



Den nordiska
stridsgruppen
– Nordic Battlegroup 2011

RIR 2012:11



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-284-7

RIR 2012:11

FOTO: JOHAN LUNDAHL / FÖRSVARSMAKTEN

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2012

RiR 2012:11

Den nordiska stridsgruppen

– Nordic Battlegroup 2011





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-04-25

DNR: 31-2010-1467

RIR 2012:11

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens uppsättande av den nordiska stridsgruppen 2011 (NBG11). Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Förvarsdepartementet och Försvarmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Förvarsdepartementet och Försvarmakten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Charlotta Edholm* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Johan Brandström* och revisionsdirektör *Alexander von Gussich* har medverkat vid den slutliga handläggningen (revisionsledare *Katarina Johansson* var projektledare t.o.m. 2011-12-18).

Jan Landahl

Charlotta Edholm

För kännedom:

Regeringen, Förvarsdepartementet
Försvarmakten
Försvarets materielverk



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskningen	13
1.2 Granskningens syfte och avgränsningar	14
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Granskningen har genomförts som en fallstudie av NBG11	18
1.5 Rapportens disposition	19
2 Internationella insatser har viktig roll i försvarsomställningen	21
2.1 Inledning	21
2.2 Reformeringen av det svenska försvaret	21
2.3 EU:s stridsgrupper	25
3 Föreprocessen	31
3.1 NBGo8 - kritik och erfarenheter	31
3.2 Försvarsmaktens interna styrning	35
3.3 Planering av NBG11 inom HKV	36
3.4 Organisering och sammansättning av NBG11	40
3.5 Ekonomisk planering av NBG11	47
3.6 Sammanfattande iakttagelser	49
4 Planering	51
4.1 Multinationell planering och organisering	51
4.2 Målsättningsdokument för NBG11	54
4.3 Materielplaneringen inför NBG11	58
4.4 Personalförsörjningen till NBG11	63
4.5 Samordning av utbildning, övning och evaluering	69
4.6 Sammanfattande iakttagelser	73
5 Förberedelsefasen	77
5.1 Verksamhet under förberedelseperioden	77
5.2 Genomförande och resultatet av evaluering	81
5.3 Strategiska och taktiska transporter	83
5.4 Sammanfattande iakttagelser	84
6 Anmälan, beredskap och uppföljning	85
6.1 Anmälan av NBG11	85
6.2 Verksamhet och förändringar under beredskapsperioden	85
6.3 Uppföljning av NBG11	87
6.4 Regeringens rapportering till riksdagen	93
6.5 Sammanfattande iakttagelser	95

forts.

7	Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	97
7.1	Regeringens styrning och återrapportering	98
7.2	Försvarsmaktens styrning av NBG11	102
7.3	Produktion av förbandet NBG11	105
7.4	Stridsgruppens förmåga och sammansättning	111
7.5	Uppföljning och erfarenheter av NBG11	113
7.6	Insatsorganisationen och utvecklingen mot en expeditionär förmåga	115
7.7	Rekommendationer	116
	Referenser	119
	Bilagor	
	Bilaga 1	127
	Bilaga 2	129

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat uppbyggnaden av den andra nordiska stridsgruppen 2011 (Nordic Battlegroup 2011 - NBG11). NBG11 är en så kallad EU-stridsgrupp som ska kunna användas inom ramen för EU:s krishantering. Stridsgrupperna är en del av EU:s koncept för militär snabbinsatsförmåga. En stridsgrupp är i detta sammanhang 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. Kännetecknande för EU:s stridsgrupper är att de har snabbinsatsförmåga, det vill säga att de kan sättas in med kort varsel. Med hänsyn tagen till dess begränsade storlek ska de kunna användas för att lösa specifika och tidsbegränsade uppgifter i hela konfliktskalan, från humanitära insatser till fredsframtvängande uppdrag.

Granskningens bakgrund

Motiv: Den nordiska stridsgruppen (NBG11) stod i beredskap första halvåret 2011. Det var andra gången som Sverige tog ansvaret för uppsättandet av en stridsgrupp inom ramen för EU:s krishanteringsförmåga. Riksrevisionen har tidigare granskat den första nordiska stridsgruppen 2008 (NBG08). Riksrevisionen fann då allvarliga brister i produktionen, brister som sammantaget föranledde Riksrevisionen att avstå från att lämna rekommendationer och i stället uttala en avsikt att återkomma och granska stridsgrupp nummer två.

Regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition från år 2009 anger att Försvarsmakten till år 2014 ska ha byggt upp en insatsorganisation (IO14) med användbara och tillgängliga förband som kan sättas in både nationellt och internationellt. Detta innebär bland annat att Försvarsmakten periodvis ska kunna ställa ett snabbinsatsförband i beredskap i enlighet med det ramnationsansvar som framgår av EU:s stridsgruppskoncept. Regeringen har vidare uttryckt att uppsättandet av användbara, tillgängliga och flexibla bataljonsstridsgrupper är prioriterat för Försvarsmakten under perioden 2010–2014.

Syfte: Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

1. Har *regeringen* tillgodogjort sig erfarenheterna från NBG08 i sin styrning av Försvarsmaktens uppbyggnad av NBG11?
2. I vilken utsträckning har *Försvarsmakten* omsatt erfarenheterna från NBG08 till en effektiv produktion av tillfälligt sammansatta förband så som NBG11?

Dessa frågor har också granskats i syfte att bedöma hur långt regeringen och Försvarmakten har kommit i reformeringen av försvaret utifrån riksdagens mål om internationell snabbinsatsförmåga. Granskningens syfte har vidare varit att uppmärksamma vilka processer som behöver utvecklas för att förbättra produktionen av behovssammansatta, tillfälligt sammansatta förband så som till exempel NBG11.

Genomförande: Granskningen avser perioden från det att regeringen i december 2007 gav Försvarmakten i uppdrag att förbereda NBG11 till och med beredskapsperioden under första halvåret 2011.

Granskningen är en fallstudie av produktionen av det tillfälligt sammansatta förbandet NBG11, det vill säga de förbandsenheter som ingick i stridsgruppen. Riksrevisionens granskning tar sin början i de erfarenheter som regeringen och Försvarmakten redovisat av uppbyggnaden av NBGo8. Riksrevisionens granskning av NBGo8 utgör en grund för jämförelser. I granskningen bedömer Riksrevisionen hur väl regeringen respektive Försvarmakten omsatt dessa erfarenheter i styrning och produktion av NBG11. Granskningen rör hela kedjan i förbandsproduktionen av NBG11, det vill säga hur man behovsatt materiel, rekryterat personal samt utbildat och samövat styrkan.

Granskningens resultat

Granskningen visar att uppsättandet av Nordic Battlegroup 2011, NBG11, sammantaget fungerade bättre än vad som var fallet för NBGo8. NBG11 anmälde utan begränsningar till EU och Riksrevisionen har, trots vissa iakttagna brister under framtagandet av NBG11, inte funnit någon grund för att ifrågasätta detta. Riksrevisionen vill dock i detta sammanhang påpeka att det är viktigt att komma ihåg att en styrka av denna storlek och sammansättning sannolikt är mindre effektiv i situationer där konfliktnivån är hög.

Riksrevisionen konstaterar att Försvarmakten har tillvaratagit erfarenheter från NBGo8. Det återstår dock svagheter inom ett antal områden. Förhandling med de övriga länderna om truppbidrag, det vill säga styrkegenerering är en avgörande faktor för förbandsproduktionen. Styrkegenereringsprocessen, som involverade både Försvarmakten och Regeringskansliet (Förvarsdepartementet), försenades. Vidare lyckades inte Försvarmakten med att i tid få fram målsättningar för NBG11, vilket fick följd effekter för bland annat materieförsörjningen till förbanden. NBG11 har planerats och producerats genom Försvarmaktens linjeorganisation, men NBG11 var inte tillräckligt prioriterat i Försvarmaktens verksamhetsstyrning. Ledningsstaben delegerade samordningsansvaret, vilket försvagade uppföljningen. Detta medförde att viktiga styrdokument inte var färdiga i tid för att användas som utgångspunkt för materielplaneringen. Materielplaneringen fick delvis göras om. Försvarmakten tog vidare risker i materielplaneringen när man planerade för materiel med knapp tillgång, som till exempel fordon, till NBG11. De ursprungliga fordonen fick sedan delvis ersättas av andra fordon. Problem med materieförsörjningen till förbandet störde utbildning och övning. Även om det fanns vissa problem fungerade personalförsörjningen till

NBG11 i huvudsak väl. När NBG11 ställdes i beredskap den 1 januari 2011 fanns det fortfarande behov av kompletteringsutbildning, vilket Försvarmakten genomförde i inledningen av beredskapsperioden.

Vidare har Riksrevisionen funnit brister i Försvarmaktens kostnadsredovisning för NBG11. Denna sammanställdes manuellt av Försvarmakten eftersom systemstöd saknades.

Riksrevisionens granskning visar också att regeringen skärpte styrningen i och med att man satte en ram på 1 600 svenskar, men denna och övrig styrning skedde sent i förhållande till Försvarmaktens förbandsproduktion. Riksrevisionen menar att regeringens återrapportering till riksdagen i huvudsak var rättvisande, men att den kan förbättras för att ge riksdagen närmare information om hur försvarets snabbinsatsförmåga utvecklas.

Riksrevisionen kan konstatera att NBG08 och NBG11 var tillfälligt sammansatta förband som sattes upp med förbandsdelar ur den ordinarie insatsorganisationen. Förbanden skapades i princip från grunden, vilket krävde ett förhållandevis omfattande arbete. Riksrevisionen kan vidare konstatera att NBG08 och NBG11 byggdes utifrån tidigare insatsorganisationer, det vill säga utifrån de förutsättningar som gällde då. I takt med att den nya insatsorganisationen successivt byggs upp bör förutsättningarna förbättras för att producera en stridsgrupp. Den nya insatsorganisation, som ska intas år 2014, ska bestå av stående respektive kontrakterade förband vars målsättningar ska baseras på befintlig materiel. Insatsorganisation 2014 ska vidare fyllas med anställd personal i den takt som det ekonomiska utrymmet medger. Detta ställer krav på väl avvägda prioriteringar inom Försvarmakten. Det är Riksrevisionens bedömning att Försvarmakten tydligare behöver definiera vilka krav utvecklingen av expeditionär förmåga ställer på insatsorganisationen så att tillgängliga resurser kan prioriteras på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har i granskningen redovisat ett antal slutsatser om hur regeringen och Försvarmakten har omsatt erfarenheterna från NBG08 i styrning och uppföljning av NBG11. Riksrevisionens rekommendationer handlar om hur regeringen och Försvarmakten kan utveckla sin styrning och processer för att säkerställa att väsentliga erfarenheter bidrar till att bygga upp kunskap och förbättra verksamheten.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen:

- Skapar bättre överensstämmelse i tiden mellan regeringens styrning och Försvarmaktens förbandsproduktion.

- Vidareutvecklar sin återrapportering till riksdagen så att det tydligare framgår hur stridgrupperna bidrar till reformeringen och utvecklingen av Försvarsmakten.
- Ser över utformningen av de krav som ställs på Försvarsmaktens återrapportering av framtida stridsgrupper, så att de underlättar för regeringen att informera riksdagen om hur svensk internationell snabbinsatsförmåga utvecklas.
- Ser över möjligheterna att korta ledtiden för styrkegenereringsprocessen.

Riksrevisionens rekommendationer till Försvarsmakten

Riksrevisionen rekommenderar att Försvarsmakten:

- Överväger att placera ansvaret för samordning och utformning av sammansatta förband till ledningsstaben alternativt utöka insatsledningens mandat att samordna högkvarteret.
- Ser över möjligheten att korta ledtiden för styrkegenereringsprocessen.
- Säkerställer att Försvarsmaktens ledning systematiskt tar ställning till rapporter som utgör sammanställningar av erfarenheter som rör hela Försvarsmakten eller någon väsentlig aspekt på verksamheten. Ställningstagandet bör omfatta en plan där Försvarsmakten tydliggör vad som behöver åtgärdas, vem som är ansvarig samt när åtgärderna ska ha genomförts.
- Säkerställer att kostnader och verksamhet i tillfälligt sammansatta förband, eller i andra uppdrag som skär genom insatsorganisationen, går att planera och följa upp i Försvarsmaktens system för verksamhetsstöd.
- Utvecklar arbetssättet så att processer som normalt sker sekventiellt i högre utsträckning kan ske parallellt genom utvecklade samordningsformer och en sammanhållen förbands- och materielsystemdesign.
- Säkerställer att övergripande systemperspektiv beaktas så tidigt som möjligt i processen när tillfälligt sammansatta förband tas fram.
- Säkerställer att kvalitetssäkrad information om materieltillgångar finns tillgänglig redan vid målsättnings- och kravarbete.
- Tidigt analyserar risker i materielslag där tillgången är begränsad. Hur möjliga alternativ påverkar målsättningar och förmåga bör ingå i analysen.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskningen

Riksrevisionen riktade i oktober 2010 omfattande kritik mot framför allt Försvarsmakten, men även mot regeringen, i en granskningsrapport om den nordiska stridsgruppen (Nordic Battlegroup) som Sverige ställt i beredskap för EU:s räkning första halvåret 2008 (NBGo8). Kritiken handlade framför allt om att NBGo8 inte var tillräckligt samövad och hade materiella brister, samt att regeringens rapportering till riksdagen var otillräcklig och sen. Regeringen och Försvarsmakten menade att NBGo8 var en reformmotor i utvecklingen av det nya insatsförsvaret. Uppdraget att producera en multinationell stridsgrupp med snabbinsatsförmåga på kort tid var förmodligen en av de mest utmanande uppgifter som Försvarsmakten haft sedan kalla kriget. Det tillfälligt sammansatta förbandet NBGo8 hade ett nytt format med en stor förmågebredd i en förhållandevis liten kostym. I princip hela Försvarsmakten engagerades i produktionen av NBGo8. NBGo8 skapade alltså ett utvecklingstryck i Försvarsmaktens produktionsprocesser. Dessutom bildade NBGo8, i det senaste försvarsbeslutet år 2009, modell för hur arméstridskrafterna skulle organiseras i den nya insatsorganisationen från och med år 2014. NBGo8 fungerade också som en katalysator för det nya personalförsörjningssystemet, i och med att det blev tydligt hur illa anpassat värnpliktssystemet var till kraven på att soldaterna ska vara tillgängliga för internationella insatser.

NBGo8 hade alltså en stor betydelse för utvecklingen av det svenska försvaret och det är mot denna bakgrund som Riksrevisionen återkommer för att granska i vilken mån regeringen och Försvarsmakten omsatt erfarenheterna från NBGo8 i en förbättrad styrning och produktion av den andra nordiska stridsgruppen – NBGu, som stod i beredskap under första halvåret 2011.

Regeringens inriktningsproposition från år 2009 innebär att Försvarsmakten till år 2014 ska ha byggt upp en insatsorganisation (IO14) med användbara och tillgängliga förband som kan sättas in både nationellt och internationellt.¹ Regeringen angav vidare i inriktningspropositionen att grunden för arméns insatsförband är behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper. Erfarenheterna från den nordiska stridsgruppen 2008 (NBGo8) skulle ligga till grund för uppbyggnaden av arméstridskrafterna.

¹ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292.

Regeringen underströk i ett inriktningsbeslut till Försvarsmakten i januari 2010 att utvecklingen av användbara, tillgängliga och flexibla bataljonsstridsgrupper är prioriterat under perioden 2010–2014.²

Snabbinsatsstyrkan NBG är en del i EU:s krishanteringsberedskap. Stridsgruppen ska kunna inleda en insats i ett krisområde inom tio dagar efter beslut i ministerrådet. EU:s stridsgrupper ska kunna lösa uppgifter i hela konfliktskalan, från humanitära insatser till fredsframtvingande uppdrag.

1.2 Granskningens syfte och avgränsningar

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma hur långt regeringen och Försvarsmakten har kommit i reformeringen av försvaret utifrån riksdagens mål om internationell snabbinsatsförmåga. Granskningens syfte är vidare att uppmärksamma vilka processer som behöver utvecklas för att förbättra produktionen av behovssammansatta, tillfälligt sammansatta förband så som NBG11.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

1. Har *regeringen* tillgodogjort sig erfarenheterna från NBG08 i sin styrning av Försvarsmaktens uppbyggnad av NBG11?
2. I vilken utsträckning har *Försvarsmakten* omsatt erfarenheterna från NBG08 till en effektiv produktion av tillfälligt sammansatta förband så som NBG11?

Avgränsningar

Granskningen omfattar hela verkställighetskedjan från riksdagen och regeringen till Försvarsmakten. Granskningen avser perioden från det att regeringen i december 2007 gav Försvarsmakten i uppdrag att förbereda NBG11 till och med beredskapsperioden under första halvåret 2011.

Granskningen är en fallstudie av produktionen av det tillfälligt sammansatta förbandet NBG11, det vill säga de förbandsenheter som ingick i stridsgruppen.

² Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014, Fö2009/1354/MIL, 2010-01-14

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Riksdagens försvarspolitiska mål

Riksdagen har beslutat att målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet.³ Försvarsmakten ska ha en operativ förmåga som gör det möjligt för Försvarsmakten att genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Försvarsmaktens operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.⁴ Förmågan till internationella insatser ska öka. Förmågan till internationella insatser är en del av den operativa förmåga som riksdagen och regeringen angett att Försvarsmakten ska ha. Målen för det svenska försvaret är inte formulerade så att det går att bryta ut de mål som enbart berör förmågan till internationella insatser. Riksdagen har dock uttalat att Försvarsmakten periodvis ska kunna hålla en stridsgrupp i hög beredskap i enlighet med EU:s stridsgruppskoncept.⁵

1.3.2 Generella krav på regeringens och myndigheternas styrning

Regeringen och myndigheterna ska eftersträva en hög effektivitet och god hushållning i den statliga verksamheten.⁶ Kravet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet.⁷

Regeringen ska redovisa de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.⁸ Dessutom finns krav på rättvisande redovisning och bokföring i budgetlagen.⁹ För myndigheterna preciseras kraven bland annat i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.¹⁰

Myndigheterna ska bedriva verksamhet i enlighet med gällande regelverk och enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.¹¹ Det finns därutöver krav på att myndigheterna fortlöpande ska utveckla verksamheten och göra riskanalyser.¹²

³ Bet. 2008/09:FöU10, s. 22.

⁴ Bet. 2008/09:FöU10, s. 22.

⁵ Bet. 2008/09:FöU10, s. 27.

⁶ Lag (1996:1059) om statsbudgeten 1§. Lagen ersattes 2011-04-01 av Budgetlagen (2011:203).

⁷ Prop. 2009/10:175, s. 29.

⁸ Lag (1996:1059) om statsbudgeten 2§.

⁹ Lag (1996:1059) om statsbudgeten 45§.

¹⁰ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budget.

¹¹ Myndighetsförordningen (2007:515) 3§.

¹² Myndighetsförordningen (2007:515) 6§ samt Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll 3§.

1.3.3 *Styrningen av försvaret ska vidareutvecklas*

Styrningen av försvaret har behandlats i ett antal utredningar och rapporter under de senaste åren.¹³ Regeringen menade i den försvarspolitiska inriktningspropositionen, som lämnades till riksdagen år 2009, att den strategiska styrningen och förvaltningen av myndigheterna inom försvaret behövde utvecklas ytterligare. Styrningen sker oftast i ekonomiska termer och behöver kompletteras med en styrning som betonar effekter, som till exempel operativ tillgänglighet, användbarhet, interoperabilitet och flexibilitet.¹⁴ Försvarskottet delade regeringens bedömning.¹⁵ Regeringen aviserade att man avsåg att under kommande år vidta ett antal åtgärder för att utveckla en effektivare styrning inom försvarsområdet.¹⁶ Regeringen har ännu inte återkommit i frågan om ökad effektstyrning.¹⁷

1.3.4 *EU:s stridsgruppskoncept*

EU-stridsgrupperna är en del av EU:s koncept för militär snabbinsatsförmåga (EU Military Rapid Response Concept).¹⁸ Detta koncept beskriver en rad olika instrument som kan nyttjas inom ramen för EU:s krishantering, av vilka stridsgrupperna är ett. Det som karaktäriserar stridsgruppskonceptet är att en insatsstyrka ska kunna sättas in i ett krisområde tio dagar efter beslut i EU:s ministerråd. Insatsstyrkan ska kunna sättas in inom en radie av 600 mil från Bryssel och verka i 30 dagar med möjlighet till förlängning i upp till 120 dagar. EU:s stridsgrupper ska kunna lösa uppgifter i hela konfliktskalan, från humanitära insatser till fredframtvängande uppdrag. 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. Styrkan ska vara av bataljonsstorlek och utgöras av en manöverbataljon med förstärkningsförband.¹⁹ Uppgifterna behöver anpassas till stridsgruppens begränsade storlek.²⁰

¹³ Se bl.a. Styrningen av insatsförsvaret, SOU 2005:92 och Riksdagens och regeringens styrning av försvaret, Statskontoret, 2005:7 samt tidigare rapporter från Riksdagens revisorer samt Riksrevisionsverket.

¹⁴ Prop. 2008/09:140, s. 105.

¹⁵ Bet. 2008/09:FöU10, s. 55.

¹⁶ Prop. 2008/09:140, s. 107.

¹⁷ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet (2012-04-11).

¹⁸ EU Military Rapid Response Concept 5654/09, 2009-01-23.

¹⁹ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 7.

²⁰ European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s. 12.

1.3.5 *Berättigade krav på förbandsproduktion*

Grundläggande krav på Försvarmakten ges i myndighetens instruktion.²¹ Försvarmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. Grunden för detta är förmågan till väpnad strid. Försvarmakten ska kunna förebygga konflikter och verka vid alla konfliktnivåer. Vidare ska Försvarmakten ha förmåga att genomföra såväl kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor samt kunna genomföra räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsatser.

Varken Försvarmaktens instruktion eller EU Battlegroup Concept är uttömmande som bedömningsgrund. EU:s stridsgruppskoncept slår fast vissa grundkrav. Det är dock inte formellt bindande, även om Sverige inom ramen för EU-samarbetet har ställt sig bakom EU Battlegroup Concept.

Riksrevisionen utgår från stridsgruppskonceptet och kompletterar detta med krav som bör vara berättigade att ställa på en väl fungerande förbandsproduktion. De överensstämmer i stort med de krav som användes i Riksrevisionens granskning av den förra stridsgruppen, NBGo8.²²

För en väl fungerande förbandsproduktion gäller att:

- 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.²³
- 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.
- Manöverbataljonens enheter ska vara tränade för väpnad strid. Manöverbataljonen ska vara samövad för att kunna lösa specifika och tidsbegränsade uppgifter i hela konfliktskalan från humanitära insatser till fredsframtvängande uppdrag, med hänsyn tagen till dess begränsade storlek. Utöver detta ska EU kunna sätta in förbandet på plats inom kravställd tid.

²¹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

²² Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga, RiR 2010:20, 2010-10-20, s. 15.

²³ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Riksrevisionen beskriver närmare bakgrunden till stridsgrupperna i form av riksdagens ställningstaganden och EU:s stridsgruppskoncept i kapitel två.

1.4 Granskningen har genomförts som en fallstudie av NBG11

Riksrevisionen har genomfört granskningen av NBG11 som en fallstudie av Försvarmaktens förbandsproduktion. Granskningen rör hela kedjan i förbandsproduktionen av NBG11, det vill säga hur man formulerat målsättningar, organiserat styrkan, behovsatt materiel, rekryterat personal samt utbildat och samövat styrkan. Riksrevisionen tar sin början i de erfarenheter som regeringen och Försvarmakten redovisat av uppbyggnaden av NBG08. Riksrevisionens granskning av NBG08 utgör en grund för jämförelser. Riksrevisionen bedömer hur väl regeringen respektive Försvarmakten omsatt dessa erfarenheter i respektive moment i styrning och produktion av NBG11. Riksrevisionen har för varje moment sökt spåra hur sambanden ser ut.

Riksrevisionen har i granskningen använt kvalitativa analysmetoder och samlat empiri genom dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudien inbegriper en genomgång och analys av övergripande styrdokument och rapportering på riksdags- och regeringsnivå med relevans för NBG11. Riksrevisionen har vidare studerat regeringens dialog med Försvarmakten. Riksrevisionens dokumentinsamling från Försvarmakten har varit omfattande. Riksrevisionen har tagit del av årliga styrdokument såsom Försvarmaktens utvecklingsplan samt budgetunderlag, Överbefälhavarens uppdrag (ÖBU), verksamhetsuppdrag till förbanden och förbandens åiterrapportering, liksom Försvarmaktens åiterrapportering till regeringen. Vidare har Riksrevisionen också studerat en rad verksamhetsanknutna dokument som till exempel målsättningar, övningsplaner och andra planeringsdokument, liksom evalueringsrapporten för NBG11 samt erfarenhetsrapporter som tagits fram inom Försvarmakten. Viss dokumentation som Riksrevisionen tagit del av har varit sekretessbelagd. För att undvika att granskningsrapporten sekretessbeläggs har i vissa fall sekundära öppna källor utnyttjats i stället för den primära källan.

Riksrevisionen har genomfört intervjuer vid såväl Försvarsdepartementet, som Försvarmakten. Inom Försvarmakten har intervjuer hållits inom högkvarteret där representanter för olika avdelningar intervjuats, samt också vid I19 i Boden (där staben för manöverbataljonen fanns) samt vid Ledningsregementet (där styrkehögkvarteret var placerat). Intervjuerna har framför allt använts för att öka förståelsen av den empiri som inhämtats via dokumentstudien.

Riksrevisionen har gett de intervjuade personerna möjlighet att lämna synpunkter på intervjuanteckningarna. Försvarmakten och Förvarsdepartementet har faktagranskat innehållet i rapporten. Vidare har rapporten kvalitetsgranskats i enlighet med Riksrevisionens kvalitetssäkringsrutin. Revisorer från Riksrevisionens årliga revision har medverkat i granskningen.

Företrädare för Försvarmakten, och Förvarsdepartementet har medverkat vid Riksrevisionens sekretessbedömning av rapporten.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten inleds med ett kapitel som behandlar bakgrunden till stridsgrupperna och riksdagens ställningstaganden. Här finns även en mer ingående beskrivning av vilka krav som kan ställas på stridsgrupperna.

Därefter följer kapitel 3 som behandlar hur det förberedande planeringsarbetet organiserades inom Försvarmaktens högkvarter. Kapitlet omfattar även dialogen mellan regeringen och Försvarmakten samt styrkegenereringsprocessen, som sedan ledde fram till beslut om NBG₁₁:s storlek och sammansättning. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om den ekonomiska planeringen av NBG₁₁.

Kapitel 4 ägnas åt den multinationella dimensionen av NBG₁₁, olika styrdokument som var relevanta för att ta fram styrkan. Vidare omfattas även materiel- och personalförsörjning samt samordning av utbildning, övningar och evaluering.

Verksamhet under förberedelsefasen såsom leveranser av materiel till förband samt genomförande av övning och evaluering, behandlas i kapitel 5. Kapitlet omfattar även strategiska och taktiska transporter.

Kapitel 6 belyser anmälan av stridsgruppen till EU samt delar av den verksamhet som bedrevs under den period då NBG₁₁ stod i beredskap. Kapitlet omfattar även en genomgång av Försvarmaktens uppföljning och erfarenhetshantering avseende NBG₁₁ samt regeringens rapportering till riksdagen.

Rapporten avslutas med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Internationella insatser har viktig roll i försvarsomställningen

2.1 Inledning

I detta kapitel ges en bakgrund i form av riksdagens ställningstaganden. Kapitlet ger dessutom en beskrivning av stridsgruppskonceptet samt viktiga vägledande dokument för stridsgrupperna.

2.2 Reformeringen av det svenska försvaret

En omfattande reformering av det svenska försvaret från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar inleddes med försvarsbeslutet år 2000. Inriktningen har sedan förtydligats i och med riksdagsbesluten år 2004 och år 2009. Som ett led i reformeringen har Sverige ökat ambitionerna att delta i internationella fredsfrämjande insatser.

Riksdagen har betonat att Sverige ska samverka med andra stater för att främja fred och säkerhet inom och utom Europas gränser.²⁴ Sverige har medverkat aktivt i utvecklingen av en militär krishanteringsförmåga inom ramen för EU och har deltagit i alla de militära operationer som EU har genomfört.²⁵ Riksdagen beslutade år 2001 att det ska vara ett långsiktigt mål att svenska militära förband ska kunna användas både i det nationella försvaret och i internationella insatser.²⁶

2.2.1 Riksdagen vill utveckla internationell snabbinsatsförmåga

EU har sedan slutet av 90-talet ökat ambitionerna att samla och utveckla medlemsstaternas resurser för internationell krishantering. Den militära kapaciteten utvecklas genom den så kallade Headline Goal-processen. I Headline Goal 2003, som antogs 1999, klargjordes att de militära kraven för medverkan i krishanteringsoperationer var förmågan att vara redo inom 60 dagar efter beslut om insats. Denna förmåga avsåg en styrka om 50 000–60 000 man. Vissa mindre element skulle dock kunna sättas in tidigare.

²⁴ Bet. 2001/02:FöU2, s. 12.

²⁵ Skr. 2010/11:27, s. 3.

²⁶ Bet. 2001/02:FöU2, s. 31.

Kraven för mindre element med snabbinsatsförmåga har utvecklats sedan dess. I Headline Goal 2010²⁷, som antogs i maj 2004, kom medlemsstaterna överens om ökad samverkan. Där har medlemsstaterna gemensamt åtagit sig att kunna svara upp mot de säkerhetspolitiska uppgifter som ingår i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Detta beslut utgör grunden för den fortsatta utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga.²⁸ I januari 2009 beslutade EU:s militära kommitté om ett militärt snabbinsatskoncept (EU Military Rapid Response Concept)²⁹. Syftet med detta beslut var att lägga fast det konceptuella ramverket för genomförandet av EU-ledda militära operationer som kräver snabbinsatsförmåga. Konceptet anger olika militära lösningar beroende på typ av krissituation.

I försvarsbeslutet senare samma år (2004) hänvisar riksdagen till EU Headline Goal 2010 som en utgångspunkt för utveckling av det svenska försvarets internationella förmåga.³⁰ Försvarsutskottet menar att målen bland annat innebär ökade kvalitativa krav på de styrkor som anmäls. Sverige hade sedan tidigare genom anmälan till olika internationella styrkeregister förklarat sig berett att ställa förband till förfogande för internationella insatser. Nu ökades ambitionerna i och med att riksdagen beslutade om försvarets internationella förmåga.³¹ Sverige skulle år 2008 leda en multinationell styrka med bidrag från både Sverige och andra länder, som en del av EU:s snabbinsatsförmåga.³²

En förutsättning för utveckling av snabbinsatsstyrkor var att Försvarsmakten införde en tredje frivillig termin i den militära grundutbildningen. Terminen skulle användas till utbildning och certifiering inför internationella insatser.³³ För att minska kostnaderna för utveckling av internationell förmåga menade regeringen i propositionen att Försvarsmakten redan tidigt i planeringsprocessen måste integrera krav som kan härledas utifrån internationella insatser.³⁴ Detta var för övrigt ett önskemål som regeringen framförde redan år 2001.³⁵

Riksdagen har återkommande understrukit att man vill få fortlöpande information om utvecklingen av snabbinsatsförmågan; om planering och

²⁷ Headline Goal 2010 (dok. 6309/6/04), approved by General Affairs and External Relations Council on May 17 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.

²⁸ Bet. 2004/05:FöU4, s. 81

²⁹ EU Military Rapid Response Concept 5654/09, 2009-01-23.

³⁰ Bet. 2004/05:FöU4, s. 81.

³¹ Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143.

³² Bet. 2004/05:FöU4, s. 90.

³³ Ibid, s. 85.

³⁴ Ibid, s. 83.

³⁵ Bet. 2001/02:FöU2, s. 136.

organisering av styrkan och dess användning.³⁶ I budgetbetänkandet för år 2010 konstaterade försvarsutskottet att erfarenheterna från NBGo8 varit värdefulla och att man förutsatte att dessa erfarenheter skulle tillvaratas när nästa stridsgrupp organiserades, utskottet pekade särskilt på områdena personalförsörjning, materiel och ekonomi.³⁷

Regeringen informerade riksdagen hösten 2007 om sin avsikt att återigen anta ramansvar för en EU-stridsgrupp första halvåret 2011.³⁸ Försvarsutskottet godkände detta under budgetbehandlingen inför år 2009.³⁹

2.2.2 *Förbanden ska kunna användas både nationellt och internationellt*

Av riksdagens försvarsbeslut år 2009 framgår att Försvarsmaktens operativa förmåga ska möta kraven på ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, samt i och utanför närområdet.⁴⁰ Samma förband ska kunna användas oberoende av geografiskt område.⁴¹ Försvaret ska vidare vara användbart utan krav på återtagning, det vill säga utan att förbanden behöver kompletteras för att vara fullt användbara.⁴²

Målet för det svenska försvaret är från och med år 2010 att "enskilt och tillsammans med andra inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet".⁴³ Försvarsutskottet återkommer till att den svenska förmågan till internationella insatser bör öka. Försvarsmakten ska kunna ha beredskap för olika typer av insatser, både kort- och långvariga. Man ska planera för snabberedskap, men även kunna göra snabbinsatser. Vidare anger utskottet att Försvarsmakten periodvis ska kunna ställa ett snabbinsatsförband i beredskap i enlighet med det ramnationsansvar som framgår av EU:s stridsgruppskoncept.⁴⁴ Regeringen lyfte fram att flygtransportbarhet var ett viktigt kriterium för snabbinsatsförband. För dessa förband måste en avvägning göras mellan snabb strategisk rörlighet, det vill säga flygtransportbarhet, och skydd, taktisk rörlighet, eldkraft och uthållighet.⁴⁵

³⁶ Se t.ex. bet. 2004/05:FöU4, s. 90 och bet. 2005/06:FöU1, s. 56 samt bet. 2007/08:UFöU3, s. 8.

³⁷ Bet. 2009/10:FöU1, s. 25.

³⁸ Skr. 2007/08:5, s. 9.

³⁹ Bet. 2008/09:FöU1. Yrkanden om att Sverige skulle avstå från ramnationsansvar avslogs av riksdagen.

⁴⁰ Bet. 2008/09:FöU10, s. 23.

⁴¹ Prop. 2008/09:140, s. 8.

⁴² Prop. 2008/09:140, s. 38.

⁴³ Bet. 2008/09:FöU10, s. 22.

⁴⁴ Bet. 2008/09:FöU10, s. 27.

⁴⁵ Prop. 2008/09:140, s. 60.

Det finns brister i förmågan att leda och genomföra operationer med sammansatta förband inom arméstridskrafterna. Det konstaterade regeringen i den försvarspolitiska inriktningsproposition som lämnades till riksdagen våren 2009. Vidare, menade regeringen, var alltför många insatsförband att beteckna som tunga. Försvaret behövde därmed utvecklas i mer rörlig riktning. Armén skulle till största delen kunna organiseras i behovssammansatta bataljonsstridsgrupper som består av en manöverbataljon med relevanta förstärkningsförband, som till exempel NBG.⁴⁶ Bataljonsstridsgrupperna skulle vara modulärt organiserade så att man för varje situation kunde använda den mest lämpliga förbandssammansättningen som grund till exempel i EU:s stridsgruppsberedskap.⁴⁷ Regeringen angav att utvecklingen av förband för flexibla bataljonsstridsgrupper skulle prioriteras under perioden 2010–2014.⁴⁸ Sådana skulle kunna genomföra insatser över tiden.

Regeringen menar också att ledtiderna i materielförsörjningen måste minska och materielförsörjningen koncentreras på att se till att förbanden är användbara och kompletta.⁴⁹ När förband behovs ska direkt användbara förband prioriteras framför spetsprestanda.⁵⁰

Samtidigt anger regeringen att utvecklingen mot ett mer användbart försvar ska ske inom det tillgängliga ekonomiska utrymmet.⁵¹

2.2.3 Regeringen föreslår svenskt ramnationsansvar för en stridsgrupp år 2015

Regeringen föreslår i en proposition som lämnades till riksdagen den 15 mars 2012 att Sverige en tredje gång ska ta ledningsansvar för en EU-stridsgrupp under första halvåret 2015.⁵²

I propositionen skriver regeringen att den pågående reformeringen av det svenska försvaret innebär att förutsättningarna att kunna bidra till EU:s stridsgrupper har förbättrats i och med att stående och kontrakterade förband ur insatsorganisationen kommer att kunna användas. Då behöver inte Försvarsmakten som tidigare sätta upp särskilda förbandsenheter. Det svenska bidraget till 2015 års stridsgrupp bör utgå från de förband som ingår i insatsorganisation 2014.⁵³

⁴⁶ Prop. 2008/09:140, s. 59.

⁴⁷ Prop. 2008/09:140, s. 61.

⁴⁸ Prop. 2008/09:140, s. 61.

⁴⁹ Bet. 2008/09:FöU10, s. 34.

⁵⁰ Bet. 2008/09:FöU10, s. 88.

⁵¹ Prop. 2008/09:140, s. 2.

⁵² Prop. 2011/12:84.

⁵³ Prop. 2011/12:84, s. 13.

2.3 EU:s stridsgrupper

Som tidigare nämnts är de så kallade EU-stridsgrupperna en del av EU:s koncept för militär snabbinsatsförmåga. En EU-stridsgrupp är 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.

Det som kännetecknar EU:s stridsgrupper är att de har snabbinsatsförmåga, det vill säga att de kan sättas in med kort varsel.⁵⁴ EU:s koncept för militär snabbinsatsförmåga anger till exempel att en militär insats av standardkaraktär kan ske inom 60 dagar efter beslut. En militär snabbinsats ska kunna ske 5–30 dagar efter beslut. En insats med de så kallade stridsgrupperna utgör ytterligare ett alternativ. En insats med stridsgrupper ska kunna beslutas inom 5 dagar. Insatsen ska sedan kunna påbörjas inom 10 dagar. EU har i det här alternativet alltså ambitionen att vara snabbare gällande både det politiska beslutet och påbörjandet av insatsen.⁵⁵

Beslut om att sända en svensk väpnad styrka för en insats med fredsframtvingande uppgifter kräver beslut av riksdagen, det följer av 15 kap. 16§ regeringsformen.

En stridsgrupp bör bestå av cirka 1 500 soldater. Stridsgruppens kärna är en manöverbataljon bestående av infanteri- eller pansarkompanier som bör vara tillräckligt enhetliga för att kunna manövrera samlat.⁵⁶ Kompanierna som ingår i manöverbataljonen bör komma från samma land. Kärnan, det vill säga manöverbataljonen, kompletteras sedan med understöds- och logistikenheter. Tillsammans bildar dessa stridsgruppen. Därutöver kan de truppbidragande länderna ange föridentifierade operativa och strategiska stödresurser som då tillsammans med stridsgruppen bildar ett så kallat styrkepaket. Alla ingående enheter leds av ett styrkehögkvarter, förkortat FHQ, som också räknas in i stridsgruppen.

De övriga generella kraven i stridsgruppskonceptet kan sammanfattas enligt följande:

- Stridsgruppen bör vara multinationell, det vill säga bestå av fler än en nation (som delar ansvar och kostnader).⁵⁷

⁵⁴ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 7.

⁵⁵ EU Military Rapid Response Concept, 2009-01-23, 5654/09

⁵⁶ European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s. 16.

⁵⁷ Operativa ramvillkor för en svenskled snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, ver 1.6, 2006-02-17, s. 5.

- En stridsgrupp ska kunna påbörja lösandet av sina uppgifter inom tio dagar efter det att EU beslutar om en insats.⁵⁸ Det är detta som konstituerar snabbinsatsförmågan.
- En stridsgrupp ska klara 30 dagars uthållighet men insatsen kan förlängas upp till 120 dagar om den får ytterligare resurser.⁵⁹
- Snabbinsatsstyrkan kan sättas in globalt, men planeringsantagandet utgår från insatser 600 mil från Bryssel.⁶⁰
- Stridsgruppen ska vara certifierad, och en månad före beredskapstiden ska stridsgruppen anmäla till den militära kommittén att den lever upp till konceptets krav.⁶¹
- Styrkan ska vara transporterbar och ramnationen ska säkerställa att det på förhand finns tillgängliga och tillräckliga strategiska transportresurser.⁶²
- Stridsgruppen ska ha förmåga till medicinsk evakuering.⁶³

EU:s stridsgruppskoncept är inte formellt bindande för medlemsländerna, och det har inte förändrats sedan NBGo8 sattes upp. Men under de första åren var det stora variationer mellan de stridsgrupper som medlemstaterna ställde till EU:s förfogande. För att standardisera uppsättandet av EU-stridsgrupperna och därigenom åstadkomma mer homogena stridsgrupper fastställde medlemsländerna i EU:s militära kommitté (EUMC) i september 2008 en vägledning, EU Battlegroup Preparation Guide.⁶⁴

Den militära samarbetsorganisationen Finabel⁶⁵ har bidragit med ytterligare vägledning. Finabel är en kommitté vars syfte är att öka samarbetsförmågan mellan de europeiska landsstridskrafterna.

2.3.1 Stridsgruppens uppgifter

Enligt stridsgruppskonceptet ska stridsgrupperna vara användbara för uppgifter inom hela konfliktskalan, från humanitära operationer till att skilja stridande parter åt med våld, dock med hänsyn tagen till stridsgruppernas begränsade storlek.⁶⁶

⁵⁸ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 8.

⁵⁹ Ibid, s. 8.

⁶⁰ European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s. 28.

⁶¹ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 11.

⁶² Ibid, s. 11.

⁶³ Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, Ver 1.6, 2006-02-17, s. 25.

⁶⁴ EU Battlegroup Preparation Guide, Council of the European Union Military Committee, CCM 12904/1/08, 2008-09-08.

⁶⁵ <http://www.finabel.org/>

⁶⁶ Uppgifterna räknas upp på s. 26 i EU BG Concept (R/H). Kraven på stridsgruppens förmåga framgår av s. 28 ff.

För att närmare identifiera behoven av militärkapacitet i EU:s krishanteringsmekanism formulerades ett antal så kallade illustrativa scenarier. Scenarierna är en vidareutveckling av de så kallade Petersbergs-uppgifterna⁶⁷ och anger i vilka situationer militära medel kan övervägas för att möta en kris. Stridsgruppernas uppgifter härrör från dessa scenarier.⁶⁸ Beskrivningarna av uppgifterna är hämtade från Försvarsmaktens tolkning av scenarierna:⁶⁹

1. Humanitära operationer ("Assistance to Humanitarian Operations") handlar bland annat om att inta och skydda en flygplats, eskortera förnödenhetstransporter samt skydda distributionsplatser/depåer.
2. Evakueringsoperationer ("Evacuation") 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 ("Conflict Prevention") ska en stridsgrupp upprätta markoperativ kontroll samt upprätta och säkra en förbindelse mellan en flygplats och en hamn.
4. Operationer som syftar till att skilja stridande parter åt med våld ("Separation of Parties by Force") 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.

En stridsgrupp ska kunna utnyttjas i samtliga uppgifter som framgår av EU-fördraget och säkerhetsstrategin. Stridsgruppen bör därför inte specialiseras mot enskilda uppgifter i stridsgruppskonceptet.⁷⁰ Stridsgruppen är dock endast tänkt att användas som ensam styrka i det tidiga skedet av en konflikt eller som en initial insats inom ramen för en större operation.⁷¹ Även om hotmiljön snabbt kan förändras i alla scenarier, så är det främst i de två senare som stridsgruppen kan förväntas hamna i situationer med hög risk för väpnad strid.⁷²

EU:s stridsgruppskoncept betonar att kommunikation och operativ ledning (så kallad interoperabilitet) och militär effektivitet är nyckelkriterier när en

⁶⁷ EU:s framtida förmågeutveckling – Uppföljningen av Headline Goal 2010 (FOI-R-2479-SE), Eva Hagström Frisell och Anna Sundberg, FOI, April 2008, s. 18.

⁶⁸ Därutöver är även stabilisering och nationell återuppbyggnad definierat i Petersbergsuppgifterna, men anges i EU BG Concept som en uppgift som kräver längre uthållighet än vad stridsgrupperna är anpassade för.

⁶⁹ Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group), bilaga 2, ver 1.6, 2006-02-17.

⁷⁰ European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s. 47.

⁷¹ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 7.

⁷² European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s. 20-22.

stridsgrupp tas fram.⁷³ Om stridsgruppen samtränas för de mest krävande uppgifterna, det vill säga uppgifter på en högre konfliktnivå, så kommer den också att ha kapacitet för de mindre krävande uppgifterna.⁷⁴

2.3.2 *Ramnationens övergripande ansvar*

EU:s stridsgrupper är baserade på principen om multinationalitet, och en så kallad ramnation leder arbetet och har ett övergripande ansvar för hela styrkepaketet.⁷⁵ Sverige har som ramnation ansvar för bland annat att:

- Planera genomförandet av en eventuell insats.⁷⁶
- Se till att alla nödvändiga förmågor ingår och finns tillgängliga under hela beredskapsperioden, inklusive taktiska och operativa reserver.⁷⁷ Strategiska reserver bör vara föridentifierade, men kan också hanteras genom styrkegenerering på EU-nivå.⁷⁸
- Se till att ledningssystemet är kompatibelt så att det fungerar för alla ingående länders styrkebidrag.⁷⁹
- Se till att hela stridsgruppen är samövad och uppfyller kraven enligt stridsgruppskonceptet.⁸⁰ Ramnationen ska svara för koordinering av övningsverksamheten.⁸¹
- Se till att det finns på förhand utpekade strategiska transportresurser.⁸²
- Anmäla stridsgruppen till EU.⁸³ 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. Ramnationen ansvarar för certifiering av hela styrkepaketet.⁸⁴

Regeringen uppdrog åt Försvarsmakten att förbereda det svenska åtagandet som ramnation.⁸⁵ Försvarsmaktens ansvar var således dubbelt. Försvarsmakten

⁷³ Skr. 2007/08:5 s. 5–6.

⁷⁴ EU Battlegroup Preparation Guide, Council of the European Union Military Committee, CCM 12904/1/08, 2008-09-08, s. 10.

⁷⁵ Skr. 2007/08:5, s. 6.

⁷⁶ Skr. 2007/08:5, s. 9.

⁷⁷ European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s. 15.

⁷⁸ EU Battle Group Concept 13618/06 (R/H), 2006-10-05, s. 61-62.

⁷⁹ Skr. 2007/08:5, s. 6.

⁸⁰ Ibid, s. 9.

⁸¹ EU Battlegroup Preparation Guide, Council of the European Union Military Committee, CCM 12904/1/08, 2008-09-08, s. 11.

⁸² EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 11.

⁸³ Ibid, s. 11.

⁸⁴ European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s. 15.

⁸⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarsmakten, s. 10.

skulle dels samordna uppsättande och beredskap för den multinationella stridsgruppen, NBG11, dels producera det svenska styrkebidraget till NBG11.

2.3.3 Förberedelser för att sätta upp en stridsgrupp

Vägledningen, det vill säga EU Battlegroup Preparation Guide, innehåller en generisk tidslinjal som omfattar två år före beredskapsperioden. Det främsta budskapet är att förberedelserna måste starta i tid. Utbildningen upp till kompaninivå bör vara klar senast ett år före beredskapsperiodens start. Förberedelsefasen, det vill säga året närmast före beredskap, ska ägnas åt att samträna ledningskedjan, manöverbataljonen och hela stridsgruppen. Då ska övningarna successivt nå högre nivåer av samträning så att hela styrkan blir samtränad inför certifieringen.⁸⁶

Varje truppbidragande nation ansvarar för att utbilda, öva och certifiera enskilda enheter i styrkan.⁸⁷ Övningsverksamheten ska syfta till att kraven på stridsgruppen uppfylls. För att underlätta interoperabilitet, det vill säga samverkan mellan enheter från olika länder, bör både övningar och certifiering i den utsträckning som det är lämpligt anpassas till Natos snabbinsatskoncept (NRF).⁸⁸ Detta gäller även för till exempel ledning och logistik, det framgår av den manual för stridsgrupper som samarbetsorganisationen Finabel tagit fram.⁸⁹

Strategisk transport, det vill säga transport av styrkan till en flygplats eller hamn i eller i närheten av ett tänkbart insatsområde, behöver planeras och utgå från alla transportmöjligheter (luft, sjö och land), inklusive civila resurser.⁹⁰ Strategisk transport kan inledas redan i ett tidigt skede av beslutsprocessen.⁹¹

⁸⁶ EU Battlegroup Preparation Guide, Council of the European Union Military Committee, CCM 12904/1/08, 2008-09-08, s. 15.

⁸⁷ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 12.

⁸⁸ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 11 och EU Battle Group Concept 13618/06 (R/H), 2006-10-05, s. 39. Se även 12904/1/08, 2008-09-08, s. 17.

⁸⁹ European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s. 34.

⁹⁰ Ibid, s. 54.

⁹¹ Ibid, s. 32.

3 Föreprocessen

Detta kapitel beskriver hur planeringsarbetet organiserades inom Försvarmaktens högkvarter, liksom styrkegenereringsprocessen och Försvarmaktens dialog med regeringen som ledde fram till beslut om styrkans storlek och sammansättning.

3.1 NBGo8 – kritik och erfarenheter

Granskningen tar sin utgångspunkt i den tidigare granskningen av NBGo8. Därför inleds kapitlet med en kort resumé av Riksrevisionens kritik mot regeringen och Försvarmakten. En genomgång görs också av de erfarenheter som regeringen och Försvarmakten redovisat officiellt.

3.1.1 Regeringen

Riksrevisionens kritik

I granskningen av NBGo8 drog Riksrevisionen följande slutsatser med avseende på regeringen:

- NBGo8 anmäldes till EU utan att begränsningar meddelades, trots att stridsgruppen inte var tillräckligt samövad och hade materiella brister.
- Regeringen avstod från att begränsa Försvarmaktens bidrag till NBGo8 eller på något annat sätt styra bidraget i ekonomiska termer.
- Regeringen dröjde med att rapportera till riksdagen om att det svenska bidraget till NBGo8 blev 2 350 personer, vilket var långt utöver det antal som regeringen tidigare angivit både i numerära och ekonomiska termer.
- Särutgiftsmodellen (som infördes 2008) innebär att den faktiska belastningen på statsbudgeten av en insats med NBGo8 inte framgår fullt ut.

Regeringens erfarenhetsredovisning

Regeringen har vid flera tillfällen redovisat erfarenheter från NBGo8. Regeringen poängterar återkommande i budgetpropositionerna att erfarenheterna från NBGo8, särskilt vad gäller kostnadsutvecklingen, kommer att användas för NBGi1.

I budgetpropositionen för år 2009 bedömer regeringen att stridsgruppen (NBGo8) hade vissa förmågebegränsningar, men att dessa brister inte innebar inskränkningar för stridsgruppens möjligheter att lösa uppgifter i enlighet med EU:s stridsgruppskoncept.⁹² Bedömningen gäller bland annat materiel samt förmåga till helikopterburen medicinsk evakuering. Regeringskansliets förklaring till att den svenska delen av NBGo8 växte från 1 100 till 2 350 personer var dels att EU:s stridsgruppskoncept fortsatte att utvecklas under planeringstiden för NBGo8, dels att bidragen från de övriga länderna blev slutgiltigt fastställda. Båda dessa faktorer bidrog till att den svenska personalramen behövde utökas. Regeringskansliet konstaterade att Sverige som ramnation var ansvarigt för att den nordiska stridsgruppen hade de förmågor som krävdes enligt Försvarsmaktens analys av EU:s stridsgruppskoncept.⁹³

Därutöver förmedlar regeringen till riksdagen följande erfarenheter från arbetet med NBGo8:

- Det är viktigt att tidigt identifiera materielbehov och resurser.⁹⁴
- Ramnationsansvaret innebär att höga krav ställs på förmågan att leda och samverka med andra länder under förhållanden som är tidvis svåra och komplicerade.⁹⁵
- Det är viktigt att tidigt bestämma olika styrkebidrag för att stridsgruppen ska kunna samträna.⁹⁶
- Det är viktigt att tidigt planera strategiska och taktiska transporter.⁹⁷
- Det är viktigt att öva deployering (landsättning av trupp) med stridsgruppen.⁹⁸

Erfarenheterna från NBGo8 har också, menar regeringen, haft stor betydelse för omställningen av det svenska försvaret, och när det gäller materielprocessen, för att kunna åstadkomma snabbt tillgängliga och flexibla förband. Regeringen drar slutsatsen att det är viktigt att förbandsproduktionsprocesserna (personal och materiel) innefattar en tydlig ekonomisk styrning.⁹⁹ Regeringen menar att det krävs en förstärkt förmåga för att planera för de krav och kostnader som uppgifter i ett insatsförsvaret medför.

⁹² Prop. 2008/09:1 utg. omr. 6, s. 37.

⁹³ Konstitutionsutskottets granskningsärende 16 – regeringens information till riksdagen om den svenska snabbinsatsstyrkan, (SB2011/1207, 2011-02-24). Regeringskansliets svar på förfrågan från Konstitutionsutskottet, bilaga A1.1.2 till bet. 2010/11:KU20.

⁹⁴ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 6, s. 38.

⁹⁵ Ibid, s. 38.

⁹⁶ Skr. 2010/11:27, s. 9.

⁹⁷ Ibid, s. 9.

⁹⁸ Ibid, s. 9.

⁹⁹ Ibid, s. 9.

Bakgrunden är bland annat att utgifterna för NBGo8 blev avsevärt högre än budgeterat.¹⁰⁰

Regeringen pekar på att man bland annat genom uppföljningsuppdrag till Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret har försökt att försäkra sig om att Försvarmakten fortsätter att förbättra intern styrning och kontroll.¹⁰¹

3.1.2 Försvarmakten

Riksrevisionens kritik

Riksrevisionens huvudsakliga kritik mot Försvarmakten var följande:

- Styrningen var otydlig och kostnadskontrollen bristfällig. Det svenska bidraget till styrkan tilläts att successivt växa från 1 100 till 2 350 soldater. Det fanns varken en övergripande målsättning för styrkan, eller någon ekonomisk planering. De styrande dokumenten togs fram för sent.
- För mycket materiel behovsattes. En stor del av den materiel som planerades för NBGo8 utgjordes av materiel som skulle nyanskaffas. Problemen med materielförsörjningsprocessen innebar att förbanden inte kunde förse med rätt materiel i tid för utbildning och övning. Väsentlig materiel levererades inte förrän en bit in i beredskapsperioden.
- Manöverbataljonen bestod av kompanier från tre olika bataljonstyper. Därutöver var dess möjligheter att samöva begränsade eftersom den var geografiskt utspridd. NBGo8 var inte tillräckligt samövat inför beredskapsperioden.
- Personalförsörjningen genomfördes inte på ett samordnat sätt. Avtalen blev klara sent och vid en insats hade nya avtal behövts för soldaterna.
- Det är oklart om det fanns tillräckliga resurser för transporter. En styrkegenerering hade sannolikt behövts för att transportera styrkan till ett insatsområde.

Försvarmaktens erfarenhetsredovisning

Försvarmakten fick i regleringsbrevet för år 2008 i uppdrag att utvärdera erfarenheter från förberedelser och beredskap för NBGo8. Särskild vikt skulle läggas vid materielförsörjningsprocessen. Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV) skulle redovisa åtgärder inför kommande snabbinsatsstyrkor utifrån erfarenheterna av en forcerad materielförsörjningsprocess under NBGo8. Försvarmakten återrapporterade vid två tillfällen. En första rapport om förberedelserna för NBGo8 lämnades

¹⁰⁰ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 6, s. 38.

¹⁰¹ Skr. 2010/11:101, s. 266.

i februari 2008 och en andra rapport om beredskapsperioden lämnades i november 2008.

I korthet var Försvarsmaktens viktigaste erfarenheter av förberedelserna inför NBGo8 följande:¹⁰²

- Ta tidiga beslut om målsättningar och förmågor – en tydlig tidplan krävs.
- Analysera tidigt åtagandet som ramnation.
- Undvika sena beslut om nya förmågor eller nya materielsystem.

Vid det sistnämnda rapporteringstillfället beskriver Försvarsmakten de problem som man haft med framför allt materielförsörjningen till NBGo8. Försvarsmakten konstaterar att planeringen måste starta i tid, det vill säga tre år före beredskap.¹⁰³ När detta skrevs i november 2008 var materielförsörjningen till NBGu1 redan försenad. Erfarenheterna från NBGo8 omsätts dock inte i någon tydlig redogörelse av vilka åtgärder Försvarsmakten har vidtagit för att förhindra att liknande problem återkommer i produktionen av NBGu1. Att redovisa åtgärder ingick i uppdraget från regeringen¹⁰⁴, men detta saknas i båda rapporterna.

3.1.3 *Sammanfattning av regeringens respektive Försvarsmaktens erfarenheter av NBGo8*

Regeringens erfarenhetsredovisning domineras av vikten av en fungerande ekonomisk styrning. Ett insatsförsvaret med tillgängliga förband innebär att kraven skärps på den ekonomiska planeringen. I övrigt är det få erfarenheter som rör regeringens egen roll i styrningen av NBGo8. Regeringen förmedlar främst Försvarsmaktens erfarenheter.

Tidsaspekten återkommer i Försvarsmaktens återrapportering av erfarenheterna från NBGo8. Försvarsmakten understryker att väl underbyggda beslut måste fattas i tid för att förutsättningar ska skapas för en effektiv förbandsproduktion. Materielbehov måste fastställas tidigt och sedan inte ändras. Nya materielsystem bör undvikas. Försvarsmakten berör dock inte problemen med omfattande kostnadsökningar. Regeringen ber Försvarsmakten att rapportera vilka åtgärder som vidtagits, framför allt avseende materielförsörjningen, för att undvika problem i framtiden. Det framgår dock inte av rapporteringen vilka åtgärder som Försvarsmakten har vidtagit. Förutom den externa återrapporteringen har Försvarsmakten internt tagit fram erfarenhetsrapporter om NBGo8.

¹⁰² Försvarsmaktens budgetunderlag 2009, underbilaga 6.4, HKV 23 383:64128, 2008-02-29, s.2-3.

¹⁰³ Utvärdering av beredskapsperioden för Nordic Battlegroup, HKV H/R 23 383:82405, 2008-11-07, s. 2.

¹⁰⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försvarsmakten.

3.2 Försvarsmaktens interna styrning

3.2.1 *Den politiska styrningen av NBG11 går två vägar*

Det svenska bidraget till NBG11 styrs genom ordinarie kanaler för myndighetsstyrning, det vill säga genom regleringsbrev och genom att Försvarsdepartementet genom så kallade anmodande begär in underlag från Försvarsmakten. När det gäller stridsgruppen som helhet sker styrningen via det nordiska organet för samarbete inom försvarsområdet, NORDCAPS (numera NORDEFECO) och dess politiska kommitté som ger order till den militära nivån.

Sverige åtog sig i oktober 2006 ramnationsansvar för att ta fram och hålla en EU-stridsgrupp i beredskap första halvåret 2011¹⁰⁵. Samarbetet mellan länderna i Nordic Battlegroup baseras på ett samförståndsavtal från 2005.¹⁰⁶ Detta avtal är giltigt även för NBG11.¹⁰⁷

3.2.2 *Ansvarsfördelning i Försvarsmaktens ledning*

Överbefälhavaren (ÖB) är Försvarsmaktens chef och ska leda myndigheten med utgångspunkt i de mål som riksdag och regering fastställt.

Chefen för ledningsstaben (LEDS) är chef för högkvarteret (HKV) 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 som till exempel vapen och fordon.

Produktionsledningen ansvarar för verksamhetsuppdragen (VU) som går ut till samtliga förband, skolor och centrum.

Insatsledningen (INS) ansvarar för att formulera krav inför förbandsproduktion och tar sedan vid där produktionsledningens ansvar slutar. De ansvarar för att genomföra insatser på överbefälhavarens uppdrag. I detta ingår planering, ledning¹⁰⁸ och uppföljning av insatser. I planeringen ingår att upprätta detaljerade målsättningar för förbanden. Målsättningarna fungerar som

¹⁰⁵ Instruktion inför Battlegroup Coordination Conference, Fö 2006/1716/51 löpnr 70, 2006-10-27.

¹⁰⁶ Det ursprungliga avtalet träffades mellan Sverige, Estland, Finland och Norge den 23 maj 2005. Irland anslöt sig år 2007.

¹⁰⁷ Skr. 2010/11:27, s. 3.

¹⁰⁸ En eventuell insats med en EU-stridsgrupp leds genom en av EU angiven kommandokedja.

ritningar för produktionsledningen. Chefen för insatsledningen har också ett bemyndigande att ingå internationella överenskommelser.

Ansvars- och arbetsfördelning inom HKV regleras genom HKV:s arbetsordning.¹⁰⁹

3.2.3 *Försvarsmaktens processer för intern styrning*

Försvarsmaktens verksamhet kan sägas bestå av två kärnprocesser. Den ena handlar om att skapa operativ förmåga och den andra om att använda denna förmåga under insats. Operativ förmåga skapas genom att krigsförband byggs upp, det vill säga organisatoriska enheter med personal som förses med materiel och utbildas för olika militära uppgifter.

Regeringens årliga styrning genom regleringsbrevet omsätts inom Försvarsmakten till uppdrag som i sin tur skapar produkter, vilket i ekonomistyrningstermer är benämningen på krigsförbanden. Styrningskedjan inom Försvarsmakten inleds med att överbefälhavaren fastställer årliga uppdrag (ÖB U) till resultatansvariga chefer i högkvarteret. Dessa konkretiserar i sin tur ÖB U till uppdrag till chefer för förband, skolor och centrum samt till beställningar till stödmyndigheterna. Uppdragen till förband, skolor och centrum fastställs i de årliga verksamhetsuppdragen (VU). Produkter och uppdrag ska sedan följas upp med avseende på kostnader, kvalitet, kvantitet och effekttillskott.¹¹⁰

3.3 Planering av NBG11 inom HKV

3.3.1 *NBG11 ska produceras i linjeorganisationen*

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2008 Försvarsmakten i uppdrag att planera för NBG11.¹¹¹ Samtidigt inledde NBG08 sin beredskapsperiod. Försvarsmaktens erfarenheter av NBG08 visade att det gällde att i ett tidigt skede avgöra stridsgruppens sammansättning och organisation samt fastställa målsättningar. Det gällde vidare att undvika förändringar i materielen eftersom sådana lätt ger upphov till följdproblem. Försvarsmakten konstaterade sammanfattningsvis att produktion av en stridsgrupp ställer höga krav på tydlig ledning och uppföljning.¹¹²

¹⁰⁹ Instruktion med arbetsordning för enheter och processer i Högkvarteret HKV ArbO 2010 inklusive bilagor för enheterna, HKV 09 862:53114, 2010-03-08.

¹¹⁰ Försvarsmaktens ekonomimodell 2009 (H Ek), HKV 23 520:80036, 2008-12-19, s. 2-9.

¹¹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försvarsmakten, s. 14.

¹¹² Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, underbilaga 6.4, HKV 23 383:64128, 2008-02-29, s.2.

Överbefälhavarens uppdrag för år 2008¹¹³ innehöll inget om NBG₁₁, men chefen för ledningsstaben fattade i februari 2008 ett övergripande beslut om hur NBG₁₁ skulle tas fram.¹¹⁴ Beslutet innebar att NBG₁₁ skulle produceras i enlighet med Försvarmaktens linjeorganisation, det vill säga utifrån den ansvars- och arbetsfördelning som gavs av Försvarmaktens respektive högkvarterets arbetsordning.¹¹⁵

Försvarmaktens beslut att inordna produktionen av NBG₁₁ i linjeorganisationen innebar att planeringen av NBG₁₁ behövde samordnas med den årliga cykel med fasta tidpunkter för olika moment som styr Försvarmaktens förbandsproduktion. Det handlade framför allt om att se till att de förband som fått uppdraget att utbilda och öva soldater inför NBG₁₁ skulle få rätt materiel i tid. Ansvar för viktiga moment i planeringen av förbandsproduktionen som till exempel att utforma styrkans sammansättning och formulera målsättningar, finns hos olika enheter inom insatsledningen. Samtidigt måste andra delar av högkvarteret som till exempel delar av produktionsledningen, personalstaben med flera enheter (men även förbanden) kunna bistå Insatsledningen med information vid rätt tillfälle i processen. Normalt sker produktionsplaneringen i en sekventiell och samtidigt iterativ process, där olika delar av högkvarteret bidrar med underlag som sedan utgör en förutsättning för andra delar som tar vid i nästa led. De korta tidsförhållandena som gällde för NBG₁₁ innebar att uppgifter behövde utföras parallellt.

NBG₁₁ var en multinationell styrka och Försvarmakten hade ramnationsansvar. I förhållande till normal förbandsproduktion tillkom därför uppgifter som följde av ramnationsansvaret, som till exempel ledning av styrkan, arrangemang av gemensamma övningar och planering av strategiska transporter. Försvarmakten hade därutöver ett ansvar att samordna de truppbidragande länderna så att förbandsenheterna från respektive land skulle få förutsättningar att kunna verka tillsammans. Således ställdes höga krav på samordning.

3.3.2 *Komplex samordning inom Högkvarteret*

I ledningsstabens övergripande beslut om NBG₁₁ lades ansvaret för att samordna NBG₁₁ hos Insatsledningen och en särskild enhet, NBG PLE (NBG

¹¹³ Överbefälhavarens uppdrag 2008 (ÖB U 08), HKV 23 320:61255, 2007-12-20.

¹¹⁴ C LEDS övergripande beslut avseende arbetet att med att organisera BG 2011, HKV 03 201:63983, 2008-02-22.

¹¹⁵ Försvarmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarmakten (FM ArbO), senaste utgåva FFS 2012:1, 2012-02-10 samt Instruktion med arbetsordning för enheter och processer i Högkvarteret, HKV 09 862:53114, 2010-03-08.

Planning Element)¹¹⁶, inrättades för uppdraget. Enheten fick vidare i uppgift att ta fram en högkvartersgemensam uppföljningsplan för NBG11. Den fick också ansvaret för att leda den koordineringsgrupp för NBG11 som i och med detta beslut tillsattes inom högkvarteret.¹¹⁷ Beslut innebar också att insatschefen utsågs till kravställare för NBG11 i linje med arbetsordningen.

Styrkebefälhavaren för NBG11 blev chef för NBG PLE, men i praktiken leddes enheten av en huvudkoordinator.¹¹⁸ Styrkebefälhavaren gavs mandat att företräda Försvarmakten i dialog med externa aktörer både inom och utom Sverige, inklusive med samarbetsländerna i NBG11. Inget mer sades vid detta tillfälle om hur Försvarmakten skulle hantera ansvaret att som ramnation samordna den multinationella planeringen av stridsgruppen.

Insatsledningen dröjde med att konkretisera ansvar och uppgifter för NBG PLE. Först i juli 2008, det vill säga fem månader efter Ledningsstabens övergripande beslut om hur NBG11 skulle planeras inom högkvarteret, förtydligade insatsledningen att NBG PLE skulle samordna framtagning av ORBAT (styrkesammansättning), kravställningsdokument, utarbetande av olika koncept (logistik och deployering), fastställande av målsättningar och aviseringar (det vill säga klargöra materiel) för svenska förbandsdelar och evaluering av NBG11. NBG PLE skulle även utarbeta insatsplaner.¹¹⁹ Beslutet innebar också att NBG PLE organiserades som en enhet inom insatsledningens insatsstab, det vill säga längre ned i insatsledningens organisation. I beslutet anges också att vissa frågor som ursprungligen lades på koordineringsgruppen skulle föras tillbaka till linjeorganisationen.

Överbefälhavarens uppdrag för året därpå, 2009, innehöll ett uppdrag till insatschefen att fortsätta förbereda för svenskt åtagande som ramnation.¹²⁰ I maj 2009, det vill säga drygt ett år efter det inledande direktivet från ledningsstaben, preciserade ledningsstaben för insatsledningen hur detta skulle ske och vilket ansvar som därmed delegerades till insatschefen.¹²¹

¹¹⁶ Enheten kallades först OHQ 11, men bytte 2009-01-27 genom INSDIR 151/08 namn till NBG PLE.

¹¹⁷ C LEDS övergripande beslut avseende arbetet att med att organisera BG 2011, HKV 03 201:63983, 2008-02-22.

¹¹⁸ PM rörande FM faktagranskning av RIR rapport rörande NBG11, PM, Försvarmakten, 2012-03-21.

¹¹⁹ Organisering av OHQ NBG 2011 vid INS, INSDIR 082/2008, 2008-07-31.

¹²⁰ Överbefälhavarens uppdrag 2009 (ÖB U 09), HKV 23 320:901255, 2008-12-19. s. 7

¹²¹ Uppdrag till C INSATS att med stöd av LEDS STRA, LEDS INT, PROD, MUST och JURS vara Försvarmaktens Framework-nation-ansvarige vid framtagande av NBG11, HKV-uppdrag 150/09, 2009-05-13.

3.3.3 NBG11 skulle utgöra en produkt

Ledningsstabens beslut i februari 2008 om hur planeringen av NBG11 skulle organiseras inom högkvarteret angav också att NBG11 skulle utgöra en produkt inom verksamhetsgrenen Uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap. En avsikt med detta beslut var att utveckla arbetsprocessen med att ta fram förbandsmålsättningar. Ledningsstaben bedömde att det fanns en risk för att tillfälligt sammansatta förband, det vill säga förband där förmågor hämtas från olika typförband, kunde innebära en alltför ambitiös planering i förhållande till de tillgängliga resurserna. I beslutet angavs vidare att ekonomistyrningsmodellen från NBGo8 skulle behållas.

3.3.4 Högkvarterets uppföljningsplan

En högkvarterersgemensam tidplan togs fram av NBG PLE. Tidplanen fastställdes dock inte i direktiv från ledningsstaben eller insatsledningen. Några viktiga hållpunkter i Försvarmaktens planering framgår nedan.

Tabell 1 Tidplan för planeringen av NBG11

Moment	Klart
Styrkegenereringen klar	maj 2008
Första utkast målsättningsdokument (CONOPS)	maj 2008
Logistik-koncept klart	juni 2008
Sista tidpunkt för beställning av ny materiel	juli 2008
ORBAT (styrkeorganisation) fastställd	augusti 2008
Utkast samordnat målsättningsdokument (CONOPS)	september 2008
Underlag till regeringens inriktningsproposition	september 2008
Utrustningslistor för NBG11 klara	december 2008
Förbandens materielfördelning (avisering) inför 2010 fastställd	december 2008

Källa: HKV uppföljningsplan, 2008-09-09.

NBG PLE och koordineringsgruppen hade således ett viktigt uppdrag för att hålla samman arbetet och följa upp högkvarterets gemensamma tidplan. Att styrkegenereringen skulle vara avslutad i juni var avgörande för att organisation och sammansättning av NBG11 skulle kunna beslutas. Detta styrde i sin tur framtagningen av målsättningsdokument, vilket i nästa led var nödvändigt för att klargöra vilken materiel och personal som skulle ingå i NBG11. Styrkegenereringsprocessen beskrivs i nästa avsnitt.

NBG PLE hade ledningsstabens uppdrag att koordinera hela högkvarteret, men de uppfattades som en representant för insatsledningen.¹²² NBG PLE hade också ett ansvar för multinationell samordning genom ordföranderollen i den multinationella koordineringsgruppen för NBG11, NMCG¹²³. NBG PLE hade därmed dubbla roller.¹²⁴

Arbetet med att planera NBG11 påverkades också av att högkvarteret, och framför allt insatsledningen, parallellt arbetade med att ta fram det underlag som regeringen beställt till inriktningspropositionen. Underlaget skulle vara klart i september.¹²⁵

Den högkvartersgemensamma uppföljningen av NBG11 splittrades successivt. Uppföljningen skedde framför allt genom den ordinarie åiterrapporteringen i linjeorganisationen, det vill säga genom återkommande ledningsmöten på olika nivåer inom högkvarteret och Försvarmakten. Insatsledningens erfarenhetsrapport om NBG11 noterar att det verkar som om koordineringsgruppen upplöstes efter årsskiftet 2008/2009.¹²⁶

Uppdraget att producera NBG11 gavs i mars 2009 vidare till produktionschefen. Även ansvaret för koordineringsgruppen följde med. Samtidigt upphävdes ledningsstabens beslut om hur NBG11 skulle samordnas och följas upp inom högkvarteret. Ledningsstaben menade att samordningen inom högkvarteret hade fungerat tillfredsställande. Ledningsstabens beslut saknar en uppföljning av den högkvartersgemensamma tidplanen.¹²⁷

3.4 Organisering och sammansättning av NBG11

3.4.1 *Försvarmakten vill ha samma struktur för NBG11 som för NBGo8*

I början av år 2008 fick Försvarmakten i uppdrag att förbereda ett svenskt bidrag till NBG11 samt att lämna in förslag på möjliga strukturer för stridsgruppen.¹²⁸ Regeringen gav ingen vägledning om önskad storlek. Det fanns ingen hänvisning till EU:s stridsgruppskoncept i regeringens beställning.

¹²² Rapport avseende erfarenheter från NBG11, bilaga 2, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 1.

¹²³ NMCG står för NORDCAPS Military Co-ordination Group, dvs. koordineringsgruppen för militära frågor inom det nordiska samarbetsorganet NORDCAPS. NORDCAPS står för Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support och är en organisation för nordiskt samarbete för fredsfrämjande insatser

¹²⁴ Intervju med företrädare för Försvarmakten (2011-04-19).

¹²⁵ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, bilaga 1, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 8.

¹²⁶ Ibid, s. 10.

¹²⁷ Uppdrag till PROD att med stöd av övriga ledningar och staber inom Högkvarteret att producera NBG11, HKV-uppdrag 043/09, 2009-03-02.

¹²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försvarmakten, s. 14 och 34.

Försvarsmakten konstaterade att stridsgruppskonceptet inte förändrats sedan NBGo8 och därför föreslog man att NBG11 skulle få samma organisation som NBGo8. Erfarenheterna från NBGo8 visade att skyttekompanierna i manöverbataljonen borde få en lättare konfiguration (styrkesammansättning), det vill säga utan stridsfordon, för att kunna transporteras i taktiskt transportflyg (C-130). Försvarsmakten diskuterar också att utöka NBG11 i förhållande till NBGo8 med 300–400 personer, framför allt inom manöverbataljonen. Svårigheter med ledning av styrkan och ökade kostnader talade dock emot, menade Försvarsmakten.¹²⁹

Analysen från NBGo8 visade också att manöverbataljonen bör vara svensk.¹³⁰ Försvarsmakten förde fram två alternativ för manöverbataljonen. I det första alternativet var manöverbataljonens tre kompanier av samma typ (lätta mekaniserade skyttekompanier)¹³¹. En manöverbataljon med kompanier av samma typ är lättare att leda, menade Försvarsmakten. Det andra alternativet innehöll tre olika kompanier; ett lätt mekaniserat skyttekompani, ett lätt kompani från luftburen bataljon samt ett amfibiskt skyttekompani. Fördelen med detta alternativ var, enligt Försvarsmakten, dels att det innebar möjlighet till luftburna operationer, dels att det skulle öka Försvarsmaktens förmåga till samordning mellan arméförband och marinförband. Alternativet innebar en större förmågebredd. Nackdelen med detta alternativ var att det ställer högre krav på ledning samt att fordonsparken ger ett sämre skydd jämfört med det första alternativet. Det skulle vidare vara svårare att vid behov i en insats tillföra stridsfordonskompani. Försvarsmakten tog inte ställning mellan alternativen.¹³² Stödresurser, så kallade "enablers", skulle tillföras efter behov vid en insats. Exempel på sådana var taktisk flygtransport, flygplatsenhet, stridsflyg, granatkastarkompani, luftvärn, med mera.¹³³

Försvarsmakten understryker att det är först efter det att styrkegenereringen är avslutad som det står klart vilka delar som Sverige som ramnation måste bidra med.¹³⁴ Inga ekonomiska begränsningar antogs föreligga om "färdiga" förband med befintlig materiel skulle användas.¹³⁵ Materielmässigt utgick Försvarsmakten från att de lätta splitterskyddade fordon som köpts in till NBGo8 skulle kunna användas även för NBG11. Därutöver skulle förbandet förses med bandvagn 309 samt ett antal fordon av typ personterrängbil 6 (Galten) som enligt materielplanen skulle levereras

¹²⁹ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, underbilaga 6.5, HKV 23 383:64128, 2008-02-29, s. 3.

¹³⁰ Ibid, s. 4.

¹³¹ Skyttekompanier med bandvagn 309 ur Mekbat 09. "Mekbat 09" är beteckningen för en viss bataljonstyp i insatsorganisation 2009.

¹³² Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, underbilaga 6.5, HKV 23 383:64128, 2008-02-29, s. 6.

¹³³ Ibid, s. 8.

¹³⁴ Ibid, s. 4.

¹³⁵ Ibid, s. 5.

2009–2010. Försvarsmakten bedömde dock att det fanns en risk för att inte tillräckligt många fordon skulle hinna levereras i tid till alla enheter för de första två terminerna av förbandsutbildning.¹³⁶ Inga andra aspekter på materielförsörjningen till NBG11 redovisades.

Försvarsmakten uppgav också att samtliga delar i NBG11 skulle ha tio dagars beredskap.¹³⁷ Man utgick vidare från att pågående insatser inte skulle konkurrera med produktionen av NBG11.¹³⁸

3.4.2 Försvarsmaktens ekonomi i obalans

Våren 2008 var Försvarsmaktens ekonomi i obalans, bland annat på grund av NBG08 som då stod i beredskap. Regeringen besvarade Försvarsmaktens initiala förslag om bibehållen numerär för NBG11 med att be Försvarsmakten redovisa tre alternativ baserade på ett svenskt bidrag om 1200, 1600 respektive 2000 personer.¹³⁹

Försvarsmakten återkom i det kompletterande budgetunderlaget som lämnades i maj 2008. Samtliga förslag till utformning av NBG11 byggde på en bedömd nivå om cirka 550 soldater från andra nationer. Försvarsmakten utgick då från att styrkegenereringsprocessen skulle vara avslutad i juni 2008 och att slutlig organisation för NBG11 då skulle kunna fastställas. Alternativet med 2 000 svenska soldater innebar en marginellt förändrad organisation jämfört med NBG 2008. Detta alternativ hade i grunden samma förmåga som NBG 2008 att lösa uppgifter i samtliga konfliktnivåer, menade Försvarsmakten.¹⁴⁰

När det gäller det mest begränsade alternativet (1200 soldater) menade Försvarsmakten att man med denna utformning av stridsgruppen enbart skulle kunna lösa uppgifter vid låga konfliktnivåer. Alternativet innebar, enligt Försvarsmakten, att Sverige inte skulle kunna ta ett ansvar som ramnation.¹⁴¹

Alternativet med 1 600 svenska soldater och sjömän utgick från alternativet med 2000 svenska soldater, men eftersom luftvärnsförband, ISTAR-enhet och CIMIC-enhet reducerats eller tagits bort minskade den operativa förmågan. Detta gällde främst vid lösandet av uppgifter inom ramen för scenarierna ”Separation of Parties by Force” och ”Conflict Prevention i högre hotnivåer”.¹⁴²

¹³⁶ Ibid, s. 5.

¹³⁷ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, bilaga 4, HKV 23 383:64128, 2008-02-29, s. 19.

¹³⁸ Ibid, s. 21.

¹³⁹ Anvisningar för verksamhetens genomförande under 2008 samt planeringsanvisningar för komplettering av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, regeringsbeslut Fö2007/2616/MIL (delvis) Fö2008/638/MIL (delvis) Fö2008/170/SI, 2008-04-10, s. 5.

¹⁴⁰ Försvarsmaktens kompletteringar till budgetunderlaget för 2009, bilaga 1, HKV 23 383:68992, 2008-05-15, s. 14.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

3.4.3 *Utdragen dialog mellan regeringen och Försvarmakten*

Dialogen mellan regeringen och Försvarmakten fortsatte i och med att Försvarmakten i juni fick i uppdrag att återkomma med en fördjupad redovisning av alternativet med 1 600 svenskar. Försvarmaktens redovisning skulle utgå från att de svenska delarna av NBG11 skulle sättas samman av typförband från insatsorganisationen. Eventuella begränsningar i stridsgruppens förmåga i förhållande till EU:s stridsgruppskoncept skulle redovisas, liksom en kostnadskalkyl över förbandsenheterna i NBG11. Därutöver skulle Försvarmakten beräkna ”merkostnader för att uppnå full effekt i förhållande till stridsgruppskonceptet”.¹⁴³ Försvarmakten besvarade anmodan i september 2008.

Försvarmakten menade att det skulle innebära stora svårigheter att implementera vunna erfarenheter från NBG08 om det svenska bidraget begränsades till 1 600 personer. Förbandsklossarna i NBG11-strukturen måste i detta alternativ reduceras, med brister i bland annat skyddsförmåga och eldkraft som följd. Detta alternativ skulle vidare innebära att manöverbataljonen blev multinationell. Ett finskt amfibieskyttekompani skulle inkluderas, vilket skulle vara ett avsteg från den grundläggande principen att stridsenheter ska ha samma nationalitet.¹⁴⁴ Försvarmakten baserade svaret på ett bidrag på 420 personer från de övriga länderna.¹⁴⁵ Försvarmakten lämnade i sitt svar flera förslag på förmågeförstärkningar som man menade behövdes för att uppnå krav enligt stridsgruppskonceptet, både markoperativa och luftoperativa förmågor och i förslaget diskuterar Försvarmakten en ökning av styrkan med 600 svenskar.¹⁴⁶ Försvarmaktens bifogade ekonomiska kostnadsuppskattning behandlas i nästa avsnitt.

Försvarmakten menade att de operativa begränsningar som redovisades kunde, förutom genom svenska förmågeförstärkningar, hanteras genom att ta i anspråk förband anmälda till EU:s styrkeregister eller genom en förnyad förhandling på politisk nivå med de övriga länderna i NBG11.¹⁴⁷

3.4.4 *Styrkegenereringen blir sen*

Parallellt med dialogen mellan regeringen och Försvarmakten om storleken på det svenska bidraget pågick styrkegenereringen. Styrkegenereringen initierades genom att Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) via den

¹⁴³ Svar på ”Anmodan om ytterligare information avseende utformning av NBG11”, Försvarmakten, H/R 01 800:82185, 2008-09-30, s. 1–2.

¹⁴⁴ Ibid, s. 3.

¹⁴⁵ Ibid, s. 9.

¹⁴⁶ Ibid, s. 4.

¹⁴⁷ Ibid, s. 8.

politiska nivån i NORDCAPS i mitten av mars gav den militära nivån i uppdrag att sätta samman ett första förslag till styrkepaket. Detta skulle redovisas en månad senare.¹⁴⁸ I den första fasen av styrkegenereringen avstod Försvarsmakten från att precisera ett svenskt bidrag ("there are no fixed Swedish contributions")¹⁴⁹ och gav istället de övriga bidragarländerna möjlighet att ta initiativ till vilka förmågor de ville bidra med.¹⁵⁰ Enligt Försvarsmaktens planering skulle stridsgruppens sammansättning (ORBAT) vara fastställd i juni. Men de övriga truppbidragande länderna var initialt ovilliga att göra några bindande åtaganden¹⁵¹ och i slutet av juni gav Regeringskansliet de övriga truppbidragande länderna respit till i december 2008.¹⁵² Detta finns dock inte dokumenterat hos Försvarsdepartementet.¹⁵³ De första buden från de övriga länderna inkom först i augusti 2008.¹⁵⁴ Styrkegenereringen avslutades i december. När styrkegenereringsprocessen försenades påverkades arbetet med att utveckla det svenska styrkebidraget. Kravställningarna för förbandet kunde inte färdigställas. Detta innebar att det inte fanns tillräckliga förutsättningar för att i tid precisera vilken materiel som skulle tilldelas NBG11.

3.4.5 Regeringen fastställer ett tak för NBG11 till 1 600 svenskar

I regleringsbrevet för år 2009 som beslutades i december 2008 fick Försvarsmakten det formella uppdraget att sätta upp en stridsgrupp. Det skulle ekonomiskt motsvara det alternativ om 1 600 personer som Försvarsmakten redovisat i maj 2008. Regeringen ville samtidigt ha ytterligare information och Försvarsmakten uppdrogs att återrapportera ett förslag på detaljerad struktur på det svenska bidraget.¹⁵⁵ Försvarsmaktens kostnader för förberedelserna begränsades till högst 42 miljoner kronor.¹⁵⁶

Regeringen menar att NBG11 visserligen var mindre och lättare än NBG08, men att detta inte innebär att man gjort avkall på avgörande förmåga.¹⁵⁷

¹⁴⁸ NORDCAPS Steering Group (NBG Format) 19th of March Decision Sheet, Regeringskansliet (Ministry of Defence), 2008-03-19.

¹⁴⁹ NMCG (NBG-format) answer to NSG (NBG-format), Protocol, NORDCAPS, 2008-04-18. Innebörden av uttrycket är att det svenska styrkebidraget inte var fastställt på förhand.

¹⁵⁰ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, bilaga 2, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 8.

¹⁵¹ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, bilaga 2, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 8.

¹⁵² Svar på "Anmodan om ytterligare information avseende utformning av NBG11", Försvarsmakten, H/R 01 800:82185, 2008-09-30 bilaga 1, s. 6.

¹⁵³ Försvarsdepartementets redovisning av synpunkter på Riksrevisionens utkast för faktagranskning vid möte 2012-04-20.

¹⁵⁴ Svar på "Anmodan om ytterligare information avseende utformning av NBG11", Försvarsmakten, H/R 01 800:82185, 2008-09-30 bilaga 1, s. 6.

¹⁵⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarsmakten, s 10.

¹⁵⁶ Ibid, s. 32.

¹⁵⁷ Skr. 2010/11:27, s. 9.

Regeringen angav i regleringsbrevet för år 2010 att NBG11 skulle sättas samman av "ordinarie förband ur insatsorganisationen".¹⁵⁸ Regeringens avsikt var bland annat att se till att NBG11 skulle bli en integrerad del av Försvarsmaktens förändringsprocess och utveckling mot insatsorganisation 2014.¹⁵⁹

3.4.6 Styrkans slutliga utformning

Försvarsmaktens preliminära bedömning i samband med att NBG11 fått sin i princip slutgiltiga sammansättning i februari 2009, var att NBG11 i huvudsak svarade mot stridsgruppskonceptet, men med förmågebrister avseende helikopter, Medevac (medicinsk evakuering), taktiska transporter, bevakningsförband samt tyngre beväpning.¹⁶⁰ Luftresurserna utgjordes av en så kallad Expeditionary Air Wing (EAW). Nedskalningen påverkade i huvudsak uthålligheten (definitionen för uthållighet är i vilken utsträckning som man över tid klarar att upprätthålla en viss uppgift dygnet runt). Att ha en förmåga prioriterades framför uthållighet.¹⁶¹ Efter ovanstående bedömning gjorde Försvarsmakten vissa justeringar i styrkans sammansättning för att motverka en del av de redovisade förmågebristerna. Bland annat tillkom ett bidrag från Kroatien om två helikoptrar med medicinsk evakueringsförmåga.

Totalt sett bestod NBG11 i sin slutliga version av 2 221 personer varav det svenska bidraget utgjordes av 1 646 personer. Övriga länder bidrog följaktligen med 575 personer. För att beskriva förbandet utnyttjas ORBAT version 1.7¹⁶² som beslutades den 28 mars 2011.¹⁶³

Den multinationella och lättmekaniserade manöverbataljonen bestod av cirka 750 soldater. Vilka kompanier som ingick i manöverbataljonen, liksom vilka förmågor som bildade stridsgruppens förstärkningsenheter, framgår av bilden nedan. För ledningen av stridsgruppen fanns en multinationell styrkestab med stöd av ett ledningsförband från Sverige. Staben och ledningsförbandet bildade styrkehögkvarteret, (FHQ). De utländska enheterna var, förutom ett finländskt amfibiskt skyttekompani som ingick i manöverbataljonen, ett irländskt underrättelse- och spaningskompani, en estnisk vaktpluton (för styrkehögkvarteret) och en norsk CBRN-enhet¹⁶⁴. Multinationella enheter

¹⁵⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försvarsmakten, s. 4.

¹⁵⁹ Svar på frågor från Riksrevisionen avseende NBG 2011, promemoria, Försvarsdepartementet, 2012-01-11.

¹⁶⁰ Budgetunderlag 2010, BU10/SR underbilaga 7.1, HKV 23 383:53085, 2009-02-26, s. 4.

¹⁶¹ Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-05-16).

¹⁶² Beslut avseende Nordic Battle Group 2011, ORBAT 1.7, HKV 02 300:55910, 2011-03-28.

¹⁶³ Notera att beslutsdatum för ORBAT 1.7 är 2011-03-28, dvs. mitt i beredningsperioden. Detta kan hänföras till att det kroatiska bidraget (Medevac-helikoptrar) kom in sent i processen.

¹⁶⁴ CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära stridsmedel.

var, förutom styrkehögkvarteret, även militärpolisenheter och en enhet för geografisk information. Enligt ett bilateralt avtal mellan Sverige och Kroatien, skulle Kroatien vid en insats bidra med två helikoptrar med medicinsk evakueringsförmåga.

Figur 1 NBG11

NBG högkvarter, styrkehögkvarter (FHQ) med stabskompani				
SNABBINSATSSTYRKAN				
Manöverbataljon	Logistikbataljon	ISTAR-Under rättelseenhet	Självständiga enheter	Expeditionary Air Wing – Flygenhet
Lednings- och understödskompani	Logistik	Underrättelse målinhämtning	MOVCON Kontroll av fordonsrörelser	Hercules C-130 transporter
Skyttekompani Bandvagn 309	Sjukvård	Spaningskompani	Militärpolis	Helikopterstöd Trupp/materiel/sjukvård
Skyttekompani PAS1-vagnar (SISU)	Geografisk support		Ingenjörskompani	Luftunderstöd JAS 39
Luftburen skvadron Ptgb 6	Forward air control Leder flygunderstöd		Civilmilitärt samarbete	APOD-flygplatsenhet Anlägger taktisk flygplats
Trosskompani			CBRN Kemiska, biologiska m.m uppgifter	
			NSE National Support Element	
			SPOD Lastning och lossning av fartyg, minröjare, dykare	

Källa: Försvarmakten

3.5 Ekonomisk planering av NBG11

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av produktionen av den förra stridsgruppen, NBGo8, att denna blev kostsam. Det fanns därför anledning för Försvarsmakten att säkerställa en kostnadseffektiv produktion av NBG11.

Försvarsmaktens första förslag till regeringen om en möjlig struktur för NBG11 innehåller inga uppgifter om kostnader.¹⁶⁵

Däremot fanns det en kostnadsuppskattning i det anmodanssvar som Försvarsmakten lämnade till regeringen i slutet av september 2008. Uppskattningen baserades på utfallet för NBGo8.

Tabell 2 Försvarsmaktens kostnadskalkyl för NBG11

	År 2010	År 2011
Personalkostnader, löner (beredskapssoldater)	227 647	223 400
Övningsberoende kostnader, övningsdygn, övertid mm	66 430	15 305
Övriga rörliga beredskapstillägg	13 212	84 653
Traktamenten och tillägg	12 872	8 765
Resor och logikostnader	19 677	7 801
Vaccinationer	6 245	
Ammunition	34 130	21 081
Stödkostnader från FMLOG (transporter, övningsmateriel mm)	46 817	20 605
Övrigt (fria hemresor)	58 250	48 150
Riksrevisionens summering	485 280	429 760
Summa enligt anmodanssvaret	485 280	484 727
Differens	0	-54 967

Källa: Svar på "Anmodan om ytterligare information avseende utformning av NBG11", Försvarsmakten, H/R 01 800:82185, 2008-09-30 bilaga 1, s.11–12.

¹⁶⁵ Budgetunderlag 2009, underbilaga 6.5, HKV 23 383:64128, 2008-02-29. Under rubriken "Ekonomi" på sidan 5 sägs: "Inga begränsningar om principen 'färdiga/riktiga' förband används i stället för att skapa nya enheter och anskaffa ny materiel."

Försvarsmakten uppgav att de totala kostnaderna för NBG11 uppskattades till 485 miljoner kronor per år för åren 2010–2011. Men Riksrevisionens kontrollräkning visar att Försvarsmaktens summering av kostnaderna för år 2011 inte stämde. Summan var istället 430 miljoner kronor, det vill säga 55 miljoner kronor lägre än vad Försvarsmakten uppgivit. De budgeterade kostnaderna skulle belasta förbandsanslaget. Vidare fanns inget ekonomiskt planeringsunderlag för NBG08 att utgå från.

Inga ytterligare kostnadsuppskattningar fanns i budgetunderlaget för år 2010 där Försvarsmakten kompletterade informationen till regeringen om hur NBG11 skulle organiseras.¹⁶⁶

HKV-direktivet¹⁶⁷ om hur arbetet skulle organiseras inom högkvarteret upphävdes i februari 2009 och ersattes av nya direktiv.¹⁶⁸ I samband med detta uppskattades kostnaden för NBG11 till 450 miljoner kronor per år för åren 2010 och 2011.¹⁶⁹ I de nya direktiven för NBG11 ges chefen för produktionsledningen i uppdrag att ta fram en ”detaljerad produktgruppskalkyl för ekonomisk uppföljning av NBG11”.¹⁷⁰ Riksrevisionen har dock under granskningen inte kunnat finna vare sig detta underlag, något underlag för beräkningarna som redovisas i tabellen ovan eller något annat ekonomiskt planeringsunderlag för NBG11. I förbandsmålsättningarna, det vill säga Requirement Specifications, saknas referenser till ekonomiska kalkyler.¹⁷¹ Beslutet att NBG11 skulle utgöra en ”produkt” genomfördes aldrig, eftersom detta stred mot strukturen i det nya verksamhetsstödssystemet, Prio.¹⁷²

I verksamhetsuppdraget för år 2010 till förbanden påpekade produktionsledningen att en koncernkod hade inrättats för att göra det möjligt att följa upp kostnader och intäkter för uppbyggnad och vidmakthållande av NBG11.¹⁷³ Därutöver fick förbanden direkta anvisningar att budgetera för vissa planeringsaktiviteter förknippade med NBG11. Förbanden fick dock inga samlade instruktioner att budgetera för kostnaderna för NBG11.

¹⁶⁶ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010, underbilaga 7.1, HKV 23 383:53085, 2009-02-26.

¹⁶⁷ C LEDES övergripande beslut avseende arbetet att med att organisera BG 2011, HKV 03 201:63983, 2008-02-22.

¹⁶⁸ Uppdrag till PROD att med stöd av övriga ledningar och staber i Högkvarteret att producera NBG11, HKV-uppdrag 043/09, 2009-03-02.

¹⁶⁹ Uppdrag att förbereda och genomföra redovisning avseende arbetsläge NBG11, intern presentation från PROD vid C LEDES chefsmöte, 2009-02-03.

¹⁷⁰ Uppdrag till PROD att med stöd av övriga ledningar och staber i Högkvarteret producera NBG11, HKV uppdrag 043/09, 2009-03-02.

¹⁷¹ Requirement Specifications NBG11, NORDCAPS, 2010-01-18.

¹⁷² Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-08-31).

¹⁷³ Verksamhetsuppdrag för 2010 och (prel) 2011 samt inriktning av verksamheten för 2012, Planering och budgetering, Uppslag 5.1 Position 3, HKV 23 250:67331, 2009-12-09, s. 20.

Inte heller fick de några särskilda instruktioner för vilka kostnadsslag som skulle koncernmärkas. För övningar förknippade med NBG₁₁ inrättades särskilda koncernkoder. Inga kostnader hade budgeterats för NBG₁₁ tidigare år. Således fanns begränsade förutsättningar att följa upp de totala kostnaderna.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen kan konstatera att både regeringen och Försvarmakten har redovisat ett antal erfarenheter från NBG₀₈. I viss utsträckning överensstämmer erfarenheterna med den kritik som Riksrevisionen lämnade i granskningen av NBG₀₈. Följande övergripande erfarenheter har redovisats:

- Regeringen understryker vikten av tydlig ekonomisk styrning i sin redovisning av erfarenheterna från NBG₀₈.
- Försvarmaktens huvudsakliga erfarenhet handlar om de korta ledtiderna och att beslut måste fattas i tid för att styrkan ska hinna bli klar. Vidare berör Försvarmakten problemen med materielförsörjningen.

Riksrevisionen noterar att Försvarmakten avstår från att tydliggöra vilka åtgärder man vidtagit för att komma till rätta med problemen med materielförsörjningen, trots att Försvarmakten hade i uppdrag av regeringen att rapportera vilka åtgärder man vidtagit. Vidare berör inte Försvarmakten i sin rapportering problemen med kostnadsökningarna som NBG₀₈ bidrog till.

Men en erfarenhet som Försvarmakten drog av NBG₀₈ var att det krävdes en tydlig resursstyrning av stridsgruppen. Varje myndighet har enligt myndighetsförordningen ansvar för att ha ekonomistyrning som underlättar en effektiv resurshushållning. Riksrevisionen noterar dock att ledningsstabens beslut att NBG₁₁ skulle bli en produkt i enlighet med Försvarmaktens ekonomistyrningsmodell aldrig fullföljdes. Riksrevisionen har enbart funnit en grov kalkyl som planeringsunderlag för NBG₁₁.

NBG₁₁ styrdes delvis via den kedja av riktlinjer på olika nivåer som ges av Försvarmaktens modell för årlig verksamhetsstyrning. Högkvarterets ordinarie linjeorganisation var basen för hur den viktiga initiala planeringen av NBG₁₁ skulle genomföras. Riksrevisionen konstaterar att ledningsstabens överlät samordningsansvar och tidplan till en underordnad enhet inom insatsledningen. Riksrevisionen bedömer att detta medförde att uppföljningen försvagades.

Riksrevisionen noterar att Försvarmakten efter NBG₀₈ förde fram att det var viktigt att tidigt analysera ramnationsansvaret. Men enligt Riksrevisionens bedömning var det inte tillräckligt tydligt hur olika ömsesidigt beroende delar av planeringen av NBG₁₁ skulle koordineras, framför allt vad gäller de delar

som innefattade Försvarsmaktens ansvar som ramnation. Ledningsstaben respektive insatsledningen preciserade ansvaret alltför sent.

Regeringen har ansvar för att ge tydliga uppdrag till underordnade myndigheter. Riksrevisionen konstaterar att uppdraget till Försvarsmakten från regeringen att förbereda NBGu gavs inledningsvis utan ramstyrning. Efter ett år av omfattande dialog fastställde regeringen formellt storleken på det svenska bidraget till 1 600 personer.

Styrkegenereringen skulle ha varit klar i maj 2008, men slutfördes först i december. Försvarsmakten inledde styrkegenereringen utan att ha preciserat det svenska bidraget. Regeringskansliet gav de övriga länderna ett halvårs respit, men dokumentation saknas hos Försvarsdepartementet. Riksrevisionen konstaterar att styrkegenereringsprocessen försenades.

NBGu bestod i sin slutgiltiga version av 2 221 personer. Det svenska bidraget uppgick till 1 646 personer. NBGo8 bestod av 2 800 personer, varav 2 350 svenskar. Sammansättningen av NBGu innebar enligt Försvarsmakten att förmågebredd prioriterades framför uthållighet. Försvarsmakten uppgav i februari 2009 att styrkan hade brister vad gäller helikopter, medevac (medicinsk evakuering), taktiska transporter, bevakningsförband och tyngre beväpning. Försvarsmakten menade att erfarenheterna från NBGo8 visade att manöverbataljonen borde bestå av svenska förband, men trots detta inkluderades ett finländskt kompani. Vissa brister motverkades genom justeringar i styrkan. Två kroatiska helikoptrar tillkom.

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten tog en medveten risk i materielförsörjningen när man planerade att förse NBGu med nya fordon som eventuellt inte skulle hinna levereras i tid för förbandsutbildning.

4 Planering

En avgörande förutsättning för att stridsgruppen ska kunna bli färdig i tid är att förbandets målsättning och struktur fastställs i ett tidigt skede. Detta var också en väsentlig erfarenhet från NBGo8. Förbandets målsättningar som beskriver kravbilderna är en utgångspunkt för att avgöra vilken materiel och personal som ska finnas i förbandet. Kapitlet beskriver vilka målsättningar förbandet hade. Därefter följer avsnitt om materielförsörjning, personalrekrytering samt planering av utbildning, övning och evaluering. NBGu var en multinationell styrka. Kapitlet inleds därför med ett avsnitt om hur Försvarmakten hanterade ramnationsansvaret, inklusive framtagande av viktiga styrdokument och uppbyggnaden av det multinationella styrkehögkvarteret.

4.1 Multinationell planering och organisering

Sverige hade som ramnation ansvaret för att koordinera utvecklingen av NBGu ur ett multinationellt perspektiv. Ansvaret innefattar styrkegenerering, samordning mellan de truppbidragande länderna och kontakter med EU:s militära kommitté. Även om respektive nation var ansvarig för sina truppbidrag behövdes samordning genom fastställande av gemensamma standarder och koncept för följande områden: målsättningar och ledning, sambandssystem, logistik, deployering (landsättning av trupp), utbildning och övning samt underrättelse. Området utbildning och övning inkluderade även evaluering och uppföljning. Samordningen skedde genom den militära kommittén inom det multinationella samarbetsorganet NORDCAPS samt genom att ett antal arbetsgrupper inrättades för de olika sakområdena. De olika truppbidragande länderna fick möjlighet att ingå i arbetsgrupperna. Flertalet arbetsgrupper hade i uppgift att producera utkast till styrdokument inom sina respektive sakområden. Utkasten skulle vara klara i maj 2009. Resultatet av arbetsgruppernas arbete dokumenterades också i så kallade tekniska överenskommelser (Technical Arrangements, TA) mellan länderna. Det var sedan respektive lands ansvar att fullfölja överenskommelserna i produktion av förbandsdelarna och sedan under beredskap. NBG Roadmap var det övergripande planeringsdokumentet. NBG Roadmap utvecklades successivt, men den slutgiltiga versionen var klar först i december 2009.¹⁷⁴ En första version av NBG Roadmap presenterades i april 2009.¹⁷⁵

¹⁷⁴ NBG Roadmap, NORDCAPS, Försvarmaktens beteckning 03 600:67988, 2009-12-01.

¹⁷⁵ Minutes of NMCG (NBG-format) Meeting 15 April 2009, NORDCAPS, s. 4.

För att underlätta samordningen mellan den nationella planeringen och planeringen på multinationell nivå leddes arbetsgrupperna av chefer som hade motsvarande ansvar på insatsledningen i högkvarteret. Ett protokoll från ett möte i november 2008 i den militära kommittén inom NORDCAPS visar att ordförandena för arbetsgrupperna, med undantag för underrättelse och deployering, var namngivna vid denna tidpunkt.¹⁷⁶ Men först i maj 2009 gav ledningsstaben uppdraget till insatsledningen att vara ramnationsansvarig. Uppdraget innefattade bland annat att utöva ordförandeskapet i de multinationella arbetsgrupperna.¹⁷⁷

Koncept

För att leda den operativa verksamheten inom NBG11 och styra hur den ska fungera krävs olika koncept. Det finns koncept för ledning, deployering (landsättning av styrkan), logistik och bas (hur man ska gruppera i ett område för att spara resurser). Det är ramnationens ansvar att ta fram koncepten. Koncepten är ömsesidigt beroende av varandra. Förändringar i materielen kan leda till att logistikkonceptet behöver förändras vilket i sin tur kräver att deployeringskonceptet förändras etc.

Logistikkonceptet är centralt. Det beskriver hur styrkan ska försörjas med förnödenheter, hur sjukvårdskedjan ska organiseras samt hur styrkan ska förflyttas på plats i insatsområdet. Enligt den högkvarterersgemensamma tidplanen skulle ett utkast till logistikkoncept ha varit klart i juni 2008. Samtidigt skulle logistikkonceptet samordnas multinationellt och enligt NBG Roadmap skulle ett utkast vara klart i maj 2009.¹⁷⁸ Framtagandet försenades och först sommaren 2009 var utkastet klart.¹⁷⁹ Logistikkonceptet fastställdes på den multinationella nivån i januari 2010.¹⁸⁰

Ramnationens koordineringsinstruktion

Nordic Lion¹⁸¹ är ramnationen Sveriges övergripande koordineringsinstruktion till de truppbidragande länderna. Den ger nödvändiga anvisningar för till exempel hur materielen ska packas och skickas. Utifrån planen Nordic Lion gör alla truppbidragande länder planer som anger hur respektive nation ska

¹⁷⁶ Minutes of NMCG (NBG-format) Meeting 20 November 2008, NORDCAPS, s. 4.

¹⁷⁷ Uppdrag till C INSATS att med stöd av LEDS STRA, LEDS INT, PROD, MUST och JURIS vara Försvarmaktens Framework-nation-ansvarige vid framtagandet av NBG11, HKV-uppdrag 150/09, 2009-05-13.

¹⁷⁸ NBG Roadmap version 1.0, NORDCAPS, Försvarmaktens beteckning 03 600:67988, 2009-12-01, s. 12.

¹⁷⁹ Nordic Battlegroup Logistic concept, Appendix 2 to Annex R to CONOPS NBG11, Draft 0.96, HKV 23 100:60109, 2009-06-25.

¹⁸⁰ Logistic Concept, Annex R to Requirement Specifications NBG11, NORDCAPS, 2010-01-14.

¹⁸¹ Coordinating Instructions (OPLAN) Nordic Lion, HKV H/C 01 800:82727, 2010-12-08.

stödja sina förbandsdelar och NBG11 som helhet. Den svenska planen kallas Svea¹⁸² och anger ansvarsförhållanden inom HKV vid insats, instruktioner för packning av materiel och så vidare. Planerna Nordic Lion respektive Svea fastställdes i december 2010.

4.1.1 Styrkehögkvarteret

Styrkehögkvarteret (FHQ)¹⁸³ inrättades sommaren 2008 genom ett beslut i NORDCAPS.¹⁸⁴ Styrkehögkvarteret utgör den högsta operativa ledningen i insatsområdet och är styrkebefälhavarens stab. Inledningsvis var det placerat på insatsledningen innan den multinationella staben blev fullt bemannad och det lokaliserades i Enköping. Förutom att utbilda och öva de officerare som ingick i FHQ, hade man också till uppgift att stödja stridsgruppen vid övningar och att planera för insats.

FHQ var en multinationell stab som bestod av officerare från alla truppbidragande länder.¹⁸⁵ Bemanningen av FHQ skulle enligt överenskommelse på den multinationella nivån ha fastställts under det första kvartalet 2009.¹⁸⁶ Starten av FHQ försenades dock eftersom rekryteringen av svenska officerare drog ut på tiden.¹⁸⁷ Problemen beskrivs närmare under avsnitt 4.4.4 om personalförsörjning längre fram. Alla truppbidragande länder utom Sverige levde upp till sina åtaganden för bemanning av FHQ.¹⁸⁸

Det faktum att flera centrala styrdokument försenades försämrade möjligheterna för det multinationella perspektivet, representerat av styrkehögkvarteret, att påverka utgivandet av verksamhetsuppdrag i Försvarmaktens ordinarie organisation, till exempel rörande utbildning och övningar. Styrkehögkvarteret och förbanden hade ett ömsesidigt behov av att stödja varandra vid utbildning och övning, men koordineringen av detta försvårades.¹⁸⁹

¹⁸² OPLAN SVEA, HKV H/S 01800:82727, 2010-12-08.

¹⁸³ I förhållande till NATO:s definition (Combined Joint Task Force) är det ett begränsat styrkehögkvarter eftersom vissa delar saknas.

¹⁸⁴ NBG11 (F)HQ Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, LedR 03 600:800040, 2011-06-30, s. 12.

¹⁸⁵ NBG11 (F)HQ Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Annex C, LedR 03 600:800040, 2011-06-30, s. 4.

¹⁸⁶ Uppdrag till PERSS, med stöd av INSATS, PROD och INFOS att bemanna P-tabell ur ORBAT NBG11 avseende (F)HQ samt att genomföra internationella bemanningsmöten med bidragarländerna före 2009-02-28, HKV uppdrag 233/08, 2008-12-15.

¹⁸⁷ Försvarmaktens årsredovisning 2011, bilaga 4, HKV 23 386:53019, 2012-02-22, s. 7.

¹⁸⁸ NBG11 (F)HQ Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Annex C, LedR 03 600:800040, 2011-06-30, s. 3.

¹⁸⁹ Ibid, s. 4.

Styrkehögkvarteret har genomfört ett omfattande arbete att ta fram och dokumentera väsentliga koncept och rutiner. I detta avseende var möjligheterna att bygga vidare på NBGo8 begränsade eftersom många viktiga underlag aldrig färdigställdes. Styrkehögkvarteret lämnar ett omfattande ramverk, som kan utgöra en grund för det nyinrättade förbandet för rörlig operativ ledning.¹⁹⁰ Det nya förbandet kan också fungera som FHQ för en EU-stridsgrupp vid behov.

4.2 Målsättningsdokument för NBG11

Målsättningsdokumentet för NBG11 (Requirement Specifications) togs fram inom ramen för en av de underarbetsgrupper som nämnts i avsnitt 4.1. Eftersom ambitionen var att sätta samman NBG11 av förbandsmoduler från den ordinarie insatsorganisationen (med multinationella bidrag) behövdes ett dokument som skulle hantera kravställning och relationer för, respektive mellan, ingående förband. Det fanns även ett behov av att beskriva de multinationella bidragen och hur dessa skulle relateras till svenska förband.¹⁹¹

4.2.1 Stridsgruppens målsättningar tas fram

Arbetet med att ta fram kravställningar för NBG11 tog avstamp i de målsättningar som fanns för NBGo8. De operativa ramvillkoren för NBGo8 fanns också med som en grund. Förbandet NBG11 är dock annorlunda i ett antal avseenden. Det är lättare och har en något annan sammansättning.

De operativa ramvillkoren för NBGo8 var, enligt uppgift från Försvarmakten, för generella för att kunna utnyttjas fullt ut som ingångsvärde. Men de innehöll ändå vissa viktiga slutsatser om till exempel i vilken klimatzon man skulle kunna verka, avstånd från Sverige, insatstider etc.¹⁹²

Målsättningarna utgick i hög grad från EU:s stridsgruppskoncept. Konceptet var mer styrande än de operativa ramvillkoren. För Försvarmakten har det varit viktigt att ligga nära EU:s uttolkning av konceptet, att verka främjande och stödjande gentemot EU.¹⁹³

Arbetet pågick under senare delen av 2008. Det första utkastet kom i slutet av 2008 och fastställdes i januari 2010.¹⁹⁴ Enligt uppgift var dock de tidiga

¹⁹⁰ NBG11 (F)HQ Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Annex G, LedR 03 600:800040, 2011-06-30.

¹⁹¹ Försvarmaktens Concept of operations, Nordic Battlegroup 2011, CONOPS NBG11 (ver 1.3), HKV 23100:78164, 2008-12-01, s.1.

¹⁹² Intervju med företrädare för Försvarmakten (2011-05-16).

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ NBG11 (F)HQ – Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, LedR 03 600:800040, 2011-06-30, s. 7.

versionerna tämligen allmänt hållna och var därmed svåra att använda som underlag i den fortsatta förbandsbyggnaden.¹⁹⁵ Mellan de olika versionerna finns vissa förändringar för ledningskoncepten och hur styrkan ska transporteras till insatsområdet (deployering).

4.2.2 *Innehållet i målsättningsdokumentet*

Syftet med målsättningsdokumentet var att ge övergripande riktlinjer för förberedelser, underhåll och aktivering av de styrkeelement och de moduler som tillsammans bildar NBG11. Detta innebär att målsättningsdokumentet inte bara innehöll beskrivningar av förbandsdelar samt vad de skulle klara av, utan också olika koncept som beskriver olika moment och funktioner (till exempel logistik). Målsättningarna skulle också fungera som ett styrande dokument för all anskaffning av materiel till de enheter som utgjorde det svenska bidraget till NBG11. Dokumentet innehåller förutom vissa bakgrundsbeskrivningar även beskrivningar av den operationella miljön, uppgifter och förmågor samt strategiska och taktiska krav för förbanden i NBG11.¹⁹⁶

Hotbild

Den hotbild som tecknas i målsättningarna styr hur krav på förbandet utvecklas. Beskrivningen av hotbilden visade att styrkan skulle kunna komma att möta aktörer olika stora till antalet och med olika vapensystem, teknologinivå och uppträdande.

Hotbilden antogs vara komplex och diffus. Förbandet skulle kunna verka inom olika typer av asymmetriska hot och terroristhandlingar. En sannolik hotbild mot NBG11 antogs komma från kriminella element eller paramilitära styrkor, där det kunde finnas risk att någon av parterna skulle kunna utgöra militära hot. Samtliga aktörer bedömdes vara utrustade med militär utrustning generellt av en generation äldre än den NBG11 förfogade över.

När det gäller hot från luften så antogs att motståndaren kunde disponera enstaka system med modern teknik, men att detta inte skulle öka motståndarens totala förmåga. Motståndaren antogs ha en begränsad förmåga till kombinerade operationer bestående av alla vapenslag. Motståndaren antogs helt sakna eller ha begränsad tillgång till marin-, flyg- och tyngre understödssystem.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 14.

¹⁹⁶ Beskrivningen nedan utgår från dokumentet Requirement Specification NBG11.

¹⁹⁷ Requirement Specifications NBG11, Main Body, 2010-01-18, s. 12.

Krav och uppgifter för manöverbataljonen

Manöverbataljonen utgjorde den största stridande delen i stridsgruppen och Riksrevisionen kommer därför att i nedanstående beskrivning fokusera på denna. Det är dock viktigt att hålla i minnet att manöverbataljonen sattes samman för att kunna verka tillsammans med ett antal olika styrande- och understödande delar. Bataljonen har ett antal huvuduppgifter som den löser med hjälp av olika understödande förband.

Manöverbataljonen var ett tillfälligt sammansatt förband som utgjordes av bataljonsledning, tre manöverkompanier (två svenska och ett finskt), ett trosskompani samt ett lednings- och eldunderstödskompani. De svenska delarna skapades med enheter ur befintliga svenska förband.

Manöverbataljonen skulle kunna interagera med andra enheter och organisationer, till exempel inom ramen för en större multinationell insats.. Bataljonen skulle snabbt kunna sättas in globalt med hjälp av operativa och strategiska flyg-, sjö-, landsvägs- och järnvägstransporter. För att bataljonen snabbt skulle kunna komma på plats och ta sig an uppgiften var taktiska transportplan dess huvudsakliga transportsätt (C17/C130).

Enligt målsättningarna skulle manöverbataljonen ha full förmåga att lösa tre olika huvuduppgifter (se bilaga för fullständig beskrivning av huvuduppgifterna). Den första huvuduppgiften innebar att ta och/eller säkra en flygplats eller hamnområde, sannolikt när styrkan uppträder som en så kallad early entry force.¹⁹⁸ Därefter ska styrkan öppna upp väg och separera eller gruppera mellan parterna.¹⁹⁹ När detta, det vill säga den första huvuduppgiften hade lösts och terrängen var "säkrad" kunde huvuduppgifterna två och tre lösas inom det operationsområde som hade skapats för bataljonen.²⁰⁰

Utöver ovanstående huvuduppgifter skulle bataljonen även klara av att lösa uppgifter utan fordon. Här var dock ambitionen lägre i fråga om motståndare, avstånd, tider och ytor. Förbandet skulle även klara av att lösa uppgifter i mörker och med nedsatt sikt. Även understödande förband i stridsgruppen hade olika typer av uppgifter. Syftet var att stödja manöverbataljonen när den skulle lösa sina huvuduppgifter.

En detaljerad nedbrytning av målsättningsdokumentet, NBG Handbook, har gjorts. Där framgår det vad varje förbandsindivid kan (organisation, personal,

¹⁹⁸ Detta motsvarar huvuduppgift 1 (H1) del 1: Ta och försvara flygplats eller hamnområde, där irreguljära förband initialt bevakar och efterhand försöker påverka styrketillväxt med upp till kompaniförband.

¹⁹⁹ Detta motsvarar huvuduppgift 1 (H1) del 2: Ta terräng längs väg eller stråk där motståndare bevakar enstaka platser (checkpoints eller motsvarande).

²⁰⁰ I 19/Pbat UtbBatO 2009-2010, Kapitel 1 Målsättningar Core Bn, intern arbetshandling, 2009-06-25.

fordon osv.).²⁰¹ NBG Handbook finns i en öppen version samt en hemlig version med mer ingående beskrivningar av förbandet. Syftet var att underlätta kommunikationen med överordnade nivåer om vad NBG₁₁ faktiskt kunde.²⁰²

4.2.3 *Försvarsmaktens tolkning av målsättningar och uppgifter*

Genom målsättningsdokumentet fick NBG₁₁ ett övergripande styrdokument som omfattade mål- och kravbilder för alla ingående förbandsdelar och koncept. Riksrevisionen kritiserade NBGo8 på denna punkt eftersom det saknades ett övergripande styrande dokument för förbandsutvecklingen. Målsättningarna tog dock lång tid att ta fram, och hade inledningsvis en låg detaljnivå. Det påverkade precisionen och genomförandet av behovsättningen av materiel.

Av stridsgruppskonceptet framgår att stridsgruppen ska vara tillgänglig för specifika uppgifter i en krishanteringssituation. Dessa uppgifter ska kunna härledas från de illustrativa scenarion EU tagit fram i samband med arbetet med EU:s kravkatalog. Samtidigt ska en stridsgrupps begränsade storlek beaktas. De nämnda scenariona är dock utarbetade för att dimensionera det totala behovet av stridskrafter i respektive scenario, vilken benämns EU FOR, och inte explicit för att dimensionera förmågor för snabbinsats. Någon närmare beskrivning av vad en stridsgrupp förväntas lösa finns inte i detta sammanhang. Den så kallade Finabel-studien innehåller en vidareutveckling av de uppgifter som en EU-stridsgrupp kan förväntas utföra. Denna studie togs fram som ett stöd till de länder som bidrar med förband till EU-stridsgrupper. Av studien framgår vilka aktiviteter, uppdrag och uppgifter en stridsgrupp kan förväntas genomföra. Försvarsmaktens tolkning av stridsgruppskonceptet inför NBG₁₁ innehöll tre huvuduppgifter som kan härledas från de olika scenarion som stridsgruppskonceptet anger.²⁰³ Huvuduppgifterna är i stort sett ett urval av de uppgifter som finns i den så kallade Finabel-studien²⁰⁴. Försvarsmakten prioriterade att snabbt kunna sätta in lättransporterade enheter. Detta innebar att en mycket lätt bataljon utgjorde kärnan i stridsgruppen. Det var främst denna manöverbataljon som på fältet skulle lösa stridsgruppens uppgifter. Understöd från olika stödjande förband och andra så kallade "enablers" antogs ge bataljonen tillräcklig förmåga. För att kunna agera som en snabbinsatsstyrka prioriterades krav rörande strategisk och taktisk rörlighet (möjligheten att transportera med flyg) framför eldkraft. Prioriteringen bygger bland annat på de erfarenheter som Försvarsmakten gjorde under produktionen av NBGo8.

²⁰¹ NBG Handbook, version 1.3, Ledningsregementet, 2011-01-31.

²⁰² NBG₁₁ (F)HQ – Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Annex A, LedR 03 600:800040, 2011-06-30, s. 2.

²⁰³ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05.

²⁰⁴ European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007.

Detta innebar till exempel att stridsgruppen NBG11 inte var utrustad med stridsfordon. Konsekvensen blev att förbandet inom ramen för de angivna scenarierna, var avsett att lösa uppgifter med en lägre ambitionsgrad mot begränsat motstånd.²⁰⁵

NBG08 hade en annorlunda konfiguration och skulle inom ramen för samma scenarion, efter tillförsel av stridsfordon, kunna lösa uppgifter på en högre ambitionsnivå och mot en mer kvalificerad motståndare. Tillförsel av stridsfordon kunde emellertid endast ske genom sjötransport eller med strategiskt flyg, vilket innebar att dessa fick anlända till operationsområdet vid senare tidpunkt.²⁰⁶ Det innebär att mobiliteten hos vissa delar av styrkan var lägre. NBG 08 kunde också sättas in utan stridsfordon, dock endast för begränsade uppgifter med låg ambitionsnivå mot en mycket begränsad motståndare.²⁰⁷

4.3 Materielplaneringen inför NBG11

Materieförsörjning är en viktig del i förbandsproduktionen. Tillgång till rätt materiel under utbildnings- och övningsperioderna är väsentlig för att soldaterna ska kunna öva med rätt utrustning. Valet av materiel påverkar också andra delar av stödet, såsom logistik och underhåll.

Normalt sett består materieförsörjning av flera olika steg: behovsättning, avisering, korrigerande samt dirigerande. Varje steg producerar det underlag som är nödvändigt för att nästa steg i kedjan ska kunna genomföras effektivt.

Under behovsättningen ska materiel och personal dimensioneras utifrån de gällande kravställningarna. Behovsättningen är viktig för att få fram fullständiga förbandsmålsättningar med detaljerade utrustnings- och personallistor. Utrustningslistorna ligger till grund för materielbeställningar till förbanden och är grundläggande för att producera alla typer av förband.

Avisering av materiel innebär att förbandens utrustningslistor knyts till specifik materiel. Ordinarie avisering sker senast i februari för påföljande år och innebär att de utrustningslistor som tagits fram under behovsättningen lyfts över från insatsorganisationsregistret (IOR) till produktionsledningens datasystem (kallat LIFT²⁰⁸). I det senare systemet kopplas behoven till befintlig materiel. Då kan man se om planerad materiel möter den faktiska tillgången.

²⁰⁵ Requirement Specifications, NORDCAPS, 2010-01-14.

²⁰⁶ PTOEM Bataljonen i NBG Utg 2, Bilaga 1, HKV 01 630.62989, 2007-02-23.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Lednings- och informationssystem för förnödenhetsförsörjning och tekniskt tjänst.

Om den materiel som behövs inte finns tillgänglig eller av någon annan orsak inte kan levereras, måste man korrigera det. I dessa fall kan det till exempel handla om att hitta ersättningar. Om ersättningarna påverkar möjligheten att klara de fastställda kraven kan förbandets målsättning (kravställning) behöva justeras.

När materielen är aviserad, och eventuellt korrigeringsarbete är klart, ska materielen levereras till det aktuella förbandet. FMLOG, det vill säga Försvarmaktens logistikförsörjning, verkställer leveranserna.

4.3.1 *Utgångspunkter och tidigare erfarenheter*

Materieförsörjningen till NBG11 utgick ifrån den materiel som fanns tilldelad för NBGo8. Ambitionen var dock att NBG11 skulle vara lättare och mer rörlig än NBGo8. Den viktigaste erfarenheten från NBGo8 var att endast befintlig och beprövad materiel skulle användas i behovsättningen förutom vissa kompletteringsanskaffningar. Erfarenheterna från NBGo8 visade också på stora brister i arbetsmetodiken. Bland annat var förbandsmålsättningarna bristfälliga vilket ledde till att enheter förändrades och lades till sent i processen. Även materielinnehållet förändrades över tiden. Följden blev att tillgänglig tid för materieförsörjning och inmatning i stödsystem, anskaffning, installationer m.m. inför utbildnings- och övningsverksamheten blev orimligt kort.

4.3.2 *Förberedande arbete och planering*

Den tidplan som togs fram i samband med planeringen av arbetet med NBG11 visar att utrustningslistor för förbandet skulle vara klara i december 2008 och att förbandens materieltilldelning (avisering) skulle vara fastställd vid samma tidpunkt. Sista tidpunkt för beställning av ny materiel angavs till juli 2008. Under förberedelse- och planeringsfasen visade det sig att det fanns en rad svårigheter vad gäller materieförsörjningen till NBG11. Svårigheterna uppstod i de inledande skedena av behovsättningen, men kvarstod under stora delar av förberedelseprocessen.

Det visade sig tidigt att det inte var helt enkelt att utgå från den tidigare materielpotten till NBGo8. Dels hade materielen förslitits, dels nyttjades den även till andra insatser och ändamål, till exempel för utbildning och i den strategiska reserven.

Vidare fanns det under den inledande planeringsfasen begränsade riktlinjer att utgå ifrån i behovsättningsarbetet. Inledningsvis befann sig Försvarmakten i ett läge där det endast fanns en beskrivning av förbandets organisation och struktur att utgå ifrån. Inga koncept hade ännu tagits fram och det närmare innehållet i de förbandsklossar som skulle ingå i förbandet var inte definierat.²⁰⁹

²⁰⁹ Rapport avseende erfarenheter NBG11, HKV 03610:52750, 2011-02-04, s.10.

Som tidigare nämnts drog arbetet med att ta fram målsättningar för förbandet, som är ett viktigt ingångsvärde i materieförsörjningen, ut på tiden. Det första utkastet till målsättningar blev klart i slutet av år 2008, medan förbandets organisation och utformning lades fast i september 2008. I praktiken innebar detta att förbandets utformning och organisation lades fast innan dess uppgifter och målsättningar var klara. Eftersom förbandet var otydligt specificerat vid denna tidpunkt blev det också svårt att ta fram utrustningslistor och därefter behovsätta materielen. Det gick följaktligen inte heller att på ett precist sätt analysera behov och tillgång av materiel.²¹⁰

4.3.3 *Leveranser och fördelning av materiel riskerar att försenas*

Hösten 2008 uppmärksammade Försvarmaktens ledning att flera väsentliga delar i materieförsörjningen saknades. Risken var att Försvarmakten inte skulle kunna klara av att leverera materiel i tid till de förband som ingick i NBG11. Ledningen konstaterade att Försvarmakten var på väg att upprepa misstagen från materieförsörjningen till NBG08. Lägesbeskrivningen pekade på att utrustningslistorna för förbanden i Insatsorganisation 2009 (IO09) var av mycket varierande kvalitet; från i det närmaste klara till knappt påbörjade.²¹¹ Vidare visade det sig att de kompletterande utrustningslistor som skulle krävas för att delar ur ordinarie förband skulle kunna verka inom ramen för NBG11 inte alls var påbörjade. Detta innebar att det återstod mycket arbete med att specificera fordonsalternativ, ledningssystem, underhållssystem, personlig utrustning, tält, elförsörjning, logistiksystem, deployeringssystem, helikoptersystem med mera.²¹²

Försvarmakten befarade att det skulle bli svårare att ställa i ordning och leverera materiel i tid till instruktörs- och grundutbildningen. Detta innebar också att utbildningen av personal som skulle ingå i NBG11 riskerades. Försvarmakten angav att det fanns mycket begränsade möjligheter att skaffa fram kompletterande materiel för leverans i tid till NBG11.²¹³ Sista tidpunkten för beställning av ny materiel var i juli 2008 enligt högkvarterets tidplan.

4.3.4 *Ledningen vidtar åtgärder för att arbetet ska framskrida*

När chefen för högkvarterets ledningsstab under hösten 2008 blev varse att kravställningsarbetet inte hade resulterat i någon konkret materielbehovsättning, gavs ett särskilt uppdrag till de ansvariga enheterna att slutföra behovsättningen av materiel till de enheter som skulle ingå i NBG11.

²¹⁰ Ibid, s.10.

²¹¹ NBG11 skulle utgöras av delar av förband från IO09.

²¹² Operationsplan Vulcanus, Bilaga 1, HKV 02300:74505, 2008-11-24, s.2.

²¹³ Ibid.

Uppdraget innebar att arbetet med materielbehovssättningen skulle forceras. Ambitionen var att anpassa den materiel som fanns behovssatt i de ordinarie förbanden till de anpassade förband som skulle ingå i NBG11. Samtidigt skulle också det också prövas om denna behovssättning var genomförbar inom den tid som fanns till förfogande. Materielbehoven för de förbandsmoduler som ingick skulle vara fastställt inför avisering i december 2008.²¹⁴

De riktlinjer som gavs ut inför arbetet visade på ett antal grundläggande förutsättningar.²¹⁵ Bland annat skulle arbetet utgå från det förbandsinnehåll som redovisats i det svar Försvarsmakten sände till regeringen i slutet av september 2008. Den skulle också utgå från den logistikorganisation som identifierats som nödvändig. Arbetsinriktningen refererade inte till något specifikt logistikkoncept eller liknande. Vidare anger den att beprövad materiel och beprövade materielsystem skulle användas för NBG11. Vissa kompletteringsanskaffningar skulle emellertid behöva göras. Riktlinjerna framhåller att för att behovssättningen ska gå att genomföra, ska materiel med senare leveranstid än den 1 januari 2010 inte behovsättas²¹⁶ i NBG11²¹⁷.

Arbetet med att lösa problemen med materielförsörjningen resulterade i operationsplan Vulcanus. Planen var en materieltillförselplan med syfte att leda och följa upp verksamhet inom hela Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Operationsplan Vulcanus

Vulcanus var en detaljerad plan med specifika uppgifter till enheter inom Försvarsmakten och FMV. Planen var starkt beroende av att alla inblandade parter bidrog med överenskomna delar i tid. Tidplanen hanterade emellertid inte risker för eventuella leveransförseningar. Syftet var att koordinera verksamheten inom högkvarteret och därigenom få alla staber att gå i samma riktning och få fram materielen i tid. Arbetet skulle leda till att rätt materiel med rätt installationer och systemlösningar kunde fördelas till förband, skolor och centra under våren och hösten 2009 för utbildning av förbandsinstruktörer respektive grundutbildning av värnpliktiga i NBG-förbanden. Dessutom klargjorde planen att eventuella kompletteringsanskaffningar av förnödenheter behövde vara klara och levererade till Försvarsmakten senast 1 januari

²¹⁴ Uppdrag till INSATS att, med stöd av PROD, slutföra materielbehovsättningsarbetet för enheter ingående i NBG11, 2008-10-02, HKV uppdrag 183/08.

²¹⁵ PROD arbetsinriktning för realiserbarhetsprövning av materielbehovssättningen för enheter ingående i NBG11, HKV 14 500:77502, 2008-10-08.

²¹⁶ Viss möjlighet gavs till senare leveranstider. Dock gällde detta endast enskilda individer som ej skulle påverka systembyggnaden.

²¹⁷ Anledningen till detta anges vara att senare leveranser omkullkastar systembyggnaden i förbandet. Exempel på moment som inte hinns med vid sen leverans är bl.a. underhållsberedning och ledningssysteminstallationer i fordon (även i sent valda substitutfordon).

2010. Senast 1 februari 2010 skulle NBG11 vara uppfyllt med materiel och materielsystem som var tillräckligt bra för att kunna verka och lösa de uppgifter som Sverige tillsammans med övriga deltagande nationer hade åtagit sig utifrån EU Battlegroup Concept. Vid denna tidpunkt skulle samtlig materiel samt huvuddelen av övriga förnödenheter vara registrerade i Försvarsmaktens stödsystem samt levererade till rätt förbandsenhet ute vid utbildningsförbanden.²¹⁸

Framtagandet av Vulcanus medförde att avisering kunde göras av viktigare materiel vid årsskiftet 2008/2009. Den kompletteringsanskaffning som syftade till att återanskaffa materiel som nyttjats eller slutförbrukats av utlandsstyrkan, efter det att NBGo8 avvecklats gjordes i mars 2009, det vill säga åtta månader efter sista datumet för beställning av ny materiel hade passerats.²¹⁹

4.3.5 *Behovsättningen fortsätter*

Under augusti 2009 förde representanter från högkvarteret och FMV en dialog om behovsättning av materiel. Även teknikkontoren och förbanden medverkade. För att man skulle kunna nå den målsättning som uttryckts i operationsplan Vulcanus samt för att öka precisionen i den faktiska målsättningen behövde man göra en extra avisering den 21 september 2009.²²⁰

Behovsättningen av de förband som skulle ingå i NBG11 hade genomförts enligt de principer som finns för att bygga förband som i första hand är ämnade att försvara Sverige tillsammans med andra svenska förband. Osäkerhet om vad som kunde tas bort ur dessa förband samt bristande samordning resulterade i att NBG11 blev överbehovssatt. Man behövde därför göra en ytterligare översyn av behovsättningen för att kunna samutnyttja resurser och materiel, samt minska mängden ingående materiel. Syftet var också att göra förbandet lättare och mer flyttbart.²²¹

I beslutet om den extra aviseringen upprepas inriktningen att NBG11 så långt som möjligt ska byggas upp av den materiel som är anskaffad för förband i insatsorganisationen och att ytterligare anskaffning bara ska ske i undantagsfall. Arbetet med behovsättning och avisering fortsatte således i takt med att målsättningar, koncept och andra typer av planer efterhand blev mer och mer utvecklade. Försenade målsättningsdokument och avsaknad av andra ingångsvärden innebar också att nödvändigt systemarbete fick genomföras utifrån antaganden. Detta uppges dock ha fungerat i rimlig omfattning.²²²

²¹⁸ Operationsplan Vulcanus, Bilaga 1, HKV 02300:74505, 2008-11-24, s. 2.

²¹⁹ Offertförfrågan inför beställning 197:5001, Bilaga 1, HKV 23321:55182, 2009-03-26.

²²⁰ Beslut avseende behovsättning av NBG11, HKV 03 600:64895, 2009-09-22.

²²¹ Ibid.

²²² MS 197 Erfarenhetsrapport NBG11, FMV 10FMV4493-14:1, 2011-06-05.

Problemen med materietillförseln fortsatte även under 2010.²²³ Under år 2010 koordinerades arbetet via en arbetsgrupp som gick under namnet NBG Configuration Board. Arbetsgruppen granskade alla förändringar ur ett helhetsperspektiv. Bland annat ändrades tilldelningen av fordon av typen pansarterrängbil 6 i flera steg.²²⁴ Detta skedde på grund av en förändrad säkerhetssituation i andra pågående insatser. Ursprungligen var ca 100 fordon av denna typ behovsatta i styrkans olika delar. I september 2010 hade omprioriteringar lett till att mindre än hälften av denna fordonstyp fanns kvar. Fordonen ersattes istället med fordon av annan typ. Försvarsmakten behövde också lägga ned mycket arbete på att verifiera, konfigurera och installera det ledningssystem som levererades från FMV i december 2009. Förbandsproduktionen försvårades av att ledningssystemet till NBG11 innebar en lösning som till viss del var obeprövad. Dessutom uppstod leveransförseningar för vissa viktiga komponenter (till exempel radioapparater med tillbehör). Konsekvenserna av detta beskrivs i nästa kapitel.

4.4 Personalförsörjningen till NBG11

4.4.1 Bakgrund

NBG11 producerades i skarven mellan det gamla sättet att försörja förbanden med soldater som baserades på värnplikten och det nya byggt på frivilligt anställda soldater. När rekryteringen av soldater till NBG11 påbörjades under hösten 2009 stod det klart att Försvarsmaktens personalförsörjning i fredstid skulle bli avhängig möjligheten att kunna anställa soldater, även om alla formella beslut ännu inte fanns på plats. Utredningen om totalförsvarspikten (SOU 2008:98) föreslog i oktober 2008 att värnplikten skulle bli vilande i fredstid. Det så kallade insatsförsvaret kunde inte bygga på värnpliktiga som inte hade skyldighet att tjänstgöra i internationella insatser. Riksdagen fattade den 19 maj 2010 beslut att upphäva värnplikten i fredstid och ersätta värnpliktsutbildningen med en frivillig grundutbildning.²²⁵ De soldater som fullgjorde sin värnplikt 2009/2010 blev i och med detta den sista kullen. Lagen om utlandsstyrkan avskaffades samtidigt med hänvisning till att internationella insatser är en del av Försvarsmaktens ordinarie verksamhet.²²⁶

²²³ Beslut om behovsättning NBG11 2009-12-04, HKV 03600:57060, 2010-04-16 samt Beslut om behovsättning av NBG11 2010-10-05, HKV 03600:67536, 2010-10-26.

²²⁴ Beslut avs. behovsättning av NBG11, HKV 03600:64895, 2009-09-22 samt Tillgänglighet Ptgb6 beslut, HKV 200:63210, 2010-09-14.

²²⁵ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, skr 2009/10:269.

²²⁶ Prop. 2009/10:160, s. 137. Lag (SFS 1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Upphäv 2011-01-01 och ersatt av lag SFS (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Försvarsmakten beslutade i juli 2010 om internationell arbetsskyldighet för alla anställda, vilket innebar att anställningsavtalen omreglerades för att återspegla detta.²²⁷

Riksrevisionens kritik mot personalförsörjningen av NBG08 handlade om brister i samordningen, att avtalen inte var klara i tid, att nya avtal hade behövts vid insats samt att soldaterna sades upp i förtid av ekonomiska skäl.

Soldaterna i de förband som pekats ut för NBG11 var värnpliktiga under utbildning. Enligt EU:s tidslinjal för uppsättande av stridsgrupper borde befattningsutbildningen, det vill säga grundutbildningen, ha varit klar ett år före beredskap. För att få så färdigutbildade och samtränade förband som möjligt var det, i likhet med vad som gällde för NBG08, viktigt för Försvarsmakten att rekrytera huvuddelen av soldaterna bland de värnpliktiga. Annars fanns det en risk att grundläggande utbildning och träning skulle behöva göras om under höstterminen.

Målsättningen var att minst 50 procent av de värnpliktiga i arméförbanden skulle anställas för internationell tjänst, vilket förutom NBG11 även inkluderade ISAF-styrkan i Afghanistan, styrkan i Kosovo (både insatsen i Afghanistan och i Kosovo ingick i utlandsstyrkan) och den så kallade strategiska reserven.²²⁸

4.4.2 *Ansvarsfördelning i personalförsörjningsfrågor inom Försvarsmakten*

Personalstaben har processansvar för rekrytering samt sakansvar för frågor om anställningsvillkor. Produktionsledningen har ansvar för förbandsproduktionen inklusive bemanning och direktivrätt över förbanden. Under produktionsledningen finns HR-centrum vars uppgift är att utifrån efterfrågan stödja förbanden vid rekrytering. HR-centrum inrättades i början av 2009 som ett led i den så kallade HR-transformationen då det administrativa HR-stödet centraliserades av rationaliseringskäl.²²⁹

Rekryteringen till NBG11, utlandsstyrkan och den strategiska reserven skedde samordnat, men de övriga enheterna var högre prioriterade än NBG11.

Våren 2009 gjorde personalstaben en övergripande plan för NBG11.²³⁰ Planen gavs ut som ett tillägg till verksamhetsuppdraget till förbanden för 2009. Planen angav att erfarenheter från NBG08 skulle beaktas, men det framgick inte vilka erfarenheter som var viktiga att ta hänsyn till. Planen namngav

²²⁷ Internationell arbetsskyldighet, HKV 16 320:60761, 2010-07-02.

²²⁸ Verksamhetsuppdrag för 2010 och (prel) 2011 samt inriktning av verksamheten för 2012, uppslag 2.3 position 1, HKV 23 250:67331, 2009-12-09, s. 5.

²²⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2009, bilaga 2, HKV 23 386:51392, 2010-02-19, s. 4.

²³⁰ Plan för rekrytering NBG11, strategisk reserv och utlandsstyrkan 2010 - Tillägg till VU, HKV 23 250:57242, 2009-06-01.

ansvariga för olika uppgifter. Den saknade en övergripande beskrivning av hur ansvaret är fördelat utifrån rekryteringsprocessens olika delar. En tidsmässig detaljplanering av rekryteringen gjordes av HR-centrum.²³¹ I huvudsak följdes planen.

Personalbehov och sammansättning av NBG11, liksom beredskap för de ingående enheterna skulle avgöras av insatsledningen.²³² Personalstaben var ansvarig för anställningsvillkor. Informationsstaben hade ansvar för central marknadsföring och förbanden för information på lokal nivå.²³³ HR-centrums uppgift var att ge förbanden stöd i rekryteringsarbetet samt att administrera ansökningarna.²³⁴

Ansvaret för att rekrytera soldater till NBG11 låg hos respektive förbandschef.²³⁵ Vid en insats skulle personalansvaret överföras från de enskilda förbanden till styrkehögkvarteret (FHQ). Hur rekryteringen skulle samordnas mellan förbanden framgick dock inte.

4.4.3 Svårigheter att samordna rekryteringen

Avsaknaden av en tydligt utpekad samordningsansvarig i rekryteringen till NBG11 ledde bland annat till att personalchefen vid styrkehögkvarteret FHQ fick ta på sig ansvaret för att bedöma vilka soldater som skulle rekryteras till vilken enhet.²³⁶ När den första rekryteringsomgången var avslutad var förbanden endast delvis uppfyllda. Genom rundringning bland de värnpliktiga kunde ytterligare soldater rekryteras.²³⁷

Förbanden upplevde att det var svårt att få svar på frågor på detaljnivå om vad som gällde, till exempel vilka ledigheter som kunde beviljas under beredskap.²³⁸ Vidare var viss ersättning till personalen kopplad till beredskapsnivå.²³⁹ Från början var det inte tydligt vilken beredskap som skulle gälla. Detta kan ha berott på att frågan fanns upptagen i rekryteringsplanen, trots att det i budgetunderlaget för 2010 – som föregick planeringen – angavs att alla enheter skulle ha tio dagars beredskap.²⁴⁰

²³¹ Detaljplan rekrytering för utlandsstyrkan, NBG11 och strategisk reserv, ändringstryck 1, HRC 16 207:60273, 2010-02-04 (första utgåvan 2009-09-17).

²³² Plan för rekrytering NBG11, strategisk reserv och utlandsstyrkan 2010 – Tillägg till VU, HKV 23 250:57242, 2009-06-01, s. 3.

²³³ Ibid, s. 6-7.

²³⁴ Ibid, s. 7.

²³⁵ Ibid, s. 3.

²³⁶ Rapport avseende NBG11, Bilaga 2, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 26.

²³⁷ Intervju med företrädare för Försvarmakten (2011-05-26:3).

²³⁸ Slutrapport NBG11, 192. Core Bn, intern arbetshandling, 2011-06-28, s. 18.

²³⁹ Rapport avseende NBG11, Bilaga 2, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 29.

²⁴⁰ Försvarmaktens budgetunderlag för 2010, bilaga 4, 2009-02-26, s. 5.

4.4.4 *Försenad bemanning av styrkehögkvarteret*

Ett annat problem gällde rekryteringen till styrkehögkvarteret, FHQ. Bemanningen av FHQ skulle ha varit avslutad under det första kvartalet 2009 för att kunna starta verksamheten den 31 augusti 2009. En överenskommelse hade träffats mellan de truppbidragande länderna om vilka stabsbefattningar respektive land ansvarade för. Ledningsstaben gav i december 2008 i uppdrag till personalstaben att bemanna de svenska delarna.²⁴¹ Några dagar senare återkallades dock uppdraget, som i stället gavs till produktionsledningen.²⁴² Produktionsledningen lämnade uppdrag till förbanden om vilka funktioner de skulle bemanna.²⁴³ Bemanningen gick dock trögt och produktionsledningen fick påminna förbanden.²⁴⁴ Det visade sig dock att detta förfaringssätt inte fungerade eftersom det är svårt att kommendera officerare till den här typen av befattningar. Vid denna tidpunkt rådde inte heller internationell tjänstgöringsplikt inom Försvarsmakten. I maj 2009 var fortfarande hälften av de svenska befattningarna vakanta. Produktionsledningen bytte då till ett öppet sökförfarande.²⁴⁵ I augusti hade andelen vakanta svenska befattningar sjunkit till 21 procent.²⁴⁶ Vakanserna påverkade uppbyggnaden av FHQ negativt.²⁴⁷

4.4.5 *Rekrytering till specialistbefattningar*

Försvarsmakten hade svårt att rekrytera till vissa specialistbefattningar inom NBG11, framför allt på sjukvårdsområdet.²⁴⁸ Enligt Försvarsmakten var det en försvarande omständighet att inte civila arbetsgivare hade skyldighet att bevilja tjänstledighet för anställning i NBG11 eftersom NBG11 inte omfattas av regelverket för internationella militära insatser.²⁴⁹ För att underlätta rekryteringen beslutade Försvarsmakten att medicinpersonal som anställts i NBG11 skulle kunna tjänstgöra växelvis hos Försvarsmakten och sin ordinarie arbetsgivare.²⁵⁰ Rekryteringssvårigheterna gäller generellt för internationella insatser. Erfarenhetsmässigt brukar vakanserna vara enklare att fylla när det väl

²⁴¹ Uppdrag till PERSS, med stöd av INSATS, PROD och INFOS att bemanna P-tabell ur ORBAT NBG11 avseende (F)HQ samt att genomföra internationellt bemanningsmöte med bidragarländerna före 2009-02-08, HKV uppdrag 233/08, 2008-12-05.

²⁴² Uppdrag till PROD och INFOS med stöd av INSATS att bemanna P-tabell ur ORBAT NBG11 avseende (F)HQ, HKV uppdrag 233/08 Å1, 2008-12-10.

²⁴³ Bemanning av (F)HQ, Nordic Battlegroup, Tillägg till VU 2009, HKV 23 350:51928, 2009-03-06.

²⁴⁴ Bemanning av (F)HQ, påminnelse, HKV 23 250:55732, 2009-04-07.

²⁴⁵ Beslut om att utlysa lediga befattningar vid (F)HQ, Nordic Battlegroup, HKV 03 600:58247, 2009-05-19.

²⁴⁶ Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-09-01:3).

²⁴⁷ Försvarsmaktens årsredovisning 2011, bilaga 4, HKV 23 386:53019, 2012-02-22, s. 7.

²⁴⁸ Ibid, s. 7.

²⁴⁹ Ibid, s. 8 samt Rapport avseende NBG11, Bilaga 2, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 29.

²⁵⁰ Villkor för medicinpersonal i NBG11, HKV 16 320:67146, 2009-11-24.

står klart att det blir en insats. Problemen inkluderar också tolkar samt vissa så kallade singelkompetenser, det vill säga funktioner som bemannas av endast en person och som därmed blir sårbara för vakanser.²⁵¹

4.4.6 Avtal och villkor

Utgångspunkten var att soldaterna skulle anställas med stöd av den femte paragrafen i lagen om anställningsskydd (LAS)²⁵² som medger visstidsanställningar upp till två år.²⁵³ Soldaterna skulle ha övergått till en anställning enligt utlandsavtalet vid en insats. I planeringen gjordes en reservation för kommande omförhandling av det så kallade utlandsavtalet.²⁵⁴ Inget sägs dock om de pågående förhandlingarna om ett nytt centralt avtal för att möjliggöra längre tidsbegränsade anställningar av soldater.²⁵⁵ Utifrån detta informerade Försvarmakten de värnpliktiga och andra intresserade om anställningsvillkor etc. Ovanstående inriktning bekräftades i ett beslut på HR-centrum i december 2009.²⁵⁶

Beslut om anställning skulle enligt tidplanen fattas från och med vecka 17, vilket var i slutet av april 2010.²⁵⁷ Men i maj tecknade Arbetsgivarverket på Försvarmaktens uppdrag nya centrala avtal för tidsbegränsade anställningar av gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) med OFR/Saco respektive Seko, de så kallade GSS/K-avtalen.²⁵⁸ Det fanns skillnader mellan avtalen. Endast avtalet med OFR medgav tidsbegränsade anställningar längre än två år inom Försvarmakten. Ett avtal om visstidsanställning längre än två år med en arbetstagare tillhörande Seko skulle automatiskt övergå i en tillsvidareanställning. För att få rätt avtal var arbetstagaren tvungen att uppge sin fackliga tillhörighet.²⁵⁹ I ett sent skede i anställningsprocessen beslutade personalstaben

²⁵¹ NBG11 (F)HQ Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Annex C, LedR 03 600:800040, 2011-06-30, s. 4-5.

²⁵² 5§ punkt 1, Lagen om anställningsskydd (LAS) allmän visstidsanställning (ALVA).

²⁵³ Plan för rekrytering NBG11, strategisk reserv och utlandsstyrkan 2010 - Tillägg till VU, HKV 23 250:57242, 2009-06-01, s. 7.

²⁵⁴ Försvarmaktsavtal om villkor vid tjänstgöring i utlandsstyrkan, 2005-12-13, HKV 16 115: 78859.

²⁵⁵ Plan för rekrytering NBG11, strategisk reserv och utlandsstyrkan 2010 – Tillägg till VU, HKV 23 250:57242, 2009-06-01, s. 7.

²⁵⁶ Villkor för personal som anställs för tjänstgöring i NBC, HKV 16 320:67933, 2009-12-09.

²⁵⁷ Detaljplan rekrytering för utlandsstyrkan, NBG11 och strategisk reserv, ändringstryck 1, HRC 16 207:60273, 2010-02-04 (första utgåvan 2009-09-17).

²⁵⁸ Avtal om tidsbegränsade anställningar med kontinuerlig tjänstgöring för gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarmakten mellan Arbetsgivarverket och OFR:s förbundsområden det statliga förhandlingsområdet sammantagna Saco-S, 2010-05-20 samt Avtal om tidsbegränsade anställningar med kontinuerlig tjänstgöring för gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarmakten mellan Arbetsgivarverket och Facket för Service och Kommunikation (SEKO), 2005-05-20.

²⁵⁹ Tillämpningsanvisningar för anställning av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K samt uppgifter till förbanden, HKV 16 320:54142, 2010-06-04.

att de nya avtalen skulle användas för NBG11.²⁶⁰ Samtliga soldater i NBG11 anställdes enligt GSS/K-avtalet.²⁶¹ För övrig personal skulle visstidsanställning enligt LAS tillämpas.

Myndigheten anställde knappt 900 gruppbefäl och soldater för perioden 15 juli 2010 till och med den 31 augusti 2011.²⁶² För vissa grupper innebar GSS-avtalet en kraftig försämring. Försvarsmakten korrigerade detta med särskilda lönetillägg.²⁶³ Vid insats skulle soldaterna övergå till utlandsavtalet, i och med Försvarsmaktens beslut om internationell arbetsskyldighet, så i detta avseende var det ingen skillnad mellan anställningsformerna.

När det gäller reservofficerare beslutade Försvarsmakten först att dessa skulle anställas med stöd av möjligheten till visstidsanställning enligt LAS, i stället för det gällande kollektivavtalet för reservofficerare från år 2004. I slutet av mars 2010 beslutade Försvarsmakten att kollektivavtalet skulle tillämpas.²⁶⁴

4.4.7 Administrativa problem

Försvarsmaktens system för verksamhetsstöd, Prio, var inte byggt för anställningsformen GSS/K. Soldaterna fick i stället registreras som ”beredskapssoldater”, vilket krävde en manuell hantering i flera led.²⁶⁵ Sannolikt bidrog detta till att ett antal soldater vid åtminstone ett tillfälle fick felaktiga löner utbetalda.²⁶⁶

Styrkehögkvarteret, som övertar personalansvaret vid en insats, har ett särskilt personalredovisningssystem som inte är kompatibelt med det system som används inom övriga Försvarsmakten. Eftersom styrkehögkvarteret behövde delvis andra uppgifter om personalen jämfört med produktionsledningen fick förbanden rapportera dubbelt.²⁶⁷

4.4.8 En tredjedel av de värnpliktiga rekryterades till NBG11

Försvarsmakten lyckades rekrytera till 92 procent av befattningarna i NBG11. Trettiosju procent av soldaterna i NBG11 (33 procent av manöverbataljonen)

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-10-14).

²⁶² Sammanställning NBG 2010.xls, bilaga i mejl från Försvarsmakten, 2011-06-17.

²⁶³ Tillämpningsanvisningar för anställning av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K samt uppgifter till förbanden, HKV 16 320:54142, 2010-06-04.

²⁶⁴ Anställning av reservofficerare för tjänstgöring i NBG, HKV 16 320:54767, 2010-03-24.

²⁶⁵ Tillämpningsanvisningar för anställning av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K samt uppgifter till förbanden, HKV 16 320:54142, 2010-06-04.

²⁶⁶ Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-05-26:3).

²⁶⁷ Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-05-26:3).

rekryterades från den aktuella värnpliktskullen. Det var 38 procent som hade tidigare erfarenhet av utlandstjänstgöring (49 procent av manöverbataljonen). I december 2010 var NBGU bemannad till 92 procent. Manöverbataljonen hade en något lägre bemanningsgrad, 89 procent. Det luftburna skyttekompaniet från K3 samt lednings- och understödskompaniet från I19 hade båda runt 15 procent vakanser. Sjukhuskompaniet hade 11 procent vakanser.²⁶⁸ Försvarsmakten uppgav att vakanserna inte innebar att någon förmåga saknades helt, men att uthålligheten skulle ha kunnat påverkas.²⁶⁹

Målet att 50 procent av de värnpliktiga skulle rekryteras till internationell tjänstgöring går inte att följa upp eftersom det kräver en omfattande manuell hantering.²⁷⁰

Sextiofem procent av soldaterna i NBGU har efter anställningstidens slut fått ny anställning i Försvarsmakten.²⁷¹

4.5 Samordning av utbildning, övning och evaluering

Varje truppbidragande nation ansvarar för utbildning, övning och certifiering av enskilda enheter ingående i en EU stridsgrupp.²⁷² Övningsverksamheten ska syfta till att kraven på stridsgruppen uppfylls. För att underlätta interoperabilitet, det vill säga samverkan mellan enheter från olika länder, bör både övningar, evaluering och certifiering i den utsträckning som det är lämpligt anpassas till Natos snabbinsatskoncept (NRF).²⁷³ EU saknar egen militär standardisering.

Utbildningen av NBGU genomfördes inom ramen för Försvarsmaktens ordinarie utbildningssystem. Detta system består av tre terminer. Under termin ett och termin två grundutbildas förbandsenheterna i ett insatsförband vid ett utbildningsregemente. Detta skedde inom ramen för det dåvarande värnpliktssystemet. De soldater som sedan anställs för deltagande i internationella insatser fortsätter utbildningen under en tredje kontraktbaserad och ersättningsberättigad utbildningstermin.

²⁶⁸ Sammanställning NBC 2010.xls, bilaga i mejl från PROD Förband, 2011-06-17.

²⁶⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2010, HKV 23 386: 52687, 2011-02-18, s. 31.

²⁷⁰ Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-10-14).

²⁷¹ Försvarsmaktens årsredovisning 2011, bilaga 4, HKV 23 386: 53019, 2012-02-22, s. 4.

²⁷² EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 12.

²⁷³ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05, s. 11 och EU Battle Group Concept 13618/06 (H/R), 2006-10-05, s. 39. Se även 12904/1/08, 2008-09-08, s. 17.

Markstridsskolan hade uppdraget att leda all centraliserad utbildning och övningsverksamhet under 2009–2011 för enheter som skulle ingå i NBG11.²⁷⁴ Detta uppdrag konkretiserades i en övningsplan i syfte att ta ett samlat grepp över övningar under vår- och hösttermin 2010.²⁷⁵ Övningsplanen innebar även att övningarna hade anpassats till evalueringskriterierna för NBG11. Övningsplanen omfattade en beskrivning av vilka målsättningar förbanden skulle ha uppnått före och efter respektive övning samt evalueringskriterier för dessa.²⁷⁶ Av övningsplanen framgick bland annat att alla ingående enheter i NBG11 skulle ha tränat i ett scenario som innebar att de kunde genomföra strid och övriga uppgifter längs hela konfliktskalan. Militära operationer i stadsmiljö (MOUT²⁷⁷) var prioriterat framför andra stridsmiljöer. Syftet var att träna NBG11 i att kunna genomföra strid med begränsad ambitionsnivå mot en kvalificerad motståndare som uppträder i en komplex miljö.²⁷⁸

Vidare hade regementet I19 i Boden uppdraget att samordna utbildningen av manöverbataljonen under höstterminen 2010. Avsikten var att I19 skulle samordna insatser från de regementen som bidrog med förbandsenheter. Detta för att säkerställa att de uppsatta målsättningarna nåddes.²⁷⁹ Samordningen skulle åstadkommas genom att klarlägga vilka lednings och lydnadsförhållanden som skulle råda, reglera vilka styrdokument som skulle gälla och deras inbördes förhållande samt att reglera vilka resurser som skulle krävas vid de gemensamma aktiviteterna för manöverbataljonen.²⁸⁰

4.5.1 Uppgifter i manöverbataljonens utbildning

Det målsättningsdokument som beskrevs i avsnitt 4.2 styr bland annat utformningen av utbildning och övning. Vad gäller manöverbataljonen omsattes målsättningsdokumentet till en så kallad utbildningsbataljonsorder av det samordningsansvariga regementet I19. Målsättningsdokumentet levererades till manöverbataljonen i juni 2009. Enligt uppgift från förbandet var detta i senaste laget.²⁸¹

²⁷⁴ Verksamhetsuppdrag för 2009 och (preliminärt) för 2010 samt inriktning av verksamheten för 2011 - VU 2009, Samordning avseende Nordic Battlegroup (NBG), HKV 23 250:75384, 2008-12-12, s.4.

²⁷⁵ Oplan Exercise Campaign 2010, HKV 19600:52690, 2010-02-24.

²⁷⁶ Oplan Exercise Campaign 2010, Annex BB, HKV 19600:52690, 2010-02-24.

²⁷⁷ Military Operations on Urban Terrain. Militära operationer i stadsmiljö.

²⁷⁸ Oplan Exercise Campaign 2010, HKV 19600:52690, 2010-02-24.

²⁷⁹ Operationsplan Lightning 2010, HKV 19100:52691, 2010-02-24.

²⁸⁰ Operationsplan Lightning 2010, HKV 19100:52691, 2010-02-24, s. 4.

²⁸¹ Slutrapport NBG11, 192. Core Bn, intern arbetshandling, 2011-06-28, s.13

Utbildningsbataljonsordern innehåller bland annat en beskrivning av uppgifter och vilka målsättningar som ska uppnås²⁸².

Av ordern framgår att uppgiften var att:

- utbilda förbandet (manöverbataljonen) till PersQ 5 (full förmåga) mot uppgifter enligt målsättningsdokumentet för förbandet²⁸³
- manöverbataljonen skulle upprätthålla R10²⁸⁴, det vill säga att förbandet skulle ha tio dagars beredskap under första halvåret 2011.

Vidare framgår också av utbildningsordern vilka huvuduppgifter som manöverbataljonen skulle ha full förmåga att lösa. Huvuduppgifterna som beskrivs är spårbara mot de huvuduppgifter som anges i tidigare beskrivna målsättningsdokument (se avsnitt 4.2.2). Uppgifterna har delats in i offensiva, fördröjande, samt defensiva uppgifter.

4.5.2 *Evalueringsmetodik för NBG11*

Proceduren för att evaluera och certifiera en EU-stridsgrupp består i princip av två steg. Först evaluerar varje truppbidragande land enskilda enheter. Därefter är det ramnationens ansvar att certifiera styrkepaketet. Detta ska ske en månad före beredskapsperiodens start.

Det är varje truppbidragande lands ansvar att evaluera enheter samt att välja den evalueringsmetod som passar det aktuella bidraget bäst. Stridsgruppskonceptet framhåller att evalueringsmetoder och procedurer bör vara i överensstämmelse med motsvarande Nato-metodik. Vid framtagande av evalueringsmetod bör dock hänsyn tas till formerna för EU:s krishantering.²⁸⁵

Utformningen av evaluerings- och certifieringsverksamheten av NBG11 föregicks av en studie genomförd av insatsledningen vid högkvarteret om hur evalueringsverksamheten under NBGo8 hade fungerat²⁸⁶. Studien resulterade i ett antal förslag till förbättringar. Bland annat identifierades behovet av att tydliggöra kopplingarna mellan förbandens utbildningsmålsättningar och evalueringskraven. Vidare behövde evalueringsplanen samordnas med övningsplanen. Även rutiner för att ta hand om evalueringsresultat behövde fastställas.²⁸⁷ Resultatet av denna analys av den tidigare

²⁸² I 19/Pbat UtbBatO 2009-2010, Kapitel 1 Målsättningar Core Bn, intern arbetshandling, 2009-06-25.

²⁸³ NBG11 Core Bn CONOPS, Bilaga 5, HKV 23 100.60109, 2009-06-25.

²⁸⁴ Förbandet ska vara redo för insats inom 10 dagar.

²⁸⁵ EU Battle Group Concept 13618/06, 2006-10-05.

²⁸⁶ Evaluering och certifiering av NBG o8 – analys och rekommendationer inför evalueringsverksamhet för NBG, HKV 01 200:53400, 2009-02-26.

²⁸⁷ Ibid. s. 27–30.

evalueringsverksamheten kom att påverka utformningen av evalueringen av NBG11 i flera avseenden. Evalueringsverksamheten organiserades i två arbetsgrupper. En grupp som leddes av Markstridsskolan och som ansvarade för evaluering och certifiering av de svenska delarna i NBG11. Ytterligare en grupp leddes av en avdelning vid insatsledningen. Denna grupp ansvarade för evalueringen av styrkehögkvarteret (FHQ).

Respektive arbetsgrupp ansvarade för att ta fram evalueringskrav utifrån kravdokumenten för EU:s stridsgrupper. Dessa krav kompletterades med vissa krav från Nato, främst avseende interoperabilitet (dvs. förmåga att kunna verka tillsammans med utländska förband). I evalueringen användes också den svenska metoden MARTA som utvecklats för evaluering av landbaserade enheter. Grupperna skulle också samordna sitt arbete mot förbandens utbildnings- och övningsverksamhet. Resultatet av evalueringen behandlas vidare i kapitel 5.

4.5.3 *Upplägget i förhållande till styrkans sammansättning*

De svenska bidragen till NBG11 utgörs av delar från ordinarie förband. Detta innebar att de ingående svenska förbanden, i likhet med NBGo8, var geografiskt spridda. Produktionen, det vill säga utbildningen, av manöverbataljonen genomfördes vid regementena i Boden, Skövde, Karlsborg, Eksjö samt i Finland, vilket bland annat medförde ökade kostnader för transporter inför övning.²⁸⁸ Det innebar också högre krav på ledning och samordning av verksamheten. Även om en geografiskt mer samlad produktion av manöverbataljonen skulle kunna ha varit effektivare så finns det nackdelar med detta. Försvarsmakten skulle då i hög utsträckning behöva flytta officerare från andra förband för att bemanna utbildningsorganisationen och för att bemanna själva förbandet. Det skulle koncentrera mycket av Försvarsmaktens verksamhet under året till enstaka förband. Verksamhet på andra förband riskerar då att bli begränsad.²⁸⁹ Även om det inte är möjligt att utbilda hela manöverbataljonen på en plattform (ort) kan det finnas utrymme för effektiviseringar inom vissa delar. Under utbildningen av NBG11 utbildades staben samt lednings- och understödskompaniet inom manöverbataljonen på samma ort. Om också till exempel trosskompaniet hade utbildats på samma ort, hade synergieffekter kunnat tillvaratas.²⁹⁰

²⁸⁸ Ingenjörskompaniet från Ing2 i Eksjö ingick inte organisatoriskt i manöverbataljonen, men deltog i manöverbataljonens övningar. Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-05-26:4).

²⁸⁹ Protokoll arbetsmöte 2 avseende erfarenheter från NBG11, HKV 03 610:65906, 2010-09-29.

²⁹⁰ Slutrapport NBG11, 192. Core Bn, intern arbetshandling, 2011-06-28.

Vidare bestod bataljonen av tre manöverkompanier med olika eldkraft, skydd, rörlighet och taktiskt tempo. Detta ökar behovet av samövning.²⁹¹ Samtidigt har denna sammansättning också operativa fördelar, genom att den till exempel innehåller en komponent specialdesignad för luftburna operationer.²⁹²

Det fanns en logisk koppling mellan målsättningsdokumentet, utbildningsplaner och övningsupplägg där målsättningar och uppgifter kan spåras mellan dokumenten.

Evalueringskriterier integrerades i utbildnings- och övningsverksamheten med syftet att förbanden skulle vara bättre förberedda vid tidpunkten för evalueringen. Evalueringskriterierna kunde dock inte integreras i utbildning och övning av styrkehögkvarteret (FHQ)²⁹³, främst på grund av brist på personal som kunde genomföra evalueringen. Försvarsmakten förefaller i upplägget av evalueringen av NBGu ha utnyttjat de erfarenheter som gjordes under evalueringen av NBGo8.

Samtidigt är det inte helt uppenbart hur styrande dokument rörande utbildning och övning har påverkat varandra. Framtagandet har i vissa fall skett stegvis och anpassningar har fått göras efterhand.²⁹⁴ Eftersom arbetet med NBG Roadmap försenades (se avsnitt 4.1) minskade till exempel möjligheterna att koordinera verksamhetsuppdragen mellan å den ena sidan FHQ som bland annat skulle stödja förbanden i utbildning och övning – men som också behövde förbandens stöd för sin egen uppbyggnad – och å den andra sidan förbanden.²⁹⁵

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Försvarsmakten hade i egenskap av ramnation ett viktigt ansvar för samordning av de truppbidragande länderna genom att ta fram och fastställa gemensamma standarder för att underlätta stridsgruppens förflyttning till ett insatsområde och för att stridsgruppen ska kunna verka tillsammans. Riksrevisionen har bland annat kunnat konstatera följande:

²⁹¹ Ibid, s. 2.

²⁹² Överväganden rörande för- och nackdelar mellan olika konfigurationer gjordes t.ex. i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, underbilaga 6.5, HKV 23 383:64128, 2008-02-29.

²⁹³ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, HKV 03 610:52750, 2011-02-04.

²⁹⁴ NBG11 (F)HQ, Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Annex E, LedR 03 600:800040, 2011-06-30.

²⁹⁵ NBG11 (F)HQ – Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, LedR 03 600:8000, 2011-06-30 samt Rapport avseende erfarenheter från NBG11, HKV 03 610:52750, 2011-02-04.

- Flera viktiga styrdokument, bland annat logistikkonceptet och instruktioner för deployering (landsättning av trupp) antogs för sent. Den multinationella tidplanen var inte koordinerad med högkvarterets tidplan.
- Styrkehögkvarterets uppbyggnad försenades, men samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att styrkehögkvarteret tagit fram en rad koncept och rutiner som kommer Försvarmakten och framtida stridsgrupper till godo.

Riksrevisionen har vidare i kapitlet gått igenom viktiga moment i den så kallade planeringsfasen. Denna fas innehåller en rad aktiviteter som syftar till att skapa goda förutsättningar för en effektiv produktion av förbandet. Riksrevisionen har i sin bedömningsgrund bland annat lyft fram vikten av tydligt definierade måldokument i god tid, med därtill hörande analyser av materiel och personalbehov. Riksrevisionen vill mot bakgrund av detta framhålla följande iakttagelser:

- Försvarmakten tog fram ett samlat målsättningsdokument för NBG₁₁, även om det var kraftigt försenat. Målsättningsdokumentet gav NBG₁₁ ett övergripande styrdokument som omfattade mål- och kravbilder för alla ingående förbandsdelar och koncept.
- Försvarmaktens tolkning av stridsgruppskonceptet inför NBG₁₁ innehöll tre huvuduppgifter som kan härledas från de möjliga scenarion som anges i EU:s stridsgruppskoncept. Försvarmakten underströk dock att mobiliteten prioriterats över slagkraften.

Riksrevisionen lyfter i bedömningsgrunden fram att tillgången på rätt materiel och personal i tid är en väsentlig förutsättning för produktionen av förbandet. I sammanhanget är det också väsentligt att rätt avvägningar görs av mängden materiel i förhållande till krav på snabbinsatsförmåga. Det är också viktigt att överväga vilken utbildning och övning som behöver genomföras mot bakgrund av förbandets sammansättning och uppgift. Dessa överväganden bör också omfatta evaluering, vilken bör genomföras så resurseffektivt som möjligt. Riksrevisionen kan konstatera följande vad gäller planeringen av materiel och personal samt upplägg av utbildning, övning och evaluering:

- Arbetet med materielförsörjningen tog längre tid än planerat och fick forceras genom planen Vulcanus. Detta medförde att fördelning kunde göras av viktigare materiel vid årsskiftet 2008/2009.
- Trots detta hade NBG₁₁ för mycket materiel i förhållande till vad som krävdes. En nedbantning av materielen fick därför göras som resulterade i ett extra materielfördelningsbeslut under hösten 2009. Kompletteringsarbete med materielförsörjningen pågick i princip under hela produktionsperioden.

- Ledningssystemet för NBGU innehöll obeprövade delar vilket i kombination med leveransförseningar för vissa komponenter försvårade förbandsproduktionen.
- Det fanns en detaljplanering av rekryteringsprocessen som Försvarmakten i stort följde. I ett mycket sent skede i anställningsprocessen beslutade Försvarmakten dock att byta avtal för soldaterna. Försvarmakten lyckades rekrytera till 92 procent av befattningarna i NBGU. Ungefär en tredjedel av soldaterna i NBGU kom från den aktuella värnpliktskullen.
- Kompanierna som ingick i manöverbataljonen för NBGU var av olika karaktär och därutöver geografiskt spridda, vilket bland annat innebar ökade kostnader och ledningsmässiga utmaningar.
- Genom att evalueringskriterierna integrerades i utbildnings- och övningsverksamheten var förbanden bättre förberedda vid tidpunkten för evalueringen.

5 Förberedelsefasen

När förberedelsefasen inleddes var det ett år kvar tills stridsgruppen skulle sättas i beredskap. Under förberedelsefasen låg fokus framför allt på utbildning och övning av förbandet. Kapitlet inleddes med en beskrivning av högkvarterets produktionsuppdrag till de olika förbandsdelarna i NBG11. Därefter behandlas verksamhet under förberedelsefasen såsom leveranser av materiel till förband samt övning och evaluering.

5.1 Verksamhet under förberedelseperioden

NBG11 var Försvarmaktens fjärde mest prioriterade uppgift under år 2010.²⁹⁶ Under förberedelsefasen för NBG11 som pågick under 2010 skulle verksamheten under våren kraftsamlas mot att rekrytera och bemanna samtliga enheter. Ambitionen var att minimera eventuellt behov av omutbildning under höstterminen 2010. Ungefär en tredjedel av soldaterna från den aktuella värnpliktskullen kunde anställas i NBG11 inför termin tre. Rekryteringsprocessen beskrevs i föregående kapitel. Vidare skulle man komplettera dirigeringen av materiel (leveranser till förbanden) samt slutföra planering av utbildnings- och övningsverksamheten. Detta var en förutsättning för att Försvarmakten under hösten 2010 skulle kunna utbilda NBG11 på förbands-, funktions- samt befattningsnivå. Under hösten skulle också ett antal större övningar genomföras. Efter övningarna skulle materiel återtransporteras och underhållas samt ställas i ordning för packning.²⁹⁷

5.1.1 Övningsserien

Utbildningen för manöverbataljonen inom NBG11 under höstterminen 2010 var uppdelad i tre skeden, skede ett som avsåg kompaniträning, skede två som avsåg bataljonsträning samt skede tre där stridsgruppen samtränades. Utbildningen pågick från vecka 31 till vecka 52, det vill säga från början av augusti till slutet av december under år 2010.²⁹⁸

²⁹⁶ Verksamhetsuppdrag för 2010, Mål, riktlinjer och prioriteringar avseende förbandsproduktion (uppslag 2.1 position 1, HKV 23 250:67331, 2009-12-09, s. 6. Högre prioriterade uppgifter var 1. Deltaga och stödja pågående internationella insatser, 2. Upprätthålla beredskap enligt Försvarmaktens beredskapsorder och 3. Fullfölja avtalade exporttaganden.

²⁹⁷ Verksamhetsuppdrag för 2010, Samordning avseende Nordic Battlegroup (uppslag 2.1 position 2) HKV 23 250:67331, 2009-12-09, s.2-3.

²⁹⁸ Operationsplan Lightning, Final Draft, HKV 19 100:52691, 2010-01-29, s. 8.

Under termin tre skulle Försvarmakten genomföra tre större övningar som syftade till samövning av NBG11. Styrkehögkvarteret (FHQ) genomförde även en stabsövning under hösten 2010.

Tabell 3 Övningsserien höstterminen 2010 (T3)

BOLD LIGHTNING	v.40-41	Deployering samt samträning av bataljon, Funktioner	Manöverbataljon Ingenjörsenhet NMCC/MOVCON mfl
INITIAL EFFORT 10	v.42-43	Samträning och validering av bataljonen	Manöverbataljon Ingenjörsenhet
NBG JOINT ACTION 10	v.45-46	Samträning av NBG11	NBG11 (hela stridsgruppen)

Målet för övningen Bold Lightning var att öva de enheter som hade ansvaret att transportera NBG11 till insatsområdet. Initial Effort omfattade övning och evaluering av manöverbataljonen, medan Joint Action utgjorde slutövning för hela NBG11. Utöver detta genomfördes även ett antal övningar för mindre förbandsenheter. Jämfört med övningarna inför NBG08 hade manöverbataljonen möjlighet till samövning vid fler tillfällen. Antalet övningsdygn var också fler för NBG11 jämfört med vad som gällde för NBG08. I stort sett samtliga förband genomförde den planerade utbildningen och de planerade övningarna. Målsättningarna nåddes inte på alla områden. Efter att slutövningen Joint Action 10 genomförts kvarstod utbildningsbehov inom ett antal områden, bland annat försvar av flygplats och hamn samt att öppna upp vägförbindelse.²⁹⁹

Samordningen mellan arméns ordinarie övningar och övningsverksamheten inom NBG uppfattades, enligt Försvarmaktens egen erfarenhetsuppföljning, som något positivt. Denna samordning har också lyfts fram som ett exempel på hur verksamheten kan rationaliseras genom att den ordinarie verksamheten samordnas med produktion av särskilda projekt.³⁰⁰ Även möjligheten att tidigt öva med de förband som senare skulle ingå i NBG upplevdes som positivt. Vidare framhölls även att den "röda tråden" som fanns i serien av övningar under hösten 2010 varit bra.³⁰¹

Inom ramen för NBG11 tog Försvarmakten fram ett särskilt övningsscenario, Southland, med beskrivningar av den tänkta miljön där stridsgruppen

²⁹⁹ Slutrapport NBG11, 192. Core Bn, intern arbetshandling, 2011-06-28, s.4.

³⁰⁰ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s.18.

³⁰¹ Slutrapport NBG11, 192. Core Bn, intern arbetshandling, 2011-06-28, s.4.

skulle kunna sättas in. Detta bidrog till bättre förutsättningar för övningsverksamheten.³⁰² Något sådant scenario fanns inte för NBGo8.

Enligt verksamhetsuppdraget skulle manöverbataljonen utbildas till nivån PersQ 5 (full förmåga). Under förberedelseperioden nåddes nivån PersQ 3 (förmåga). Efter kompletterande utbildning under beredskapsperioden nådde förbandet upp till PersQ 4 (god förmåga). Manöverbataljonen pekar i sin erfarenhetsrapport på att en termin är för kort tid för att kunna uppnå PersQ 5, särskilt då viss central materiel ersätts med substitut.³⁰³

5.1.2 *Problem i materieförsörjningen stör utbildning och övning*

Redan tidigare, inför utbildningsstarten hösten 2009, hade merparten av förbanden i de svenska delarna av NBG11 rapporterat om besvärande brister vad gäller materielleveranser. Detta innebar enligt flera förband att befattningsutbildningar inte kunde genomföras i den utsträckning som planerats.³⁰⁴ De materielslag som var särskilt kritiska var ledningsmateriel, vissa fordon samt fordonsrelaterade installationer. Även mörkermateriel rapporterades vara en bristvara. Problemen med materielleveranser under termin ett och två, det vill säga under hösten 2009 och våren 2010, medförde att viss tid fick läggas på befattningsutbildning och utbildning på lägre nivå under hösten 2010.

Vid slutet av kvartal tre 2010, det vill säga i slutet av september, rapporterade i princip samtliga förband brister avseende viss ledningssystemmateriel i mindre eller större omfattning. Några förband anmälde brister vad gäller mörkermateriel samt viss annan utrustning. Några av förbanden menade att kompletterande utbildning och övning skulle behövas, främst gällande handhavande av ledningssystem.³⁰⁵ Några förband rapporterade om problem och risker kopplade till återtagning och omfördelning av materiel mellan terminer, det vill säga när materiel ska återlämnas för reparation och underhåll för att sedan delas ut igen.³⁰⁶

På central nivå bedömdes utifrån förbandens rapportering för kvartal tre att kraven enligt förbandsmålsättningarna i huvudsak var uppfyllda, och

³⁰² NBG11 (F)HQ Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Ledningsregementet, Försvarmakten, LedR 03 600:800040, 2011-06-30, Annex E, s.4

³⁰³ Slutrapport NBG11, 192. Core Bn, intern arbetshandling, 2011-06-28, s.17.

³⁰⁴ Årsredovisning för I19 m.fl. (2009), hämtad från Försvarmaktens verksamhetsledningssystem Tellus, 2010-01-22, s. 32.

³⁰⁵ Sammanställning av förbandens särskilda redovisning NBG11 i Kvartalsrapport 3, Försvarmakten Högkvarteret, PM, 2010-11-02, s. 2.

³⁰⁶ Kvartalsrapport 1 för I19 m.fl. (2010), hämtad från Försvarmaktens verksamhetsledningssystem Tellus, 2010-04-09.

att de operativa begränsningarna var små.³⁰⁷ Dock instämde man i behovet av kompletterande utbildning på vissa områden. Avsikten var att efter evalueringen av förbandet analysera eventuella brister ytterligare och besluta om åtgärder. Vad gäller materielbrister menade man från central nivå att det inte förelåg några reella brister avseende effektbestämmande materiel, däremot förelåg brister i leveranserna av materiel till avsedd brukare. Vidare konstaterades att det förelåg ett materiellt kravunderskridande vad gäller att hela manöverbataljonen skulle vara splitterskyddad. Detta på grund av att ett av manöverkompanierna fick hälften av sina fordon utbyta till substitutfordon utan splitterskydd.³⁰⁸

En av orsakerna till den besvärliga situationen vad gäller leveranser inom vissa materielområden var att materielen avsedd för NBG11 dels bestod av förrådsställd materiel, dels av materiel som var i bruk. Till detta kom också det ledningsstödsystem som överlämnades från FMV till Försvarsmakten i december 2009. Dessa delar skulle sedan sättas ihop till fungerande system. Bland annat skulle ledningssystemet grundinstalleras i fordon. Problemet var att fordonen användes vid utbildning. För att minimera störningar på förbandverksamheten var ambitionen att göra ihopsättning och installationer mellan vår- och höstterminen 2010, det vill säga under sommaren 2010. Dock fick detta även göras i viss utsträckning i anslutning till start och slut av terminer, vilket störde utbildning och övning.³⁰⁹ Till exempel skedde installation av ledningssystemmateriel i fordon i vissa fall i direkt anslutning till övning. I några fall levererades materiel för krypterad kommunikation samt radioapparater till förbanden under övningsserien.³¹⁰ Sena leveranser av sambands- och ledningsmateriel medförde bland annat att manöverbataljonen inte kunde öva med rätt ledningsmetoder fullt ut.³¹¹ Det var dock möjligt för manöverbataljonen att öva som om de hade tillgång till rätt system, vilket kunde ge dem erfarenheter av hur ledningssystemet kunde utnyttjas på olika avstånd.³¹²

Förändringar i fordonsparken på grund av att fordon av typen pansarterrängbil 6 fick omprioriteras till Afghanistan (på grund av försämrat säkerhetsläge) bidrog också till att försvåra uppbyggnaden av NBG11. Inom Försvarsmakten prioriteras regelmässigt pågående insatser högre än insatser som förbereds. Omprioriteringarna av fordon skedde i flera omgångar.

³⁰⁷ Sammanställning av förbandens särskilda redovisning NBG11 i Kvartalsrapport 3, Försvarsmakten Högkvarteret, PM, 2010-11-02, s.3.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Intervju med företrädare för FM (2011-01-18).

³¹⁰ Slutrapport NBG11, 192. Core Bn, intern arbetshandling, 2011-06-28.

³¹¹ Ibid, s. 3.

³¹² Ibid.

5.2 Genomförande och resultatet av evaluering

De förband som utgjorde NBG₁₁ evaluerades vid flera tillfällen under övningsserien hösten 2010. Evalueringen för majoriteten av förbanden gjordes dels genom Nato-metoden OCC E&F³¹³ nivå 1, som främst fokuserar på interoperaabilitet, dels genom metoderna OCC E&F nivå 2 samt MARTA³¹⁴. OCC E&F nivå 2 mäter förmåga att verka tillsammans med andra i en internationell insats. MARTA-metoden innebär att även förmåga analyseras. Inom ramen för denna metod tar man hänsyn till yttre miljöfaktorer samt svårighetsgrad vad gäller motståndet. Evaluering genomförs, som nämnts i tidigare kapitel, som underlag till den certifiering som ska ske av styrkan i förhållande till de krav som ställs i EU:s stridsgruppskoncept. Därutöver är syftet med en evaluering att den ska leda till en djupare kunskap om styrkor och svagheter hos styrkan. Detta ska i sin tur leda till säkrare insatser och öka säkerheten för soldaterna i NBG.

Den slutliga evalueringsrapporten är ett omfattande dokument på flera hundra sidor som belyser starka och svaga sidor hos de förband som ingick i NBG₁₁. Resultaten återges på detaljerad nivå med korresponderande kriterier. Detta innebar att det vid brister fanns en direkt återkoppling på vilka åtgärder som man behövde vidta. Rapporten omfattar samtliga evalueringstillfällen. Förbandets beredskapsstatus (Combat Readiness) bedömdes inte i denna evaluering. Varje förbandsenhet evaluerades för sig och någon evaluering av stridsgruppen som helhet gjordes inte.³¹⁵

På en övergripande nivå framhålls i evalueringen att förbanden har en god förmåga i sin huvudtjänst. Några områden lyftes fram som mer generella bristområden. Det handlade om brister inom ledningssystemområdet, kapaciteten inom sjukvårdskedjan samt uppträdande i CBRN-miljö³¹⁶. Man påpekade att manöverbataljonen behövde träna mer på rörlighet och offensiva operationer. Orsakerna till rapporterade bristområden kan i flera fall härledas till leveransförörseningar av materiel, vilket påverkade utbildning och övning negativt.³¹⁷

³¹³ Operational Capabilities Concept Evaluation & Feedback Programme.

³¹⁴ Några av de s.k. enabler-delarna bl.a. EAW har evaluerats avseende interoperaabilitet, dvs. OCC E&F NEL 1.

³¹⁵ Final Evaluation Report of the Nordic Battlegroup 2011, HKV H/S 19 880:82556, 2010-12-01.

³¹⁶ CBRN-miljö avser miljö där hot finns från kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära stridsmedel.

³¹⁷ Final Evaluation Report of the Nordic Battlegroup 2011, HKV H/S 19 880:82556, 2010-12-01.

5.2.1 *Begränsat med tid för att hantera brister*

Evaluering är en viktig del i förbandsutveckling. Genom att identifiera brister och behov av kompletteringar skapas i slutändan säkrare insatser. Normalt sett genomförs evaluering i cykler som i gynnsamma fall varar 18 månader, ibland upp till 48 månader. Det finns då gott om tid för kompletteringsutbildning och för att rätta till iakttagna brister. Vad gäller produktionen av NBG11 var denna tidsrymd, som tidigare nämnts, betydligt mindre med tanke på att utbildning och övning genomfördes på sex månader. Mellan slutövning för NBG11 och publicering av evalueringsrapporten var det endast 10 dagar. För att hantera detta problem hade Försvarmakten målsättningen att redan under våren 2010 upptäcka större brister.³¹⁸ För att undvika otydliga ansvarsförhållanden hade Försvarmakten också upprättat en rutin för att hantera iakttagna brister vid evalueringen.³¹⁹

Resultaten hanterades delvis genom att så kallade Initial Field Reports lämnades direkt till förbanden vid evalueringstillfället. Dessa rapporter inkluderade också ett första utkast på rekommendationer. Under arbetet med att färdigställa den slutliga evalueringsrapporten för NBG11 var representanter från produktionsledningen närvarande för att börja åtgärda bristerna redan under slutskrivningsarbetet. Evalueringsrapporten föredrogs för produktionsledningen och för insatsledningen. Redan vid detta tillfälle fattades beslut om hur vissa av bristerna skulle hanteras. Det var sedan produktionsledningen som såg till att besluten genomfördes och att bristerna omhändertogs.

Den begränsade tid som fanns till förfogande innebar att viss kompletteringsutbildning behövde förskjutas till beredskapsperioden. Till exempel gjorde Försvarmakten en övergripande analys av de brister som evalueringen identifierat inom ledningsområdet.³²⁰ Av analysen framgick att problemen med sena leveranser av ledningsmateriel inneburit att samtlig personal inte fullt ut kunnat utbildas och övas för att uppnå godkänd nivå. Bedömningen var att de största bristerna gällde sambands- och signalskyddsmateriel. Samtidigt gjordes bedömningen att ledningsstödsystem samt kommunikation fungerade som planerat. Slutsatsen som drogs var att det behövdes ytterligare övning för att komplettera utbildningsnivån samt för att ytterligare verifiera systemlösning och metoder. Verksamheten under beredskapsperioden beskrivs närmare i kapitel 6.

³¹⁸ Förband som skulle komma att ingå i NBG11 organiserades och övades under termin 2 (våren 2010) så likt organisationen i termin 3 (hösten 2010) så långt som det var möjligt.

³¹⁹ Instruktion om rutin för omhändertagande och implementering av evalueringsresultat, HKV 09 831:63018, 2009-10-27.

³²⁰ C PROD LED analys och åtgärder med anledning av NBG evalueringsrapport, Bilaga 1, HKV 23 250:68002, 2010-12-22.

5.3 Strategiska och taktiska transporter

Det fanns ett så kallat deployeringskoncept, det vill säga en planering för hur trupper och materiel i NBG11 skulle kunna transporteras från Sverige till ett insatsområde. Tillgång till strategiska och taktiska transporter var ett problem som identifierades i granskningen av NBGo8. Ramnationsansvaret innebär ett ansvar för att planera för *strategisk transport* av stridsgruppen till insatsområdet. Häri ingår samordning av övriga deltagarländer i NBG11. Detta gjordes inom ramen för Battle Group Movement Coordination Cell (BGMCC) som sorterade under insatsledningen. BGMCC ansvarade för koordinering av den strategiska transporten av NBG11 och för utveckling av metoderna för strategisk transport. Behovet av strategiska flygtransporter tillgodoses till viss del genom SALIS³²¹ respektive SAC-avtalen.³²² Försvarsmakten hade även förberett kontrakt med civila aktörer för personal- respektive materieltransporter, både med reguljärt flyg och med sjötransport.³²³ Den samlade bedömningen som gjordes när det gäller NBG11 var att de strategiska flygtransporterna skulle fungera. Begränsningarna låg snarare i tillgängligheten till taktiska transporter.

Om insatsområdet skulle kräva transport av NBG11 i flera led, det vill säga att styrkan först skulle behöva transporteras till en större flygplats eller hamn (med hjälp av strategiska transporter) för att sedan förflyttas vidare till det aktuella insatsområdet som kanske finns 30–40 mil därifrån skulle en så kallad *taktisk transport* behövas. Det fanns dock bara ett fåtal stora transportplan av typ C-130 för taktiska transporter. Även för NBGo8 var detta ett problem. På samma sätt var det fortfarande problem med helikoptrar till NBG11. Det fanns ett begränsat antal helikopter 15³²⁴ tillgängliga för NBG11. Till detta kom de två helikoptrar som tillfördes genom ett bilateralt avtal med Kroatien.³²⁵ Dessa två helikoptrar innebar att det fanns tillgång till medicinsk evakuering med helikopter.

Jämfört med situationen rörande strategiska transporter av NBGo8 förefaller förutsättningarna ha förbättrats. Detta beror till stor del på de prioriteringar som gjordes vad gäller styrkans mobilitet, NBG11 var lättare konfigurerad än NBGo8 och kräver därför mindre resurser att transportera. Vad gäller taktiska transporter är detta fortfarande en potentiell flaskhals i vissa situationer.

³²¹ Sverige är medlem i flygsamarbetet SALIS och kan enligt detta avtal disponera cirka 800 flygtimmar per år för strategiska transporter.

³²² Genom det multinationella samarbetet har Försvarsmakten tillgång till 550 flygtimmar per år med tre militära transportflygplan av typen C-17 Globemaster.

³²³ Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-01-21).

³²⁴ www.forsvarsmakten.se/sv/Aktuellt/ovningar/Ovningar/Nordic-Battlegroup-ovningsserien2010.

³²⁵ Skr. 2010/11:27, s.13-14.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Förberedelsefasen genomförs året innan förbandet sätts i beredskap. För att aktiviteter såsom utbildning, övning samt evaluering ska kunna genomföras på ett effektivt sätt behöver tillgång till materiel och personal finnas i god tid. Det är under förberedelsefasen som samövning av manöverbataljon och övriga förband ska ske mot givna målsättningar. Riksrevisionen har mot bakgrund av detta gjort följande viktigare iakttagelser:

- Övningsserien under termin tre innehöll fler övningsdagar, jämfört med NBGo8. Manöverbataljonen hade även möjlighet till samövning vid fler tillfällen.
- Utrymmet mellan utbildningar och övning för att rätta till identifierade brister var begränsat, även om vissa åtgärder vidtogs för att motverka detta
- Efter att slutövningen genomförts kvarstod utbildningsbehov inom ett antal områden, bland annat försvar av flygplats eller hamn samt att öppna upp vägförbindelse.
- Leveranser av materiel var i vissa fall försenade, vilket påverkade möjligheterna för förbanden att öva med rätt materiel. Svårigheterna var särskilt stora inom områdena ledningssystem samt fordon, vilket gav negativa effekter på utbildning och övning och försvårade uppbyggnaden av NBGu.
- Samordningen mellan arméns ordinarie övningar och övningsverksamheten inom NBG uppfattas av ett flertal parter inom Försvarsmakten som positiv. Även övningsserien under höstterminen 2010 framhålls i stort som en positiv erfarenhet.

Riksrevisionen kan konstatera att utbildning och övning genomfördes av de förband som utgjorde NBGu. Riksrevisionen noterar dock följande:

- Under förberedelseperioden nåddes nivån PersQ 3. Efter kompletterande utbildning under beredskapsperioden nådde förbandet upp till PersQ 4, vilket är det näst högsta steget på en femgradig skala.
- Viss kompletteringsutbildning och ytterligare verifiering behövde genomföras under beredskapsperioden. Till exempel inom ledningsområdet.

Att de strategiska och taktiska transporter planeras så att de motsvarar behoven, är en förutsättning för att styrkan ska kunna användas enligt stridsgruppskonceptet. Riksrevisionen kan med avseende på detta konstatera följande:

- Situationen när det gäller strategiska transporter för NBGu verkar ha förbättrats jämfört med vad som gällde för NBGo8. Vad gäller taktiska transporter fanns dock knappa resurser i vissa situationer.

6 Anmälan, beredskap och uppföljning

NBG₁₁ inledde sin beredskap den 1 januari 2011. I detta kapitel behandlas anmälan av stridsgruppen till EU samt delar av den verksamhet som bedrevs under den period då NBG₁₁ stod i beredskap. Kapitlet omfattar även en genomgång av hur Försvarsmakten följt upp NBG₁₁, inklusive regeringens rapportering till riksdagen.

6.1 Anmälan av NBG₁₁

Enligt EU Battlegroup Concept ska stridsgruppen en månad före beredskap vara certifierad och ha förklarat sig redo för insats. Beredskapsperioden för NBG₁₁ startade den 1 januari 2011 och avslutades den 30 juni 2011.

Den 7 december 2010 bekräftade Sverige i ett certifieringsuttalande att Nordic Battlegroup var redo att ställas i beredskap den 1 januari 2011 i enlighet med EU Battlegroup Concept.³²⁶ Certifieringsuttalandet undertecknades av den dåvarande chefen för insatsledningen. Den 8 december 2011 informerade styrkebefälhavaren EU:s militära kommitté om NBG₁₁. Föredragningen omfattade de överväganden som låg till grund för sammansättningen av den nordiska stridsgruppen och hur den hade organiserats. Styrkebefälhavaren meddelade att i princip samtliga prioriteringar var uppfyllda, men att styrkan hade en slimmad logistikorganisation samt ett begränsat antal helikoptrar och taktiska transportflygplan.³²⁷ Befälhavaren meddelade att det inte förelåg några nationella förbehåll och att styrkan var redo.

6.2 Verksamhet och förändringar under beredskapsperioden

Huvuddelen av de enheter som ingick i NBG₁₁ gjorde bedömningen att de skulle ha klarat att upprätthålla beredskapskraven.³²⁸ Några enheter som kan karaktäriseras som ”materieltunga” (logistikkompaniet och flygbasenheten) bedömde att de hade behövt ytterligare någon vecka utöver det stipulerade

³²⁶ Certification Statement for the Nordic Battlegroup 2011, HQ Designation Hbr 79, 2010-12-07.

³²⁷ FCdr Brief EUMC Final, Power-point-presentation, 2010-12-08.

³²⁸ Med beredskapskraven avses att förbanden ska vara redo att påbörja insats inom 10 dagar.

beredskapskravet för att hela förbandet skulle ha varit färdigt för avtransport.³²⁹ Vidare hade enheterna i varierande grad genomfört packning och iordningsställt transportdokumentation. Orsakerna till detta var bland annat att mycket av utrustningen behövde användas för kompletterande utbildning inledningsvis i beredskapsperioden och senare för vidmakthållandeträning. Det fanns ingen alternativ materiel för kompletterande utbildning.³³⁰

6.2.1 Kompletteringsövningar under beredskap

Resultatet i evalueringen av NBG11 innebar att kompletterande utbildning och övning behövdes på vissa områden. Kompletterande övning genomfördes av sjukvårdskedjan tidigt under beredskapsperioden. Vidare genomfördes en ledningssystemövning under februari 2011 för att verifiera ledningssystemet och utbilda personalen. Övningen Vintersol genomfördes i början av år 2011. Då övade NBG11 på två platser i landet; Skövde och Boden. Övningen genomfördes i syfte att bland annat höja manöverbataljonens förmåga när det gäller lednings- och sambandstjänst samt sjukvårdstjänst, områden som inte kunnat övas fullt ut under termin tre. Bataljonen uppnådde därefter PersQ 4, det vill säga det näst högsta betyget i en femgradig skala.

6.2.2 Flygkomponenten bryts ut

Flygkomponenten, det vill säga Expeditionary Air Wing (EAW) i NBG11 lyftes bort från stridsgruppen i och med riksdagsbeslutet den 1 april 2011 om att Sverige skulle delta med en flyginsats i Libyen.³³¹ Regeringen meddelade de övriga truppbidragande länderna i NBG11 och gjorde samtidigt bedömningen att NBG11 trots detta kunde kvarstå i beredskap.³³² Regeringen menade vidare att användningen av flygkomponenten låg i linje med ett flexibelt användande av EU:s stridsgrupper, vilket överenskommits inom EU.³³³

Konsekvenserna för NBG11 av att bryta ut flygenheterna hanterades genom viss omprioritering och tillförsel av såväl personal som materiel. I slutet av beredskapsperioden uppgav Försvarsmakten att NBG11 åter hade full operativ förmåga med kvarvarande flygenheter (helikopter och transportflyg). Vid ett beslut av EU om att sätta in NBG11 skulle en förnyad styrkegenerering ha behövt genomföras. Då antogs att de förband och förmågor som övergick

³²⁹ Sammanställning av erfarenheter från NBG11 beredskapsperiod, Försvarsmakten, intern arbetshandling, 2011-08-30.

³³⁰ Ibid.

³³¹ Prop. 2010/11:111, bet. 2010/11:UFöU3, rskr. 2010/11:207.

³³² Prop. 2010/11:111, s. 8–10.

³³³ Increasing the Flexibility and Usability of the EU Battlegroups, Council of the European Union 15336/09, 2009-11-04.

till Libyeninsatsen (FL 01/02), hade kunnat ersättas.³³⁴ Beslutet att lyfta bort flygkomponenten från NBG11 innebar att denna förmåga inte var tillgänglig under den senare hälften av beredskapsperioden. Det tog dessutom tid att ersätta vissa funktioner som följt med flygkomponenten, men som behövdes i NBG11.

6.3 Uppföljning av NBG11

6.3.1 Försvarsmaktens uppföljningsprocess

Försvarsmaktens uppföljningsprocess utgår från det årliga uppdraget från Överbefälhavaren (ÖB). Resultatansvariga chefer rapporterar månadsvis till ledningsstaben som sammanställer en rapport till ÖB och GD. Rapporteringen bygger bland annat på information från förbanden utifrån de uppdrag och uppgifter som lämnats i verksamhetsuppdraget. Sammanställningar av uppföljningsinformation används som underlag för Försvarsmaktens externa återrapportering i årsredovisning etc.

Uppföljning och erfarenhetshantering är närbesläktade processer. Om uppföljning handlar om att avgöra om målen för verksamheten uppnåtts, så är erfarenhetshantering mer inriktad på att omsätta erfarenheter i förändringar av processer och riktlinjer för verksamheten. Försvarsmaktens ledning har antagit så kallade strategiska förändringsmål i syfte att styra organisationen i riktning mot insatsorganisation 2014, det vill säga mot de mål som anges i riksdagens beslut om försvarets inriktning.³³⁵ De strategiska förändringsmålen är bland annat att tillgängligheten ska öka i förbanden, att förmågan att verka med andra ska öka, att administrativt stöd ska effektiviseras och att personalförsörjningen ska förändras så att Försvarsmakten uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.

Erfarenhetshantering betonas i insatsledningens arbetsordning.³³⁶ Insatsledningen har sedan år 2010 en analysenhet. Uppdraget är att se till att kunskaper och erfarenheter från insatsverksamheten institutionaliseras genom att enheten tar fram erfarenhetsanalyser som kan utgöra beslutsunderlag för chefer. Erfarenhetsanalysen kan innehålla åtgärdsförslag. Enheten koordinerar erfarenhetshandlingen inom Försvarsmakten, men eftersom motsvarande enheter (eller processer) saknas inom produktionsledningen respektive ledningsstaben är det oklart hur erfarenhetshandlingen sammanlänkas

³³⁴ Försvarsmaktens årsredovisning 2011, Bilaga 4, HKV 23 386:53019, 2012-02-22, s. 9.

³³⁵ Strategiskt styrdokument för Försvarsmakten, bilaga 1, HKV 09 100:68065, 2009-12-17.

³³⁶ Arbetsordning (SSO) för insatsledningen i Högkvarteret, del 3 till HKV ArbO 2010, HKV 09 862:55185, 2010-04-15.

och hanteras på ledningsnivå inom högkvarteret.³³⁷ I verksamhetsuppdraget för år 2012 till förbanden finns ett uppdrag som handlar om att utveckla erfarenhetshanteringen.³³⁸

6.3.2 Försvarsmaktens uppföljning av NBG11

Försvarsmaktens uppföljning av NBG11 kan på ett övergripande plan delas upp i två delar. Den ena delen är den uppföljning som gjorts inom ramen för Försvarsmaktens ordinarie uppföljning, för att förse regeringen med den information som formellt efterfrågats i regleringsbrev. Under år 2010 levererades denna uppföljning kvartalsvis. Hit hör också den ramnationsrapport som EU begär och som Försvarsmakten tillsammans med de övriga länderna tagit fram.³³⁹ Den andra delen är erfarenhetsrapporter som olika enheter inom Försvarsmakten har tagit fram.

NBG11 utgjorde inget specifikt uppdrag inom Försvarsmaktens verksamhetsstyrning, utan bestod av uppgifter som var en delmängd av uppdragen till förbanden. För att få en samlad bild av produktionen av NBG11 har Försvarsmakten under år 2010 kompletterat den ordinarie uppföljningen med specifika frågor till förbanden. Detta gjordes bland annat inför kvartal tre 2010. Insatsledningen har tagit fram en rapport som belyser lärdomar från planering och genomförande av NBG11 inom högkvarteret.³⁴⁰ Vidare har manöverbataljonen och styrkehögkvarteret producerat rapporter som sammanställer erfarenheter ur respektive enhets perspektiv.³⁴¹ Produktionsledningen har tagit fram en rapport med erfarenheter från beredskapsperioden.³⁴² Därutöver har seminarier hållits på olika nivåer.

Insatsledningens erfarenhetsrapport är den mest omfattande och övergripande erfarenhetsrapport som tagits fram inom Försvarsmakten. Insatsledningens erfarenhetsrapport innehåller ett antal rekommendationer för hur

³³⁷ Instruktion med arbetsordning för enheter och processer i Högkvarteret, HKV 09 862:53114, 2010-03-08.

³³⁸ Verksamhetsuppdrag för år 2012, preliminärt för år 2013 och inriktning för år 2014 – VU 2012, uppslag 2.1 position 4, HKV 23 250:62739, 2011-12-08, s. 3.

³³⁹ NBG11 Framework Nation Lessons Identified Report (NBG11 FN LR), HKV 03 610:65039, 2011-09-27. Ramnationsrapporten vidarebefordrades av Försvarsdepartementet till EU 2011-11-08. Eftersom ramnationsrapporten bygger på andra erfarenhetsrapporter behandlas den inte specifikt i denna rapport.

³⁴⁰ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, HKV 03 610:52750, 2011-02-04.

³⁴¹ Slutrapport NBG11, 192. Core Bn (manöverbataljonens slutrapport), Försvarsmakten, intern arbetshandling, 2011-06-28 samt NBG11 (F)HQ – Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, LedR 03 600:800040, 2011-06-28.

³⁴² Sammanställning av erfarenheter från NBG11 beredskapsperiod, Försvarsmakten, intern arbetshandling, 2011-08-30.

erfarenheterna från NBG11 bör tas tillvara inom Försvarmakten. Rapporten har remissbehandlats inom högkvarteret. Rekommendationerna har behandlats i olika fora i linjeorganisationen och vissa rekommendationer har gett avtryck i direktiv inför planering av nästa stridsgrupp.³⁴³ Försvarmaktens ledning har dock inte tagit ställning till rekommendationerna.³⁴⁴

Det är tydligt att arbetet med NBG11 har präglats av en ambition att ta tillvara erfarenheter från NBG08. En erfarenhet från NBG08 var vikten av en fungerande erfarenhetsöverföring, vilket då brast i flera avseenden. Dokumentationen vid NBG08 var fragmentarisk och endast i undantagsfall överlappade personalens tjänstgöring.³⁴⁵ Styrkehögkvarteret pekar på att koncept från NBG08 var underutvecklade och därutöver bristfälligt dokumenterade och att man därför ansträngde sig att systematisera styrdokumentet för NBG11. För NBG08 togs det bland annat aldrig fram något samlat målsättningsdokument, varför Försvarmakten för NBG11 endast i begränsad utsträckning kunde utnyttja tidigare nedlagt arbete.

Att NBG11 producerats i Försvarmaktens linjeorganisation anses ha påverkat produktionen positivt, och underlättat tillvaratagandet av erfarenheter.³⁴⁶ Vidare har en ny permanent enhet, Rörlig Operativ Ledning (ROL) inrättats vid Ledningsregementet i Enköping. Avsikten är att denna enhet bland annat ska kunna utgöra grunden till ett styrkehögkvarter vid ett svenskt ramnationsansvar för en EU-stridsgrupp.

6.3.3 Uppföljning av den högkvartersgemensamma tidplanen

Försvarmakten har inte gjort någon särskild uppföljning av den tidplan som togs fram inom högkvarteret. Riksrevisionen har därför gjort nedanstående sammanställning av när Försvarmakten färdigställde viktiga styrdokument.

³⁴³ LEDES Direktiv avseende fortsatt planering för och produktion av NBG 15, LEDES dir SC 208/18, 2012-03-09.

³⁴⁴ Intervju med företrädare för Försvarmakten (2012-04-12).

³⁴⁵ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, bilaga 1, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 13.

³⁴⁶ Ibid, s. 4.

Tabell 4 Tidplan för planeringen av NBG11

Moment	Klart enligt tidplan	Resultat
Styrkegenereringen klar	maj 2008	december 2008 ³⁴⁷
Första utkast målsättningsdokument (CONOPS)	maj 2008	december 2008 ³⁴⁸
Logistikkoncept klart	juni 2008	maj 2009 ³⁴⁹
Sista tidpunkt för beställning av ny materiel	juli 2008	mars 2009 ³⁵⁰
ORBAT fastställd	augusti 2008	februari 2009 ³⁵¹
Utkast samordnat målsättningsdokument (CONOPS)	september 2008	juni 2009 ³⁵²
Utrustningslistor för NBG11 klara	december 2008	Reviderades i flera steg senast i oktober 2010
Förbandens materielfördelning (avisering) inför 2010 fastställd	december 2008	december 2008 (delvis), flera beslut om behovsättning togs därefter.

Källa: HKV uppföljningsplan, 2008-09-09 och Riksrevisionens sammanställning

Tabellen ovan visar att styrdokumenterna överlag tagits fram för sent.

Det har varit svårt för Riksrevisionen att spåra när enskilda styrdokument färdigställdes. Uppgifterna i tabellen ovan har hämtats dels från minnesanteckningar från möten i den militära kommittén för samarbete mellan NBG-länderna, dels från en uppföljning av operationsplan Vulcanus. Stridsgruppens målsättningar, det vill säga det dokument som först gick under benämningen CONOPS och sedan Requirement Specifications, har endast fastställts som ett utkast inom Försvarmakten. Detsamma gäller för logistikkonceptet. Det multinationella planeringsarbetet skulle styras av planen NBG Roadmap. Den utvecklades successivt, men undertecknades av länderna först i december 2009. Den högkvartersgemensamma tidplanen saknade referenser till NBG Roadmap.

³⁴⁷ Intervju med företrädare för Försvarmakten (2011-12-08).

³⁴⁸ Concept of operations, Nordic Battlegroup 2011, CONOPS NBG 11 (ver. 1.3), HKV 23 100:78164, 2008-12-01.

³⁴⁹ Operationsplan Vulcanus, Annex A, version 1.3, HKV 02 300:74505, 2009-12-10, s. 2.

³⁵⁰ Rapport avseende erfarenheter från NBG11, bilaga 2, HKV 03 610:52750, 2011-02-04, s. 11.

³⁵¹ Beslut avseende Nordic Battle Group 2011 svenska styrkebidrag (Orbat 1.4), HKV 02 300:52734, 2009-02-16.

³⁵² Concept of operations, CONOPS, Nordic Battle Group 2011 (NBG 11), bilaga 1, HKV 23 100:60109, 2009-06-25.

6.3.4 Uppföljning av kostnader för NBG11

I granskningen av NBG08 kunde Riksrevisionen konstatera att Försvarmakten inte haft tillräcklig kostnadskontroll av NBG08. Fördyringarna i förhållande till den ursprungliga planeringen var omfattande, bland annat till följd av att antalet soldater ökat kraftigt. Försvarmakten redovisade aldrig de totala kostnaderna för denna stridsgrupp.

Kostnaderna för NBG11 finns däremot i Försvarmaktens årsredovisning för 2011 som en del av den återrapportering som regeringen begärt för NBG11.³⁵³

Tabell 5 Kostnader för NBG11

År	Kostnad (tkr)
2009	19 510
2010	714 179
2011	786 658

Källa: Försvarmaktens årsredovisning 2011

Försvarmakten anger att kostnaderna endast avser förbandsanslaget. Ingen materiel har köpts in särskilt för NBG11 även om vissa materielinköp tidigare lagts. Det framgår dock inte av årsredovisningen vilken materiel som avses. Det finns vidare ingen återkoppling till den budget för NBG11 som Försvarmakten överlämnade till regeringen i september 2008 (se avsnitt 3.5).

Riksrevisionen har tagit del av underlaget till Försvarmaktens redovisning av kostnader för år 2010.³⁵⁴ Riksrevisionens granskning visar att kostnadsuppföljningen var bristfällig av flera anledningar. För det första är det baserat på en koncernmärkning i redovisningen. Koncernmärkningen var obligatorisk för förbanden, men inte tvingande i systemstödet och har inte använts fullt ut. För högkvarteret redovisades knappt några kostnader alls. För det andra har förbanden redovisat på olika sätt. Exempelvis när det gäller drift och underhåll av materiel är det bara P4, F7, F17 och Helikopterflottiljen som redovisar kostnader.³⁵⁵ Endast Helikopterflottiljen har tagit upp mark- och anläggningskostnader.³⁵⁶ Kostnader för flygtid med transportplanen

³⁵³ Försvarmaktens årsredovisning 2011, bilaga 4, HKV 23 386:53019, 2012-02-22, s. 9.

³⁵⁴ Sammanställning NBG 2010.xls, intern arbetshandling, bilaga i mejl från Försvarmakten, 2011-06-17.

³⁵⁵ P4 (22 930,1 tkr), F7 (794,90 tkr) och Helikopterflottiljen (14 586 tkr). Konto 93020 MKO UH Tek 1. Uppgifterna är hämtade från Sammanställning NBG 2010.xls, intern arbetshandling, bilaga i mejl från Försvarmakten, 2011-06-17.

³⁵⁶ 257,40 tkr konto 97000. Ibid.

och JAS har inte ingått. Dessa kostnader uppskattas av Försvarsmakten till cirka 15,4 miljoner kronor.³⁵⁷ För det tredje har inkörningsproblem med det nya systemstödet Prio bidragit till svårigheterna med att få fram tillförlitlig uppföljningsinformation, framför allt av personalkostnaderna.³⁵⁸ På grund av dessa brister har produktionsledningen gjort en särskild manuell uppföljning av kostnaderna.³⁵⁹ Uppgifterna i årsredovisningen baseras på denna uppföljning, men ovanstående brister framgår inte av årsredovisningen.

Försvarsmakten lämnade därutöver på begäran av Försvarsutskottet i augusti 2011 en redogörelse över de totala kostnaderna för NBG11 för år 2010 respektive år 2011 (första halvåret).³⁶⁰ Informationen i denna skrivelse baseras på samma underlag, men inte heller här finns information om de brister som framkommit i föreliggande granskning.

6.3.5 Försvarsmaktens återrapportering till regeringen

Försvarsmakten skulle återrapportera kvartalsvis under år 2010. Fokus skulle ligga på användbarhet och utveckling av NBG11. Försvarsmakten skulle särskilt redovisa kostnaderna för eventuella åtgärder som Försvarsmakten skulle vidta med anledning av NBG11 och som låg utanför den planerade utvecklingen av insatsorganisationen, till exempel avseende materiel.³⁶¹

Försvarsmakten rapporterade fortlöpande om det multinationella förberedelsearbetet inklusive övningar, personalläget, utvecklingen vad gäller taktiska transporter samt om materieförsörjningen. Försvarsmakten skriver att materielleveranserna till förbanden var försenade, främst på grund av ”sena förändringar i det materiella innehållet”, utan att närmare precisera innebörden av detta. Försvarsmakten kommenterar inte uttryckligen huruvida man har vidtagit några åtgärder som ligger utanför den planerade utvecklingen av insatsorganisationen.³⁶²

I regleringsbrevet för år 2011 hade regeringen gett Försvarsmakten i uppdrag att återrapportera erfarenheter från uppbyggnad och beredskap av NBG11. I återrapporteringen skulle särskild hänsyn tas till arbetet med att införa insatsorganisation 2014, samt till kostnader. Även anslagsförbrukning kopplad till NBG11 skulle redovisas.³⁶³

³⁵⁷ Mejl från Försvarsmakten angående budget för NBG11, 2011-10-03.

³⁵⁸ Intervju med företrädare för Försvarsmakten (2011-08-31).

³⁵⁹ Direktiv inför ÅR, HKV 23 250 6775, 2010-12-07, s. 2. Uppdraget motiveras bl.a. utifrån Riksrevisionens granskningar.

³⁶⁰ Kostnader Nordic Battelgroup 2011, HKV 23 386:63002, 2011-08-26.

³⁶¹ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försvarsmakten, s. 5.

³⁶² Försvarsmaktens kvartalsrapporter till regeringen under 2010, HKV 23 386:56359 per 2010-04-29, HKV 23 386:6319 per 2010-08-13, HKV 23 386:67724 per 2010-10-29 samt HKV 23 386:52687 (Årsredovisning för 2010) per 2011-02-18.

³⁶³ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarsmakten, s. 3.

Försvarsmakten återrapporerade om NBG11 i årsredovisningen för år 2011. Kostnadsredovisningen för NBG11 behandlades ovan. Försvarsmakten lyfte fram två övergripande erfarenheter från NBG11. För det första menade man att det var viktigt att på ett tidigt stadium ta hänsyn till skillnader mellan de truppbidragande länderna som kan påverka till exempel planering av övning och insatser. För det andra konstaterade Försvarsmakten att planering och uppbyggnad av en multinationell stridsgrupp tar tid. För NBG11 uppgav Försvarsmakten att man fick nödvändiga beslut från statsmakterna i tillräckligt god tid för styrkegenerering och materielförsörjning.³⁶⁴

Försvarsmakten är kortfattad när det gäller hur erfarenheterna från NBG11 tagits tillvara i uppbyggnaden av insatsorganisation 2014. Försvarsmakten för fram att många av de centrala styrdokument som tagits fram för NBG11 kommer att kunna användas i insatsorganisation 2014, men man anger inte hur. Vidare lyfter Försvarsmakten fram att 65 procent av de soldater som rekryterats till NBG11 valt att fortsätta som anställda soldater i Försvarsmakten.³⁶⁵

6.4 Regeringens rapportering till riksdagen

I granskningen av NBGo8 kritiserade Riksrevisionen regeringen för att man informerat riksdagen alltför lite och sent. Regeringen anmäldes till Konstitutionsutskottet, som instämde i Riksrevisionens kritik.³⁶⁶

Riksdagen fick information hösten 2007 om att Sverige under första halvåret 2011 för andra gången skulle ansvara för en EU-stridsgrupp.³⁶⁷ Därefter återkommer regeringen till NBG11 i alla därpå följande budgetpropositioner.

Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2009 att det svenska bidraget till stridsgruppen ska baseras på typförband ur insatsorganisationen. Stridsgruppens resurser skulle därutöver kunna kompletteras med strategiska och operativa resurser beroende på uppgiftens karaktär, vilket skulle kunna komma att påverka styrkans storlek.³⁶⁸ Året därpå informeras riksdagen i budgetpropositionen om att stridsgruppen kommer att bestå av 1 600 svenskar utöver bidrag från de övriga länderna.³⁶⁹ Riksdagen meddelas hösten 2010 att utbildningen för NBG11 inletts ett år tidigare.³⁷⁰

³⁶⁴ Försvarsmaktens årsredovisning 2011, bilaga 4, HKV 23 386:53019, 2012-02-22, s.9.

³⁶⁵ Ibid, s. 9.

³⁶⁶ Bet. 2010/11:KU20, s. 24.

³⁶⁷ Skr. 2007/08:5, s. 5.

³⁶⁸ Prop. 2008/09:1 utg. omr. 6, s. 38.

³⁶⁹ Prop. 2009/10:1 utg. omr. 6, s. 29–30.

³⁷⁰ Prop. 2010/11:1 utg. omr. 6, s. 29.

Regeringen lämnade en särskild skrivelse om NBG11 till riksdagen i början av november 2010.³⁷¹ Riksdagen informerades där om att NBG11 på grund av personalramen på 1 600 svenskar var mindre och lättare än NBGo8, men att detta inte innebar att man gjort avkall på avgörande förmåga.³⁷² Regeringen beskrev sammansättningen av NBG11, men informationen relaterades inte till typförband i insatsorganisationen.³⁷³

Bemanningen i de svenska delarna är tillfredsställande, skriver regeringen, utom vad avser läkare och sjuksköterskor. Andelen soldater och gruppbefäl i NBG11 som kommer från den senaste värnpliktskullen är 36 procent. Regeringen uppger i skrivelsen att det mesta av materielen är levererad. Nyinförskaffad materiel är försenad, men förseningarna bedöms inte påverka förbandets operativa förmåga. Ingen materiel har dock inköpts enkom för NBG11, utan all materiel ska användas i insatsorganisationen. Men behov som uppstår i andra pågående insatser kan påverka den materiel som tilldelas NBG11.³⁷⁴ Riksdagen informerades vidare om att den strategiska transportkapaciteten i NBG11 bestod dels av egna transportflygplan³⁷⁵, dels av avtal som ger viss tillgång till flygtimmar med större transportflygplan eftersom transport av delar av NBG11 kräver detta.³⁷⁶ Olika insatsscenarioer kräver olika mycket taktisk flygkapacitet, och i de mest krävande fallen skulle Sverige behöva initiera en styrkegenerering inom EU för att klara uppdraget. Detta skulle i så fall kunna fördröja deployering (landsättning) av styrkan. Stridsgruppen hade tillgång till sex av Försvarsmaktens helikoptrar³⁷⁷ samt två kroatiska helikoptrar via ett bilateralt avtal med Kroatien.³⁷⁸

I skrivelsen till riksdagen informerade regeringen om vissa ekonomiska aspekter på stridsgruppen. Kostnaden för beredskapsperioden första halvåret 2011, som skulle belasta anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap, beräknades till 430 miljoner kronor. Kalkylen för en eventuell insats var betydligt mer osäker och antogs uppgå till mellan 1 100 och 1 500 miljoner kronor.

³⁷¹ Skr 2010/11:27, 2010-11-04.

³⁷² Skr 2010/11:27, s. 9.

³⁷³ Ibid, s. 11.

³⁷⁴ Ibid, s. 12.

³⁷⁵ Flygplanstyp Tp 84 (C-130 Hercules).

³⁷⁶ Transportkapacitet med större flygplan skulle dels erhållas i genom samarbetet inom SALIS (Strategic Airlift Interim Solution) som ger 800 flygtimmar per år (med Antonov), dels genom samarbetet SAC (Strategic Airlift Capability) där Försvarsmakten kan utnyttja 550 timmar (med C-17 Globemaster) per år. Avtalen har vissa begränsningar. Skr. 2010/11:27, s. 13.

³⁷⁷ Helikoptertyp 15.

³⁷⁸ Skr. 2010/11:27, s.13-14.

Sverige har väl uppfyllt de krav som kan ställas på ett land som tar på sig ansvaret som ramnation för en EU stridsgrupp, enligt regeringens bedömning i budgetpropositionen för år 2012. Stridsgruppens förmåga att samverka under besvärliga förhållanden uppgavs vara hög. Regeringen pekade vidare på att stridsgruppen anmäldes till EU för beredskap utan operativa begränsningar. Inget sades om kostnaderna för styrkan.³⁷⁹ Försvarsutskottet begärde dock sommaren 2011 hos Försvarmakten att få veta vad NBG11 kostat, vilket Försvarmakten svarade på i en skrivelse.³⁸⁰ Skrivelsen behandlas i avsnitt 6.3.4 i denna rapport. Beredskapen för NBG11 avslutades under 2011 och Försvarmakten återrapporterade om NBG11 i årsredovisningen för 2011. Återrapporteringscykeln är inte avslutad eftersom regeringen i sin resultatrapportering till riksdagen i samband med budgetpropositionen för år 2013 har möjlighet att återkomma till NBG11.

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen noterar att NBG11 den 7 december 2010 anmäldes utan några nationella förbehåll. Sverige bekräftade då i ett certifieringsuttalande att Nordic Battlegroup var redo att ställas i beredskap den 1 januari 2011. Riksrevisionen konstaterar följande:

- Alla enheter inom NBG11 hade inte klarat det stipulerade beredskapskravet vid insats.³⁸¹
- Beredskapsperioden för NBG11 fick på grund av de brister som evalueringen visade, delvis användas till kompletterande utbildning. Under första kvartalet 2011 nådde manöverbataljonen upp till nivån PersQ 4, vilket bedömdes som tillräckligt.
- Beslutet att sätta in flygkomponenten från NBG11 i insatsen i Libyen innebar att denna förmåga inte var tillgänglig i NBG11 under den senare hälften av beredskapsperioden. Detta meddelades övriga truppbidragarländer. Det tog tid att ersätta vissa funktioner som följt med flygkomponenten, men som behövdes i NBG11.

I kapitlet har Riksrevisionen också behandlat erfarenheterna från NBG11. Riksrevisionen bedömer att erfarenheterna från NBG11 kan anses väl dokumenterade inom Försvarmakten eftersom rapporter tagits fram av enheter inom Försvarmakten. Rekommendationerna har gett avtryck i

³⁷⁹ Prop. 2011/12:1, utg. omr. 6, s. 28.

³⁸⁰ Kostnader Nordic Battlegroup 2011, HKV 23 386:63002, 2011-08-26.

³⁸¹ Beredskapen för NBG har av Försvarmakten angetts till R10. Detta innebär att enheterna inom 10 dagar efter beslut om insats ska kunna påbörja förflyttning till insatsområde för att lösa uppgifter enligt förbandsmålsättning utgående från krav på operativ förmåga.

direktiv inför nästa stridsgrupp. Försvarmaktens ledning har dock inte gjort något ställningstagande till de rekommendationer som lämnats. Vidare har Riksrevisionen gjort följande iakttagelser:

- En uppföljning av högkvarterets tidsplan visar att viktiga övergripande styrdokument för NBG₁₁ togs fram för sent. Vidare styrdes planering och produktion av NBG₁₁ av flera sinsemellan svagt koordinerade tidsplaner.
- Riksrevisionen konstaterar att Försvarmakten redovisar kostnader för NBG₁₁ i årsredovisningen, men utan att redogöra för kostnadsuppföljningens svagheter. Detsamma gäller för den redovisning som Försvarmakten lämnat till riksdagen.
- Riksrevisionen noterar att Försvarmaktens rapportering om uppbyggnaden av NBG₁₁ under år 2010 var knapphändig när det gäller problemen med materielförsörjningen. Försvarmakten redovisar i årsredovisningen för år 2011 få erfarenheter från NBG₁₁ som har bäring på uppbyggnaden av insatsorganisation 2014.

Riksrevisionen vill när det gäller regeringens återrapportering till riksdagen lyfta fram följande:

- Regeringen har återkommande i budgetpropositionerna för åren 2009–2011 samt i en skrivelse under hösten 2010 rapporterat till riksdagen om uppbyggnad och beredskap av stridsgruppen.
- Regeringen informerade riksdagen om att NBG₁₁ på grund av personalramen på 1 600 svenskar var mindre och lättare än NBG₀₈, men att detta inte innebar att man gjort avkall på avgörande förmåga. Informationen om styrkans sammansättning relaterades inte till typförbanden i insatsorganisationen.

7 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat hur regeringen styrt Försvarsmaktens uppdrag att ställa en andra EU-stridsgrupp i beredskap. Riksrevisionen har också granskat Försvarsmaktens planering och produktion av stridsgruppen. Riksrevisionens granskning av den första stridsgruppen NBGo8 pekade på allvarliga brister i produktionen, brister som sammantaget föranledde Riksrevisionen att avstå från att lämna rekommendationer och i stället uttala en avsikt att återkomma och granska stridsgrupp nummer två (NBGu).

Granskningen av NBGu har utgått från följande revisionsfrågor:

1. Har *regeringen* tillgodogjort sig erfarenheterna från NBGo8 i sin styrning av Försvarsmaktens uppbyggnad av NBGu?
2. I vilken utsträckning har *Försvarsmakten* omsatt erfarenheterna från NBGo8 till en effektiv produktion av tillfälligt sammansatta förband så som NBGu?

Dessa frågor har också granskats i syfte att bedöma hur långt regeringen och Försvarsmakten har kommit i reformeringen av försvaret utifrån riksdagens mål om internationell snabbinsatsförmåga. Granskningens syfte har vidare varit att uppmärksamma vilka processer som behöver utvecklas för att förbättra produktionen av behovssammansatta, tillfälligt sammansatta förband så som till exempel NBGu.

Riksrevisionens samlade bedömning

Granskningen visar att uppsättandet av Nordic Battlegroup 2011, NBGu, sammantaget fungerade bättre än vad som var fallet för NBGo8. NBGu anmäldes utan begränsningar till EU och Riksrevisionen har, trots vissa iakttagna brister under framtagandet av NBGu, inte funnit någon grund för att ifrågasätta detta. Riksrevisionen vill dock i detta sammanhang påpeka att det är viktigt att komma ihåg att en styrka av denna storlek och sammansättning sannolikt är mindre effektiv i situationer där konfliktnivån är hög.

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten har tillvaratagit erfarenheter från NBGo8. Det återstår dock svagheter inom ett antal områden. Försvarsmakten lyckades inte med att i tid få fram målsättningar för NBGu, vilket fick följd effekter för bland annat materielförsörjningen till förbanden.

Samordningen inom Försvarmaktens högkvarter var svag. Försvarmakten tog risker i materielplaneringen när man planerade för materiel med knapp tillgång, som till exempel fordon, till NBG11. De ursprungliga fordonen fick sedan delvis ersättas av andra fordon. Problem med materielförsörjningen till förbandet störde utbildning och övning. När NBG11 ställdes i beredskap den 1 januari 2011 fanns det fortfarande behov av kompletteringsutbildning, vilket Försvarmakten genomförde i inledningen av beredskapsperioden.

Riksrevisionens granskning visar vidare att regeringen skärpte styrningen i och med att man satte en ram på 1 600 svenskar, men denna och övrig styrning skedde sent i förhållande till Försvarmaktens förbandsproduktion.

Riksrevisionen kan konstatera att NBG08 och NBG11 var tillfälligt sammansatta förband som sattes upp med förbandsdelar ur den ordinarie insatsorganisationen. Förbanden skapades i princip från grunden vilket krävde ett förhållandevis omfattande arbete. Riksrevisionen kan vidare konstatera att NBG08 och NBG11 byggdes utifrån tidigare insatsorganisationer, det vill säga utifrån de förutsättningar som gällde då. I takt med att den nya insatsorganisationen successivt byggs upp bör förutsättningarna förbättras för att producera en stridsgrupp. Den nya insatsorganisation, som ska intas år 2014, ska bestå av stående respektive kontrakterade förband, vars målsättningar ska baseras på befintlig materiel. Insatsorganisation 2014 ska vidare fyllas med anställd personal i den takt som det ekonomiska utrymmet medger. Detta ställer krav på väl avvägda prioriteringar inom Försvarmakten. Det är Riksrevisionens bedömning att Försvarmakten tydligare behöver definiera vilka krav utvecklingen av expeditionär förmåga ställer på insatsorganisationen så att tillgängliga resurser kan prioriteras på ett ändamålsenligt sätt.

Nedan redovisas Riksrevisionens slutsatser av granskningen. Kapitlet avslutas med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och till Försvarmakten.

7.1 Regeringens styrning och återrapportering

I granskningen av NBG08 riktade Riksrevisionen kritik mot regeringen för att man underlåtit att i sin styrning av Försvarmakten begränsa stridsgruppens storlek. Vidare pekade Riksrevisionen på att inslaget av informell styrning varit stort, eftersom Förvarsdepartementet och Försvarmakten hade en gemensam arbetsgrupp under hela den aktuella perioden.

Riksrevisionen kan i sin granskning av NBG11 konstatera att regeringen gett Försvarmakten en ram för hur stort det svenska bidraget till stridsgruppen NBG11 skulle vara. Regeringen angav att det svenska bidraget skulle uppgå till

1 600 personer och antalet slutade på 1 646 personer. Försvarmakten har alltså i princip hållit sig inom ramen. Vidare upphörde den informella arbetsgruppen i ett tidigt skede av planeringen av NBG11.

Regeringen gav Försvarmakten en ram för NBG11 – först efter en utdragen dialog

Regeringens första uppdrag till Försvarmakten att planera för NBG11 kom i regleringsbrevet för år 2008 och beslutades i december 2007. I det första uppdraget fanns inga anvisningar om styrkans storlek. Riksrevisionen konstaterar att det var först efter en omfattande och utdragen dialog, som pågick under hela 2008, som regeringen i december fastställde antalet för NBG11 till 1 600 personer.

Det svenska bidraget till NBG08 uppgick till 2 350 personer. NBG08 stod i beredskap våren 2008 samtidigt som Försvarmakten skulle bereda NBG11 utifrån regeringens uppdrag. NBG08 hade inte utvärderats och Försvarmakten kan därför antas ha haft skäl för att man i det första förslaget till regeringen i februari 2008 utgick från att storleken på NBG11 skulle motsvara NBG08. Regeringen beställde sedan underlag i flera omgångar. Försvarmakten hade omfattande ekonomiska problem under år 2008 och orsaken till dessa problem kan delvis härledas till NBG08. Riksrevisionen konstaterar att i ljuset av de stora ekonomiska problemen var det angeläget för regeringen att undvika att samma situation skulle uppstå i samband med produktionen av NBG11. Riksrevisionen noterar att både regeringen och riksdagen i olika sammanhang formulerar mål och ramar i termer av hur många personer som bör ingå i olika insatser. Riksrevisionens slutsats är att det vid tidpunkten för uppsättandet av stridsgruppen och mot bakgrund av Försvarmaktens ekonomiska problem, var rimligt för regeringen att ge Försvarmakten en ram för hur stort det svenska bidraget till NBG11 skulle vara. Parallellt med dialogen mellan Försvarmakten och regeringen om storlek och utformning av NBG11 fortgick styrkegenereringen, vilket var Försvarmaktens ansvar på uppdrag av Regeringskansliet. Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning kom sent i förhållande till styrkegenereringsprocessen. Det är vidare Riksrevisionens bedömning att det hade underlättat Försvarmaktens planering av förbandsproduktionen om Försvarmakten initialt hade haft klart för sig vilka begränsningar som fanns för det svenska bidraget.

Regeringens styrning var för sen i förhållande Försvarmaktens förbandsproduktion

Regeringen ville att Försvarmaktens produktion av NBG11 skulle integreras i Försvarmaktens normala förbandsproduktion. Regeringen uppmanade därför Försvarmakten att NBG11 skulle sättas samman av ordinarie förband

ur insatsorganisationen. Denna styrning kom dock för sent för att den skulle kunna påverka Försvarmaktens sammansättning av NBG11. I december 2009 då regleringsbrevet för år 2010 publicerades hade Försvarmakten redan beslutat om styrkans sammansättning och fördelat produktionsuppdraget i organisationen. Vidare är det oklart vilken styreffekt uppmaningen skulle ha haft om den meddelats Försvarmakten i ett tidigare skede, eftersom regeringen inte utvecklar vad som avses med formuleringen. Förbanden i den svenska insatsorganisationen är inte utformade för att passa in i EU:s stridsgruppskoncept. Förbanden har delvis andra uppgifter och annan utrustning i sin ordinarie utformning. Det faktum att styrkan ska ha snabbinsatsförmåga, vilket i princip betyder att den ska vara möjlig att flygtransportera, medför också att förbanden måste modifieras innan de kan ingå i stridsgruppen. Regeringens ramstyrning på 1 600 personer innebar vidare att förbanden i insatsorganisationen måste skalas ned för att rymmas i stridsgruppen.

Regeringen ålade också Försvarmakten att återrapportera eventuella åtgärder avseende NBG11 som låg utanför planeringen för insatsorganisation 2014, till exempel inköp av materiel. Målet var att Försvarmakten så långt som möjligt enbart skulle använda materiel till NBG11 som också var tänkt att komma till användning i insatsorganisationen. Men regeringens riktlinjer lämnades så sent i förhållande till Försvarmaktens produktion av NBG11 att effekten sannolikt blev marginell.

Regeringen har regelbundet rapporterat till riksdagen om NBG11

Riksdagen har angett att Sverige ska utveckla en snabbinsatsförmåga för internationella insatser. Utvecklingen av den svenska snabbinsatsförmågan sker bland annat inom ramen för EU:s stridsgruppskoncept, i och med att Sverige tar ramnationsansvar och ställer en snabbinsatsstyrka till EU:s förfogande. Riksdagen har begärt att regeringen successivt ska återrapportera hur det går med utvecklingen av snabbinsatsförmåga inom försvaret. Riksdagen vill ha information om styrkans organisering och användning. Riksrevisionen kritiserade regeringen för bristfällig information om kostnader för NBGo8, vilket försvarsutskottet instämde i.³⁸² Kostnaderna för NBGo8 hade flerdubblats jämfört med de uppgifter som regeringen initialt gav riksdagen. Uppbyggnaden av NBGo8 var bidragande till Försvarmaktens ekonomiska problem under 2008.

Riksrevisionen kan konstatera att kostnaderna för NBG11 begränsades i och med den ram på 1 600 personer som regeringen fastställde för det svenska bidraget. Personalkostnaderna utgör en betydande del av Försvarmaktens

³⁸² Bet. 2010/11:FöU4, s. 20.

kostnader för beredskapsförband. Försvarsmakten skickade en skrivelse till riksdagen angående kostnaderna för NBG11. Riksrevisionen kritiserar dock Försvarsmakten på annat ställe i denna rapport (se avsnitt 7.2) för brister i den ekonomiska uppföljningen av NBG11.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen löpande informerade riksdagen om den andra nordiska stridsgruppen i budgetpropositioner samt i en särskild skrivelse. Riksrevisionen noterar vidare att återrapporteringscykeln för år 2011 sluts först i samband med att regeringen lämnar budgetpropositionen för år 2013 till riksdagen, vilket ger regeringen möjlighet att lämna ytterligare resultatinformation till riksdagen.

Informationen till riksdagen var i huvudsak rättvisande – men kan utvecklas

Riksrevisionen har i denna rapport redogjort för innehållet i regeringens rapportering till riksdagen. Riksrevisionen har tidigare i rapporten konstaterat att målen för internationell snabbinsatsförmåga, utöver uppgiften om EU-stridsgrupper, inte enkelt går att urskilja bland de krav som regering och riksdag ställer på försvaret. Det är därför en grannliga uppgift att bedöma innehållet i regeringens information i detta avseende. Regeringens återrapportering om NBG11 är, så vitt Riksrevisionen kan bedöma, i huvudsak rättvisande. Riksrevisionen vill dock nedan lyfta fram några aspekter på regeringens återrapportering.

Inför uppbyggnaden av NBG11 meddelade regeringen riksdagen att NBG11 skulle bestå av typförband från insatsorganisationen. Kort före inledningen av beredskapsperioden informerades riksdagen om att NBG11, på grund av personalramen på 1 600 svenskar var mindre och lättare än NBG08, men att detta inte innebar att man gjort avkall på avgörande förmåga. Regeringens information till riksdagen innehöll en redogörelse för vilka förmågor (enskilda förbandsdelar) som inkluderats i NBG11, men informationen om styrkans sammansättning relaterades vare sig till NBG08 eller till typförbanden i insatsorganisationen. Det framgår av regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition att NBG08 var ett viktigt instrument för att reformera försvarspolitiken. En sådan information hade därför, enligt Riksrevisionens uppfattning, kunnat ge riksdagen närmare information om de nordiska stridsgrupperna har bidragit till utvecklingen av ett tillgängligt och rörligt insatsförsvaret.

Regeringen skriver vidare att NBG11 kan drabbas, om behov av materiel uppstår i andra pågående insatser. När detta skrevs hade redan materiel, framför allt fordon, omfördelats till Afghanistan. Riksrevisionen konstaterar dock att Försvarsmaktens återrapportering under år 2010 inte gav regeringen tillräckligt underlag på denna punkt.

Det är riksdagen som fattar beslut om anslag för och inriktning av anskaffning av försvarsmateriel. Riksdagen har tidigare uppmärksammat problemet med att ambitionerna om ett ökat svenskt deltagande i internationella insatser inte matchar tillgängliga resurser.³⁸³ Riksrevisionen menar därför att det borde vara väsentligt för riksdagen att få information om orsakerna till en del av problemen med materielförsörjningen till NBG11.

Riksrevisionen vill slutligen framhålla att det för regeringen är viktigt att säkerställa att Försvarsmaktens återrapportering ger relevant information om hur den svenska snabbinsatsförmågan utvecklas samt hur denna bidrar till reformeringen av det svenska försvaret.

7.2 Försvarsmaktens styrning av NBG11

En viktig erfarenhet för Försvarsmakten av NBGo8 var att styrande beslut som förmågesammansättning och målsättningar måste fattas i tid för att styrkan skulle hinna bli klar. NBGo8 organiserades delvis vid sidan av linjeorganisationen, dels genom inriktningsbeslut från ledningsstaben, dels genom att särskilda funktioner tillkom. Besluten innebar bland annat att sammansättningen av NBGo8 förändrades i ett sent skede. Även om inte erfarenheterna från NBGo8 fullt ut hade hunnit sammanställas när planeringen av NBG11 inleddes så var detta ett tydligt ingångsvärde för Försvarsmakten. Försvarsmaktens ambition var att NBG11 skulle planeras och produceras i den ordinarie linjeorganisationen.

Riksrevisionen menar att uppbyggnad av en multinationell stridsgrupp som NBG11 på kort tid är en komplex uppgift. Detta innebär att uppgiften ställer höga krav på planering och samordning inom Försvarsmakten. Riksrevisionen uppfattar att NBG11 i huvudsak har styrts genom den ansvars- och arbetsfördelning som ges av Försvarsmaktens linjeorganisation. I allmänhet finns det en spårbarhet mellan beslut om sammansättning och inriktning för NBG11 till genomförd verksamhet i form av utbildning och övningar. Det initiala planeringsarbetet inom högkvarteret försenades dock, delvis som ett resultat av svag prioritering och otillräcklig samordning. Detta medförde att viktiga styrdokument inte var klara i tid för att kunna användas som utgångspunkt i förbandsproduktionen. Planering fick göras om, vilket i sin tur fick konsekvenser för utbildnings- och övningsverksamheten.

³⁸³ I bet. 1999/2000:FöU2. Ref. i bet. 2001/02:FöU2, s. 140.

NBG11 var inte tillräckligt prioriterat

Överbefälhavarens uppdrag är Försvarmaktens viktigaste årliga styrningsdokument. Det utgår från regleringsbrevet och utgör en signal till cheferna inom högkvarteret om hur verksamheten ska prioriteras under ett aktuellt år. Uppdraget att planera för NBG11 fanns dock inte med i Överbefälhavarens uppdrag för år 2008. Ledningsstaben formulerade i början av år 2008 ett direktiv där man delegerade ansvaret för planering och samordning av NBG11 inom högkvarteret till en enhet under insatsledningen. Uppdraget till enheten omfattade både multinationell samordning och samordning inom högkvarteret. I och med detta släppte ledningsstaben det direkta samordningsansvaret för NBG11. Insatsledningen dröjde med att precisera enhetens uppdrag. Sammantaget innebar detta en alltför svag samordning och uppföljning av det initiala planeringsarbetet. Sannolikt var en orsak att Försvarmakten inte tillräckligt analyserade vilka krav som ramnationsansvaret ställde på högkvarteret. Det är vidare Riksrevisionens bedömning att Försvarmaktens ledning inte prioriterade NBG11 tillräckligt tydligt i det viktiga inledande planeringsarbetet inom högkvarteret. Beslut om styrkans sammansättning och målsättningar försenades, vilket i sin tur ledde till problem i materielförsörjningen och att förbanden inte hade tillgång till rätt materiel vid start av utbildning och övning. Riksrevisionen beskriver konsekvenserna av detta längre fram i detta kapitel.

Flera svagt koordinerade tidplaner styrde NBG11

Den särskilda NBG-enheten inom insatsledningen tog fram en tidplan för högkvarterets arbete med att planera NBG11. Tidplanen var anpassad till de hålltider som fanns för den årliga förbandsproduktionscykeln inom Försvarmakten. Tidplanen fastställdes aldrig och den blev heller inte tillräckligt förankrad i högkvarteret. Flera moment i tidplanen där ansvaret låg hos insatsledningen krävde samverkan med de övriga truppbidragande länderna. Tidplanen för planeringsarbetet på multinationell nivå, NBG Roadmap, var dock inte koordinerad med högkvarterets interna tidplan.

Riksrevisionen menar att de korta ledder som gällde för NBG11 i förhållande till normal förbandsproduktion innebar att det fanns ett tydligt behov av samordning och uppföljning utöver den ordinarie återrapporteringen i linjeorganisationen. Förutsättningar för detta fanns genom den högkvarterersgemensamma tidplan som togs fram. Riksrevisionen kan dock konstatera att den högkvarterersgemensamma tidplanen inte följdes och att uppföljningen av NBG11 inom högkvarteret var otillräcklig.

Styrkegenereringen försenades

Försvarsmakten hade ansvaret att på Regeringskansliets uppdrag leda styrkegenereringen bland de länder som ingick i NBG-samarbetet. Styrkegenereringen skulle, enligt Regeringskansliets uppdrag³⁸⁴, ha resulterat i ett första förslag på stridsgruppens sammansättning i april 2008. Enligt högkvarterets tidplan skulle styrkegenereringen ha slutförts i maj 2008, men den var klar först i december 2008. Riksrevisionen har inte klarlagt de exakta orsakerna till förseningen, men har iakttagit att Försvarsmakten initialt var otydlig med vilka militära förmågor som Sverige som ramnation avsåg att bidra med, och att Regeringskansliet i juni 2008 gav de övriga truppbidragande länderna respekt med att lämna besked till december. Samtidigt är det värt att notera att styrkegenereringen är en komplicerad process, eftersom den involverar flera länder och därmed är beroende av flera länders militära förutsättningar och politiska processer. Riksrevisionen konstaterar att styrkegenereringen för NBG11 inte kunde avslutas i tid i förhållande till både Försvarsmaktens och Regeringskansliets planering. Därmed försvårades möjligheterna att få fram styrande dokument och genomföra aviseringen av materiel enligt upprättade planer. Eftersom resultatet av styrkegenereringen är en avgörande faktor för vilka delar som Sverige ska bidra med och därmed påverkar förutsättningarna för Försvarsmaktens förbandsproduktion leder förseningar i styrkegenereringen till ökad risk för komplikationer under förbandsproduktionen. Riksrevisionen menar därför att det är väsentligt att regeringen och Försvarsmakten eftersträvar en styrkegenereringsprocess med korta ledtider.

Svag ekonomisk styrning av NBG11

Riksrevisionen kritiserade Försvarsmakten för bristande kontroll över kostnaderna vid uppbyggnaden av NBG08. Den bristande kostnadskontrollen bidrog till Försvarsmaktens ekonomiska problem under år 2008. Försvarsmakten saknade ekonomiskt planeringsunderlag för NBG08.

Försvarsmaktens kostnadsuppskattningar inför NBG11, som redovisades till regeringen, var på en mycket övergripande nivå. Riksrevisionen har inte kunnat återfinna underlaget till dessa kalkyler.

Ledningsstaben beslutade inledningsvis att NBG11 skulle utgöra en produkt enligt Försvarsmaktens ekonomistyrningsmodell. Beslutet återspeglade Försvarsmaktens ambition att producera NBG11 i linjeorganisationen. Riksrevisionen finner det dock märkligt att det i beslutet anges att samma ekonomistyrningsmodell som användes för NBG08 också skulle användas

³⁸⁴ NORDCAPS Steering Group (NBG-format) 19th March Decision Sheet, Regeringskansliet (Ministry of Defence), 2008-03-19.

för NBG₁₁, eftersom Försvarmaktens ekonomiska problem under 2008 till del var en följd av en svag kostnadskontroll av NBG₀₈. Detta indikerar att ledningsstabens beslut inte föregicks av någon analys av hur ekonomistyrningen fungerat för NBG₀₈, vilket också kan förklara det faktum att beslutet inte fullföljdes. NBG₁₁ blev inte någon produkt, det vill säga en kostnads- och resultatbärande enhet i Försvarmaktens redovisning eftersom systemet för verksamhetsstöd, Prio, inte stödde detta. I stället införde Försvarmakten en koncernkod för budgetering och uppföljning av NBG₁₁. Koncernkoden var inte obligatorisk i systemet och har därför inte använts fullt ut. Försvarmakten har därför tvingats att manuellt sammanställa kostnaderna för NBG₁₁. Den information om kostnaderna för NBG₁₁ som Försvarmakten publicerat i årsredovisningen för år 2011 samt på begäran lämnat till riksdagens försvarsutskott har baserats på denna sammanställning. Inom ramen för denna granskning har Riksrevisionen funnit att detta underlag hade klara brister, bland annat hade inte samtliga kostnader fångats eftersom förbanden redovisat på olika sätt. Bristerna framgår varken i årsredovisningen eller i Försvarmaktens skrivelse till försvarsutskottet.

NBG₁₁ var den fjärde högst prioriterade uppgiften inom Försvarmakten under år 2010. Riksrevisionen menar att det inte är acceptabelt att Försvarmakten inte kunnat budgetera och följa upp NBG₁₁ med större skärpa. Det är vidare en grundförutsättning för effektivitet att ekonomisk respektive verksamhetsmässig styrning sker i samma termer, och på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp om målen nåtts och till vilken kostnad. Detta framgår av budgetlagen och myndighetsförordningen.

7.3 Produktion av förbandet NBG₁₁

Försvarmaktens erfarenheter utifrån produktionen av NBG₀₈ handlade om vikten av att tidigt besluta om målsättningar, förmågor och materielbehov samt att undvika sena beslut om nya förmågor eller nya materielsystem. Försvarmakten underströk vikten av att tidigt fatta väl underbyggda beslut för att skapa rätt förutsättningar för en effektiv förbandsproduktion. Riksrevisionens tidigare granskning av NBG₀₈ riktade också kritik mot en rad punkter i förbandsproduktionen. Bland annat saknades rätt materiel och förbandet var inte tillräckligt samövat när beredskapsperioden inleddes.

Arbetet med att ta fram ett förband innehåller en rad steg som normalt genomförs i en följd och där varje steg ger förutsättningar för nästkommande. Vid en övergripande betraktelse av produktionen av NBG₁₁ kan Riksrevisionen konstatera att Försvarmakten dragit nytta av tidigare erfarenheter och rättat till vissa brister, men att det fortfarande finns ett antal svaga områden.

Omfattande arbete med målsättningsdokument som försenades

NBG11 var, i likhet med NBGo8, ett tillfälligt sammansatt förband, bestående av olika förbandstyper som sattes samman med delar från ordinarie förband i organisationen. Detta innebar att Försvarsmakten inte hade några färdiga målsättningsdokument att utgå från. Inte heller fanns det materiel, färdiga koncept eller färdiga utbildningsmanualer knutna till förbandet. Det fanns vidare mycket lite dokumentation från NBGo8 att utgå ifrån i arbetet. Ett omfattande arbete med hög ambition genomfördes för att ta fram centrala styrdokument såsom förbandets målsättningar och kravställningar. Även en rad andra viktiga koncept och rutiner togs fram och dokumenterades under uppsättandet av NBG11. Till exempel fick NBG11 genom framtagandet av målsättningsdokumentet ett övergripande styrdokument som omfattade mål- och kravbilder för alla ingående förbandsdelar och koncept. Detta var något som saknades för NBGo8.

Enligt den ursprungliga planen skulle ett första utkast till målsättningsdokument vara framtaget i maj 2008. Ett första samordnat utkast skulle vara klart i september 2008. I praktiken kom ett första utkast till målsättningsdokument i december 2008. Detta första utkast var inte tillräckligt detaljerat för att kunna nyttjas fullt ut i analysen av materielbehov. Arbetet med att ta fram målsättningar och krav samt analys av materielbehov är en process som ger viktiga ingångsvärden för efterföljande arbete med att beställa och leverera materiel, analysera logistikfrågor och underhållsbehov samt planera utbildning och övning. Riksrevisionen kan konstatera att flera av de centrala styrdokument som skulle skapa rätt förutsättningar för en effektiv förbandsproduktion var försenade eller inte tillräckligt detaljerade. Detta fick konsekvenser för den fortsatta produktionen av förbandet.

Svårigheter att nå tillräcklig precision i behovsättningen av materiel

Ett av problemen under produktionen av NBGo8 var att det behovsattes för mycket och ibland felaktig materiel samt att beställningar skedde för sent för att kunna levereras i tid. En liknande situation riskerade att uppstå i arbetet med NBG11. Att arbetet med målsättningar och analys av materielbehov inte gick som planerat upptäcktes emellertid i ett tidigare skede jämfört med NBGo8. Den forcering av arbetet som gjordes i och med att Försvarsmakten tog fram en särskild plan för att slutföra arbetet innebar att åtminstone viktigare materiel kunde aviseras som planerat vid årsskiftet 2008/2009. Enligt planen skulle förbandens avisering vara fastställd i december 2008. Försvarsmakten behövde dock fortsätta analysen av materielbehov och behovsättning, bland annat på grund av svårigheter att materielmässigt passa in ordinarie förband i NBG11. Vidare fanns det brister i samordningen mellan olika funktioner, vilket resulterade i att förbandet under våren och sommaren 2009 hade för mycket

materiel. Detta innebar att förbandet vid beslut om insats skulle ha blivit svårt att transportera inom rimliga tidsramar. Det faktum att viktiga koncept, till exempel inom logistikområdet, inte var klara i tid, innebar att arbetet med att precisera materielbehovet för NBG11 pågick fram till 2010.

Riksrevisionen pekade på svagheter i Försvarmaktens analys av materielbehov även under framtagandet av NBG08. Den bristande analysen ledde till behovsättning av för mycket materiel. En skillnad var att behovsättningen, vid NBG08, var decentraliserad till respektive förband, medan den för NBG11 genomfördes centralt. Riksrevisionen noterar att materieförsörjningsprocessen försenades vad gäller både NBG08 och NBG11. Riksrevisionen har iakttagit att Försvarmakten vidtog åtgärder för att få ett helhetsgrepp över materieförsörjningen såväl vid produktionen av NBG08 som vid NBG11. Detta skedde i ett tidigare skede när det gäller NBG11. Vid NBG11 infördes även en så kallad configuration board under 2010 för att hantera förändringar i materiel. Riksrevisionen bedömer att dessa iakttagelser pekar på att det, både vad gäller NBG08 och NBG11, inledningsvis saknades en funktion för att säkerställa det övergripande systemperspektivet i förbandsbyggnaden.

Mindre ny materiel men hög risk i vissa delar av materieförsörjningen

Erfarenheterna från NBG08 pekade på vikten av att i så hög grad som möjligt nyttja befintlig och beprövad materiel, bland annat för att kunna genomföra materieförsörjning inom den begränsade tid som finns till förfogande för uppsättandet av stridsgruppen. Inom området ledningssystem tog Försvarmakten en högre risk då man beslutade att NBG11 skulle förses med ett ledningssystem som innehöll delvis nya funktioner. Den lösning som valdes var delvis obeprövad. Leveransförseningar för vissa komponenter i kombination med ett omfattande arbete med installationer och verifiering av lösningen försvårade produktionen av NBG11.

Ytterligare en omständighet som påverkade produktionen av NBG11 var att den totala tillgången på viss materiel, till exempel splitterskyddade fordon, var begränsad inom Försvarmakten. Ursprungligen var personterrängbil 6 ("Galten") behovssatt för flera av de ingående förbanden i NBG11, bland annat ett av manöverkompanierna. På grund av ett försämrat säkerhetsläge i Afghanistan var det nödvändigt för Försvarmakten att omprioritera. En del av fordonen som var behovssatta i NBG11 ersattes då i flera omgångar med andra fordon. Detta ledde till störningar i form av merarbete med att inordna nya fordon i förbandet, till exempel i form av ytterligare arbete med underhållskedjor och utbildning.

Riksrevisionen kan konstatera att NBG11 inte innehöll ny materiel i samma omfattning som NBG08. Däremot frångicks principen om beprövad materiel

i fallet med ledningssystem. Riksrevisionen ifrågasätter inte behovet av att omprioritera fordon till en pågående insats. Däremot noterar Riksrevisionen att Försvarsmakten redan i budgetunderlaget för 2009 förde fram farhågor om möjligheterna att få fram fordon i tid till utbildning. Av underlaget framgick även att Försvarsmakten utgick ifrån att pågående insatser inte skulle konkurrera med produktionen av NBG11. Riksrevisionen menar att på områden där det är känt att tillgången på strategiskt viktig materiel är begränsad och där risken därmed kan antas vara högre, bör riskanalys och riskhantering göras redan på planeringsstadiet, det vill säga innan materielen inkluderas i förbandsuppbyggnaden. Detta gäller även viktigare materiel som enligt materielplanen ska levereras inom tidsramarna för produktionen, men där utrymmet för förseningar är begränsat.

Produktionen av NBG11 ställde höga krav på den ordinarie processen

Arbetet med att analysera materielbehov och att försörja förband med materiel är normalt en tidskrävande process. Beställning av materiel måste läggas mellan ett och tre år innan den ska brukas. Hur lång framförhållningen måste vara beror på om ny materiel ska anskaffas eller om den redan finns inom Försvarsmakten.

Högkvarterets inledande planering innebar att väsentliga beslutspunkter, som till exempel beställningar av materiel, låg inom ramen för vad den ordinarie processen kräver. Utrymmet för förseningar i denna plan var minimalt eftersom NBG11 producerades inom snäva tidsramar. Riksrevisionen kan konstatera att många tidpunkter i planeringen inte kunde hållas. Försvarsmaktens erfarenhetsredovisning visar att det växte fram delvis nya arbetsformer när behovssättningen av materiel drog ut på tiden. Aktiviteter som normalt genomförs sekventiellt i materieförsörjningen genomfördes istället parallellt på grund av tidspress.

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten inom ordinarie arbetsprocesser inte fullt ut kunde hantera de krav som det innebär att producera ett tillfälligt sammansatt förband under knappa tidsförhållanden. Riksrevisionen menar att det redan i inledningen av processen måste finnas tillgång till relevant och kvalitetssäkrad information om befintlig materiel, för att inriktningen att nyttja befintlig och beprövad materiel ska kunna hållas, samtidigt som verksamheten genomförs med stark tidspress.

Rekrytering till NBG11 fungerade bättre än för NBGo8

Riksrevisionens kritik mot personalförsörjningen av NBGo8 handlade om brister i samordningen, att avtalen inte var klara i tid, att nya avtal hade behövts vid insats samt att soldaterna sades upp i förtid av ekonomiska skäl.

För att skapa förutsättningar för så samtränade förband som möjligt och slippa utbildning på grundläggande nivå under den sista och avgörande terminen, var det viktigt för Försvarmakten att rekrytera huvuddelen av soldaterna i den aktuella värnpliktskullen. Målet var att rekrytera 50 procent därifrån. Det fanns en detaljplanering av rekryteringsprocessen som Försvarmakten i stort följde. Resultat blev att ungefär en tredjedel av soldaterna i NBG₁₁ kom från den aktuella värnpliktskullen. En ungefär lika stor andel utgjordes av soldater med tidigare utlandserfarenhet. Försvarmakten förändrade avtalen för soldaterna, men även för reservofficerarna, sent i rekryteringsprocessen. Detta ledde till ett omfattande administrativt merarbete, eftersom systemstöd saknades för den nya anställningsformen, GSS/K. Vidare fanns det oklarheter kring vilka förmåner soldaterna skulle ha. Riksrevisionen noterar att Försvarmaktens personalförsörjning är under förändring, men vill samtidigt understryka vikten av att på ett tidigt stadium i en rekryteringsprocess se till att det är tydligt vilka villkor som ska gälla både för soldater och för övriga, eftersom man annars riskerar att försvåra rekryteringen.

Sammantaget lyckades dock Försvarmakten rekrytera till 92 procent av befattningarna i NBG₁₁, vilket enligt Riksrevisionens bedömning var ett tillfredsställande resultat. Riksrevisionen noterar att Försvarmakten under år 2010 införde internationell tjänstgöringsplikt. Till skillnad för vad som var fallet under NBG₀₈ hade det för NBG₁₁ därför inte behövts ett nytt avtal vid insats.

Ansvar för personalförsörjningsprocessen inom Försvarmakten delas mellan flera olika enheter. I likhet med NBG₀₈ fanns oklarheter i ansvarsfördelningen. Dessa bidrog bland annat till att bemanningen av styrkehögkvarteret försenades. Inledningsvis skedde bemanningen genom att officerare kommenderades till styrkehögkvarteret, men först när man bytte rekryteringsmetod till ett frivilligt sökförfarande kunde tjänsterna på styrkehögkvarteret tillsättas. Problemen med bemanningen påverkade uppbyggnaden av styrkehögkvarteret.

För att Försvarmakten ska lyckas med rekryteringen till insatsorganisation 2014 är det centralt med en väl fungerande personalförsörjningsprocess. Detta understryks även i Försvarmaktens strategiska förändringsmål om att bli en attraktiv arbetsgivare. Riksrevisionen har i denna granskning gjort ett antal iakttagelser som, enligt Riksrevisionens bedömning, sammantaget visar på möjligheter för Försvarmakten att förbättra personalförsörjningsprocessen.

Ambitiöst upplägg på utbildnings- och övningsverksamhet

NBG₁₁ bestod av förband av olika karaktär och som var geografiskt spridda. Försvarmaktens sammansättning av förbandet grundade sig på ett val där olika för- och nackdelar vägdes mot varandra, men där förmågebredd

prioriterades framför uthållighet. Vidare ingick det ett finskt kompani i den manöverbataljonen. Även om stridsgruppskonceptet bygger på och även förespråkar multinationalitet i stridsgruppen, rekommenderas att den del som utgör manöverbataljon bör bestå av enheter från samma land. Riksrevisionen kan konstatera att den valda sammansättningen av förbandet innebar att utbildning och övning blev en stor utmaning, särskilt mot bakgrund av den begränsade tid som fanns till förfogande.

Utbildning och övning av NBG₁₁ skedde utifrån Försvarens treterminssystem. Tanken var att så tidigt som möjligt inom ramen för detta system kunna öva förbandsdelar som skulle ingå i NBG₁₁. Detta innebar till exempel att ordinarie förband stuvades om något inför de övningar som genomfördes under termin 2 våren 2010. En övningsplan som underbyggde detta syfte togs även fram. Riksrevisionen noterar även att antalet övningsdagar utökades jämfört med NBG₀₈. Av Försvarens egen erfarenhetsrapportering framgår att samordningen mellan arméns ordinarie utbildnings- och övningsverksamhet och framtagandet av NBG₁₁ i stort sett uppfattades som positiv. Det fanns dock vissa svårigheter, främst från det multinationella perspektivet som styrkehögkvarteret (FHQ) representerade, att kunna stödja förbanden i utbildning och övning. Försvaret integrerade evalueringskriterier i ett relativt tidigt skede i utbildningen, vilket Riksrevisionen ser som positivt.

Riksrevisionen har noterat med avseende på hur Försvaret geografiskt fördelade förbandsproduktionen att vissa möjligheter till effektiviseringar kan finnas. Detta innebär inte nödvändigtvis att utbildning av stridsgruppen ska bedrivas samlat på ett förband, utan att samordningsvinster kan göras inom olika delar av stridsgruppen.

Riksrevisionen kan konstatera att den valda konfigurationen av förbandet, där till exempel manöverbataljonen bestod av kompanier av olika typ, ställde höga krav på ledning- och samordning. Riksrevisionen uppfattar dock att Försvaret vidtog en rad åtgärder för att motverka dessa svårigheter.

Övningsverksamheten var tämligen omfattande och manöverbataljonen gavs möjlighet till samövning vid flera tillfällen. Riksrevisionen vill också lyfta fram att den övningsplan som gjordes innehöll tydliga målsättningar för övningsverksamheten som svarade mot de uppgifter som NBG₁₁ skulle utbildas mot.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att upplägget och omfattningen på övningsverksamheten svarade väl mot målsättningarna för NBG₁₁.

Bristande förutsättningar stör genomförandet av utbildnings- och övningsverksamhet

Riksrevisionen kan konstatera att vid jämförelse med NBGo8 återkom ett antal brister vid förberedelserna av NBGu, även om planering och samordning av utbildning, övnings och evalueringsverksamhet sammantaget uppvisade en rad förbättringar. Bristerna berör främst de förutsättningar som måste gälla för att utbildnings- och övningsverksamheten skulle kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen noterar även att NBGu inte hann med att öva vissa planerade uppgifter i sådan omfattning att man nådde tillräckligt god förmåga. Övningarna påverkades också delvis av att genomförandet av vissa evalueringsmoment tog mycket tid i anspråk.

För NBGu återkom liknande problem som NBGo8 haft med att få leveranser av materiel till förbanden i rätt tid. Riksrevisionen uppfattar dock att problemen var mindre påtagliga under produktionen av NBGu. Inte desto mindre kan Riksrevisionen konstatera att även i detta fall innebar problem med leveranser av rätt materiel i rätt tid att förbandens möjligheter att nå sina målsättningar fullt ut försvårades och viss utbildning fick förskjutas till beredskapsperioden.

Den evaluering som Försvarmakten genomförde belyste starka och svaga sidor för respektive förband samt klargjorde ett antal generella brister. Riksrevisionen kan konstatera att flera av dessa brister kunde härledas till de problem med materielleveranser som konstaterats ovan. Riksrevisionen noterar vidare att utrymmet för att rätta till identifierade brister efter utbildningar och övningar var tämligen begränsat, även om Försvarmakten vidtog åtgärder för att motverka detta.

7.4 Stridsgruppens förmåga och sammansättning

Den övergripande utformningen av en EU stridsgrupp vägleds ytterst av EU:s stridsgruppskoncept som gemensamt tagits fram av medlemsländerna. Stridsgruppskonceptet anger att styrkan bör vara minst 1 500 personer och inkludera en manöverbataljon och ett styrkehögkvarter. Det framgår av konceptet att medlemsländerna avgör den närmare utformningen av stridsgruppen samt upplägg på träning och övning. För att uppfylla åtagandet som ramnation ska Försvarmakten bekräfta, certifiera, att stridsgruppen möter de standarder och kriterier som ges av konceptet. Som underlag till certifieringen ska en evaluering genomföras av ingående förbandsdelar.

Riksrevisionen menar att de uppgifter som framgår av målsättningsdokumentet för NBGu är möjliga att spåra mot uppgifter som

följer av de fyra så kallade illustrativa scenarierna (se avsnitt 2.3.1) samt det förtydligande arbete som utförts därefter. Riksrevisionen kan vidare konstatera att dessa uppgifter också varit styrande för utbildning och övning av NBG11.

Försvarsmaktens sammansättning av NBG11 tog sin utgångspunkt i stridsgruppens möjliga uppgifter, regeringens ram för antalet medverkande svenskar och utformningen av övriga medverkande länders bidrag. Sammansättningen av NBG11 var därutöver ett resultat av ett antal prioriteringar. Riksrevisionen vill lyfta fram följande punkter:

- Regeringen satte en ram för det svenska bidraget till 1 600 svenskar för att begränsa det ekonomiska åtagandet och utifrån att EU: stridsgruppskoncept föreskriver 1 500 personer.
- Försvarsmakten prioriterade strategisk rörlighet framför verkan för NBG11. NBG11 saknade därför, till skillnad mot NBG08, stridsfordon. Därutöver prioriterades förmågebredd framför uthållighet.
- Försvarsmakten satte samman manöverbataljonen av tre olika förbandstyper från olika regementen, varav ett var ett finskt skyttekompani.

Försvarsmakten uppgav i februari 2009, sedan styrkegenereringen avslutats, att styrkan i princip uppfyllde kraven enligt stridsgruppskonceptet, men hade brister vad gäller tillgång till helikoptrar, medevac (medicinsk evakuering), taktiska transporter, bevakningsförband och tyngre beväpning. Vissa brister motverkades genom justeringar i styrkan inom beslutad personalram. Bland annat tillkom två kroatiska helikoptrar med förmåga till medevac. Försvarsmakten angav också att stridsgruppen var utformad för att lösa uppgifter med en lägre ambitionsgrad mot begränsat motstånd. Sammantaget menar Riksrevisionen att den konfiguration som Försvarsmakten valde ställde stora krav på samövning av styrkan.

De brister som Riksrevisionen fann i granskningen av NBG08 föranledde Riksrevisionen att ifrågasätta om förbandet NBG08 när det inledde beredskapen den 1 januari 2008 var tillräckligt samövat och materiellt utrustat för att ha förutsättningar att klara svårare stridsuppgifter. Riksrevisionen noterade samtidigt att NBG08 förbättrade sin förmåga under beredskapsperioden.

Riksrevisionen kan konstatera att enheterna i stridsgruppen samövat i större utsträckning denna gång. Även om det förekom störningar i materielleveranser som i sin tur störde övningsverksamheten under framtagandet av NBG11 var situationen bättre än under NBG08, framför allt vad gäller tillgång till materiel. Vad gäller NBG08 hade manöverbataljonen endast möjlighet till samövning vid slutövningen. Trots förbättringarna för NBG11 var det i likhet med den situation

som rådde under NBGO8, nödvändigt att genomföra ytterligare utbildning och övning under inledningen av beredskapsperioden för att komplettera förbandens förmåga på några områden.

Den 7 december 2010 bekräftade Sverige i ett certifieringsuttalande att Nordic Battlegroup var redo att ställas i beredskap den 1 januari 2011. NBG11 anmälades utan några nationella förbehåll. Med utgångspunkt i målsättningarna för NBG11, stridsgruppens utformning och genomförd samövning finner Riksrevisionen, trots ett antal iakttagna brister under framtagandet, ingen grund att ifrågasätta att anmälan till EU skedde utan förbehåll. Riksrevisionen vill dock i detta sammanhang påpeka att det är viktigt att komma ihåg att en styrka av denna storlek och sammansättning sannolikt är mindre effektiv i situationer där konfliktnivån är hög eller där stridande parter är väl beväpnade och av betydande antal.³⁸⁵ Vidare kan Riksrevisionen konstatera att NBG11 aldrig sattes in. Det går därför inte att avgöra om det hade varit nödvändigt med ytterligare styrkegenerering eller anpassning av uppgiften vid en insats. Detta hade framgått först vid en analys av en given konfliktsituation. Riksrevisionen vill i sammanhanget dock lyfta fram att resurserna för taktiska transporter av stridsgruppen, vilket är ett ansvar för ramnationen, var begränsade.

Under den period som NBG11 stod i beredskap togs ett riksdagsbeslut om att Sverige skulle delta med en flyginsats i Libyen. Detta innebar att den flygkomponent som stod i beredskap för NBG11 användes för detta syfte. Detta skedde i enlighet med de riktlinjer för flexibelt utnyttjande av stridsgrupper som överenskommit inom EU. Regeringen bedömde att NBG11, utan flygkomponenten, kunde kvarstå i beredskap. Övriga truppbidragande länder meddelades detta. I slutet av beredskapsperioden uppgav Försvarmakten att NBG11 åter hade full operativ förmåga med kvarvarande flygenheter. Riksrevisionen kan konstatera att den operativa förmåga som flygkomponenten bidrog med inte var tillgänglig under en del av beredskapsperioden. Vid ett eventuellt beslut om insats där sådan förmåga hade varit nödvändig hade därför uppgiften fått anpassas eller styrkegenerering genomföras.

7.5 Uppföljning och erfarenheter av NBG11

En erfarenhet för Försvarmakten från NBGO8 var vikten av en fungerande erfarenhetsöverföring. Erfarenhetsöverföringen från NBGO8 till NBG11 brast i flera avseenden. För NBGO8 togs det till exempel aldrig fram något samlat målsättningsdokument och koncepten var underutvecklade. Den samlade

³⁸⁵ Se European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007, s.9, s.19, s.21 samt även NBG11 (F)HQ Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Ledningsregementet, Försvarmakten, LedR 03 600:800040, 2011-06-30, Annex B, s. 6

dokumentationen från NBGo8 var fragmentarisk. Endast i undantagsfall överlappade tjänstgöringen för personal på centrala funktioner i respektive stridsgrupp. Försvarsmakten har därför i uppbyggnaden av NBGu endast i begränsad utsträckning kunnat utnyttja tidigare nedlagt arbete.

Riksrevisionen har i granskningen funnit att Försvarsmakten lyft fram flera viktiga lärdomar från arbetet med NBGo8. Riksrevisionen uppfattar vidare att det har varit tydligt att Försvarsmaktens arbete med NBGu har präglats av en ambition att ta till vara lärdomarna från NBGo8. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att Försvarsmakten i flera viktiga avseenden har upprepat misstag från NBGo8, framför allt genom att centrala övergripande styrdokument togs fram för sent och genom ett högt risktagande i behovsättningen av materiel.

Förutsättningarna för att tillvarata erfarenheter från NBGu till uppbyggnad av nästa stridsgrupp har avsevärt förbättrats. För det första bör tillvaratagandet av erfarenheter från NBGu kunna underlättas av att planering och produktion av NBGu i större utsträckning än vad som gällde för NBGo8 följt den ansvars- och arbetsfördelning som ges av Försvarsmaktens linjeorganisation. Därutöver har det inom Försvarsmakten inrättats ett nytt förband för rörlig operativ ledning. Avsikten med förbandet är bland annat att det vid behov ska kunna fungera som ett styrkehögkvarter för en EU-stridsgrupp. För det andra har Försvarsmakten i större omfattning utvecklat och dokumenterat centrala styrande dokument som målsättningar och olika koncept. För det tredje kan de samlade erfarenheterna från NBGu anses väl dokumenterade, eftersom rapporter tagits fram av flera olika enheter inom Försvarsmakten.

Den mest övergripande erfarenhetsrapporten har producerats av Insatsledningen. Rapporten avslutas med rekommendationer som har gett avtryck i planeringsdirektiv inför nästa stridsgrupp, men så vitt Riksrevisionen erfar har inte rekommendationerna hanterats formellt av Försvarsmaktens ledning. Riksrevisionen menar att det är viktigt att rekommendationer i dessa fall hanteras systematiskt av Försvarsmakten så att man säkerställer att erfarenheterna institutionaliseras genom förändringar av processer och rutiner. Vidare finns det annars en risk att tillvaratagandet av erfarenheter begränsas till en viss uppgift, trots att de kanske rymmer mer generella möjligheter till förbättringar. NBGu innebar till exempel att Försvarsmakten ökade sin erfarenhet av att verka tillsammans med andra, vilket också är ett av Försvarsmaktens strategiska förändringsmål. Riksrevisionen konstaterar vidare att Försvarsmakten i årsredovisningen för år 2011 redovisar få erfarenheter från NBGu som har bäring på uppbyggnaden av insatsorganisation 2014, trots att Försvarsmakten uttryckligen hade detta i uppdrag från regeringen.

Försvarsmaktens återrapportering till regeringen under genomförandet av NBG11 år 2010 var alltför knapphändig när det gäller problemen i materielförsörjningen. Riksrevisionen bedömer att regeringen därmed hade ett i vissa avseenden bristfälligt underlag för sin information till riksdagen.

7.6 Insatsorganisationen och utvecklingen mot en expeditionär förmåga

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att bedöma hur långt regeringen och Försvarsmakten har kommit i reformeringen av försvaret utifrån riksdagens mål om internationell snabbinsatsförmåga. Granskningens syfte har vidare varit att uppmärksamma vilka processer som behöver utvecklas för att förbättra produktionen av behovssammansatta, tillfälligt sammansatta förband så som till exempel NBG11.

Regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition från år 2009 innebär att Försvarsmakten till år 2014 ska ha byggt upp en insatsorganisation med användbara och tillgängliga förband som kan sättas in både nationellt och internationellt. Regeringen har också understrukit i inriktningsbeslut att uppsättandet av användbara, tillgängliga och flexibla bataljonsstridsgrupper är prioriterat under perioden 2010–2014.

Riksrevisionen kan konstatera att uppbyggnaden av insatsorganisationen som ska intas år 2014 pågår. De målsättningar som Försvarsmakten har fastställt för förbanden i den insatsorganisationen som ska intas 2013–2014 bygger till skillnad från tidigare på befintlig materiel. Förbanden kommer enligt Försvarsmakten att gradvis fyllas upp med personal och vara personellt uppfyllda om sju år, det vill säga år 2019.

Detta innebär att Försvarsmaktens produktionsförutsättningar när det gäller uppbyggnad av en stridsgrupp successivt kommer att förbättras. Riksrevisionen noterar att förberedelser inför ett åtagande att ställa en stridsgrupp i beredskap år 2015 har inletts. Därvidlag kan två olika handlingsalternativ skönjas. Ett alternativ innebär att en stridsgrupp sätts upp där existerande förband ur insatsorganisationen så som den ser ut år 2014 används. Ett andra alternativ är att sätta upp ett förband som bygger på samma bärande principer som NBG11. Båda alternativen har sina för- och nackdelar och frågan har belysts av Försvarsmakten i det erfarenhetsunderlag som finns från uppsättandet av NBG11. Oavsett vilket alternativ som väljs, eller om resultatet innebär en kombination av handlingsalternativen, kommer det i större eller mindre grad att behöva genomföras en anpassning av förbanden vad gäller materiel och utbildning. Det är därför viktigt (som beskrivits i avsnitt 7.5) att Försvarsmakten går vidare och implementerar rutiner och lösningar som följer av de erfarenheter som gjorts i arbetet med tidigare stridsgrupper.

Riksrevisionen har vidare under denna gransknings genomförande noterat att Försvarsmakten under våren 2011 tagit fram koncept rörande expeditionär förmåga.³⁸⁶ Syftet med dessa koncept är att stödja Försvarsmaktens förmåge- och förbandsutveckling. Under perioden 2012 till 2021 ska förmågan att stödja och delta i expeditionära insatser stärkas. Försvarsmakten redovisar i koncepten hur grundläggande förmågor bör utvecklas för att Försvarsmakten ska kunna agera med kort förberedelsestid, på stora avstånd, eller i närområdet, med situations- och uppdragsanpassade förbandsenheter med hög tillgänglighet. Av den problembeskrivning som ges i koncepten framgår att Försvarsmakten idag inte har en tillräcklig expeditionär förmåga och inte heller en tydlig kravställning för utveckling mot en ökad internationell krishanteringsförmåga. För närvarande har delar av Försvarsmakten en anpassad expeditionär förmåga. De koncept som tagits fram ska fungera stödjande för Försvarsmaktens utveckling av insatsorganisationen mot de politiska målen och ambitionerna som har fastställts rörande internationell krishantering. Det framförs vidare att konceptet inte innebär en ambitionsökning, utan ska visa på utvecklingsmöjligheter till en expeditionär förmåga som uppfyller statsmakternas förväntningar på Försvarsmakten de kommande åren.

Riksrevisionen kan konstatera att uppbyggnaden av en expeditionär förmåga som motsvarar ambitionerna på den politiska nivån är en process som kommer att pågå under flera års tid där hänsyn måste tas till tillgängliga resurser. Försvarsmaktens nyssnämnda koncept, liksom Riksrevisionens iakttagelser i denna granskning, pekar på att Försvarsmakten behöver på tydligare sätt definiera vilka krav utvecklingen av expeditionär förmåga ställer på den fortsatta utvecklingen av insatsorganisationen. Genom ett sådant arbete kan Försvarsmakten bedöma vilka resurser som krävs, till exempel när det gäller materiel som är väsentlig för internationella insatser, för uppbyggnad av en expeditionär förmåga som svarar mot riksdagens och regeringens målsättningar. Detta kan i sin tur underlätta statsmakternas överväganden avseende den totala förmågeutvecklingen i Försvarsmaktens insatsorganisation.

7.7 Rekommendationer

Riksrevisionen har i granskningen redovisat ett antal slutsatser om hur regeringen och Försvarsmakten har omsatt erfarenheterna från NBGo8 i styrning och uppföljning av NBGo11. Riksrevisionens rekommendationer handlar om hur regeringen och Försvarsmakten kan utveckla sin styrning och processer för att säkerställa att väsentliga erfarenheter bidrar till att bygga upp kunskap och förbättra verksamheten.

³⁸⁶ Expeditionär förmåga – Tillämpat koncept – Vision, krav och utveckling, HKV 01 400:56728, 2011-05-30 samt Genomförande av expeditionära operationer inom ramen för internationell krishantering – Analytiskt koncept, LedR 01 400:21113, 2011-06-28.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen:

- Skapar bättre överensstämmelse i tiden mellan regeringens styrning och Försvarmaktens förbandsproduktion.
- Vidareutvecklar sin återrapportering till riksdagen så att det tydligare framgår hur stridgrupperna bidrar till reformeringen och utvecklingen av Försvarmakten.
- Ser över utformningen av de krav som ställs på Försvarmaktens återrapportering av framtida stridsgrupper, så att de underlättar för regeringen att informera riksdagen om hur svensk internationell snabbinsatsförmåga utvecklas.
- Ser över möjligheterna att korta ledtiden för styrkegenereringsprocessen.

Riksrevisionens rekommendationer till Försvarmakten

Riksrevisionen rekommenderar att Försvarmakten:

- Överväger att placera ansvaret för samordning och utformning av sammansatta förband till ledningsstaben alternativt utöka insatsledningens mandat att samordna högkvarteret.
- Ser över möjligheten att korta ledtiden för styrkegenereringsprocessen.
- Säkerställer att Försvarmaktens ledning systematiskt tar ställning till rapporter som utgör sammanställningar av erfarenheter som rör hela Försvarmakten eller någon väsentlig aspekt på verksamheten. Ställningstagandet bör omfatta en plan där Försvarmakten tydliggör vad som behöver åtgärdas, vem som är ansvarig samt när åtgärderna ska ha genomförts.
- Säkerställer att kostnader och verksamhet i tillfälligt sammansatta förband, eller i andra uppdrag som skär genom insatsorganisationen, går att planera och följa upp i Försvarmaktens system för verksamhetsstöd samt utvecklar erforderliga processer för sådan uppföljning.
- Utvecklar arbetssättet så att processer som normalt sker sekventiellt i högre utsträckning kan ske parallellt genom utvecklade samordningsformer och en sammanhållen förbands- och materielsystemdesign.
- Säkerställer att övergripande systemperspektiv beaktas så tidigt som möjligt i processen när tillfälligt sammansatta förband tas fram.
- Säkerställer att kvalitetssäkrad information om materieltillgångar finns tillgänglig redan vid målsättnings- och kravarbete.
- Tidigt analyserar risker i materielslag där tillgången är begränsad. Hur möjliga alternativ påverkar målsättningar och förmåga bör ingå i analysen.

Referenser

Lagar och förordningar

Regeringsformen

Lag (1996:1059) om statsbudgeten 1§. Lagen ersattes 2011-04-01 av Budgetlagen (2011:203)

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budget

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK)

Lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS)

Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Upphävd 2011-01-01

Lag (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser

Offentligt tryck med mera

Betänkande 1999/2000:FöU2

Betänkande 2001/02:FöU2

Betänkande 2004/05:FöU4

Betänkande 2005/06:FöU1

Betänkande 2007/08:UFöU3

Betänkande 2008/09:FöU1

Betänkande 2008/09:FöU10

Betänkande 2009/10:FöU8

Betänkande 2010/11:UFöU3

Betänkande 2010/11:KU20

Riksdagsskrivelse 2008/09:292

Riksdagsskrivelse 2009/10:269

Riksdagsskrivelse 2010/11:207

Proposition 2007/08:1

Proposition 2008/09:1

Proposition 2008/09:140

Proposition 2009/10:1

Proposition 2009/10:160

Proposition 2009/10:175

Proposition 2010/11:1

Proposition 2010/11:111

Proposition 2011/12:1

Proposition 2011/12:84

Regeringens skrivelse 2007/08:5

Regeringens skrivelse 2010/11:27

Regeringens skrivelse 2010/11:101

Försvarsmaktens regleringsbrev för 2008-2011

Styrningen av insatsförsvaret (SOU 2005:92)

Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46)

Utredningen om totalförsvarsplikten (SOU 2008:98)

Headline Goal 2010 (dok. 6309/6/04), approved by General Affairs and External Relations Council on May 17 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004

EU Military Rapid Response Concept (5654/09, 2009-01-23)

EU Battle Group Concept (13618/06, 2006-10-05). Öppen samt hemlig version

EU Battlegroup Preparation Guide, Council of the European Union Military Committee, CCM (12904/1/08, 2008-09-08)

Increasing the Flexibility and Usability of the EU Battlegroups, Council of the European Union, 15336/09, 2009-11-04

Dokument från Regeringskansliet och Försvarsdepartementet

Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014, regeringsbeslut
Fö2009/1354/MIL, 2010-01-14

Konstitutionsutskottets granskningsärende 16 – regeringens information till riksdagen om den svenska snabbinsatsstyrkan, (SB2011/1207, 2011-02-24). Regeringskansliets svar på förfrågan från Konstitutionsutskottet, bilaga A1.1.2, bet. 2010/11:KU20

Instruktion inför Battlegroup Coordination Conference, Fö 2006/1716/51
löpnr 70, 2006-10-27

Anvisningar för verksamhetens genomförande under 2008 samt planeringsanvisningar för komplettering av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, regeringsbeslut Fö2007/2616/MIL (delvis) Fö2008/638/MIL (delvis) Fö2008/170/SI, 2008-04-10

Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009, regeringsbeslut Fö2008/3305/MIL, 2008-11-06

NORDCAPS Steering Group (NBG Format) 19th of March Decision Sheet, Regeringskansliet (Ministry of Defence), 2008-03-19

Svar på frågor från Riksrevisionen avseende NBG 2011, promemoria, Försvarsdepartementet, 2012-01-11

Särutgiftsmodellen – definitioner, utkast till promemoria, Försvarsdepartementet, 2008-01-11

Memorandum of Understanding (MOU) concerning the Principles for the Establishment and Operation of a Multinational Battle Group to be made available to the European Union, 2005-05-23 samt 2007-04-27

Dokument från Försvarsmakten

Försvarsmaktens budgetunderlag 2009, bilaga 4 samt underbilaga 6.4 och 6.5, HKV 23 383:64128, 2008-02-29

Försvarsmaktens kompletteringar till budgetunderlaget 2009, 23 383:68992, HKV 23 383:64128, 2008-05-15

Försvarsmaktens budgetunderlag 2010, underbilaga 7.1, HKV 23 383:53085, 2009-02-26

Försvarsmaktens kvartalsrapporter till regeringen 2010, HKV 23 386:6319 per 2010-08-13 samt HKV 23 386:67724 per 2010-10-29

Försvarsmaktens årsredovisning 2010, HKV 23 386: 52687, 2011-02-18.

Försvarsmaktens årsredovisning 2011, bilaga 4, HKV 23 386:53019, 2012-02-22

Kostnader Nordic Battelgroup 2011, HKV 23 386:63002, 2011-08-26

Svar på "Anmodan om ytterligare information avseende utformning av NBG11",
Försvarsmakten, 2008-09-30, H/R 01 800:82185

Utvärdering av beredskapsperioden för Nordic Battelgroup, HKV H/R 23 383:82405,
2008-11-07

PM rörande FM faktagranskning av RIR rapport rörande NBG11, PM,
Försvarsmakten, 2012-03-21

Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (FM ArbO),
senaste utgåva FFS 2012:1, 2012-02-10

Instruktion med arbetsordning för enheter och processer i Högkvarteret
HKV ArbO 2010, inklusive bilagor för enheterna, HKV 09 862:53114, 2010-03-08

Strategiskt styrdokument för Försvarsmakten, HKV 09 100:68065, 2009-12-17

Försvarsmaktens ekonomimodell 2009 (H Ek), HKV 23 520:80036, 2008-12-19

Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband (H Mål Förb) 2011,
HKV 09 831:65330, 2010-12-17

Överbefälhavarens uppdrag 2008 (ÖB U 08), HKV 23 320:61255, 2007-12-20

Överbefälhavarens uppdrag 2009 (ÖB U 09), HKV 23 320:901255, 2008-12-19

Verksamhetsuppdrag för 2009 och (preliminärt) för 2010 samt inriktning av
verksamheten för 2011 (VU 2009), HKV 23 250:75384, 2008-12-12

Bemanning av (F)HQ, Nordic Battelgroup, Tillägg till VU 2009, HKV 23 350:51928,
2009-03-06

Plan för rekrytering NBG11, strategisk reserv och utlandsstyrkan 2010 - Tillägg till VU,
HKV 23 250:57242, 2009-06-01

Verksamhetsuppdrag för 2010 och (preliminärt) för 2011 samt inriktning av
verksamheten för 2012 (VU 2010), HKV 23 250:67331, 2009-12-09

Verksamhetsuppdrag för år 2012, preliminärt för år 2013 och inriktning för år 2014
(VU 2012), HKV 23 250:62739, 2011-12-08

Operativa ramvillkor för en svenskledd snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group),
bilaga 2, ver 1.6, 2006-02-17

Beslut avseende Nordic Battle Group 2011 svenska styrkebidrag (ORBAT 1.4),
HKV 02 300:52734, 2009-02-16

Beslut avseende Nordic Battle Group 2011 (ORBAT 1.7), HKV 02 300:55910, 2011-03-28

C LEDS övergripande beslut avseende arbetet att med att organisera BG 2011, HKV 03 201:63983, 2008-02-22

Uppdrag att förbereda och genomföra redovisning avseende arbetsläge NBG11, intern presentation från PROD vid C LEDS chefsmöte, 2009-02-03

Uppdrag till PROD att med stöd av övriga ledningar och staber i Högkvarteret att producera NBG11, HKV-uppdrag 043/09, 2009-03-02

Organisering av OHQ NBG 2011 vid INS, INSDIR 082/2008, 2008-07-31

Uppdrag till C INSATS att med stöd av LEDS STRA, LEDS INT, PROD, MUST och JURS vara Försvarsmaktens Framework-nation-ansvarige vid framtagande av NBG11, HKV-uppdrag 150/09, 2009-05-13

Uppdrag till PERSS, med stöd av INSATS, PROD och INFOS att bemanna P-tabell ur ORBAT NBG11 avseende (F)HQ samt att genomföra internationella bemanningsmöten med bidragarländerna före 2009-02-28, HKV uppdrag 233/08, 2008-12-15

LEDS Direktiv avseende fortsatt planering för och produktion av NBG 15, LEDS dir SC 208/18, 2012-03-09

NBG Handbook, version 1.3, Ledningsregementet, 2011-01-31

Coordinating Instructions (OPLAN) Nordic Lion, Försvarsmakten, HKV H/C 01 800:82727, 2010-12-08

OPLAN SVEA HKV H/S 01800:82727, 2010-12-08

NBG11 Framework Nation Lessons Identified Report (NBG11 FN LR), HKV 03 610:65039, 2011-09-27

Rapport avseende erfarenheter från NBG11, HKV 03 610:52750, 2011-02-04

NBG11 (F)HQ Final Lessons Identified/Lessons Learned Report, Ledningsregementet, Försvarsmakten, LedR 03 600:800040, 2011-06-30

Slutrapport NBG11, 192. Core Bn, intern arbetshandling, 2011-06-28

Concept of operations, Nordic Battlegroup 2011, CONOPS NBG11 (ver 1.3), HKV 23 100:78164, 2008-12-01

Concept of operations (CONOPS), Nordic Battle Group 2011 (NBG11), bilaga 1, HKV 23 100:60109, 2009-06-25

Nordic Battlegroup Logistic concept – Draft 0.96, appendix 2 to annex R to CONOPS NBG11, HKV 23 100:60109, 2009-06-25

I 19/Pbat UtbBatO 2009-2010, Kapitel 1 Målsättningar Core Bn, intern arbetshandling, 2009-06-25

- PTOEM Bataljonen i NBG Utg 2, HKV 01 630:62989, 2007-02-23
- Operationsplan Vulcanus, HKV 02300:74505, 2008-11-24
- Uppdrag till INSATS att, med stöd av PROD, slutföra materielbehovsättningsarbetet för enheter ingående i NBG11, HKV uppdrag 183/08, 2008-10-02
- PROD arbetsinriktning för realiserbarhetsprövning av materielbehovsättningen för enheter ingående i NBG11, HKV 14 500:77502, 2008-10-08
- Beslut avseende behovsättning av NBG11, HKV 03 600:64895, 2009-09-22
- Beslut om behovsättning NBG11 2009-12-04, HKV 03600:57060, 2010-04-16
- Beslut om behovsättning av NBG11 2010-10-05, HKV 03600:67536, 2010-10-26
- Offertförfrågan inför beställning 197:5001, Bilaga 1, HKV 23321:55182, 2009-03-26
- Tillgänglighet Ptgb6 beslut, HKV 200:63210, 2010-09-14
- Internationell arbetsskyldighet, HKV 16 320:60761, 2010-07-02
- Uppdrag till PROD och INFOS med stöd av INSATS att bemanna P-tabell ur ORBAT NBG11 avseende (F)HQ, HKV uppdrag 233/08 Å1, 2008-12-10
- Detaljplan rekrytering för utlandsstyrkan, NBG11 och strategisk reserv, ändringstryck 1, HRC 16 207:60273, 2010-02-04 (första utgåvan 2009-09-17)
- Bemanning av (F)HQ, påminnelse, HKV 23 250:55732, 2009-04-07
- Beslut om att utlysa lediga befattningar vid (F)HQ, Nordic Battlegroup, HKV 03 600:58247, 2009-05-19
- Villkor för medicinpersonal i NBG11, HKV 16 320:67146, 2009-11-24
- Villkor för personal som anställs för tjänstgöring i NBG, HKV 16 320:67933, 2009-12-09
- Försvarsmaktsavtal om villkor vid tjänstgöring i utlandsstyrkan, HKV 16 115: 78859, 2005-12-13
- Avtal om tidsbegränsade anställningar med kontinuerlig tjänstgöring för gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarsmakten mellan Arbetsgivarverket och OFR:s förbundsområden det statliga förhandlingsområdet sammantagna Saco-S, 2010-05-20
- Avtal om tidsbegränsade anställningar med kontinuerlig tjänstgöring för gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarsmakten mellan Arbetsgivarverket och Facket för Service och Kommunikation (SEKO), 2005-05-20
- Tillämpningsanvisningar för anställning av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K samt uppgifter till förbanden, HKV 16 320:54142, 2010-06-04

Anställning av reservofficerare för tjänstgöring i NBG, HKV 16 320:54767, 2010-03-24

Oplan Exercise Campaign 2010, HKV 19600:52690, 2010-02-24

Operationsplan Lightning, HKV 19100:52691, 2010-02-24

Operationsplan Lightning, Final Draft, HKV 19 100:52691, 2010-01-29

Direktiv inför ÅR, HKV 23 250:67765, 2010-12-07

Sammanställning av förbandens särskilda redovisning NBG11 i Kvartalsrapport 3, intern arbetshandling, 2010-11-02

Årsredovisning för I19 m.fl. (2009), hämtad från Försvarmaktens verksamhetsledningssystem Tellus, 2010-01-22

Kvartalsrapport 1 för I19 m.fl. (2010), hämtad från Försvarmaktens verksamhetsledningssystem Tellus, 2010-04-09

Sammanställning av erfarenheter från NBG11 beredskapsperiod, intern arbetshandling, 2011-08-30

Sammanställning NBG 2010.xls, intern arbetshandling, bilaga i mejl från Försvarmakten, 2011-06-17

Mejl från Försvarmakten angående budget för NBG11, 2011-10-03

Final Evaluation Report of the Nordic Battlegroup 2011, HKV H/S 19 880:82556, 22010-12-01

Instruktion om rutin för omhändertagande och implementering av evalueringsresultat, HKV 09 831:63018, 2009-10-27

C PROD LED analys och åtgärder med anledning av NBG evalueringsrapport, Bilaga 1, HKV 23 250:68002, 2010-12-22

Certification Statement for the Nordic Battlegroup 2011, HQ Designation Hbr 79, 2010-12-07

FCdr Brief EUMC Final, Power-point-presentation, 2010-12-08

Expeditionär förmåga – Tillämpat koncept – Vision, krav och utveckling, HKV 01 400:56728, 2011-05-30

Genomförande av expeditionära operationer inom ramen för internationell krishantering – Analytiskt koncept, LedR 01 400:2113, 2011-06-28

NBG Roadmap, NORDCAPS, Försvarmaktens beteckning 03 600:67988, 2009-12-01

Requirement Specifications NBG11, NORDCAPS, 2010-01-18

Logistic Concept, Annex R to Requirement Specifications NBG11,
NORDCAPS, 2010-01-14

NMCG (NBG-format) answer to NSG (NBG-format), Protocol,
NORDCAPS, 2008-04-18

Minutes of NMCG (NBG-format) Meeting 15 April 2009, NORDCAPS

Minutes of NMCG (NBG-format) Meeting 20 November 2008, NORDCAPS

Protokoll arbetsmöte 2 avseende erfarenheter från NBG11,
HKV 03 610:65906, 2010-09-29

Dokument från Försvarets materielverk

MS 197 Erfarenhetsrapport NBG11, 10FMV4493-14:1, 2011-06-15

Övriga skriftliga källor

Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga.
Riksrevisionen (RiR 2010:20)

Förvarsmaktens interna styrning och kontroll. Ekonomistyrningsverket (ESV 2008:19)

Riksdagens och regeringens styrning av försvaret, Statskontoret 2005:7

Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet,
Statskontoret 2004/431-5

EU:s framtida förmågeutveckling – Uppföljningen av Headline Goal 2010.
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) 2008 (FOI-R-2479-SE)

Skott mot rörligt mål – Nyckeltal för styrning av försvar i förändring.
Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), Mars 2010, FOI-R-2973-SE

European Union Battle Group Manual, Finabel studies No T.37.R and No A.25.R, 2007

Intervjuer

Intervju med företrädare för Förvarsdepartementet: 2011-02-03, 2011-09-16,
2011-11-25, 2012-04-20.

Intervjuer med företrädare för Förvarsmakten: 2010-12-17, 2011-01-18, 2011-01-21,
2011-04-15, 2011-04-19, 2011-05-10, 2011-05-16, 2011-05-19, 2011-05-26, 2011-05-26,
2011-05-26, 2011-06-15, 2011-05-31, 2011-06-17, 2011-08-24, 2011-08-31,
2011-09-01, 2011-09-01, 2011-09-01, 2011-09-01, 2011-09-09, 2011-10-14, 2011-10-20,
2011-11-14, 2011-12-06, 2011-12-08, 2011-12-08, 2011-12-13, 2011-12-15, 2011-12-15,
2012-03-09, 2012-04-11.

Bilaga 1

Manöverbataljonens huvuduppgifter

Huvuduppgift	Bataljonen ska ha full förmåga att:
H1	<ul style="list-style-type: none"> – inta och försvara flygplats/hamn område, där irreguljära förband initialt bevakar och efterhand försöker påverka styrketillväxt med upp till kompaninivå. – ta terräng längs väg/stråk där motståndare bevakar enstaka platser (motsv. checkpoints.)
H2	<ul style="list-style-type: none"> – skydda verksamhet/civila längs angiven riktning, även under tidspress, eller skydda verksamhet/objekt/civila på viss plats under kortare tid (<48 h).
H3	<ul style="list-style-type: none"> – bevaka tre objekt inom eget område (förutom egen grupperingsplats). – ständigt övervaka ett område på upp till 12 x 20 km från minst tre fasta observationsplatser och övervaka/kontrollera ingående trafik mot buffertzonen längs två ingående vägar. – undsätta en observationsplats. – med stöd av transportresurser undsätta upp till 1 000 civila samlade inom 100 km². – vid insats mot folkmassa med icke dödliga vapen kunna <ul style="list-style-type: none"> • hindra folkmassa att passera linje • skydda objekt/område • skingra folkmassa. – skydda civila eller flyktingar. – avdela räddnings- och röjningsstyrka innehållande ledningsförmåga, skyttepluton, granatkastarpluton, sjukvårdsgrupp och sambandsförstärkningsgrupp. – tvinga inom området grupperade förband (skyttekompani) till omgruppering. – efter 6 timmars förberedelser inom eget område, försvara enstaka platser med en plutons styrka mot en motståndare motsvarande två skytteplutoner. – hindra gruppering av en motståndare motsvarande kompani inom område (t.ex. buffertzon). – överta samt lämna ett ansvarsområde (area of responsibility – AOR).

Bilaga 2

Ordlista

Styrkepaket	Ett styrkepaket består i detta sammanhang av: ett styrkehögkvarter, en stridsgrupp samt fördefinierade operativa och strategiska stödresurser. Exempel på stödresurser kan vara underrättelseförband, luftvärn, militärpolis m.m.
Stridsgrupp	En stridsgrupp är en styrka av bataljonsstorlek förstärkt med taktiska understöds- och logistikenheter. Måste vara kopplad till ett styrkehögkvarter och fördefinierade operativa och strategiska stödresurser.
CIMIC	Civil Military Cooperation: Funktion vars uppgift är att åstadkomma samverkan med civila organisationer eller aktörer i ett operationsområde.
ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance: ISTAR-förband är sammansatta underrättelseförband som kombinerar flera kompetenser för att nå synergieffekter.
EAW	Expeditionary Air Wing: Luftoperativ resurs som utgjorde strategisk stödresurs till NBC11. Bestod av: flygplatsenhet, stridsflygenhet, transportflygenhet samt helikopterenhet.
CBRN	Kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R) och nukleära (N) ämnen och händelser.
MOVCON	Movement Control: funktion för att leda och understödja militära transporter i fred och krig.
MEDEVAC	Medical Evacuation: Sjukvårdstransport med medicinsk förmåga. Ett MEDEVAC-fordon är bemannat med medicinsk personal och är utrustat för att kunna ge adekvat sjukvård under transporten.
Early entry force	Förstyrka. I NBC11 sammanhang avses den styrka som ska skapa förutsättningar för vidare styrkeuppbyggnad.
Deployering	Förflyttning av styrkor och materiel till operationsområde.
Styrkegenerering	Styrkegenerering (force generation) är den process där de militära medel och resurser som krävs för en EU-ledd militär insats tillhandahålls av truppbidragande länder och görs tillgängliga för en styrkebefälhavare med syfte att kunna uppfylla krav för en viss insats.

forts.

forts.

NORDCAPS	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support: Organisation bildad för att utveckla nordiskt samarbete inom ramen för fredsfrämjande insatser. Ersattes den 1 januari 2010 av NORDEFCO, Nordic Defence Cooperation structure, en organisation för nordiskt samarbete i försvarsfrågor.
Technical Arrangements	Överrensommelser mellan truppbidragande stater om hur olika frågor ska lösas inom ramen för samarbetet, till exempel rörande genomförandet av utbildning och övning.
CONOPS	Concept of Operations: Kan ha flera betydelser. Innebär normalt en beskrivning av vad en styrka ska uppnå och hur detta ska göras med tillgängliga resurser. Avser att ge en övergripande bild över en insats.
ORBAT	Order of Battle: Anger beteckningar, ledningsstruktur, fördelning av personal och materiel och enheter för en militär styrka.
MARTA	Military Analysis method for Reliable Tactical Assessment: Svensk utvärderingsmetod för att bedöma förmåga hos militära förband.
OCC E&F	Operational Capabilities Concept Evaluation & Feedback: Utvärderingsmetod utvecklad inom NATO för att bedöma interoperabilitet och förmåga hos militära förband.
SALIS	Strategic Airlift Interim Solution: Initiativ som ger deltagande länder tillgång till strategisk flygtransportkapacitet.
SAC	Strategic Airlift Capability: Initiativ som ger deltagande länder tillgång till strategisk flygtransportkapacitet.
NRF	Nato Response Force: Multinationell styrka med hög beredskap. Består av mark, flyg och marinförband. Kan sättas in mycket snabbt. Består av upp till 13 000 man. Allierade NATO-länder bidrar med trupper till denna styrka.
Produkt	Begrepp i Försvarsmaktens ekonomimodell.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brotsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

- 2011:23 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
- 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport
- 2011:25 It-stödet i rättskedjan
- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
- 2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
- 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
- 2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
- 2011:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
- 2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
- 2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
- 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
- 2012:4 Att styra självständiga lärosäten
- 2012:5 Besparingar i försvarets materielförsörjning.
Regeringens genomförandegrupp 2008
- 2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
- 2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
- 2012:8 Citybanans regionala medfinansiering
- 2012:9 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
- 2012:10 Statens försäljningar av apotek

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

EU-stridsgrupperna är en del av EU:s koncept för militär snabbinsatsförmåga och ska kunna användas inom ramen för EU:s krishantering. Kännetecknande för EU:s stridsgrupper är att de ska kunna sättas in inom 10 dagar för att verka under kort tid. Sverige har vid två tillfällen tagit ansvar för att organisera och producera en sådan styrka, Nordic Battlegroup 2008 (NBGo8) samt Nordic Battlegroup 2011 (NBG11).

Riksrevisionen har tidigare granskat framtagandet av NBGo8 och har nu granskat den andra nordiska stridsgruppen, NBG11. Granskningen visar att framtagandet av NBG11 sammantaget fungerade bättre än vad som var fallet för NBGo8. NBG11 anmäldes utan begränsningar till EU och Riksrevisionen har inte funnit någon grund för att ifrågasätta detta. Riksrevisionen menar dock att det är viktigt att komma ihåg att en styrka av denna storlek och sammansättning sannolikt är mindre effektiv i situationer där konfliktnivån är hög.

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarmakten har tillvaratagit erfarenheter från NBGo8, men att vissa brister kvarstår. Samordningen inom Försvarmaktens högkvarter var svag, vilket medförde att Försvarmakten inte lyckades få fram styrande dokument för förbandet i tid. Detta fick följd effekter för bl.a. materieförsörjningen till förbanden samt utbildning och övning. Vidare tog Försvarmakten risker i materielplaneringen när man planerade för materiel med knapp tillgång, som t.ex. fordon, till NBG11.

Regeringen har skärpt styrningen. En ram fastställdes till 1 600 svenskar, men denna och övrig styrning skedde sent i förhållande till förbandsproduktionen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-284-7

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

