra av fem och i vissa fall fem av fem.<sup>194</sup>

### **6.3.3 Materieltillgången under utbildningsperioden**

En förutsättning för att förbanden i NBGo8 skulle kunna uppnå utbildningsmålen var att de hade tillgång till rätt materiel. Detta kräver att materielleveranserna kommer i god tid inför utbildningsperioden, annars kan förbanden inte genomföra utbildningen med avsedd utrustning utan få öva med substitut.

#### *Lakttagelser*

### **Materielbrister medförde att utbildningsmålen inte uppnåddes**

Enligt en företrädare för förbanden berodde de brister som konstaterades för sambandstjänsten på materielbrister. De saknade exempelvis kortvågs- och satellittelefon och detta gick ut över övningarna.

<sup>190</sup> Utvärdering av beredskapsperioden för Nordic Battlegroup, 2008-11-07, H/R 23 383:82405, s. 5.

<sup>191</sup> Försvarsmaktens årsredovisning 2007, s. 23 – 24.

<sup>192</sup> Försvarsmaktens årsredovisning 2007, s. 23 – 24.

<sup>193</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-02-04.

<sup>194</sup> Försvarsmaktens årsredovisning för år 2007, s. 22.

Under utbildningsterminen fick förarna utbildning på andra fordon än planerat. Det var planerat att de skulle använda bandvagn 309 men under utbildningen fick de använda bandvagn 306 i stället. Bandvagn 309 levererades via FMLOG direkt till bataljonsövningen i Skövde.<sup>195</sup> Det medförde att antalet bandvagnar och antalet förare inte stämde överens under utbildningen. Några hade dock chans att öva med bandvagn 309 under utbildningsperioden. En konsekvens av detta blev att alla förare inte var utbildade på rätt fordon och inte hade rätt typ av körkort då förarna måste ha olika körkort för olika slags bandvagnar.

En annan företrädare uppger att de hade gjort en utbildningsplan enligt förbandsmålsättningen men att de inte hade rätt typ av kulsprutor eller rätt fordon och att personalen därmed inte hann få rätt utbildning.<sup>196</sup>

Under utbildningsterminen fick manöverbataljonen även tunga kulsprutor och personterrängbil 6 (Galten).<sup>197</sup>

Det finns tre versioner av stridsfordon 90, och under grundutbildningen fick ett kompani utbildning på stridsfordon 90 A och 90 B. Under utbildningsperioden fick kompaniet dock använda stridsfordon 90 C. Detta medförde ny utbildning av besättningen eftersom vagnarna är olika och krävde olika körkort och handhavande.

#### 6.3.4 Klartecken till EU om att ingå i beredskap

Det är upp till ramnationen att bedöma stridsgruppens förmåga och ansvara för certifiering. Det finns inte någon möjlighet för EU:s militära stab att kontrollera en stridsgrupp, och det finns inte heller någon certifieringsmekanism för militära förband inom EU.<sup>198</sup> En ramnation ska anmäla eventuella förbehåll avseende vilka uppgifter förbandet kan lösa.<sup>199</sup>

#### *Lakttagelser*

##### **Enligt valideringen var stridsgruppen inte stridsduglig**

I den öppna rapporten från slutövningen skrev Försvarmakten att stridsgruppen var stridsduglig.<sup>200</sup> I Försvarmaktens validering av förbandet

<sup>195</sup> Riksrevisionens enkätundersökning med förbandsenheterna i manöverbataljonen.

<sup>196</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2009-11-09.

<sup>197</sup> Försvarmakten, 2008-06-18, Slutrapport 41. RRBn / NBG 08 HKV - beteckning 19448:20907, s. 218.

<sup>198</sup> Intervju med representant i EU:s militära kommitté, 2009-12-15.

<sup>199</sup> Evaluation and Certification of the Nordic Battlegroup, FOI 2006, FOI-R-1909-SE, s. 31.

<sup>200</sup> Final Exercise Report (FER) from Exercise Nordic resolution 2007, 2008-04-04, HKV 01 800:66946, s. 2.

framgår att manöverbataljonen i stridsgruppen inte var stridsduglig i november 2007, men att Försvarsmakten bedömde att den uppnådde stridsduglig förmåga till beredskapsperioden.<sup>201</sup>

#### **I november 2007 meddelades att NBGo8 var redo för beredskap**

Försvarsmakten och Försvarsdepartementet meddelade EU:s militära kommitté i november 2007 att NBGo8 var klar för beredskap. NBGo8 ställdes till EU:s förfogande utan att några förbehåll anmälades.<sup>202</sup>

## **6.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning**

### **Sammanfattande iakttagelser**

- Terminssystemet innebar att utbildningsperioden hösten 2007 skulle vara en fortsatt utbildning av ett förband som var samövat från grundutbildningen. NBGo8 blev dock ett "nytt förband" vid termin tre, vilket gjorde att tiden för samövning blev för kort.
- Manöverbataljonen bestod av sju kompanier från fem förband, vilket bland annat begränsade möjligheterna till samträning. Förbanden som ingick i NBGo8 tillhörde organisatoriskt ett utbildningsregemente vilket medförde att bataljonschefen inte hade mandat att besluta om övningar.
- Ny materiel ledde till nya utbildningsbehov. NBGo8 uppnådde inte sina utbildningsmål. Manöverbataljonen hade sämre resultat på övningarna under utbildningsperioden hösten 2007 än vid slutet av grundutbildningen våren 2007. Detta ledde till att övningarna fick fortsätta under beredskapsperioden.
- Uteblivna materielleveranser för trosskompaniet medförde att de inte kunde delta i bataljonsövningen. Det var först vid slutövningen som manöverbataljonen hade möjlighet att öva ihop. Det är av stor vikt att trosskompaniet är samövat med övriga kompanier i manöverbataljonen. Deras uppgift är att försörja övriga kompanier i manöverbataljonen med materiel och förnödenheter samt service.
- Manöverbataljonen bestod av kompanier från tre olika bataljonstyper som har olika uppgifter. Under utbildningsperioden nedprioriterade Försvarsmakten uppgifterna på den högre konfliktnivån, vilket medförde att varken manöverbataljonen eller stridsgruppen var tillräckligt samövad på de svårare uppgifterna.
- NBGo8 ställdes till EU:s förfogande utan att några förbehåll anmälades.

<sup>201</sup> Slutrapport värdering Nordic Battle Group (NBG), Försvarsmakten 2007-11-22 H/S 01 800:82159, s 5.

<sup>202</sup> Budgetpropositionen för 2009 utgiftsområde 6, s. 105.

### **Riksrevisionens bedömning**

Manöverbataljonen var geografiskt utspridd, vilket medförde begränsade möjligheter att samöva under utbildningsperioden. Vidare bestod manöverbataljonen av kompanier från tre olika bataljonstyper.

Tillförseln av ny materiel under utbildningsperioden medförde att förbanden fick göra om en del av utbildningen. Det medförde i sin tur att förbanden inte uppnådde målsättningarna för utbildningarna.

Manöverbataljonen övade inte de taktiska uppgifterna mot scenarierna på den högre konfliktnivån. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det fanns brister i samövningen av NBGo8.

## 7 Kostnadskontrollen av NBGo8

Riksdagen begärde att regeringen skulle producera en svenskledd militär EU-styrka. Av propositionen framgick att omkring 1 100 svenska soldater kunde ingå i NBGo8 och att kostnaderna för detta kunde uppgå till omkring 1 miljard kronor inklusive utbildning, beredskap, materiel och insats.<sup>203</sup> Följande kapitel syftar till att besvara revisionsfrågan *om NBGo8 genomfördes med god kostnadskontroll*.

Samtliga steg i förbandsproduktionen går att relatera till frågan om kostnadskontroll. I det första avsnittet (7.1) avhandlas ekonomistyrningen i verksamheten. Därefter följer ett avsnitt (7.2) om den ekonomiska uppföljningen och möjlighet att ta fram ekonomiskt utfall för NBGo8. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om Försvarmaktens budgetering och kostnadsprognoser (7.3).

### 7.1 Ekonomistyrning i verksamheten

TOEM står för ”Taktisk Organisatorisk och *Ekonomisk* Målsättning” och utgör ritningen i förbandsuppbyggnaden i Försvarmakten. Den ekonomiska dimensionen i TOEM fungerar som ekonomisk ram för uppbyggnaden och vidmakthållandet av förband.<sup>204</sup> För den preliminära TOEM och slutgiltiga TOEM ställer Försvarmakten krav på ekonomisk redovisning. Redovisningen ska innefatta löner, kompetensuppbyggnad, personalutbildning, övningsverksamhet samt drift och beredskap.<sup>205</sup>

#### *lakttagelser*

#### **Bristande ekonomistyrning i målsättningsarbetet**

Riksrevisionen har granskat målsättningarna (TOEM) för samtliga ingående förband i NBGo8 och den preliminära målsättningen för manöverbataljonen

<sup>203</sup> Bet. 2004/05:FöU4, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

<sup>204</sup> Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101 och Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100: 69399.

<sup>205</sup> Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101 och Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100: 69399.

(se kapitel 3 om förbandsuppbyggnaden). De ekonomiska delarna var genomgående ofärdiga eller obefintliga. I förbandens målsättningar finns ett kapitel avsett för ”investeringsbehov och kostnader”. I huvuddelen av målsättningarna för förbandsenheterna i NBGo8 fanns det ingen koppling mellan kostnader och planerad verksamhet. Enligt företrädare för Högkvarteret är detta inte är unikt för produktionen av NBGo8, utan gäller för förbandsproduktionen generellt.<sup>206</sup>

Försvarsmakten upprättade aldrig något målsättningsdokument för hela stridsgruppen, utan endast operativa ramvillkor. Ramvillkoren är dock alltför övergripande för att ligga till grund för ekonomisk planering.

## 7.2 Uppföljning och ekonomiskt utfall

Tillförlitlig ekonomisk uppföljning av statlig verksamhet är en förutsättning för att ge riksdagen ett tillräckligt beslutsunderlag. Budgetlagen gör gällande att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.<sup>207</sup> I propositionen från hösten 2004 framgår tydligt att regeringen skulle återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning var klarlagd.<sup>208</sup>

I följande avsnitt beskrivs den ekonomiska redovisningen av NBGo8 och därmed möjligheten att följa upp kostnaderna i efterhand och ge riksdagen en tillförlitlig bild till.

### *lakttagelser*

#### **Regeringens krav på ekonomisk uppföljning var otillräcklig**

I Försvarsdepartementets planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2007 står det att NBGo8 ska ”ingå i insatsorganisationen” och att kostnaderna för stridsgruppen ska rymmas inom de ekonomiska ramarna för Försvarsmakten.<sup>209</sup> Kostnaderna för NBGo8 blev på så sätt en del av den ordinarie verksamheten, men utan att regeringen ställde ytterligare krav på ekonomisk uppföljning och

<sup>206</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-06-07.

<sup>207</sup> 44 och 45 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>208</sup> Prop. 2004/05:5 s. 72.

<sup>209</sup> Regeringsbeslut 10, Planeringsanvisningar för Försvarsmakten budgetunderlag för år 2007, Fö2005/2483/MIL, 2005-10-20, s. 3 – 4.



återrapportering.<sup>210</sup> Sammantaget verkar detta ha bidragit till att det blev svårt att följa upp kostnaderna för NBGo8 i efterhand. Riksdagen har därmed inte kunnat få någon helhetsbild av kostnaderna för att producera NBGo8.

### **Högkvarterets krav på ekonomisk uppföljning kom sent**

För att säkerställa en rättvisande uppföljning av NBGo8 hade Försvarmaktens Högkvarter under 2006 behövt säkerställa att förbanden redovisade på ett likartat och transparent sätt. I överbefälhavarens uppdrag för 2007 ställdes inte sådana krav för NBGo8.<sup>211</sup> Följaktligen specificerade Försvarmakten ingen särskild anvisning om återrapportering i förbandens verksamhetsuppdrag, och förbanden redovisade kostnaderna på olika sätt.<sup>212</sup>

Under 2006 gjorde Högkvarteret en så kallad koncernmärkning i ekonomisystemet för att fånga specifika kostnader för NBGo8.<sup>213</sup> En sådan märkning förutsätter dock att förbandsenheterna redovisar kostnader på ett enhetligt sätt, i annat fall kommer märkningen inte att fånga upp alla kostnader kopplade till NBGo8, vilket de inte heller gjorde.<sup>214</sup>

Den nordiska stridsgruppens organisation och sammansättning förändrades successivt under 2006 och 2007. En företrädare för Försvarmakten konstaterar att det under en period kom nya förändringar i varje månadsredovisning. Under 2007 ökade Försvarmaktens kostnader kraftigt och först då ställde ledningen krav på ekonomisk uppföljning av NBGo8.<sup>215</sup>

### **Kostnaderna för NBGo8 fick följas upp manuellt i efterhand**

Kraven på ekonomisk uppföljning medförde att Högkvarteret, med förbandens hjälp, fick leta upp och summera kostnaderna manuellt i efterhand.<sup>216</sup> Arbetet med att identifiera kostnader för NBGo8 pågick under hela senhösten 2007 och fortsatte sedan under våren 2008. Företrädare för Högkvarteret har svårt att bedöma säkerheten i underlagen.<sup>217</sup>

---

<sup>210</sup> Viss uppföljning av det ekonomiska utfallet skedde genom frågeställningar vid den informella arbetsgruppen vid Försvarsdepartementet, AgBG (se kapitel 3).

<sup>211</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-05-11.

<sup>212</sup> Försvarmaktens verksamhetsuppdrag (VU) för 2007, "Samordning avseende Nordic Battle Group".

<sup>213</sup> "För att Försvarmakten ska ha möjlighet att följa upp de kostnader och intäkter som härrörs till upprättandet och vidmakthållandet av Nordic Battle Group (NBG), tillkom koncernmärkning 301. Se Verksamhetsuppdrag för 2007, "Samordning avseende Nordic Battle Group".

<sup>214</sup> Huvuddelen av kostnaderna för NBGo8 kunde inte fångas in med hjälp av koncernmärkningen, endast omkring 10 miljoner kronor, vilket är en mycket liten del av de totala kostnaderna.

<sup>215</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-05-11.

<sup>216</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-06-03.

<sup>217</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-05-11 och 2010-06-03.

### Kostnaderna för NBGo8 blev större än beräknat

I slutet av 2007 rapporterade Försvarmakten om plötsligt ökade kostnader och hot om underskott i storleksordningen 1,5 miljarder kronor för budgetåret 2008.<sup>218</sup> Genomförandet av verksamheten 2007 hade inneburit en större anslagsbelastning än planerat. I kommunikationen mellan Försvarmakten och Förvarsdepartementet framgår att underskottet hade stark koppling till produktionen av den nordiska stridsgruppen. Försvarmakten uppger att förändringar som medför fler ingående delar i NBGo8 "innebär fler soldater och ytterligare materiel som medfört ökade stöd- och materielunderhållskostnader."<sup>219</sup>

Tabell 3. Fördyringar under produktionen av NBGo8

Tillkommande kostnader	mnr
Förändringar av löneavtal för NBGo8	+ 37 mnr
Ökat antal soldater i NBGo8 (löner)	+ 70 mnr
Ökat antal soldater i NBGo8 (övningar)	+ 20 mnr
Ökat materielunderhåll p.g.a. tillförsel av ny materiel till NBGo8	+ 54 mnr
Utökad förrådstjänst och verksamhet vid FHQ för NBGo8	+ 102 mnr
Utökade kostnader för satspackning av materiel för NBGo8	+ 30 mnr
Ökat antal övningar under termin fyra och fem (övningsdygn, logistik, transporter) för NBG	+ 46 mnr
Utökad tolkverksamhet för NBGo8	+ 4 mnr <sup>219</sup>
Förändrade materielkrav	+ 50 mnr
Nya lokaler/utrymmen för NBGo8	+ 5 mnr
<b>Summa</b>	<b>+ 418 mnr</b>

Källa: Riksrevisionens sammanställning av Försvarmaktens uppgifter.<sup>221</sup>

Av tabellen framgår att kostnaderna för NBGo8 blev betydligt större än vad Försvarmakten planerat i kostnadsprognoserna för 2007 (se avsnitt 7.3). Fördyringar på omkring 418 miljoner kronor kan härledas direkt till produktionen av den nordiska stridsgruppen.<sup>222</sup>

Försvarmakten uppger bland annat att en förklaring till varför kostnaderna ökade var att NBGo8 också prioriterades av Förvarsdepartementet, vilket bidrog till att fler förändringar tillkom löpande

<sup>218</sup> Försvarmakten, 2008-01-31, Svar på Förvarsdepartementets anmodan 2008-01-23, H/S 23 383:80282, bilaga öppen, s. 2 f.

<sup>219</sup> Försvarmakten, 2008-01-31, Svar på Förvarsdepartementets anmodan 2008-01-23, H/S 23 383:80282, bilaga öppen, s. 2 f.

<sup>220</sup> I Förvarsdepartementets yttrande över rapportutkast (2010-09-23) uppges att de tre sista posterna i tabellen inte har kunnat verifieras som direkt relaterade till NBGo8.

<sup>221</sup> Försvarmakten, 2008-01-31, Svar på Förvarsdepartementets anmodan 2008-01-23, H/S 23 383:80282, bilaga öppen, s. 2 f.

<sup>222</sup> Försvarmakten, 2008-01-31, Svar på Förvarsdepartementets anmodan 2008-01-23, H/S 23 383:80282, bilaga öppen, s. 2 f.

efter det att budgeten fastställts. Exempelvis soldatantal, övningsdygn och fordonssammansättning förändrades.<sup>223</sup> Försvarsmakten har även uppgett att en orsak till att kostnaderna för NBGo8 kunde öka var att stridsgruppen inordnades i insatsorganisationen.<sup>224</sup> NBGo8 blev på så sätt delkomponenter i den ordinarie förbandsuppbyggnaden, och kostnaderna för NBGo8 blandades med övrig verksamhet.<sup>225</sup>

### **De oplanerade kostnaderna tvingade fram uppsägningar under beredskapsperioden**

För att klara budgeten 2008 innan riksdagen fattade beslut om en omfördelning av anslagen krävdes förutom anslagskrediter om cirka 400 miljoner kronor också kraftiga besparingar.<sup>226</sup> I början av april 2008 fattade Försvarsmakten beslut om att säga upp kontraktsanställda soldater i NBGo8 i förtid.<sup>227</sup> Myndigheten förväntades på så sätt kunna spara omkring 30 miljoner kronor.<sup>228</sup> Soldaterna sades upp en månad innan beredskapstidens slut, detta trots att Sverige förbundit sig att stå i beredskap till den 30 juni.<sup>229</sup>

## **7.3 Kostnadsprognoser och ekonomistyrning**

I föregående avsnitt konstateras att regeringen inte kunnat få fram kostnaderna för hela produktionen av NBGo8. Försvarsmaktens kostnadsprognoser för NBGo8 som redovisats i myndighetens budgetunderlag till regeringen är en ingång för att granska Försvarsmaktens kostnadskontroll, exempelvis om prognoserna var realistiska och i vilken grad den ekonomiska planeringen realiserades. Kostnadsprognoser är just *prognoser* och måste medge viss flexibilitet för oförutsedda förändringar. Samtidigt får inte skillnaden mellan budgeterade kostnader och ekonomiskt utfall bli för stor för då drabbar det övrig verksamhet.

<sup>223</sup> Försvarsmakten 2007-12-13, Presentation för Försvarsdepartementet, "Varför har NBG kostnader ökat?".

<sup>224</sup> Se budgetunderlag för Försvarsmakten 2007, HKV - beteckning 23 383:66586, s 47. Se även Regeringsbeslut 10, Planeringsanvisningar för Försvarsmakten budgetunderlag för år 2007, Fö2005/2483/MIL, 2005-10-20 se även Försvarsmakten, 2007-12-13, Presentation för Försvarsdepartementet, "Varför har NBG:s kostnader ökat?".

<sup>225</sup> Budgetproposition för år 2009, utgiftsområde 6. Försvar och samhällets krisberedskap, s. 38.

<sup>226</sup> Försvarsmaktens delårsrapport, 2008-08-15, HKV - beteckning 23 386: 74248.

<sup>227</sup> Avveckling av tidsbegränsat anställd personal ingående i NBG och övergångsbestämmelser för kvarvarande personal, 2008-05-08, HKV - beteckning 16 900:68350.

<sup>228</sup> Fördjupning av Försvarsmaktens kompletteringar till budgetunderlaget för 2009, Försvarsmakten 2008-06-04, HKV - beteckning 23 383:64127, s. 6.

<sup>229</sup> EU:s krav på beredskap gäller till och med den 30 juni. Detta innebär att en stridsgrupp måste planera för en insats även sent under beredskapsperioden.

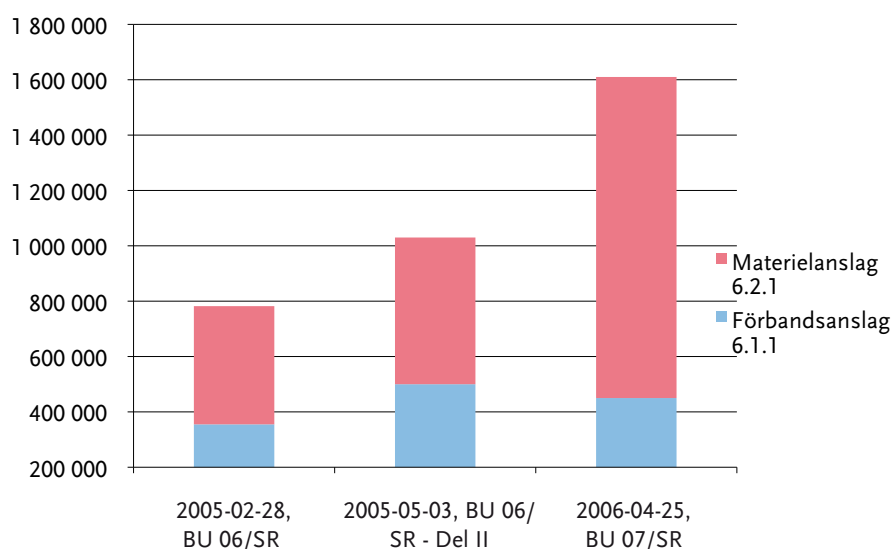
## *lakttagelser*

### **Utgiftsprognoser och budget i förändring**

Regeringen beslutade att Försvarsmakten skulle producera NBGo8 inom ordinarie anslagsramar, men fastställde inte någon övre gräns för hur många soldater som kunde ingå i den svenska delen av NBGo8. Försvarsmakten tilläts i stället att utveckla NBGo8 successivt allteftersom nya behov identifierades.<sup>230</sup>

NBGo8 var på så sätt under kontinuerlig utveckling, mål och förutsättningar omdefinierades löpande.<sup>231</sup> Detta syns i Försvarsmaktens utgiftsprognoser (budgetunderlagen) för den nordiska stridsgruppen. De förändrade utgiftsprognoserna ökade i takt med att stridsgruppen växte (från 1 100 svenska soldater 2005 till de 2 350 svenska soldater som stod i beredskap 2008).

**Diagram 2.** Kostnadsprognoser för utbildningsterminen 2007 (tkr)



*Källa: Riksrevisionens sammanställning av Försvarsmaktens budgetunderlag.*

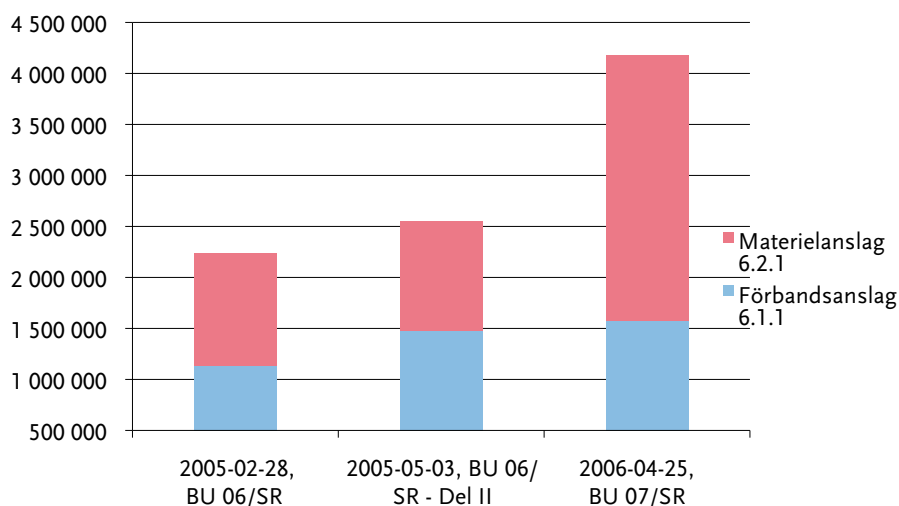
<sup>230</sup> Försvarsdepartementet uppger att styrning gavs i form av att NBGo8 skulle produceras inom ram (Försvarsdepartementets yttrande över rapportutkast 2010-09-23).

<sup>231</sup> Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2010-03-29.

I budgetunderlaget för 2006 bedömde Försvarmakten att utbildningsterminen (hösten 2007) skulle kosta omkring 800 miljoner kronor. När styrkan växte och konceptet förändrades med nya materiella krav fördubblades prognosen till 1,6 miljarder kronor för samma period i budgetunderlaget för 2007.<sup>232</sup>

Riksrevisionen har även sammanställt Försvarmaktens kostnadsprognoser för *hela produktionen* av NBGo8 (i budgetunderlagen för åren 2005 – 2009) inklusive beredskapsperiod och avveckling från tre tillfällen. Se diagram 3.

**Diagram 3.** Försvarmaktens kostnadsprognoser för hela produktionen (tkr)<sup>233</sup>



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarmaktens budgetunderlag.<sup>234</sup>

I diagram 3 går det att utläsa att kostnaderna för 2007 och 2008 ökade drastiskt i den sista prognosen från april 2006 (budgetunderlaget för 2007), som en konsekvens av ett ökat antal svenska soldater och nya identifierade materiella behov. Kostnaderna för hela produktionen av NBGo8 inklusive

<sup>232</sup> Observera att prognosen är enbart för år 2007.

<sup>233</sup> Prognoserna bygger på de olika planeringsförutsättningar som gällde vid respektive tidpunkt. Det finns också variationer i vilka antaganden som har gjorts för en eventuell insats. Sammanställningen är en bruttosammanställning för samtliga år 2005 – 2009, se bilaga 1 för ytterligare beskrivning av metoden.

<sup>234</sup> I budgetunderlag för Försvarmakten från 2005 saknas kostnadsprognoser för avvecklingskostnader 2009.

materielkostnader prognostiserades 2006 till drygt 4 miljarder. Detta var en fördubbling mot året innan och fyra gånger dyrare än vad som framgick av propositionen till riksdagen 2004.

### **Ekonomiska konsekvenser av nya beslut underskattades**

Förändrade planeringsförutsättningar medförde nya materiella och personella behov, vilket ställde krav på förnyade logistiska och ekonomiska analyser.<sup>235</sup> Flera företrädare för Försvarmakten menar att de ekonomiska och logistiska effekterna av nya beslut konsekvent underskattades under produktionen av NBGo8.<sup>236</sup>

Ett exempel på en sent förändrad planeringsförutsättning är tillägget 2006 att NBGo8 ska kunna sättas in i ett så kallat land locked country.<sup>237</sup> Med detta avses inlandsområden utan tillgång till kust och hamn. De materiella och logistiska konsekvenserna av ett sådant beslut kan bli mycket omfattande och ställer nya krav på fordonsflotta, strategiska flygtransporter och personlig utrustning. Ytterligare konsekvenser av sådana förändringar är sena anskaffningsbeslut, nya krav på servicepersonal, behov av nya reservdelar och ny utbildning. Vilket i sin tur leder till att gamla logistik- och mobiliseringsplaner måste omarbetas. Sammantaget kan de ekonomiska konsekvenserna av nyttillkomna planeringsförutsättningar bli omfattande och mycket svåra att förutsäga.

## **7.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning**

- Försvarmaktens målsättningshandlingar för förband kallas TOEM och ska innehålla Taktiska, Organisatoriska och *Ekonomiska* Målsättningar. För förbandsenheterna i NBGo8 var dock den ekonomiska dimensionen av målsättningarna underutvecklad eller obefintlig.
- Försvarmaktens Högkvarter specificerade inte i verksamhetsuppdraget hur förbandsenheterna i NBGo8 skulle redovisa kostnaderna. Förbanden redovisade därför dessa på olika sätt.
- Först när kostnaderna ökade mer än planerat under 2007 specificerade Högkvarteret kraven på uppföljning.
- Högkvarteret fick därför, med förbandens hjälp, leta upp och summera NBGo8:s kostnader manuellt i efterhand.

---

<sup>235</sup> Beslut om nya fordon innebär betydligt större kostnader än bara anskaffningskostnaden. Det kräver exempelvis utbildad servicepersonal, ny förarutbildning, nya reservdelar och ibland flera olika drivmedelssystem.

<sup>236</sup> Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2010-03-12 och 2010-03-26.

<sup>237</sup> Försvarsdepartementet, 2006-07-14, Analys av insatskostnader för den nordiska snabbinsatsstyrkan (NBC) 2008, Fö 2006/1716/SI, s. 2.

- Regeringen fastställde inte någon övre gräns för hur många soldater som skulle ingå i den svenska delen av NBGo8.
- Regeringen styrde NBGo8 så att förbandet blev en del i insatsorganisationen och dess kostnader skulle rymmas inom de ekonomiska ramarna för Försvarsmakten. Kostnaderna för NBGo8 blev på så sätt en del av den ordinarie verksamheten. Regeringen ställde inga ytterligare krav på ekonomisk uppföljning och återrapportering. Detta gjorde det svårt att bryta ut kostnaderna för NBGo8.
- NBGo8 stod under kontinuerlig utveckling, mål och förutsättningar omdefinierades löpande, vilket syns tydligt i Försvarsmaktens utgiftsprognoser som fördubblades från 2005 till 2006.
- Kostnaderna för hela produktionen av NBGo8 inklusive materielkostnader prognostiserades till drygt 4 miljarder 2006. Detta var en fördubbling mot året innan och fyra gånger dyrare än vad som framgick av propositionen till riksdagen.
- Ekonomiska konsekvenser av nya planeringsförutsättningar underskattades, och i slutet av 2007 stod Försvarsmakten inför stora underskott, delvis på grund av NBGo8.
- Fördyringar på omkring 418 miljoner kronor kan härledas till produktionen av den nordiska stridsgruppen.
- De oplanerade kostnaderna tvingade fram uppsägningar under beredskapsperioden.
- Försvarsdepartementet ställde inte krav på ekonomisk uppföljning av NBGo8, trots att det i regeringens proposition från 2004 tydligt framgår att regeringen skulle återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning var klarlagd, och att riksdagen därför hade anledning att förvänta sig detta.

### **Riksrevisionens bedömning**

Varken regeringen eller Försvarsmakten fastställde någon övre gräns för hur många soldater som skulle ingå i den svenska delen av NBGo8. Detta påverkade i sin tur de totala utgiftsprognoserna för NBGo8. År 2006 var prognoserna fyra gånger större än vad som framgick i propositionen till riksdagen 2004.

Kostnaderna för att producera NBGo8 blev större än förutsett. Under 2007 överskred kostnaderna för NBGo8 budget med nära en halv miljard kronor. Inför 2008 hotades myndigheten av totala underskott i storleksordningen 1,5 miljarder om man inte genomförde drastiska besparingar. För NBGo8 innebar det bland annat att de kontraktsanställda soldaterna sades upp i förtid, under pågående beredskap.

Riksrevisionens bedömning är att kostnadskontrollen under produktionen av NBGo8 varken prioriterats av regeringen eller av Försvarsmakten. Kostnadskontrollen var otillfredsställande under

produktionen av NBGo8. Det saknades ekonomiska analyser i målsättningsarbetet. På samma sätt saknas ekonomiska analyser av förändrade planeringsförutsättningar för stridsgruppen. NBGo8 växte kontinuerligt och blev så stor och dyr i drift att Försvarsmakten, för att klara budgeten, tvingades avbryta i förtid.



## 8 Förutsättningarna för att transportera stridsgruppen

För att ett förband ska fungera tillsammans krävs framför allt att personalen har rätt materiel och att de är samövade. I det här kapitlet behandlas en annan förutsättning när det gäller vilka möjligheter som fanns att skicka NBGo8 till ett insatsområde.

### 8.1 Förutsättningarna för att transportera NBGo8 till ett insatsområde

Enligt stridsgruppskonceptet ska en stridsgrupp kunna börja lösa sina uppgifter tio dagar efter att EU beslutat om att inleda en insats. Dessutom anges som en planeringsförutsättning att stridsgruppen ska kunna sättas in inom en radie av 600 mil från Bryssel. Behovet av strategiska och taktiska transporter varierar beroende på insatsens karaktär och geografiska läge.

Enligt stridsgruppskonceptet ska stridsgruppen vara transporterbar, och ramnationerna ska säkerställa att det finns tillräckliga strategiska resurser som är föridentifierade och tillgängliga.<sup>238</sup>

NBGo8 medförde att Försvarsmakten fick större behov av strategiska och taktiska transporter.<sup>239</sup>

NBGo8 var en multinationell stridsgrupp med fem länder. Vid en insats skulle samtliga förband utgå från Sverige för vidare transport till ett insatsområde.<sup>240</sup> Samarbetsländerna i NBGo8 kunde varken bidra med transportresurser eller helikoptrar. I sammanhanget kan nämnas att det råder en generell brist i Europa på strategiska och taktiska transporter samt helikoptrar för internationella militära insatser vilket ofta innebär att det krävs en så kallad styrkegenerering i EU vid insatser. För att få tillgång

<sup>238</sup> EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 11, E 22.

<sup>239</sup> En strategisk transport kan bestå av flyg-, sjö- och landtransporter för att flytta personal och materiel till ett insatsområde i en annan del av världen. Transporten kännetecknas av att det är långa avstånd, stor lastvolym och tung materiel och sker till en flygplats eller hamn utanför insatsområdet. Taktiska transporter avser förflyttning av personal och materiel inom eller mellan insatsområden eller från en strategisk flygplats eller hamn till själva insatsområdet.

<sup>240</sup> Den första delen av transporten sker från förbandet till en gemensam flygplats eller hamn för omlastning. Den andra delen består av transporten från Sverige till en strategisk flygplats eller hamn. Här sker en ny omlastning för taktisk transport fram till insatsområdet. Avståndet från en strategisk flygplats till en taktisk flygplats i närheten av insatsområdet kan uppgå till 100 mil.

till stora strategiska flygplan av typen Antonov 124 gick Sverige in i SALIS, Strategic Airlift Interim Solution, år 2007.<sup>241</sup> SALIS ska möta både Natos och EU:s behov och samarbetet bygger på att ett antal flygtimmar reserveras för transport av EU- eller Natostyrkor. NBGo8 skulle således kunnat nyttja dessa möjligheter för transport efter EU-beslut om en insats. Detta kan dock ifrågasättas om både Nato och EU samtidigt skulle ha påbörjat en insats under tidsperioden.<sup>242</sup>

## *Lakttagelser*

### **Stora mängder materiel skulle med**

En expeditionär insats, som i fallet med NBGo8, ställer andra krav på logistik och materieltransporter jämfört med andra militära insatser. Det här kräver avvägningar mellan transportförmåga och materielkapacitet. Högkvarteret gjorde avvägningarna i huvudsak mellan hösten 2006 och våren 2007, vilket var sent i förhållande till förbandsuppbyggnaden och behovsättningen, av vilka den senare skulle ha varit klar i slutet av 2005.

### **Delar av nbgo8 hade tillgång till strategiskt flyg medan vissa delar hade fått transporterats med fartyg**

SALIS-avtalet innebär att en medlem kan få disponera 800 flygtimmar vid uppkommet behov.<sup>243</sup> De 800 timmarna är beräknade på tidsåtgången för att transportera en förstyrka (vilket motsvarar cirka 20 procent av stridsgruppen) och förstyrkans gods till en strategisk flygplats. Resten av styrkan skulle flyga reguljärt. Resten av godset skulle gå med båt till en strategisk hamn, vilket till exempel tar uppemot 15 dagar till exempelvis ett land i västra Afrika i jämnhöjd med Kongo.

På så sätt finns vissa förutsättningar för förstyrkan med materiel att komma till en strategisk flygplats inom tio dagar. Emellertid kräver flygplan av modell Antonov 124 en storflygplats vilket kan innebära långa taktiska transporter fram till insatsområdet.

---

<sup>241</sup> SALIS är ett samarbete där ett antal länder har slutit avtal med en transportör som tillhandahåller stor transportkapacitet på kort tid. Syftet är att säkerställa och koordinera en multinationell förmåga avseende strategiska flygtransporter. Samarbetet ger möjlighet att förhandsboka fraktflygplan Antonov till ett förutbestämt pris.

<sup>242</sup> Försvarsmaktens svar på fråga från Riksrevisionen 2010-10-01.

<sup>243</sup> Totalt disponeras 4 800 flygtimmar/år, vilket innebär en momentan kraftsamling vid ett tillfälle/år omfattande 800 flygtimmar.

### **NBG hade knappa taktiska transporterresurser**

Behovet av taktiska flygtransporter ökar i områden med begränsad infrastruktur. Taktiska transporter kännetecknas av relativt korta avstånd, några hundra mil. Sverige kan genomföra taktiska transporter på egen hand med flygplan av modell C 130 (Hercules). Försvarsmakten hade 2007 totalt åtta C 130-plan för nationella behov och internationella insatser.<sup>244</sup> Men flera av planen är gamla och periodvis avställda för service. I de mest krävande scenarierna kan det behövas upp till 12 – 15 flygplan av modell C 130<sup>245</sup>, vilket NBGo8 inte kunde disponera.

För att öka åtkomsten till strategiska och taktiska transporter deltar Sverige i ett samarbete via MCCE, Movement Co-ordination Center Europé.<sup>246</sup>

## **8.2 Helikopterresurserna för trupp- och sjukvårdstransporter<sup>247</sup>**

Försvarsmakten använder helikoptrar bland annat för att transportera trupper och materiel in till insatsområdet men även för transporter av skadade. Tillgången till helikoptrar kan vara avgörande för en stridsgrupps användbarhet.

Enligt stridsgruppskonceptet ska stridsgruppen ha Medevacförmåga, vilket innebär avancerad medicinsk övervakning under evakueringen.

I augusti 2007 under utbildningsterminen, utgick Försvarsmakten från att helikopterenheten i NBGo8 skulle bestå av två helikopter 10 B och fyra helikopter 4.<sup>248</sup>

<sup>244</sup> <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Materiel-och-teknik/Flyg/Transportflygplan-TP-84/>

<sup>245</sup> Skr. 2007/08:5, s. 12.

<sup>246</sup> Sverige blev i juni 2007 medlem i MCCE som är ett multinationellt transportkoordineringscenter i Nederländerna. Syftet med MCCE är att skapa kostnadseffektiva transportlösningar för alla typer av transporter för medlemsländerna i framtiden. MCCE innebär även samordning av och ökad tillgång till flygplanstyper såsom C-130 som kan användas för taktiska transporter.

<sup>247</sup> Det pågår en omsättning av helikopterparken. Enligt den ursprungliga planen skulle helikopter 14 vara operativt 2008. Leveransförändringar av helikopter 14 innebar att Försvarsmakten inte hade tillgång till den helikoptern under NBGo8.

<sup>248</sup> Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets anmodan rörande redovisning av begränsad helikopterkapacitet inom NBG, 2007-08-20, Fö 2007/1662/SI, s. 1.

## *lakttagelser*

### **Försvarmakten ville att ett annat land skulle ansvara för helikopterenheten**

Under hösten 2004 utredde Försvarmakten hur man skulle kunna tillgodose behovet av helikoptrar till NBGo8. Huvudalternativet var genom bidrag från något annat land. I juni 2005 konstaterade Försvarmakten att inget annat land kunde bidra med helikopterkapacitet och att Sverige som ramnation fick lösa frågan på egen hand.<sup>249</sup>

### **Det tog lång tid att besluta om sjukvårdshelikoptrar**

Under första halvåret 2005 identifierade Försvarmakten ett behov av förmåga till sjuktransport med helikopter i NBGo8. Därefter togs ett beslut om att inrätta en helikopterenhet i NBGo8 dock utan att ange den exakta utformningen.<sup>250</sup> Det dröjde till november 2005 innan helikopterflottiljen fick i uppdrag att sätta upp en helikopterenhet med medicinsk evakueringsförmåga med helikopter 10 B.<sup>251</sup>

### **Sjukvårdshelikoptrarna levererades aldrig**

Först i mars 2006 fick en leverantör i uppdrag att modifiera tre stycken helikopter 10. Enligt avtalet skulle leverantören leverera helikopter 10 B i juni 2007 men leveransen försenades gång på gång. I augusti 2007 meddelar Försvarmakten till regeringen att man inte kommer att få sjukvårdshelikoptern levererad till beredskapsperiodens början, utan först till februari/mars 2008.<sup>252</sup> I april 2008 stod det klart att helikopter 10 B inte skulle bli levererad under beredskapstiden.<sup>253</sup> NBGo8 saknade därmed sjukvårdshelikoptrar med medicinsk evakueringsförmåga.

### **Beslut om transporthelikoptrar fattas i februari 2007**

Under första halvåret 2006 identifierade Försvarmakten ett behov av transporthelikoptrar till NBGo8. Försvarmakten förordade under hösten 2006 att ett annat land skulle bidra med helikopterresursen.<sup>254</sup> Inget annat land kunde emellertid ta på sig ansvaret för transporthelikoptrarna.

---

<sup>249</sup> Granskning av anskaffning av HKP 10 B, Försvarmakten Internrevisionen, 2010-05-04, 23 800:58014, s. 3.

<sup>250</sup> Granskning av anskaffning av HKP 10 B, Försvarmakten Internrevisionen, 2010-05-04, 23 800:58014, s. 3.

<sup>251</sup> C U/I inriktningsbeslut 3 för NBG, 2005-11-03, s. 1.

<sup>252</sup> Försvarmaktens svar på Förvarsdepartementets anmodan rörande redovisning av begränsad helikopterkapacitet inom NBG, 2007-08-20, Fö 2007/1662/SI, s. 2.

<sup>253</sup> Granskning av anskaffning av HKP 10 B, Försvarmakten Internrevisionen, 2010-05-04, 23 800:58014, s. 5.

<sup>254</sup> Försvarmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling, SOU 2009:67, s. 90.

I februari 2007 beslutade Försvarsmakten att fyra helikopter 4 skulle modifieras för taktiska trupptransporter till NBGo8. Modifieringen innebar att helikoptrarna fick kulsprutebeväpning och ballistiskt skydd men de saknade väsentliga förmågor för att operera i hotmiljö och i stoftrik miljö.<sup>255</sup> De modifierade helikopter 4 levererades sista kvartalet 2007, vilket innebar att NBGo8 inte kunde öva med helikoptrarna under hela utbildningsperioden.

## 8.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

### Sammanfattande iakttagelser

- Avtalet för de strategiska flygtransporterna skulle bara till en del täcka behoven för stridsgruppen, det var bara förstyrkan som var flygtransportabel. Avtalet innebar dock en viss garanti för att i tid uppnå målen från EU om att vara på plats och börja verka inom tio dagar.
- Det fanns otillräckligt med taktiska resurser för transporterna från en strategisk flygplats eller hamn till insatsområdet.
- Beredningen av helikopterfrågan tog lång tid och Försvarsmakten fattade sena beslut om både sjukvårdshelikoptrar med medicinsk evakueringsförmåga och transporthelikoptrar, vilket fick konsekvenser för transportförmågan under beredskapsperioden.
- Modifieringen av sjukvårdshelikoptern blev försenad och helikoptern kom inte i tid till eller ens under beredskapsperioden. NBG saknade därmed helikoptrar med medicinsk evakueringsförmåga.

### Riksrevisionens bedömning

Inför beredskapsperioden var det flera förmågor som var oklara, både när det gäller att transportera stridsgruppen till ett insatsområde och transporter för medicinsk evakuering. Sverige hade behövt initiera en styrkegenerering för att säkerställa tillräcklig tillgång till taktiska transportplan och helikoptrar för medicinsk evakuering. En styrkegenerering kan innebära att den drar ut på tiden eller att tillräckliga resurser inte uppnås. Det bör dock nämnas att transportresurser är en generell brist för många länder i Europa.

---

<sup>255</sup> Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets anmodan rörande redovisning av begränsad helikopterkapacitet inom NBG, 2007-08-20, Fö 2007/1662/SI, s. 2.



## 9 Regeringens rapportering av NBGo8 till riksdagen

Regeringen är skyldig att ge riksdagen en tillförlitlig och rättvisande bild av den statliga verksamheten.<sup>256</sup> Det här kapitlet syftar till att belysa vilken information regeringen lämnade till riksdagen under planeringen och uppbyggnaden av den nordiska stridsgruppen. Redovisningen måste vara rättvisande för att riksdagen ska få ett fullgott beslutsunderlag.

Regeringen har flera möjligheter att informera riksdagen. Varje år lämnar regeringen en resultatredovisning på politikområdet i budgetpropositionen. Denna bygger i huvudsak på myndighetens årsredovisning. Regeringen har även möjlighet att lämna en särskild skrivelse för ytterligare information till riksdagen.

Följande kapitel syftar till att besvara revisionsfrågan *om regeringen gav riksdagen en tillräcklig och rättvisande bild av uppbyggnaden av NBGo8?*

### 9.1 Regeringens rapportering om NBGo8

Avsnitt 9.1 berör regeringens rapportering om hur antalet svenska soldater i NBGo8 förändrades, samt återrapporteringen om kostnaderna för NBGo8, såväl kostnaderna för produktionen som för en eventuell insats.

#### 9.1.1 Regeringens rapportering om stridsgruppens storlek och kostnader

I regeringens proposition framgick att omkring 1 100 svenska soldater kunde ingå i NBGo8 och att kostnaderna för detta bedömdes kunna uppgå till omkring 1 miljard kronor inklusive utbildning, beredskap, materiel och insats. I propositionen skrev regeringen att man skulle återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning var klarlagd. Riksdagen utgick i beslutet från att regeringen successivt skulle informera riksdagen om hur arbetet med att bygga upp en svensk snabbinsatsförmåga framskred.<sup>257</sup>

<sup>256</sup> 44 och 45 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>257</sup> Bet. 2004/05:FöU4, s. 90, rskr. 2004/05:143.

## *lakttagelser*

### **Otillräcklig rapportering till riksdagen om stridsgruppens storlek**

I september 2005, ett år efter regeringens proposition, uppgav regeringen att NBGo8 fortfarande planerades bestå av 1 100 svenska soldater.<sup>258</sup>

I oktober året därpå var redovisningen betydligt vagare. Regeringen skrev att "Sammansättningen av den nordiska snabbinsatsstyrkan fortsatt diskuteras [...]” men ger ingen ytterligare information om att styrkesammansättningen skulle ha förändrats.<sup>259</sup>

Granskningen visar dock att antalet svenska soldater i NBGo8 hade ökat radikalt redan under hösten 2005 och nära dubblerats på kort tid.<sup>260</sup> Regeringen var införstådd med detta, dels via en "informell arbetsgrupp” vid Försvarsdepartementet (AgBG), dels genom de särskilda milstolpsredovisningar som Försvarsmakten avlämnat (se avsnitt 3.1.4).

Först i oktober 2007, två år senare, fick riksdagen information om att det svenska bidraget till slut ökat från 1 100 soldater till totalt 2 350 soldater.<sup>261</sup> Vid den tidpunkten hade soldaterna varit anställda i flera månader, och endast tre månader återstod till beredskapsperiodens början.

### **Riksdagen har inte fått uppgifter om totalkostnaderna för att producera NBGo8**

Regeringen har inte redovisat kostnaderna för att producera, beredskapshålla eller avveckla NBGo8 för riksdagen. I budgetpropositionen för 2009 framgår dock att "ambitionsnivån blev högre än vad som förutsattes i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet år 2004, vilket medförde att kostnaderna blev högre än vad som ursprungligen planerades”. Mer preciserad än så har inte regeringen varit när det gäller kostnaderna för att bygga upp och beredskapshålla förbandet NBGo8.<sup>262</sup> Detta trots att det i propositionen framgick att regeringen skulle återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning var klarlagd, vilket även framgick av riksdagsbeslutet.<sup>263</sup>

<sup>258</sup> Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 6, s. 55.

<sup>259</sup> Budgetpropositionen för 2007, utgiftsområde 6, s. 38.

<sup>260</sup> I december 2005 uppgick antalet svenska soldater i NBGo8 till 1957 stycken, enligt Försvarsmaktens redovisning arbetsläge Nordic Battle Group, milstolpe 3, 2005-12-06. Redan i oktober 2005 fastställs i C U/I inriktningsbeslut 2 för NBG att antalet svenska soldater i NBGo8 är 1 972 stycken. I september 2006, en månad innan regeringen lämnade 2007 års budgetproposition till riksdagen uppgick antalet svenska soldater i stridsgruppen till 2 048 stycken. C U/I beslut, inriktningsbeslut 12 för NBG, 2006-09-12.

<sup>261</sup> Skr. 2007/08:5, s. 9.

<sup>262</sup> Regeringen uppgav i budgetpropositionen för år 2009 att utgifterna för NBGo8 blivit avsevärt högre än planerat, bland annat kopplat till ett större antal anställda soldater, fler övningsdygn än planerat samt högre materielutgifter. Se budgetpropositionen för år 2009, utgiftsområde 6, s. 37, Resultatanalys av den nordiska stridsgruppen.

<sup>263</sup> Bet. 2004/05:FöU4, s. 90, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.



I budgetpropositionen för 2009 förklarade regeringen att orsaken till att man inte kunnat redovisa total kostnader för produktionen av NBGo8 är att kostnaderna för uppbyggnaden av NBGo8 bestod av delkomponenter i förbandsuppbyggnaden och därför inte är utbrytbara.<sup>264</sup> I Riksrevisionens granskning framgår att det blev svårt att följa upp kostnaderna för NBGo8 i efterhand (se även kapitel 7). Riksdagen har därmed inte kunnat få någon helhetsbild av kostnaderna för att producera NBGo8.<sup>265</sup>

### **Redovisningen av kostnadsprognoser upphörde när stridsgruppen växte**

I 2006 års budgetproposition, som lämnades till riksdagen i september 2005, redovisas Försvarets kostnadsprognoser för NBGo8 över perioden 2005-2008. Enligt Försvarets beräkningar skulle kostnaderna för att producera en stridsgrupp bestående av 1 100 svenska soldater (exklusive insatskostnader) uppgå till omkring 2,5 miljarder kronor.<sup>266</sup>

Försvarets fortsatte att redovisa uppdaterade kostnadsprognoser i budgetunderlagen till regeringen, vilket Riksrevisionen redogör för i kapitel 7. Regeringen vidarebefordrade dock inte informationen till riksdagen. I budgetpropositionen för 2007 saknas helt hänvisningar till Försvarets kostnader för att producera och beredskapshålla förbandet NBGo8.

Riksrevisionens sammanställning av Försvarets prognoser för kostnaderna att producera och avveckla NBGo8 över åren 2005 – 2009 visar på kostnader i storleksordningen 4 miljarder kronor (se kapitel 7). Detta som en konsekvens av att stridsgruppen vuxit till nära dubbel storlek. Sedan hösten 2005 har riksdagen inte fått en rättvisande information om kostnadsprognoser eller utfall för uppbyggnaden och beredskapshållningen av NBGo8. Detta trots att materielsammansättningen och personalsammansättningen vuxit och förändrats i grunden.

### **Regeringen redovisade inte en heltäckande bild av kostnaderna för en insats för riksdagen**

I maj 2005 planerade Försvarets att kostnaderna under beredskapsperioden skulle uppgå till 1,05 miljarder. Vid den tidpunkten bestod styrkan av 1 100 svenska soldater.<sup>267</sup> I september 2006 när styrkans sammansättning förändrats och Försvarets planerade för en insats med 2 100 svenska soldater bedömde Försvarets att kostnaderna för en insats skulle uppgå till 1,55 miljarder kronor.

<sup>264</sup> Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 6, s. 38.

<sup>265</sup> Se Försvarets budgetunderlag för 2007, HKV - beteckning 23 383:66586, s. 47. Se även Regeringsbeslut 10, Planeringsanvisningar för Försvarets budgetunderlag för år 2007, Fö2005/2483/MIL, 2005-10-20.

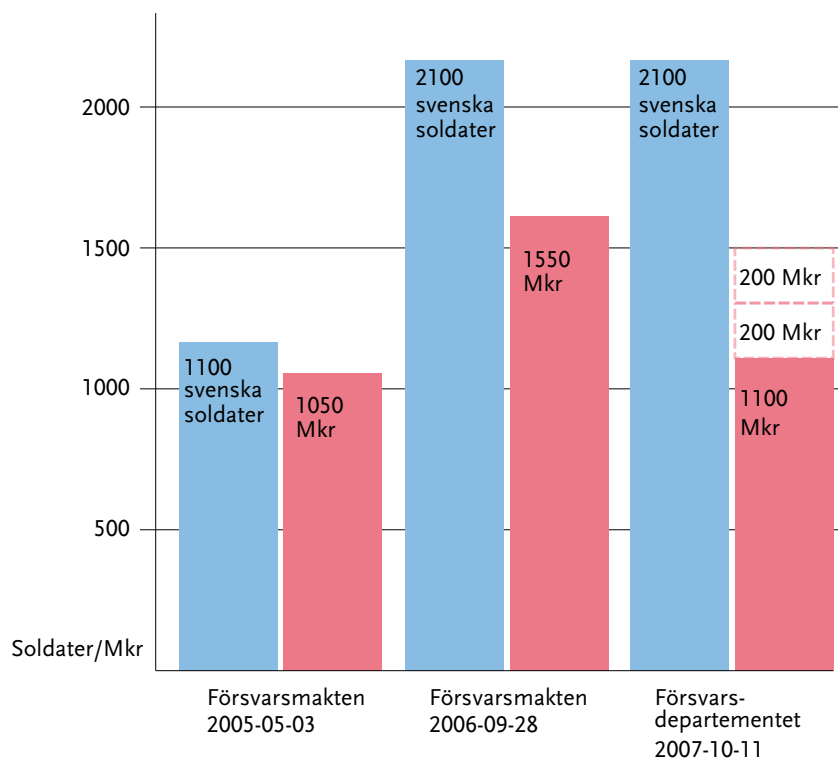
<sup>266</sup> Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 6, s. 55.

<sup>267</sup> Budgetunderlag för Försvarets 2006, bilaga 1 del 2, s. 10.

I budgetpropositionen för 2008 redovisade regeringen för riksdagen att Försvarsmaktens kostnader för en insats högst kunde uppgå till 1,1 miljarder kronor. I skrivelsen hösten 2007 kompletterar regeringen redovisningen till riksdagen genom att specificera att kostnadstaket om 1,1 miljarder kronor avsåg en insats med 2 100 svenska soldater.<sup>268</sup>

Riksrevisionen konstaterar att de insatskostnader som redovisats för riksdagen avviker väsentligt från Försvarsmaktens bedömning. Regeringens kostnadsuppgifter för 2 100 soldater motsvarar Försvarsmaktens beräkning för 1 100 svenska soldater (nära halva manskapet) under beredskapsperioden.

**Diagram 4.** Försvarsmaktens och regeringens uppskattade insatskostnader



Källa: Riksrevisionens sammanställning av regeringens och Försvarsmaktens uppgifter.<sup>269</sup>

<sup>268</sup> Skr. 2007/08:5, s. 18.

<sup>269</sup> Budgetunderlag för Försvarsmakten 2006, BU06/SR – Del II Bilaga 1, HKV - beteckning 23 383:67555, s. 5. Slutredovisning avseende insatskostnader för den nordiska stridsstyrkan (NBG) 2008, Försvarsmakten 2006-09-28, och skr. 2007/08:5, s. 18.

Förklaringen till avvikelserna mellan regeringens och Försvarsmaktens uppskattningar beror på två faktorer, enligt Försvarsdepartementet.

För det första bedömde Försvarsdepartementet att drygt 200 miljoner kronor<sup>270</sup> för strategiska transporter skulle finansieras via den så kallade Athenamekanismen i EU.<sup>271</sup> Det framgår dock inte av budgetpropositionen för 2008 hur *stor del* av kostnaderna för de strategiska transporterna som EU faktiskt skulle finansiera gemensamt eller om en sådan ersättning kunde förväntas före, under eller efter en insats.

För det andra uppger Försvarsdepartementet att orsaken till avvikelserna beror på att drygt 200 miljoner kronor förklaras av att redovisningssättet för internationella insatser förändrades i och med att särutgiftsmodellen infördes 2008<sup>272</sup>. Riksrevisionen understryker att särutgiftsmodellen var ny för 2008 och att informationen därför inte var jämförbar med vad som föreslogs för riksdagen 2004.

I budgetpropositionen beskrivs särutgiftsmodellen, dock utan att närmare specificera hur denna skulle påverka redovisningen av kostnaderna för en insats. Riksdagen fick på så sätt inte en fullständig bild av kostnaderna för en insats, varav 400 miljoner av 1 500 miljoner kronor inte framgick av redovisningen.

## 9.2 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

### Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen var införstådd med att antalet svenska soldater i NBGo8 hade ökat radikalt under hösten 2005 men informerade inte riksdagen om detta i budgetpropositionen för 2007. Uppgiften om att antalet svenska soldater blivit mer än dubbelt så stort som regeringen föreslog i propositionen 2004 nådde inte riksdagen förrän hösten 2007 när soldaterna redan anställts och stridsgruppen befann sig i en samövningsfas.
- Regeringen styrde NBGo8 så att kostnaderna skulle rymmas inom de ekonomiska ramarna för Försvarsmakten. Kostnaderna blev på så sätt en del av den ordinarie verksamheten och det blev svårt att redovisa de totala kostnaderna för produktionen av NBGo8.

---

<sup>270</sup> Försvarsdepartementets yttrande över rapportutkast 2010-09-23.

<sup>271</sup> Athenaregelverket förvaltar de gemensamma kostnaderna för EU:s gemensamma militära insatser.

<sup>272</sup> Försvarsdepartementets yttrande över rapportutkast 2010-09-23.

- Regeringen redovisade Försvarsmaktens kostnadsprognoser för NBG i budgetpropositionen för 2006, då stridsgruppen fortfarande bestod av 1 100 svenskar. Hösten 2006 när stridsgruppen hade ökat till dubbel storlek upphörde redovisningen av Försvarsmaktens kostnadsprognoser i budgetpropositionerna.
- Regeringen redovisade inte en heltäckande bild av kostnaderna för en insats för riksdagen. Omkring 400 miljoner kronor av den totala kostnaden för en insats framgick inte av redovisningen till riksdagen.

### **Riksrevisionens bedömning**

I propositionen till riksdagen framgick att regeringen skulle återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning var klarlagd, vilket även framgick av riksdagsbeslutet. Riksdagen hade följaktligen skäl att räkna med detta inom ramen för sitt beslut. Riksrevisionen har inte funnit att regeringen har återkommit till riksdagen i fråga om styrkans volym och kostnad, trots att den stridgrupp som producerades väsentligt avvek från det som angavs i regeringens proposition.

Regeringen har vid flera tillfällen (2005 – 2009) informerat riksdagen om uppbyggnaden av NBGo8. Först under hösten 2007 återkom dock regeringen med information om att utformningen av stridsgruppen förändrats kraftigt. Vid denna tidpunkt hade soldaterna redan anställts och stridsgruppen befann sig i en samövningsfas, endast tre månader återstod till beredskapsperioden. Riksrevisionens bedömning är att särutgiftsmodellen medför att den faktiska belastningen på statsbudgeten av en insats med NBGo8 inte framgår fullt ut. Om regeringen redovisar kostnaderna enligt en särutgiftsmodell, bör detta kompletteras med uppgifter om de totala kostnaderna. Riksrevisionens samlade bedömning är att åiterrapporteringen var sen, otydlig och otillräcklig och att riksdagen därmed inte fått en rättvisande bild.

## 10 Slutsatser

Försvarmakten har under de senaste 15 åren genomgått betydande förändringar genom de försvarsbeslut (1996, 2000 och 2004) som riksdagen fattat. Under samma period har Försvarmakten fått delvis nya uppgifter i omställningen från invasionsförsvar till insatsförsvar. Det innebär att man ska kunna genomföra insatser med samma förband såväl nationellt som internationellt.

För första gången producerade Sverige ett lätt, multinationellt snabbinsatsförband. När Sverige tog på sig ramnationsansvaret 2004 återstod det tre år till beredskapsperioden.

Riksrevisionen har granskat uppbyggnaden av den nordiska stridsgruppen 2008 (NBGo8). Det innebär dock inte att våra slutsatser kan generaliseras till att gälla produktionen av den stridsgrupp som ska stå i beredskap under våren 2011.

Riksrevisionen har i bedömningen anlitat en konsult, generalmajor Björn Hedskog, som har kvalitetssäkrat denna rapport samt analyserat och värderat Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.

### 10.1 Uppbyggnaden av förbandet NBGo8

#### 10.1.1 NBGo8 organiserades och styrdes inte på ett effektivt sätt

##### **Otydlig styrning bidrog till att NBGo8 växte**

Försvarmakten styrde NBGo8 utanför ordinarie linjeorganisation, exempelvis genom att ledningsstaben (U/I) styrde inriktningen av NBGo8 från sidan genom så kallade U/I inriktningsbeslut. Under perioden 2005 – 2008 arbetade en ”informell arbetsgrupp” vid Förvarsdepartementet (AgBG) med att lyfta upp nya frågor och behov för stridsgruppen, men utan rätt att fatta formella beslut. Varken Försvarmakten eller regeringen hade definierat någon borte gräns för hur stor styrkan skulle vara, vilket bidrog till att den svenska delen i NBGo8 kunde växa i antal från 1 100 soldater till de 2 350 soldater som stod i beredskap.

### **Mycket tid till planering och mindre tid till produktion drabbade förbandet**

Försvarsmakten ägnade mycket tid åt att tolka EU:s stridsgruppskoncept. De operativa ramvillkoren var färdiga först ett och ett halvt år efter riksdagens beslut. Då återstod ett år till utbildningsperiodens start. I praktiken fortsatte stridsgruppens ramvillkor att förändras i och med de inriktningsbeslut som fortsatte att förändra stridsgruppens sammansättning till april 2007. Förseningarna drabbade målsättningsarbetet, vilket medförde att Försvarsmakten hoppade över viktiga steg i förbandsuppbyggnaden såsom organisations- och metodförsök. Försenade och ofullständiga förbandsmålsättningar påverkade i sin tur produktionsledningens förutsättningar att styra produktionen av förbandet. Produktionsfasen inleddes utan färdiga "ritningar" (förbandsmålsättningar).

### **Sammanfattande bedömning**

Försvarsmakten stod inför en ny och svår uppgift: att under korta tidsförhållanden producera och beredskapssätta en multinationell snabbinsatsstyrka. Myndigheten valde att frångå inarbetade roller och rutiner. Den otydliga styrningen bidrog till att NBGo8 växte, vilket i sin tur påverkade kostnadskontrollen och kvaliteten i förbandsuppbyggnaden.<sup>273</sup> Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Försvarsmaktens och regeringens arbete med stridsgruppen inte organiserades och styrdes på ett effektivt sätt.

#### *10.1.2 NBGo8 saknade rätt materiel och hade inte tillräcklig utbildning när beredskapsperioden började*

### **Högkvarteret släppte styrningen av behovsättningen**

Högkvarteret släppte styrningen av behovsättningen av materiel till förbandsenheterna, vilket medförde att enheterna behovssatte för mycket och i vissa fall direkt felaktig materiel till NBGo8. Det uppstod på så sätt ett gap mellan önskad materiel och vad som var realistiskt med hänsyn till tids- och resursramar. Utöver detta blandades olika materieltyper på bekostnad av systembyggnaden. Detta genererade många olika materielsystem, vilket ökade arbetsbelastningen i logistik- och underhållsledet. Under våren 2007 fick en arbetsgrupp ledd av personal från FMV tillsättas för att försöka lösa problemen.

<sup>273</sup> När Försvarsmakten 2004 fick frågan från regeringen om Sverige kunde bidra till EU:s snabbinsatsförmåga 2008 svarade myndigheten att tiden var för knapp för att bygga upp en fullstor stridsgrupp. Däremot bedömde Försvarsmakten att det var praktiskt möjligt att utbilda och behovssätta en "reducerad stridsgrupp" om 1 100 soldater till 2008 förutsatt att riksdagen fattade beslut före 2005.

### **Sena beställningar och leveranser av materiel**

Försvarsmakten satte slutligen sista datum för materielbeställningar till april 2007, vilket var ett och ett halvt år för sent med hänsyn till andra steg i förbandsuppbyggnaden. När soldaterna anställdes vid utbildningsperiodens start saknades viktig materiel. Detta medförde att soldaterna i många fall inte övade med rätt utrustning, vilket skapade osäkerhet och behovet av övning ökade. I januari 2008 när beredskapsperioden inleddes saknades fortfarande central utrustning. Under de tre första månaderna av beredskapsperioden fortsatte avisering, dirigering och packning av förbandsenheternas materiel.

Bristerna i materieförsörjningen drabbade stödfunktioner som logistik-, service- och underhållsenheter i NBGo8 hårt. Trosskompaniet kunde exempelvis inte delta vid manöverbataljonens särskilda övningar då de saknade huvuddelen av materielen.<sup>274</sup>

### **Materielbrist störde förband i beredskap**

Viss gränssättande materiel som behovsatts till NBGo8 tillhörde andra, redan beredskapsställda förband. Materiel flyttades under pågående beredskap till utbildningsterminen för NBGo8, men flyttades sedan tillbaka igen när de beredskapsställda förbanden aktualiserades för insats.

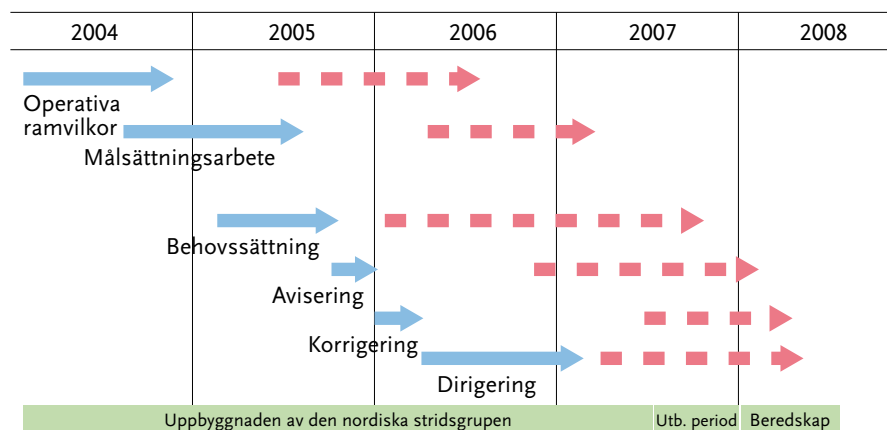
### **Sammanfattande bedömning**

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten lade över ansvaret för behovsättningen av materiel till de enskilda förbandsenheterna. Beslutet kom att få allvarliga konsekvenser för förbandsuppbyggnaden i allmänhet och materieförsörjningen i synnerhet. Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Högkvarteret inte hade tillräcklig kontroll över materieförsörjningen och att NBGo8 därför inte hade tillgång till rätt materiel eller tillräcklig utbildning för att kunna lösa uppgifterna förrän halva beredskapsperioden hade gått.

---

<sup>274</sup> Det är av stor vikt att trosskompaniet är samövat med övriga kompanier i manöverbataljonen. Dess uppgift är att försörja de andra kompanierna i bataljonen med service, materiel och förnödenheter.

Figur 10. Förbandsuppbyggnadens steg och det faktiska skeendet<sup>275</sup>



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarmaktens uppgifter.

Av figuren går att utläsa att behovssättningen var kraftigt försenad och att förbanden fortsatte att beställa materiel långt in under 2007. Försvarmakten påbörjade aviseringen innan behovssättningen var klar och den pågick parallellt med den fortsatta behovssättningen. Både korrigering och dirigering av materiel pågick under beredskapsperioden.

### 10.1.3 Bristande styrning av personalförsörjningen

Stridsgruppen saknade en fastställd förbandsmålsättning med fullständiga personallistor, vilket försvårade styrningen av personalförsörjningen. Riksrevisionen konstaterar att många enheter hade personalansvar och att personalförsörjningen till NBGo8 inte genomfördes på ett samordnat sätt.

Utökningen av styrkan från 1 100 soldater till 2 350 medförde betydligt högre personalkostnader än beräknat, vilket bland annat resulterade i att Försvarmakten sade upp en del av stridsgruppen i förtid.

Anställningsavtalen reglerade inte deltagande vid en eventuell insats, och anställningstiden var flera månader längre än nödvändigt. Anställningsavtalen för NBGo8 fastställdes sent, de blev klara först efter det att rekryteringsprocessen var påbörjad.

<sup>275</sup> I figuren representerar blå pilar de steg i förbandsuppbyggnaden med approximativa tidpunkter som Försvarmakten ska arbeta efter. Stegen i förbandsuppbyggnaden är sekventiella och bygger på föregående steg. Röda pilar motsvarar faktiska det utfallet för NBGo8.



### **Sammanfattande bedömning**

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att personalförsörjningen kännetecknades av bristande styrning och höga kostnader.

#### **10.1.4 NBGo8 var inte tillräckligt samövat**

##### **Alla taktiska uppgifter ingick inte i utbildningsmålsättningen**

De fyra scenarierna från stridsgruppskonceptet omsattes till taktiska uppgifter (sex huvuduppgifter) i utbildningsplanen för manöverbataljonen. Försvarsmakten nedprioriterade uppgifter som svarade mot de högre konfliktnivåerna under utbildningsperioden, vilka därmed inte kom att övas gemensamt av manöverbataljonen.

Riksrevisionen har inte fått entydiga svar om om hur beslutet fattades, men konstaterar att det ligger i linje med den bedömning som ledningsstaben vid Högkvarteret gjorde i de operativa ramvillkoren. Detta innebar att sannolikheten för att EU skulle sätta in NBGo8 i scenarierna tre och fyra bedömdes vara liten (se avsnitt 2.2.3).<sup>276</sup> Insatsledningen vid Högkvarteret kritiserade en sådan tolkning av stridsgruppskonceptet och menade att de svårare scenarierna inte kunde nedprioriteras eftersom risken för väpnad strid finns i alla scenarier (se avsnitt 3.2.1).

Riksrevisionen understryker att alla taktiska uppgifter därför inte inkluderades i Försvarsmaktens bedömning av förbandets förmåga. Efter de funktionsövningar som genomfördes *under beredskapsperioden* uppnådde förbandet NBGo8 utbildningsresultat 4 – 5,<sup>277</sup> men detta resultat innefattades inte av de svåraste uppgifterna på konfliktskalan.<sup>278</sup>

Förbandet NBGo8 kunde inte genomföra den samövning som man skulle ha behövt, vilket delvis berodde på flera faktorer, enligt nedan.

##### **Möjligheterna till samövning var små då manöverbataljonen var utspridd geografiskt**

NBGo8 organiserades från ett stort antal förbandsenheter, vilket medförde stora geografiska avstånd inom stridsgruppen. Detta försvårade för möjligheten till samordning och samträning, särskilt för manöverbataljonen.

Manöverbataljonen (förutom trosskompaniet) samövade bara under bataljonsövningen, i övrigt var de geografiskt utspridda.

<sup>276</sup> Företrädare för Försvarsmaktsledningen har uppgett att förbanden kan ha nedprioriterat dessa uppgifter vid enstaka övningar, men inte för utbildningsterminen som helhet.

<sup>277</sup> Här avses Försvarsmaktens skala uttryckt i PERSQ 1 – 5, där 5 är det högsta resultatet.

<sup>278</sup> Övningsresultaten för NBGo8 avser på så sätt scenarierna humanitära insatser, evakueringsoperationer och konfliktförebyggande operationer.

### **Flera bataljonstyper i manöverbataljonen försvårade samövningen**

Manöverbataljonen bestod av kompanier från tre olika bataljonstyper med olika eldkraft, skydd, rörlighet, stridsteknik och taktiskt stridstempo, vilket kräver mer samövning än en sammanhållen bataljon.

Det är sannolikt att det inte fanns tillräckliga förutsättningar för en samordnad strid i bataljon, och NBGo8:s insatser hade troligen behövt begränsats till kompanivisa strider. Manöverbataljonen kan behöva uppträda samordnat för att lösa samtliga taktiska uppgifter mot de högre konfliktnivåerna.

Under hösten 2007 anmälde regeringen och Försvarmakten till EU:s militära kommitté att NBGo8 var redo för beredskap den 1 januari 2008 utan några förbehåll.

### **Sammanfattande bedömning**

Manöverbataljonen hade begränsade möjligheter att samöva under utbildningsperioden då den var geografiskt utspridd och bestod av kompanier från tre olika bataljonstyper. Sena materielleveranser under utbildningsperioden medförde att förbanden fick göra om en del av utbildningen. Detta bidrog i sin tur till att förbanden inte uppnådde målsättningarna för utbildningarna. Alla taktiska uppgifter ingick inte i utbildningsmålsättningen och manöverbataljonen övade inte de svårare uppgifterna mot de högre konfliktnivåerna. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det fanns brister i samövningen av NBGo8.

## *10.1.5 Otillfredsställande kostnadskontroll under uppbyggnaden av NBGo8*

### **Svag koppling till ekonomi i verksamhetsstyrningen**

Den ekonomiska delen av förbandsmålsättningarna var underutvecklad eller obefintlig för förbandsenheterna i NBGo8. Riksrevisionen konstaterar att detta gav svaga förutsättningar för fortsatt kostnadskontroll under produktionen av NBGo8.

### **Bristande ekonomisk uppföljning**

Försvarmaktens Högkvarter specificerade inte i verksamhetsuppdraget hur förbandsenheterna i NBGo8 skulle redovisa. Förbanden redovisade därför kostnaderna på olika sätt. Först när kostnaderna ökade mer än planerat under 2007 specificerade Högkvarteret kraven på uppföljning. Högkvarteret måste därför, med förbandens hjälp, leta upp och summera NBGo8:s kostnader manuellt i efterhand.

### **Kostnadsprognoser i förändring och fördyringar**

NBGo8 stod under kontinuerlig utveckling. Mål och förutsättningar omdefinierades löpande under uppbyggnaden av förbandet, vilket syns i Försvarsmaktens utgiftsprognoser som fördubblades från 2005 till 2006. Trots att kostnadsprognoserna justerades upp så kom de ekonomiska konsekvenserna av förändrade planeringsförutsättningar att underskattas. I slutet av 2007 stod Försvarsmakten inför stora underskott, varav en betydande del kunde kopplas till NBGo8. De oplanerade kostnaderna tvingade fram uppsägningar under beredskapsperioden.

### **Sammanfattande bedömning**

Varken regeringen eller Försvarsmakten fastställde någon övre gräns för hur många soldater som skulle ingå i den svenska delen av NBGo8. På så sätt stod stridsgruppen under kontinuerlig tillväxt genom att mål och förutsättningar omdefinierades löpande. Detta påverkade i sin tur de totala utgiftsprognoserna för NBGo8. Under perioden 2005 till 2006 ökade de prognostiserade kostnaderna kraftigt (från omkring 2,5 miljarder kronor till drygt 4 miljarder kronor), vilket var fyra gånger mer än vad som angavs i regeringens proposition från 2004.

Riksrevisionens bedömning är att de ekonomiska aspekterna i produktionen av NBGo8 varken prioriterats på strategisk eller operativ nivå. I förbandens målsättningshandlingar (TOEM) saknas i regel uppgifter om ekonomi, trots att detta är en väsentlig del i målsättningsarbetet. På samma sätt saknas ekonomiska analyser av förändrade planeringsförutsättningar för stridsgruppen. NBGo8 växte kontinuerligt och blev så stor och dyr att Försvarsmakten, för att klara budgeten, tvingades säga upp soldater i förtid. Kostnadskontrollen var otillfredsställande under produktionen av NBGo8.

#### **10.1.6 Förmåga att transportera stridsgruppen i tid**

Riksrevisionen bedömer att de medel för transport som fanns till handa inför beredskapsperioden inte var tillräckliga utan styrkegenerering. Detta är dock en situation som är densamma i många andra av EU:s medlemsstater. EU:s krav på transportförmåga ska ses som långsiktiga mål att sträva mot.

Frågan om hur stridsgruppen skulle transporteras till insatsområdet, strategiskt och taktiskt, var inte löst inför beredskapsperioden. Delar av förbandet hade förutsättningar att ta sig till ett insatsområde inom tio dagar efter ett beslut av EU förutsatt att flygtimmarna från SALIS-avtalet kunde disponeras.

Tidsåtgången för att få nödvändiga enheter från stridsgruppen på plats och att börja lösa uppgifterna var därmed inte klarlagd. Det beror på att

stridsgruppen troligen hade behövt transportera stora delar av materielen med båt till en strategisk hamn innan omlastning och transport till insatsområdet. En sådan transport blir tidskrävande och tar, beroende på avstånd, cirka 15 dagar att genomföra.

Resurserna för att genomföra taktiska transporter var begränsade, Sverige hade behövt 12 – 15 flygplan av modell C – 130 beroende på typ av insats. Kapaciteten var betydligt lägre. Detsamma gällde för helikopterkapaciteten, eftersom stridsgruppen helt saknade sjukvårdshelikoptrar med medicinsk evakueringsförmåga.

NBGo8 var en stor stridsgrupp bestående av cirka 2 800 personer från fem länder med en stor mängd materiel. NBGo8 kan exempelvis jämföras med NBG11 som ska lösa samma uppgifter med två tredjedelar av styrkan. Detta minskar transportbehovet och ökar förutsättningarna för att transportera stridsgruppen.

### **Sammanfattande bedömning**

Riksrevisionen konstaterar att resurserna att transportera stridsgruppen till ett insatsområde och medicinsk evakuering var oklara. Sverige hade troligen behövt initiera en styrkegenerering i EU, för att få tillgång till andra länders taktiska transporter och helikoptrar för medicinsk evakuering. Utfallet i en sådan process var inte klarlagda, varken beträffande vilka resurser som de andra länderna hade kunnat tillföra eller tidsåtgången för detta.

#### *10.1.7 Sen och otillräcklig rapportering till riksdagen*

##### **Sen rapportering om att stridsgruppen växte**

Regeringen var införstådd med att antalet svenska soldater i NBGo8 hade ökat radikalt under hösten 2005 men informerade inte riksdagen om detta hösten 2006. Uppgiften om att antalet svenska soldater blivit mer än dubbelt så stort mot vad regeringen hade uppskattat i sin proposition år 2004 nådde inte riksdagen förrän hösten 2007 när soldaterna redan var anställda och stridsgruppen befann sig i en samövningsfas.

##### **Otillräcklig rapportering om kostnader för NBGo8**

Regeringen redovisade Försvarsmaktens kostnadsprognoser för NBGo8 i budgetpropositionen för 2006, då stridsgruppen fortfarande bestod av 1 100 svenskar. Hösten 2006 när stridsgruppen hade ökat till dubbel storlek upphörde redovisningen av Försvarsmaktens kostnadsprognoser i budgetpropositionerna.

Regeringen fastställde att NBGo8 skulle vara en del av den ordinarie verksamheten i insatsorganisationen, men utan att ställa ytterligare krav på ekonomisk uppföljning och återrapportering. Sammantaget synes detta ha bidragit till att det blev svårt att följa upp kostnaderna för NBGo8 i efterhand. Riksdagen har därmed inte kunnat få någon helhetsbild av kostnaderna för att producera NBGo8.

Försvarsmaktens kalkyler av insatskostnader gav betydligt högre kostnader än det som regeringen slutligen redovisade för riksdagen. Detta framgår inte av regeringens redovisning. Särutgiftsmodellen medför att den faktiska belastningen på statsbudgeten av en insats med NBGo8 inte fullt ut framgår. Om regeringen redovisar kostnaderna enligt en särutgiftsmodell, bör detta kompletteras med uppgifter om de totala kostnaderna. Riksrevisionens bedömning är att de av regeringen redovisade insatskostnaderna för NBGo8 inte var tillräckliga och att riksdagen därmed kan ha fått en felaktig bild av de totala kostnader som hade följt av en insats.

#### **Sammanfattande bedömning**

Regeringen har vid flera tillfällen (2005 – 2009) informerat riksdagen om uppbyggnaden av NBGo8. Först under hösten 2007 återkom regeringen med information till riksdagen om att utformningen av stridsgruppen förändrats kraftigt. Riksdagen har inte fått återrapportering om de totala kostnaderna för NBGo8. Så sent som hösten 2008 meddelade regeringen att kostnaderna för NBGo8 blev ”avsevärt dyrare än planerat”. Riksrevisionens bedömning är att återrapporteringen var sen och otillräcklig och att riksdagen därmed inte fått en rättvisande bild.

#### **10.1.8 Sammanfattning om den nordiska stridsgruppen 2008**

Vi har funnit allvarliga brister i förbandsuppbyggnaden, kostnadskontrollen och regeringens rapportering till riksdagen. Riksrevisionens samlade bedömning är att den stridsgrupp som producerades inte svarade mot förslaget i propositionen. Mer än dubbelt så många svenska soldater stod i beredskap, och NBGo8 kostade flera gånger mer än vad riksdagen hade informerats om. Regeringens återrapportering var för sen och otillräcklig för att ge riksdagen en rättvisande bild.

För Försvarsmakten och Försvarsdepartementet innebar ramnationsansvaret en möjlighet att omstrukturera Försvarsmakten, då NBGo8 framför allt kom att betraktas som en reformmotor. NBGo8 bestod av många enheter som dessutom var geografiskt utspridda. Detta ökade behovet av tydlig ledning samt att mål och inriktning av produktionen borde ha fastställts tidigt. Så var inte fallet och det gick ut

över produktionsfaktorerna. Personalförsörjning, materielförsörjning och samövning är tre väsentliga faktorer för att producera ett förband som sedan kan lösa sina uppgifter. Styrningen av varje enskild produktionsfaktor och samordningen av dessa är grundläggande för att skapa ett fungerande förband. Under produktionen av NBGo8 fanns brister i alla dessa avseenden.

De brister som framkommit i granskningen får Riksrevisionen att ifrågasätta om förbandet NBGo8 hade förutsättningar att klara de taktiska uppgifterna mot scenarierna på den högre konfliktnivån. Förbandet förbättrade emellertid sin förmåga under beredskapsperioden.

## **10.2 Riksrevisionen avser granska NBG11**

Försvarsmakten uppger att NBGo8 var en reformmotor för omställningen av försvaret. Myndigheten menar även att erfarenheterna från förbandsuppbyggnaden av NBGo8 ligger till grund för den nya insatsorganisation som ska vara klar till 2014, det vill säga ett insatsförsvaret som består av omedelbart tillgängliga och modulärt uppbyggda förband. I stället för rekommendationer avser Riksrevisionen att granska effekterna av omställningen som NBGo8 medfört i en uppföljningsgranskning av NBG11.

# Referenser

## *Lagar och förordningar*

Förordningen (2007:12:66) med instruktion för Försvarsmakten.

Lagen (1982:80) om anställningskydd.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

## *Offentligt tryck med mera*

Bet. 2004/05:FöU4.

Bet. 2004/05:FöU5.

Bet. 2008/09:FöU10.

Bet. 2009/10:FöU10.

Budgetpropositionerna för 2006-2011, utgiftsområde 6.

Budgetunderlag för Försvarsmakten 2006, BU06/SR - Del II Bilaga 1, HKV - beteckning 23 383:67555.

Budgetunderlag för Försvarsmakten 2007, HKV - beteckning 23 383:66586.

Budgetunderlag för Försvarsmakten 2009, 2008-02-29 underbilaga 6.4  
"särskild redovisning - Erfarenheterna av förberedelserna för NBGo8"  
HKV-beteckning 23 383:64128.

EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st13/st13618-ex01.en06.pdf>

EU Military Rapid Response Concept (5641/1/03/ REV1, 2003-09-16).

Försvarsmaktens regleringsbrev för år 2005-2010.

Försvarsmaktens årsredovisningar för 2006-2009.

Prop. 2004/05:5.

Prop. 2008/09:140.

Prop. 2009/10:160.

Rskr. 2004/05:143.

Rskr. 2008/09:292.

Rskr. 2009/10:269.

Rskr. 2009/10:270.

Skr. 2007/08:5.

SOU 2009:67, Försvarsmaktens helikopter 4 - frågan om vidmakthållande eller avveckling.

### *Intervjuer*

Intervju med företrädare för Björneborgs kompani, Finland, 2009-12-02.

Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2010-03-29.

Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2010-04-28.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2009-11-05.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2009-11-09.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2009-11-30.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2009-12-09.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-02-04.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-02-02.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-03-10.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-03-12.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-03-18.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-03-19.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-03-26.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-05-11.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-06-03.

Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-06-07.

Intervju med representant i EU:s militära kommitté, 2009-12-15.



### *Underlag från Försvarsdepartementet*

Försvarsdepartementets yttrande över rapportutkast, 2010-09-23.

Försvarsdepartementet, 2006-07-14, Analys av insatskostnader för den nordiska snabbinsatsstyrkan (NBG) 2008, Fö 2006/1716/SI.

Regeringsbeslut 10, Planeringsanvisningar för Försvarsmakten budgetunderlag för år 2007, Fö2005/2483/MIL, 2005-10-20.

### *Underlag från Försvarsmakten*

Avveckling av tidsbegränsat anställd personal ingående i NBG och övergångsbestämmelser för kvarvarande personal, 2008-05-08, HKV - beteckning 16 900:68350.

C INS yttrande över remiss Operativa ramvillkor för NBG, 2005-11-04, HKV - beteckning 01 301:76762.

C U/I inriktningsbeslut 1 för NBG, 2005-10-14.

C U/I inriktningsbeslut 12 för NBG, 2006-09-12.

C U/I inriktningsbeslut 2 för NBG, 2005-10-31.

C U/I inriktningsbeslut 3 för NBG, 2005-11-03.

Evaluation and Certification of the Nordic Battlegroup, FOI 2006, FOI-R-1909-SE.

Final Exercise Report (FER) from Exercise Nordic resolution 2007, 2008-04-04, HKV 01 800:66946.

Fördjupning av Försvarsmaktens kompletteringar till budgetunderlaget för 2009, Försvarsmakten 2008-06-04, HKV - beteckning 23 383:64127.

Försvarsmakten 2004-03-09, Svar på anmodan avseende utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga, HKV - beteckning 03520:63996.

Försvarsmakten 2004-04-30, Svar på anmodan avseende bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga HKV - beteckning 23 383:66707.

Försvarsmakten 2005-03-10, HKV direktiv avseende samordning av uppgifter kopplade till EU BG, HKV Uppdrag 19/05.

Försvarsmakten 2005-09-07, Uppdrag till huvudprocessägarna U/I, PROD och INS att fortsätta arbetet med uppsättandet av Nordic Battle Group (NBG), HKV Uppdrag 31/05.

Försvarsmakten 2006-12-15, Försvarsmaktsavtal om villkor m.m. vid tidsbegränsad anställning för beredskapssoldater och reservofficerare, bilaga 1. HKV - beteckning 16 115:79476.

Försvarsmakten 2007-12-13, Presentation för Försvarsdepartementet "Varför har NBG kostnader ökat?".

Försvarsmakten, 2007-01-25, Beslut avseende personalvolymerna ingående i Nordic Battle Group (NBG 08), HKV - beteckning 09 626:61772.

Försvarsmakten, 2007-03-26, Beslut om personalvolymerna i Nordic Battle Group som utgör underlag till FMLOG för beställningar, HKV - beteckning 23 320:65524.

Försvarsmakten, 2008-01-31, Svar på Försvarsdepartementets anmodan 2008-01-23, H/S 23 383:80282, bilaga öppen.

Försvarsmakten, 2008-06-18, Slutrapport 41. RRBn / NBG 08 HKV - beteckning 19448:20907.

Försvarsmaktens redovisning arbetsläge Nordic Battle Group, milstolpe 3, 2005-12-06.

Försvarsmaktens svar på fråga från Riksrevisionen 2010-10-01.

Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets anmodan rörande redovisning av begränsad helikopterkapacitet inom NBG, 2007-08-20, Fö 2007/1662/SI.

Försvarsmaktens verksamhetsuppdrag (VU) för 2007, "Samordning avseende Nordic Battle Group", uppslag 2.1.

Försvarsmaktens delårsrapport, 2008-08-15, HKV - beteckning 23 386: 74248.

Granskning av anskaffning av HKP 10 B, Försvarsmakten Internrevisionen, 2010-05-04, 23 800:58014.

Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete (H MÅL) 1997-05-30, M7740-724101.

Handlingar från Försvarsmakten 2009-12-09, Handlingsregler för arbete i IOR arbetsår 2007, bilaga, 03 201:76627.

Handlingar från Försvarsmakten 2009-12-09, utskrift från IOR, "Sammanställning av förnödenheter som saknas i GOF".

HKV 2008-03-12, 02 310:65148 Fastställande av FMV Master 5.0.

NBG inriktningsbeslut 14/07 för NBGo8, 2007-04-25.

OP-plan Thunder, Förberedelser och genomförande av utbildningen i T3 av 41. RRbn, Försvarsmakten Skaraborgs regemente, 2007-04-10.

Preliminär Taktisk Organisatorisk och Ekonomisk Målsättning för bataljonen ingående i NBG utgåva 2, 2007-02-23.

Reviderad handbok för målsättningsarbete (H MÅL) 2006-06-16, bilaga 1, HKV - beteckning 09 100: 69399.

Slutrapport värdering Nordic Battle Group (NBG), Försvarsmakten 2007-11-22, H/S 01 800:82159.

Slutredovisning avseende insatskostnader för den nordiska stridsstyrkan (NBG) 2008, Försvarsmakten 2006-09-28.

Taktisk, Organisatorisk och Ekonomisk Målsättning för Bataljonen ingående i NBG Utgåva 2, 2007-07-23.

Utrutin från Lift vad gäller behovsunderlag för att kunna materieförsörja förband ingående i NBG. Teknikkontor Mark, Skaraborgs regemente, 2007-04-04.

Utvärdering av beredskapsperioden för Nordic Battlegroup, 2008-11-07, H/R 23 383:82405.

Utvärderingsrapport avseende IA 06 genomförande av termin 3, P7, 2006-11-10, 19 190:43027.

#### *Försvarsmaktens hemsida*

<http://www.forsvarsmakten.se/sv/Materiel-och-teknik/Flyg/Transportflygplan-TP-84/>

#### *Underlag från Försvarets materielverk (FMV)*

FMV 2009-02-13, MS 197 Erfarenhetsrapport NBGo8, SU01, TDo1 och ISAF.

FMV Rapport Systemarbete NBG 08 2007-04-25. Bilaga 1 till 21310/2007.



# Bilaga 1 Riksrevisionens sammanställning av Försvarsmaktens kostnadsprognoser för NBGo8

Riksrevisionen har sammanställt Försvarsmaktens prognoser för kostnader för NBGo8 över perioden 2005-2009. Försvarsmakten lämnar årligen budgetunderlag till regeringen med uppdaterade kostnadsprognoser för verksamheten. I budgetunderlagen för 2006 och 2007 lämnades särskilda uppgifter om prognoserna för kostnaderna att producera NBGo8.

I budgetunderlaget för 2006 redovisades prognoser för NBG-kostnader för perioden 2005-2008. I budgetunderlaget för 2007 redovisas motsvarande kostnadsprognoser för åren 2007-2009. Då prognoserna delvis överlappar varandra har vi haft olika prognoser att förhålla oss till i sammanställningen. För att hantera detta har Riksrevisionen följt principen att använda de senast publicerade uppgifterna. Detta illustreras med röd respektive grön färg i tabellerna 2, 3 och 4 nedan.

**Tabell 1.** Försvarsmaktens prognoser för NBG-kostnader 2005-2008

År	Anslagspost 6.1.1 (tkr)	Anslagspost 6.2.1 (tkr)	Summa anslag 6.2.1. och 6.1.1
2005	5 000	96 000	101 000
2006	50 000	252 000	302 000
2007	355 0002	427 000	782 000
2008	720 000	330 000	1 050 000
<b>Summa</b>	<b>1 130 000</b>	<b>1 105 000</b>	<b>2 235 000</b>

*Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006, 2005-02-28, BU 06/SR, HKV - beteckning: 23 383:63848, Bilaga 1*

**Tabell 2.** Försvarsmaktens prognoser för NBG-kostnader 2005-2008 (uppdaterad version)

År	Anslagspost 6.1.1 (tkr)	Anslagspost 6.2.1 (tkr)	Summa anslag 6.2.1. och 6.1.1
2005	5 000	100 000	105 000
2006	120 000	240 000	360 000
2007	500 0003	530 000	1 030 000
2008	850 000	200 000	1 050 000
<b>Summa</b>	<b>1 475 000</b>	<b>1 070 000</b>	<b>2 545 000</b>

*Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006 2005-05-03, BU06/SR – Del II, HKV - beteckning 23 383:67555, Bilaga 1*

**Tabell 3.** Försvarsmaktens prognoser för NBG-kostnader 2007-2009

År	Anslagspost 6.1.1 (tkr)	Anslagspost 6.2.1 (tkr)	Summa anslag 6.2.1. och 6.1.1
2007	450 000	1 160 000	1 610 000
2008	740 000	710 000	1 450 000
2009	260 000	390 000	650 000
<b>Summa</b>	<b>1 450 000</b>	<b>2 260 000</b>	<b>3 710 000</b>

Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2007, 2006-04-25, BU 07/SR, HKV - beteckning 23 383:66586

**Tabell 4.** Riksrevisionens sammanställning av Försvarsmaktens prognoser för perioden 2005-2009

År	Anslagspost 6.1.1 (tkr)	Anslagspost 6.2.1 (tkr)	Summa anslag 6.2.1. och 6.1.1
2005	5 000	100 000	105 000
2006	120 000	240 000	360 000
2007	450 000	1 160 000	1 610 000
2008	740 000	710 000	1 450 000
2009	260 000	390 000	650 000
<b>Summa</b>	<b>1 575 000</b>	<b>2 600 000</b>	<b>4 175 000</b>

Källa: Riksrevisionens sammanställning av Försvarsmaktens uppgifter

# Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens rapporter finns tillgängliga på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.  
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.  
En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se