

Vedlegg 1

FORSVARETS FORHÅNDELSSENTER	
SAK NR. 11/0100949-27	
9 0 MAI 2013	
ARBEID: 3.51	
KASSETT 5 ÅR	
KASSETT 30 ÅR	
BEVARES	

Strøm-Erichsen, Anne-Grete

29. mai 2013 14:35

VS: Kommentarer fra Sjøforsvarets tillitsvalgte til Delstudie 1-2-3-4 av SOF-studien - Final

Kommentarer fra Sjøforsvarets tillitsvalgte til Delstudie 1-2-3-4 av SOF-studien - Final.pdf

Denne må journalføres om det ikke er gjort allerede.

Anne-Grete

Fra:

Sendt: 13. februar 2013 11:30

Til: Strøm-Erichsen, Anne-Grete

Emne: Kommentarer fra Sjøforsvarets tillitsvalgte til Delstudie 1-2-3-4 av SOF-studien - Final

Kjære forsvarsminister

Som avtalt oversender vi det innspillet som ble gitt til leder arbeidsgruppen. Dette innspillet gikk også til organisasjonene sentralt.

Vi vil også sende den andre informasjonen du etterspurte så snart som mulig.

med vennlig hilsen

Avdelingstillitsvalgt marinejegerkommandoen

Sendt fra min iPad

Kommentarer fra Sjøforsvarets tillitsvalgte til Delstudie 1-2-3-4 av SOF-studien

Innledning

Proessen rundt SOF¹-studien begynte allerede i vår, da Forsvarsdepartementet (FD) på bakgrunn av et oppdrag fra 22. juli-komiteen ba om en utredning om hvordan spesialstyrkenes beredskap kunne forbedres. Som svar på dette ble en mulighetsstudie initiert for å vurdere om det kunne etableres Hurtig Reaksjonsenheter (HRE). Sjøforsvarets innspill til dette var at for Marinejegerkommandoens (MJK) del kunne HRE etableres uten større utfordringer.

Konklusjonene fra denne første studien ble i august lagt til siden til fordel for en ny studie, SOF Mulighetsstudie (SMS). Første utkast til SMS konkluderte med at Marinjegerkommandoen og Forsvarets Spesialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK) burde slås sammen og samlokaliseres på Østlandet. Etter kritikk fra flere hold under høringsrunden ble dette momentet tonet ned, og det endelige utkastet pekte på tre mulige straktiltak for å styrke Forsvarets evne til bistand til justis sektoren:

- Etablering av liaison hos beredskapstroppen.
- Økt øving og trening av beslutningsstruktur i Forsvar og politi.
- Etablering av en web portal for bedre informasjonsutveksling.

I tillegg foreslås det to beredskapstiltak som krever videre analyse før en endelig anbefaling:

- Etablering av HRE.
- Endring av beredskap for hele eller deler av system kontraterror.

SMS utledet følgende oppdrag til FD IV:

"Med basis i mulighetsstudien utrede framtidig innretning og utvikling av spesialstyrkene. Studien skal fremlegge en anbefaling som sikrer best mulig utnyttelse av ressurser og kapasiteter."

På bakgrunn av dette satte FD IV følgende fokus for SOF-studien²:

- Økt operativ effekt gjennom:
 - Kortere reaksjonstid
 - Økt fleksibilitet
 - Bedre utholdenhet
 - Økt evne til kapabilitetsutvikling

I samme presentasjon ble det framlagt en ny slutttilstand for arbeidet, som la vekt på blant annet³:

- Enhetlig ledelse
- Etablering av et eget virksomhetsområde

¹ Spesialstyrker (Special Operations Forces)

² Powerpoint-presentasjon 2012-11-01 Oppstart SOF studie, slide 3

³ Powerpoint-presentasjon 2012-11-01 Oppstart SOF studie, slide 5

• Ny struktur

Denne slutttilstanden sier klart at avdelingene skal slås sammen.⁴ Dette kom overraskende på mange av interessentene i prosessen da inntrykket etter kritikken av første utkast til SMS var at fremtidig innretning av SOF skulle utredes objektivt med blanke ark.

Per i dag har studien utviklet tre handlemåter (HM), hvorav av bare den siste er i tråd med den nye slutttilstanden:

- HM1: Dagens struktur videreføres i hovedsak, men en større del av SOF-strukturen utnyttes for beredskap.
- HM2: Dagens struktur videreføres, men det foretas en såkalt domenesvklaring der MJK får primæransvar for maritime operasjoner og Forsvarets (FSK/HJK) får primæransvar for landoperasjoner.
- HM3: MJK og FSK/HJK legges ned og flyttes ut av sin respektive forsvarsgren, et nytt SOF-virksomhetsområde opprettes på siden av Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, og får ansvar for både styrkeproduksjon og visse typer operasjoner.

Etter å ha observert prosessen i løpet av høsten, har vi som tillitsvalgte for NOF og BFO fra Sjøforsvarets side vurdert at tiden er inne for å gi uttrykk for alvorlige bekymringer rundt studiens faglige integritet. Vi sitter med et generelt inntrykk av at man under svært korte tidsfrister har utformet studien for å favorisere en forhåndsbestemt løsning, HM3. Dette forsterkes av at uformelle signaler fra mange hold allerede fra i sommer, før SMS, ga inntrykk av at avdelingene skulle slås sammen. Dette er en løsning som medfører en dramatisk omorganisering av spesialstyrkene med liten relevans for beredskap, og vi mener at de store faglige spørsmålstegetene som er knyttet til denne løsningen må besvares før den kan legges fram som et forsvarlig beslutningsgrunnlag for politisk ledelse.

Dette skrevet gir vårt syn på hva de største ubesvarte spørsmålene består av, og avslutter med noen bekymringer rundt den grunnleggende tilnærmingen som er valgt i denne endringsprosessen. Hovedkonklusjonene er som følger:

- Innretningen på studien er ikke lenger i takt med opprinnelig intensjon og oppdrag fra politisk ledelse. (*etablering av HRE har blitt til en omfattende restrukturering*)
- Tidslinjen er for kort til å tillate en forsvarlig utredning, sett i forhold til de omfattende konsekvensene av den foretrukne løsningen.
- Utelatelse eller manglende drøfting av sentrale problemstillinger, faktorer og data, til fordel for den foretrukne løsningen. (*bedret operativ evne, beredskap, responstid, utholdenhet, økonomi, osv.*)
- Fravær av reell drøfting av nasjonalstrategiske målsetninger og trusselbilde.
- Fravær av reell drøfting av beredskapsprinsipper og -krav.
- Politisk ledelse vil presenteres en sub-optimal løsning som ikke gjenspeiler oppdraget, mens de reelle alternativene som med enkle grep svarer på det opprinnelige oppdraget legges til siden.

Slik studien er lagt opp nå vil politisk ledelse få et ufullstendig beslutningsgrunnlag. Løsningen som er valgt er ikke utredet i lys av bedret operativ evne, beredskap, responstid, fleksibilitet eller utholdenhet.

⁴ Et virksomhetsområde vil etablere SOF på lik linje med Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Hæren og INI, som egen

Drøfting

Sjøforsvarets tillitsvalgtes ankepunkter til SOF-studien

1. Arbeidsgruppens tolking av oppdraget går utover det som er intensjonen og etterspurt fra politisk ledelse. En forhøyet beredskap (og spesifikt inkludering av MJK i denne) ble pekt på av 22. juli-komiteen under Knut Arild Hareide som et nødvendig tiltak. Dette var også begrunnelsen for oppdraget fra FD om å se på etableringen av Hurtig Reaksjonseenheter (HRE). De etterspør altså primært en bedre utnyttelse av de ressurser som i dag er tilgjengelig (MJK og FSK/HJK⁵) gjennom å sette begge avdelinger på beredskap. Det er dermed noe merkelig at svaret på denne forespørselen er å foreslå en tidkrevende og omfattende omorganisering, der ikke bare MJK og FSK/HJK foreslås lagt ned men der det opprettes nye administrative staber (på bekostning av de operative stabene) som sannsynligvis ikke har noen K2 rolle i hurtig beredskap og operasjoner. Samtidig beskriver ingen av handlemåtene kostnadene eller mulighetene ved å etablere HRE.

2. I IVB LPT 2013-2016, omtales "Videreutvikling av spesialstyrkene". Begrepet "videreutvikling" i denne sammenhengen impliserer at *nåværende* struktur forbedres for å få ut større operativ evne. "Omorganisering" (som foreslås i HM3) er en mye mer omfattende prosess som innebærer at avdelingens oppdrag og struktur forandres. Sammenslåingsmodellen er et dramatisk tiltak der to veletablerte og velfungerende avdelinger legges ned og stillinger og ressurser fordeles ut på nye geografiske lokasjoner og i en helt ny struktur, med en ny DIF, nye ansvarsforhold og kommandolinjer. Dette må kunne betegnes som mye mer dramatisk enn en "videreutvikling" og synes ikke i tråd med LPT 2013-2016 sin intensjon. Omorganiseringen som foreslås er så dramatisk at man vil tro det er alvorlig svikt i spesialstyrkenes funksjon, men dette har aldri vært påstått av verken avdelingene, arbeidsgruppen eller politikerne.

3. Uttrykket "operativ effekt" er gjennomgående i gruppens arbeid. Det er mer korrekt å snakke om "operativ evne". Dette er et viktig poeng da "operativ effekt" vinkler diskusjonen fra å handle om hvilken *militær evne* de respektive avdelingene skal levere, til å handle om *effektivitet*; implisitt ressurser og administrasjon. Dette er selvfølgelig viktige faktorer, men det opprinnelige oppdraget fra FD2 og 22 juli-komiteen handlet ikke om at spesialstyrkene var ressursmessig ineffektive i seg selv. Det handlet om at en del av spesialstyrkene ikke ble brukt spesifikt til nasjonal beredskap.

4. Tid til disposisjon for utredningen er tilpasset det opprinnelige oppdraget, *etablering av HRE og endring av beredskap for hele eller deler av System Kontraterror*. Dette var relativt enkle grep som kunne implementeres innenfor dagens struktur og rammer. Innretningen som arbeidet nå har tatt (mot en omfattende omorganisering) er i så måte ikke tatt høyde for i den etablerte tidsrammen. Dette tidsskjemaet er altfor kort til å tillate en forsvarlig utredning, når tiltakene som vurderes er så dramatiske og langsiktige som de er.

5. Samtidig som arbeidsgruppen har endret fokus mot omorganisering, har studien i liten grad adressert detaljene i det som faktisk var det opprinnelige oppdraget - *hvordan eksisterende styrker kan utnyttes for nasjonal beredskap*. De to beredskapstiltakene som er presentert i mulighetsstudien (HRE og økning i beredskap for hele eller deler av System Kontraterror) er

⁵ Marinejegerkommandoen (MJK), lokalisert i Bergen og Ramsund, og Forsvarets Speialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK), lokalisert på Rena og i Horten, er i dag Forsvarets to SOF-avdelinger. Per i dag har bare FSK/HJK et formelt beredskapskrav til å kunne støtte Politiet. Miljøet går under samlebetegnelsen

ikke vektlagt i tilstrekkelig grad. I stedet for å drøfte kjernen i oppdraget legges det vekt på en total restrukturering. På den andre siden drøftes ikke faktorer som mulighetene for å utnytte SOFs allerede etablerte tilstedeværelse på Vestlandet (Bergen) og i nordområdene (Ramsund) for å oppnå nasjonal beredskap i strategisk viktige områder. Gitt at disse faktorene er vesentlige i det militærstrategiske bildet, og at spesialstyrkene nettopp skal være strategiske ressurser, er det militærfaglig betenkelig at studien ikke setter fokus på disse. I stedet foreslås det å sentralisere uten noen reell drøftelse av de beredskapsmessige konsekvensene av dette. Det virker imidlertid sannsynlig at en sentralisert modell øker både sårbarhet og responstid. Med tanke på at den opprinnelige intensjonen var å forbedre nasjonal beredskap, mot et bakteppe av alvorlig systemsvikt i beredskaps-Norge 22. juli 2011, er det vanskelig å se hvordan studiens innretning skal kunne rettferdiggjøres overfor politiske oppdragsgivere, enn mindre samfunnet for øvrig.

6. Et nytt virksomhetsområde for SOF er lagt fram som en av de viktigste overgripende løsningene. Det er samtidig ikke gjort noen grundig analyse av hvordan et slikt virksomhetsområde skal etableres og virke. Som allerede påpekt er det ikke noen åpenbar sammenheng mellom denne løsningen og den opprinnelige problemstillingen (økt beredskap). Som et minimum bør man tydelig definere hvilket problem et virksomhetsområde skal være en løsning på, slik at det kan vurderes i lys av sin egentlige hensikt, sammen med eventuelle alternative løsninger.

I HM3 gir en sammenslåing i et nytt virksomhetsområde muligheten til å designe en helt ny K2-struktur innenfor eksisterende årsverksramme. I HM1 og HM2 er årsverksstyring utelukkende en oppgave for Generalinspektørens i Hæren og Sjøforsvaret, og det antydes dermed at årsverksstyring på tvers av avdelingene ikke er mulig. HM1 og 2, med disse forutsetningene, framstilles som uegnet til strategisk styring av SOF og det er heller ikke mulig å designe nye styringsstrukturer, uten tilførsel av flere årsverk. Slik dette framstilles skapes det derfor et bilde at man har en fleksibel struktur med en overflod av personell i HM3, mens man har en rigid struktur og knapt med personell i HM1 og 2.

Det er uklart om disse forutsetningene er riktige, og om et nytt virksomhetsområde er den eneste, eller den riktige, løsningen for å effektivisere styringslinjene internt i SOF-miljøet. Det er heller ikke godt begrunnet at dagens situasjon med en sterk grenvis tilhørighet er et kritisk problem. Argumentasjonsrekken er uansett motsatt av det som var rasjonale for å opprette FST/SOA for kort tid siden: denne skulle drive nettopp denne type styring på tvers av forsvarsgrenene. Det bør i hvert fall vurderes om ikke kost-nytteverdien av en videreføring eller videreutvikling av SOA-tilnærmingen innenfor HM1 eller HM2 er større enn å opprette helt nye styringslinjer med behov for mer stabskraft, tatt fra de taktiske, operative stabene (HM3). Hvis det er slik at SOA allerede er evaluert og vurdert til å ikke fungere bør dette inn i studien.

Den foreslåtte strukturen framstilles som en forenkling av kommandolinjene ("enhetlig ledelse"), men det er ikke åpenbart at dette er tilfellet. Slik det nye virksomhetsområdet framstår er det en blanding av styrkeproduksjon og operasjonsledelse. Rollen til den nye SOF-ledelsen blir derfor uklar spesielt opp mot FOH, der resten av Forsvarets operasjonsledelse sitter. I tillegg til å kunne risikere en isolasjon av SOF fra støtteressursene i resten av Forsvaret, styrt av FOH, virker modellen å legge opp til uklare kommandolinjer.

Dagens innretning av NORSOF er ikke optimal, men det er ikke fordi de er to avdelinger i hver sin forsvarsgren, men fordi NORSOF frem til nå ikke har hatt ett felles, koordinert oppdrag. De tvinges derfor bland annet til å ha dupliserende kapasiteter på alle felt med unntak av luftmobilitet. MJK hevder at dette gir suboptimalisering i materiellanskaffelser,

spesielt på maritime kapasiteter, og at det er betydelige beløp som kan spares ved en rasjonalisering. Dette er en påstand som kan være riktig eller gal, men den er underbygget rasjonelt med data og må tas stilling til i studien før man bestemmer seg for at et virksomhetsområde er den eneste løsningen på et vagt definert problem.

Selv om en organisatorisk sammenslåing viser seg å være den beste løsningen, er det en del forutsetninger som må være tilstede for å oppnå ønsket effekt av sammenslåingen, eksempelvis geografisk samlokalisering av hele styrken. Slike forutsetninger, spesielt på personellsiden, er ikke synliggjort i drøftinger. Dette er avgjørende fordi det kan være at sammenslåing enten ikke er praktisk, operativt eller politisk ønskelig. Sentrale forutsetninger for at HM3 skal oppnå ønsket effekt er dermed ikke belyst. Hvis en organisatorisk sammenslåing også krever en geografisk samlokalisering, faller den ene uten den andre. Hvis det ikke blir gjort klart i studien, risikerer nedvalget å ikke være i tråd med eventuelle politiske føringer. Det anbefales derfor at en slik drøfting gjøres tydeligere i studien som egen faktor.

7. Det har vært hevdet i arbeidsgruppen at to taktiske avdelinger ikke kan samvirke om ett oppdrag. Dette er uforståelig slik det fremstilles. Taktisk samvirke er noe som drives både innad og på tvers av forsvarsgrener i resten av Forsvaret, og hvis dette ikke virker i SOF må man se spesifikt på hvorfor, og så på hva som skal til for å få det til virke. I andre land oppnår man taktisk samvirke uten å slå sammen på strategisk nivå, og det å sette sammenslåing som en forutsetning for samvirke gjør HM1 og HM2 automatisk uaktuelle i en beredskapssammenheng. Om dette er en reell problemstilling bør vurderes og dokumenteres.

8. Som en begrunnelse for hvorfor avdelingene må slås sammen hevdes i diskusjoner at MJK har for få årsverk (ÅV) for å etablere to Special Operation Task Groups (SOTG), basert på en størrelsesdefinisjon som er "nasjonal praksis". Det virker for snevert å bruke begrepet "nasjonal praksis" på noe som har vært en kontinuerlig utvikling i begge avdelinger. Dette påvirker også beredskapsløsninger. MJK er tildelt en viss ÅV-ramme; det samme er PSK/HJK. Begge avdelingene har etablert sin egen praksis basert på de oppdrag avdelingene er satt til å løse. Det blir bakvendt å la disse rammestyrte valgene på taktisk nivå bli dimensjonerende for den strategisk styringen av fremtidige rammer. Hvis HM2 eksempelvis velges, så vil strategisk ÅV-styring tilsi at ÅV-rammene må endres på bakgrunn av redefinerte oppdrag. Hvis man definerer en skvadron til å være på eksempelvis 50 mann og maritim kontraterror som en dimensjonerende faktor så tilsier dette at fordelingen av årsverk må forandres basert på eventuell ny oppdragsfordeling. Dagens ÅV dies ikke, men forvaltes, av Sjef MJK og Sjef PSK. Det er ikke logisk at ÅV kan fordeles fritt når HM3 utarbeides, men at ÅV-rammene er låst i HM1 og HM2. Dette forholdet er ikke drøftet i det hele tatt i studien, med den konsekvens at HM1 og HM2 på papiret blir kunstig like. Det anbefales at det også vurderes andre løsninger på eventuell skjevfordeling av ÅV enn strategisk sammenslåing.

9. Fra Sjøforsvarets side er det ikke noe poeng å lage en struktur for styrkeproduksjon som er lik den operative SOTG-organiseringen. En SOTG (en Special Operations Task Group) skal per definisjon organiseres ut fra gitte oppdrag og de ressurser man har tilgjengelig. Det øyeblikket form og størrelse låses allerede i styrkeproduksjonsstrukturen, er det ikke lenger en SOTG, men kanskje mer et kompani eller en bataljon. Task-organisering må holdes separat fra den stående organiseringen, og må tilpasses oppdrag og operasjonskonsept.

Det blir i forlengelse av dette feil å bruke FSKs organisasjon som dimensjonerende for MKT-oppdraget, da denne er knyttet til den spesifikke måten PSK har valgt å løse dette oppdraget på. Det finnes flere måter å løse det på. MJK mener seg, for eksempel, å gjennom en annen task-organisering kunne ivareta både MKT-oppdraget og holde en SOTG på 10-dagers

beredskap for spesialoperasjoner. Det er uansett ikke gunstig å foreta en omfattende reorganisering for fremtiden basert på en organisasjon forankret i et eksisterende konsept, uten at dette konseptet evalueres.

10. Delstudie 1 har beskrevet en nasjonal ambisjon om at Norges skal kunne ta på seg rollen som Special Operations Component Command Framework Nation (SOCC FN) (-), i tillegg til en ambisjon om å kunne opprette en nasjonal Joint Special Operations Task Force (JSOTF), med kapasitet til å utvides til en alliert CJSOTF. Dette er et høyt ambisjonsnivå. Det er ikke uten grunn at selv større nasjoner ikke ønsker å forplikte seg til å være Framework Nation; det reduserer blant annet evnen til å løse nasjonale oppdrag. Norge som et relativt lite SØF-land bør derfor være svært forsiktig med å ta inn dette som et dimensjonerende krav, uten at konsekvensene av denne ambisjonen er drøftet. Det er spesielt viktig all den tid det opprinnelige oppdraget gjaldt styrking av *nasjonal* beredskap, ikke en utvidelse av internasjonale forpliktelser.⁶

11. Eiendom, bygg og anlegg (EBA), skyte- og øvingsfelt- (SØF) og basestrukturløsninger er sentrale i utredningsarbeidet. Dette er allikevel ikke tilstrekkelig drøftet, og studien gir ikke et godt bilde av fordeler og ulemper i verken dagens struktur eller mulige fremtidige alternativer. At NORSOF i dag opererer på fire baser har nødvendigvis økonomiske konsekvenser. MJK anbefalte en baseløsning ifm HM2 som kan gi en viss gevinst (avhending av Vealøs som maritim base). Dette innspillet er merkelig nok utelatt i delstudien, samtidig som EBA-besparinger implisitt er en viktig del av HM3. Dette betyr at handlemåtene sammenlignes på ulikt, og sviktende, grunnlag.

Delstudien hevder også at sammenslåing øker interoperabilitet mellom skvadroner. Dette er ikke usannsynlig, men det eksisterer sannsynligvis EBA- og SØF-messige forutsetninger for at dette skal skje slik studien hevder. (se blant annet punkt 6) Dette bør derfor utledes som eget punkt. Konsekvensene for rekruttering må også ses på. Hvis man ved organisatorisk sammenslåing ikke klarer å samlokalisere personellet innenfor samme boområde (f.eks. Rena), men må spre personellet, vil dette ha konsekvenser. En forutsetning for at de operative skvadronene skal rotere internt ifm beredskap, deployering og utdanningsperioder blir i så tilfelle at personellet er mobilt. Med dagens snittalder så er de fleste ansatte etablert med familie og dermed lite mobile. Slike forutsetninger blir ikke nevnt. Om fremtidens struktur skulle tilsi at basene Haakonsværn og Rena opprettholdes, samtidig som organisasjonen slås sammen, så vil dette ha noe å si på hvor personellet bosetter seg. Bosetningsmønster vil derfor ha noe å si for hvordan man kan rotere oppdrag. Det nærmeste studien dekker dette er at man sparer befalsmesskapasitet i Råmsund. Det bør derfor utledes hvordan en fremtidig basestruktur vil påvirke rekruttering over tid.

Det er tegn til at en rekke andre forhold rundt EBA-, SØF og basestruktur er sterkt underkommunisert i delstudien. Mens det hevdes at Korsnes i Bergens-området må bygges ut dersom MJK skal opprettholdes som egen avdeling i Bergen (med tilsvarende kostnader), så nevnes det ikke at FSK/HJK ønsker videreutvikling av regionsfelt Østerdalen for SØF-formål (og dermed forsvinner disse kostnadene ut av beregningen). Hvis man i denne studien unnlater å se nasjonale øvingsfelt i system så er det tvisomt at de økonomiske beregningene som nå legges til grunn gir noen annen effekt enn å favorisere en bestemt handlemåte.

⁶ Det synes nå usikkert i det siste utkastet (versjon 0.47) hva som er ambisjonen mht SOCC, da denne nå er redusert til å være en påbygning av den taktiske fellesstaben (JSOTF).

Nærhet til flyplass med strategisk løftekapasitet er heller ikke en faktor i denne studien. Beredskapsmessig er det gode argumenter for at en fremtidig, optimalisert norsk spesialstyrkeenhet bør ligge nærme en flyplass. I så fall er Rena det mest uhensiktsmessige stedet av alle strukturalternativene. Samtidig er gjenbruk av Rena leir en forutsetning i studien. Det betyr at man i fremtiden muligens vil måtte bygge ut og oppgradere driften av flystripa på Rena, noe som igjen genererer investerings- og driftskostnader som må med i studien. Disse er noen av flere uklarheter rundt de økonomiske tallene som legges til grunn i studien. Om studien skal si noe om EBA og SØF så må dette baseres på en solid helhetsvurdering, der alle fremtidige behov kommuniseres. Hvis ikke blir studien et svært misvisende økonomisk beslutningsgrunnlag.

12. Uklar metodikk har vært påpekt flere ganger i prosessen uten at det er tatt til følge i særlig grad. Dette gjør det vanskelig å vurdere modellene mot hverandre. En grunnleggende mangel i studien er en analyse som utleder relevante faktorer for evaluering av handlemåtene. Slik studien fremstår til nå ser faktorene ut til å være plukket ut for og tilpasset å fremheve HM3 på en slik måte at andre alternativer framstår som urealistiske.

Flere åpenbare faktorer er utelatt. Gitt at beredskap er den sentrale motivasjonen for studien er det rart at beredskap – spesielt ikke fremtidens beredskap – ikke er drøftet i det hele tatt. Studien bør som et minimum ta utgangspunkt i en analyse av trusselscenarioer, beredskapsprinsipper og en nasjonal verddivurdering eller risiko- og sårbarhetsanalyse.

Når det gjelder trusselscenarioer peker mange studier på at terrorisme har endret seg vesentlig over de siste 10-12 årene.⁷ Samtidig er tenkningen som ligger bak dagens System Kontraterror i vesentlige grad bygget på "isolate and negotiate"-tankegangen, hvor man forutsetter at terroristene ønsker å oppnå politiske mål gjennom forhandlinger, noe som var det dominerende scenarioet da systemet ble utarbeidet på 1980-tallet. Dagens terror, enten i form av islamistisk eller høyreekstremistiske terrorister, baserer seg på oppnåelse av politiske mål gjennom bruk av ekstrem vold. I slike tilfeller kan man ikke forutsette tid til forflytning og styrkeoppbygging, men må legge vekt på forebyggende og avvergende operasjoner, eller hvis dette feiler, rask respons.⁸ Dette paradigmeskiftet innenfor terrorisme bør i større grad prege tenkningen for hvordan Forsvaret planlegger å utvikle System Kontraterror og beredskap til støtte for sivile myndigheter. Det er betenkelig at det i hele prosessen har vært en forutsetning at System Kontraterror ikke skal evalueres i lys av dagens utfordringer, når det er nettopp System Kontraterror som er dagens hovedleveranse beredskapsmessig.

I tillegg bør en nasjonal risiko- og verddivurdering ligge til grunn. Det bør være relevant i denne sammenhengen å se på at store deler av norsk verdiskapning (og dermed potensielle mål) ligger utenfor vestlandskysten, og at nordområdene er utpekt som Norges viktigste strategiske område.⁹ Begge områdene preges av det maritime domenet. Det er ikke tvil om at Østlandsområdet og hovedstaden er like sentrale, men det er her i dag allerede en relativt god dekning med eksisterende beredskapstyrker.

Sentralisering av organisasjonen og økt administrativ stabskraft er ikke åpenbart en hensiktsmessig respons på disse faktorene. Tvert imot er det mye som tilsier at desentralisering og lokal tilstedeværelse gir økt respons og redusert sårbarhet. Det fremhever også viktigheten av maritim spisskompetanse, og studien bør kanskje drøfte hvilken

⁷ Mahadevan, Prem, *The Role of SWAT units*, IFS Insights 3/2012, Institutt for Forsvarsstudier

⁸ *ibid.*

⁹

organisasjon, forsvarsgrentilhørighet og lokalisering som også får maksimert denne typen relevant kompetanse.

Uansett hva man mener om betydningen av disse faktorene, virker det ikke å være god samfunnsøkonomi å restrukturere to avdelinger uten at oppdraget er avklart. Nåværende forsvarsminister har eksempelvis gitt uttrykk for at spesialstyrkene må være forberedt på økt beredskap og beredskap ut fra flere steder (Dialog ifm ETJ 70-årsjubileum). Det er også vår forståelse at det foregår andre langsiktige, strategiske utredninger både i forsvars- og justissektoren, og det fremstår som uklokt å drøfte en omstrukturering av SOF isolert sett uten henblikk på disse prosessene. Det anbefales derfor at det gis føringer for fremtidens beredskap slik at studien kan ta tilstrekkelig hensyn til dette.

13. Etter Forsvarsjefens nedvalg skal det kun utredes én modell for presentasjon til politisk ledelse. Med tanke på det store konsekvensene av en potensiell omorganisering, bør politisk ledelse få alle de tre reelle valgmulighetene som beslutningsgrunnlag. Dette er spesielt aktuelt med bakgrunn i at de tre foreslåtte modellene har en så forskjellig tilnærming til å løse det oppdraget som er gitt: fra tidkrevende, omfattende restruktureringer i HM3 (sammenslåing), til relativt enkle grep innenfor dagens organisering i HM1 og 2. Nettopp fordi innretningen av arbeidet har gått så langt utover den opprinnelige intensjonen (se punkt 1 og 2) er det nødvendig at politisk ledelse er klar over det handlingsrommet som faktisk ligger her.

14. Som en overordnet bekymring virker den grunnleggende tilnærmingen til en så omfattende restrukturering som forhastet og lite gjennomtenkt. Christensen mfl.¹⁰ argumenterer at organisasjonsreformer må være forankret i egen organisasjon og drevet av etterspørsel. De ulike interessentene (inkludert MIK og FSK/HJK) virker noenlunde forent i synet på at man kan få positive effekter gjennom endring, men det er svært sprikende oppfatninger om hva som er problemet med dagens situasjon og hva som dermed er løsningen. Faren er derfor stor for at løsninger blir oversett og konsekvenser nedtonet dersom man ikke bruker tid til å fange opp alle parterers interesser og konflikter i den videre prosessen. Dette er spesielt viktig da en stor omstrukturering som drøfte vil erfaringsmessig medføre en stor risiko for kulturelle konflikter og kompetansetap. Et helhetlig syn på endringsledelse er her avgjørende å få belyst mulighetene for økt effektivitet med andre (enkler og mindre risikofylte) midler enn restrukturering og relokalisering. Det finnes muligheter for å heite ut effekter ved å endre andre faktorer enn strategiske strukturer, for eksempel tilpassing av oppgaver og arbeidsfordeling, eller av samarbeidsformer og koordineringsmekanismer.

Vi mener at avdelingene ikke bør slås sammen, og at man heller bør ta den politiske ledelsens intensjon på alvor og sette begge avdelinger på beredskap. Da får man mer beredskap med stort sett samme struktur, uten store omveltninger. Det er ikke nødvendigvis feil å endre strukturen, men en så stor omstrukturering vil medføre stor risiko for at dette gjøres på en uforsvarlig måte, for at velfungerende miljøer ødelegges, for at kompetanse og kultur går tapt og for at spesialstyrkenes operative evne reduseres i en lengre tidsperiode, på grunn av at ny struktur skal settes.

Spesialstyrkene er preget av sterke kulturer og høye krav til risikovillighet og kompetanse. De er også bygget opp over mange år som velintegrerte og velsosialiserte systemer. Dette har resultert i at MIK og FSK/HJK har også utviklet sine egne distinkte kulturer, med forskjellige, utfyllende styrker og svakheter. Mange vil påstå at nettopp denne ulikheten er en ressurs i seg

19 desember 2012

selv. Selv om håpet er at avvikling av disse miljøene skal resultere i at en ny og bedre kultur og et mer effektivt system skal oppstå i stedet, er risikoen for at så ikke blir tilfelle såpass stor og begrunnelsen for å omstrukturere såpass svak, at det er svært vanskelig å forstå hvorfor arbeidsgruppen har vært så ensidig fokusert på sammenslåing. Mange av dagens utfordringer kan man i dag løse med relativt enkle, og kanskje billigere, grep om det er vilje og behov for å gjøre det. I en analyse av endring i spesialstyrkemiljøet er det uansett spesielt viktig at det er plass for et videre perspektiv enn et rent ressurs- og organisasjonsperspektiv. Spesialstyrkene gir svært høy strategisk effekt per krone sammenlignet med andre avdelinger, og vi vil påstå at det i det perspektivet vil være dyrere å legge ned de to etablerte og velprøvde avdelingene som i dag finnes enn å la dem videreutvikle de systemene, de kulturene og den operative evnen de i dag leverer. En endringsprosess vil aldri være enkel å planlegge eller forutsi, men det er derfor viktig at man tar seg tid til grundige drøftinger og gir beslutningstakerne et bredt og godt beslutningsgrunnlag. Hvis ikke, risikerer vi i dette tilfellet at jakten på en antatt organisatorisk effektivitet ender opp med dårligere spesialstyrker og en svakere nasjonal beredskap enn det vi har i dag.


19 desember 2012


Konklusjon

Oppsummert har SOF-studien per i dag alvorlige svakheter. Mens politisk ledelses opprinnelige intensjon var å styrke beredskapen gjennom å sette en større del av SOF-ressursene på beredskap, valgte man tidlig å rette studien inn mot en omfattende omstruktureringen av hele systemet. Dette innebærer en nedleggelse av de eksisterende avdelingene og opprettelse av nye, til dels uklare kommandolinjer og administrative strukturer, i verste fall på bekostning av operativ leveranse. Det er også en risiko for at SOF isoleres fra de grenvise fagmiljøene i resten av Forsvaret. Videre ser organisatorisk sammenslåing ut til å forutsette en geografisk samlokalisering, fortrinnsvis på Østlandet. Dette medfører i sin tur en sentralisering av den nasjonale beredskapen til et område som allerede er godt dekket. Man risikerer derfor å skape et sårbart beredskapssystem, som i tillegg distanserer SOF fra Vestlandet og nordområdene. Det er bekymringsfullt at eksperimentering med nye administrative styringslinjer tar presedens over beredskap og responstider, gitt det opprinnelige oppdraget.

Denne innretningen av studien er gjort på mangelfullt grunnlag og er ikke basert på en analyse av trussel scenarier, beredskapskrav eller nasjonalstrategiske mål. Tvert imot er det tegn til at studien fra begynnelsen av bevisst ble utformet for å favorisere en organisatorisk og geografisk sammenslåing, og at valg av faktorer og grunnlagsdata ble gjort for å sikre dette resultatet. Som beslutningsgrunnlag for politisk ledelse er dette uheldig.

Det er mulig at dette inntrykket ikke er berettiget og at intensjonene har vært gode. Dette gjør det desto viktigere at svakhetene i studien adresseres, og, ikke minst, at politisk ledelse blir gjort klar over at de eksisterer forskjellige syn og løsninger. Det kreves, slik vi ser det, en god del korrigering, før studien skal kunne bli et forsvarlig innspill til en så omfattende beslutning som dette. De tillitsvalgte håper at dette innspillet kan bidra til en slik korrigering.


Organisasjonsrepresentant (Sjø) SOF Studie 2013
ATV MJK


Organisasjonsrepresentant (Vars Sjø) SOF Studie 2013
ATV MJK

Vedlegg A

Oversikt over dokumenthistorikk

1. FD II gav FSJ i oppdrag å gjennomføre en mulighetsstudie om videreutvikling av Forsvarets spesialstyrkers beredskap for kontraterroroperasjoner (skriv av 14. mars 2012)
2. FSJ gav utredningsoppdraget til FD IV, som sin strategiske plankapasitet, og påla disse å lede arbeidet med en slik studie (notat av 20. april 2012)

Orientering for de sentrale arbeidstakerorganisasjoner om SOF mulighetsstudie i formelt HA/TA-møte. (11. juni 2012)

3. FD IV orienterte FSJ ledergruppe om utviklingen av studien og involvering av nivå 2 avdelingene (sakssammendrag til møte 18. juni 2012)
4. FSJ, støttet av FD IV gjennomførte oppdragsdialog med FD II. Enkelte avgrensninger for studien ble fastsatt (skriv fra FSJ til FD av 22. juni 2012)

Orientering om SOF mulighetsstudie for OU-referansegruppe (FST/P). (10. september 2012)
Orientering om SOF mulighetsstudie for OU-referansegruppe (FST/P). (24. september 2012)
Orientering for de sentrale arbeidstakerorganisasjoner om SOF mulighetsstudie i formelt HA/TA-møte. (25. september 2012)

5. Mulighetsstudie om videreutvikling av Forsvarets spesialstyrker overlevert FD (notat av 1. oktober 2012)
6. Regjeringen la frem Prop 1 S (2012–2013) hvor Stortinget orienteres om at FSJ vil legge frem en helhetlig anbefaling om spesialstyrkene (tilråding fra FD, 14. september 2012, godkjent i statsråd samme dag)
7. FD IV anbefalte for FSJ et mandat om å gjennomføre en studie om videre utvikling av spesialstyrkene. Tilsluttet av FSJ samme dag. (notat av 17. oktober 2012)
8. FD IV orienterte FSJ ledergruppe om SOF-studien 2013 og involveringen av nivå 2 avdelingene (sakssammendrag til møte 30. oktober 2012)
9. FST/P og de sentrale arbeidstakerorganisasjonene og Forsvarets hovedverneombud drøftet mandat for SOF-studien iht. HA/TA § 2.4 om medvirkning. (FST/P referat fra møte 30. oktober 2012)
10. FD IV informerer nivå 2-sjefene om innretning av arbeidet med SOF-studien og støttebehovet dette avstedkommer. (skriv av 15. november 2012)

19 desember 2012

1. Langtidsprop 2013-2016 73 S (2011-2012)
2. St.prp.nr. 48 (2007-2008),
3. Prop. 73S (2011-2012),
4. IVB-LTP (2013-2016),
5. Bistandsinstruksen

Vedlegg B

- 2012-10-30 Mandat SOF studie 2013 (ppx)
2012-11-01 SOF – Studien 2013 Status og fremdrift (ppt)
2012 – delstudier 1, 2, 3, 4

Vedlegg 2

FORSVARSREGERINGEN	
SAKNR: 12100949-28	
30 MAI 2013	
ARKBET:	35
KASSERES 5 ÅR	
KASSERES 30 ÅR	
Original.pdf: Bekymringsmelding	

[REDACTED]

Fra: Strøm-Erichsen, Anne-Grete
Sendt: 16. mai 2013 12:14
Til: [REDACTED]
Emne: VS: Fortrolig bekymringsmelding
Vedlegg: 2013-02-11 Spørsmål til Virksomhetsprosess SOF studie 2013.pdf

[REDACTED] her er den. Ser om at denne arkiveres på vanlig måte, men merk at vedlegget «bekymringsmelding» er fortrolig.

Fra: [REDACTED]
Sendt: 15. februar 2013 13:44
Til: Strøm-Erichsen, Anne-Grete
Emne: Fortrolig bekymringsmelding

Kjære Statsråd

Vi oversender herved vår *fortrolige* bekymringsmelding rundt SOF studien 2013.

med vennlig hilsen

[REDACTED]
[REDACTED]

Avdelingstillitsvalgte Marinejegerkommandoen

[REDACTED]

Fra: Strøm-Erichsen, Anne-Grete
Sendt: 15. februar 2013 21:46
Til: [REDACTED]
Emne: Re: Fortrolig bekymringsmelding

Kjære tillitsvalgte, [REDACTED]

Takk for hyggelig møte og takk for skriftlig innspill. Det er nyttig for meg.

Jeg vil holde kontakt med dere i det videre arbeidet med 'SOF-studien'.
Lykke til med den viktige jobben dere gjør!

Hilsen

Anne-Grete Strøm-Erichsen

Sendt fra min iPhone

Den 15. feb. 2013 kl. 13:45 skrev [REDACTED]

- > Kjære Statsråd
- >
- > Vi oversender herved vår fortrolige bekymringsmelding rundt SOF studien 2013.
- >
- >
- >
- >
- >
- > med vennlig hilsen
- >
- > [REDACTED]
- >
- > Avdelingstillitsvalgte Marinejegerkommandoen
- > <2013-02-11 Spørsmål til Virksomhetsområde final.pdf>
- > <Bekymringsmelding prosess SOF studie 2013.pdf>

Om Virksomhetsområde

Kildeliste _Forsvarets intranett _Regelverksportalen

- Direktiv for delegering av myndighet, 10 desember 2009
- Direktiv for virksomhets- og økonomistyring m/ vedlegg (DIVØ)
- Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret m/ vedlegg

1) Kommentarer til SOF-studien av 1 februar

SOF-studien er levert, og nå burde neste steg ha vært en omfattende konsekvensutredning før en endelig beslutning skal fattes. Gitt de dramatiske grepene i Modell 3, og de strategiske ringvirkningene en slik omorganisering vil medføre, er det nødvendig at man utreder hvordan ikke bare MJK, men også FSK/HJK og resten av Forsvaret blir påvirket de neste 10 -12 årene.

Dersom studiens nåværende anbefaling – som er det mest kostbare og kompliserte av de tre alternativene – tas til følge, kan man i tillegg tenke seg at det vil bli et budsjettmessig press på øvrige forsvarsgrener i kommende år – noe som enten vil medføre at andre grener vil tape i budsjettkampen, eller at forsvarsbudsjettet som sådan vil måtte øke. Uansett kan man ane en forsiktig omlegging av forsvarssektoren. Slik sett burde denne studien ha inngått som del av en større forsvarsstudie og ikke innført som en tilsynelatende intern affære for SOF alene. Grepene vil påvirke alle forsvarsgrenene, inkludert FOH, og det er nødvendig med en bredere utredning for å få oversikt over disse.

I tillegg til at totalbudsjettet for SOF må økes ved opprettelsen av et virksomhetsområde, betyr det også på kort sikt at den delen av Sjøforsvarets og Hærens budsjetter som i dag går til spesialstyrkene sannsynligvis trekkes ut og gis til ny SOF DIF. Konsekvensene av dette for Sjøforsvaret og Hæren burde også være et sentralt poeng i studien, men kommer ikke fram i det hele tatt.

Disse store konsekvensene av studien har så langt blitt "dekket over" ved å bruke ord som kan virke tilforlatelige (for eksempel det tekniske og tørre uttrykket "virksomhetsområde"). Det må antas at dette er gjort for å gjøre det lettere å overtale politisk ledelse til å ta en beslutning, men resultatet er at de i realiteten dramatiske konsekvensene skjules. Dette bekreftes fra samtaler med FST: det er få som kan redegjøre for hva et "virksomhetsområde" faktisk er – med andre ord kan begrepet romme mye mer enn hva som fremkommer i DIVØ. I realiteten utgjør et nytt virksomhetsområde en helt ny forsvarsgren.

Etter den opphetede mediedebatten som foregikk i uke 6 har Forsvarsjefen tilsynelatende "gitt etter" og tilpasset sin anbefaling basert på innspill fra MJK. I realiteten har han ikke rikkert seg en tomme. Fokuset på om et "element" eller en "avdeling" skal bli på Haakonsværn er en lek med ord for å ta fokus bort fra at han fortsatt prøver å presse igjennom endringer som vil få konsekvenser for hele Forsvaret – inkludert økonomiske sådanne med påfølgende effekt på de andre forsvarsgrenene – uten å vekke oppmerksomhet. Antall personell fra MJK som skal eller ikke skal forbli i Bergen på kort sikt er bare en detalj i planen om å presse igjennom en ny forsvarsgren (et "virksomhetsområde"), og utgjør ikke en forandring i kjernen av forslaget, enn mindre i dets ambisjonsnivå.

Studien er også prematur sett i lys av tilsvarende prosesser i justissektoren, for eksempel prosessen rundt politiets krav om å få prioritet på helikoptre. Beslutninger i justissektoren vil mest sannsynlig kunne få konsekvenser for det såkalte System Kontraterror. Det er derfor absurd å legge om hele SOF-strukturen og opprette et nytt virksomhetsområde på bakgrunn av beredskapsspørsmål, uten å verken involverte justis, den kommende beredskapsmeldingen eller å revidere selve kjernen i Forsvarets beredskapsstøtte til politiet: System Kontraterror.

Begrunnelsen for studien var å utrede muligheter for økt beredskap (implisitt, hvordan kan MJK brukes?). Ikke bare har dette ikke vært behandlet i studien i vesentlig grad, det har ikke vært Forsvarssjefens rasjonale for studien i det hele tatt. Studien bruker mye tid på å begrunne behovet for et virksomhetsområde i et ønske om å stille visse ledelsesstrukturer til internasjonale operasjoner i NATO-ramme: dette har ingenting med nasjonal beredskap å gjøre, og gitt hvordan andre NATO-land ser på samme problemstilling, er dette ambisjonsnivået helt ute av proporsjon for et Forsvar på størrelse med Norges. Samtidig ble det opprinnelige spørsmålet om heving av nasjonal beredskap besvart i sommer, men Forsvarssjefen valgte å utrede et virksomhetsområde i stedet. Mest sannsynlig kunne en av de andre to modellene bedre svare på både spørsmålet om økt beredskap og behovet for en videreutvikling av SOF-strukturen. Disse modellene krever langt mindre organisatoriske endringer og er billigere både på kort og langt sikt.

Slik virksomhetsområdet framstilles i studien vil det få omfattende betydning for kommando og kontroll. Det er uklart om FOH skal fortsette å være den instans som leder militære operasjoner i Forsvaret, eller om det skal opprettes andre ledelsesnoder i FST som undergraver denne rollen. Sentrale personer har overfor arbeidsgruppen vært klare på at den foreslåtte modellen ikke uten videre lar seg gjennomføre. Dette handler ikke bare om hvem som skal lede SOF, men er et prinsipielt spørsmål om hvem som leder Forsvarets militære operasjoner og hvem som leder Forsvaret som virksomhet. Å blande disse rollene slik Forsvarssjefen ser for seg er å begynne å blande ansvarsområder på en måte som virker uforståelig og uoversiktlig, og vil nødvendigvis få ringvirkninger på kommando og kontroll utover rene SOF-operasjoner. Til tross for bruk av forbilder som US SOCOM, utgjør Forsvarssjefens modell i realiteten et eksperiment der militær ledelse, forvaltningsmessig styring og politisk kontroll blandes i en ny og uryddig form. Som påpekt flere ganger unngår studien ikke bare å utrede konsekvensene av slike grep, men den unnlater å framheve det som en potensiell risikofaktor for beslutningstakeren i det hele tatt. Igjen må man anta at dette gjøres for å skjule for politisk ledelse hvor dramatisk denne beslutningen egentlig er.

2) Kommentarer til Forsvarssjefens uttalelser etter mediekritikken

Etter at studien ble levert til Forsvarsministeren, foreslo Forsvarssjefen etter kritikk i media en viktig endring: Marinejegerkommandoen og Forsvarets Spesialkommando/Hærens Jegerkommando skal opprettholdes som "taktiske avdelinger", samtidig som at ambisjonen om å etablere et virksomhetsområde/forsvarsgren for Spesialstyrkene står ved lag.

Dette kan være svært problematisk av flere årsaker. Studien kan ikke behandles som et forhandlingsgrunnlag som Forsvarssjefen personlig disponerer over, der han kan spille inn momenter som han uten kostnad kan gå tilbake på for å riste av seg kritikk. Til tross for sine alvorlige svakheter er studien levert og den videre diskusjonen må ta utgangspunkt i den som referansepunkt for de involverte partene – ikke minst fra avdelingenes og befalsorganisasjonenes ståsted er det svært kritikkverdig at prosessen plutselig er frikoblet fra det produkt som de har forholdt seg til i flere måneder. Når Forsvarssjefen nå på kort varsel lager tillegg til studien, fratrar han både fagmiljøer og befalsorganisasjonene mulighet til å påvirke prosessen.

Et spørsmål som oppstår er om overhodet de opprinnelige forutsetningene for studien er tilstede etter Forsvarssjefens nye innspill. Studien slik den er levert baserer seg på en påstått effektivisering oppnådd gjennom å slå sammen de to taktiske avdelingene. Dette skal gi overskudd på stabspersonell og operatører. Dette regnestykker går trolig ikke opp selv i den leverte studien (samme antall personell, men med flere oppgaver kan ikke gi overskuddskapasitet på alle nivåer!) men det gjør det i hvert fall ikke hvis Forsvarssjefen nå vil opprettholde et større antall personell på taktisk nivå enn opprinnelig planlagt med. Hvordan skal man drifte et nytt virksomhetsområde, der flere forvaltningsoppgaver flyttes fra SST og HST over til sjef SOF, uten å ha en robust stab? Dette risikerer å skape en uoversiktlig situasjon og stor forvaltningsmessig risiko.

Et annet kritisk spørsmål er hva Forsvarssjefen mener med en "taktisk avdeling" i denne sammenhengen. Er det et komplett maritimt kampsystem slik MJK er i dag? Eller er det et manøverelement og en båt-skvadron samt et minimum av ledelse og støtte? Hvilke konsepter og doktriner skal dette elementet forholde seg til? Vil det bli Hærmodellen til FSK/HJK, slik studien har vært innrettet fram til nå? Dersom dette er tilfellet vil det si at det i realiteten kun er MJKs navn som videreføres under Forsvarssjefens ny forslag. Det er uansett ingenting i det Forsvarssjefen har uttalt som gir grunn til å tro at Sjøforsvarets maritime spesialstyrker vil være en modell for utformingen av det nye spesialstyrkedomenet. Det vil fortsatt ha et ledelses- og konseptmessig tyngdepunkt i FSK/HJK, en hærstyrke. Som nevnt ovenfor handler dette ikke primært om antallet operatører i hver base, men om Norge skal satse på maritime operasjoner eller flytte det militærfaglige tyngdepunktet enda lenger inn på land. For en maritim nasjon er dette et strategisk grep av dramatiske dimensjoner som vil påvirke Norges militære evne i sitt (maritime) strategisk tyngdepunkt i tiår framover. Det er bekymringsfullt at verken studien eller Forsvarssjefen ser på dette som en sentral problemstilling verdig utredning. Styrken ved for eksempel modell 2 (domeneavklaring) er nettopp at den tillater et maritim fokus, men dette ble ikke engang tatt opp som en relevant faktor i evalueringen.

Uansett hvilken modell man legger til grunn må man ikke glemme at økt beredskap kan oppnås uten å gjøre noen store organisatoriske endringer i det hele tatt. Dette ble bekreftet i HRE-studien fra tidlig høsten 2012 som konkluderte med at MJK kan settes på beredskap i dag, uten større kostnader. Det kan være gunstig å skille disse to spørsmålene. MJK burde vært satt på beredskap for lenge siden, og det er svært betenkkelig at denne beslutningen er utsatt for å gjennomføre en studie om virksomhetsområde. Den administrative og organisatoriske utformingen av SOF har langt større implikasjoner enn kontraterrorberedskap og bør håndteres som en separat beslutning, som en del av Forsvarets langsigtede utvikling. Kontraterrorberedskap, 41

tross for hva Forsvarssjefen gir inntrykk av, er en langt mindre kompleks problemstilling, og en beslutning på bruk av MJK i denne sammenhengen kan tas helt uavhengig av opprettelsen av en ny forsvarsgren. Den første problemstillingen er primært en intern SOF-sak, den andre er en sak som påvirker hele Forsvaret. Disse kan, og må, håndteres ulikt. Å prøve å blande dem for å den ene med på kjøpet er farlig.

Som både Forsvarssjefen og Sjef FSK/HJK selv har uttalt er det frustrerende at ikke hele spesialstyrkene kan stilles til disposisjon for beredskap. Men grunnen til dette er at Forsvarssjefen har valgt å bruke lang tid på å promotere store organisatoriske ambisjoner i stedet for å sette MJK på beredskap. Et og et halvt år etter 22 juli er en slik tilnærming fra Forsvarssjefen uakseptabel.

Kjære Forsvarsminister,

Først vil vi igjen takke Statsråden for at hun tok seg tid til å møte oss fredag 8. februar d.å.

Som forespurt oversender vi herved et *fortrolig* notat som belyser de problemstillingene som skaper alvorlig bekymring for oss som avdelingstillitsvalgte i Marinejegerkommandoen (MJK). Bekymringen er knyttet både til SOF-studien som sådan, og til den kultur og de metoder Forsvarssjefen og hans nærmeste krets har benyttet i prosessen. Vi mener at vesentlige sider ved prosessen som har funnet sted siden september i fjor inneholder såpass alvorlige sider at Statsråden bør være informert om disse forhold.

Mange av de fakta vi beskriver i notatet har vi selv førstehåndskunnskap om, dels fordi en av oss har vært medlem av utvalget som utarbeidet SOF-studien. Andre elementer har vi fått informasjon fra våre medlemmer om. Dette er opplysninger vi for øvrig har sørget for å få verifisert forut for nedtegnelsen av herværende notat.

Vår notat er delt opp i følgende deler: (1) forhåndskonklusjon, (2) den tilsynelatende enigheten og (3) bruk av press og usannheter i slutfasen av prosessen.

1. En uryddig, forhånds konkludert prosess

- Både skriftlige og muntlige opplysninger sannsynliggjør at FSJ hadde konkludert allerede før prosessen ble igangsatt. Det er svært uheldig for det videre løp når ansatte i MJK føler at man blir holdt for narr, ved å bli fortalt at prosessen var åpen. Det første utkastet til mandat for mulighetsstudien i september slo fast at en geografisk og organisatorisk sammenslåing på Rena skulle utredes. Det var ikke før det kom kritikk mot dette at Arild Saga, leder for arbeidsgruppen, insisterte på at ingenting var bestemt. Når selve studien begynte i oktober valgte man likevel å låse mandatet til å utrede en sammenslåing i ett virksomhetsområde. Det var først når det ble fremført sterk kritikk mot prosessen at man likevel utarbeidet tre forskjellige modeller, der bare modell 3 utgjorde en sammenslåing.
- Selv med tre modeller ble prosessen i arbeidet med SOF-studien tydelig trukket i retning mot sammenslåing. Kritiske innspill fra Sjøforsvaret ble systematisk satt til side og i mange tilfeller ikke korrekt gjengitt når de ble tatt inn i selve studien. Frustrasjonen hos MJKs representanter var stor over å ikke bli hørt når tunge faglige argumenter ble utelatt fra de skriftlige produktene.
- Tillitsmannsorganisasjonene ble – formelt sett - inkludert i hele prosessen, men ble i praksis tilsidesatt og ignorert av gruppeleder Arild Saga. Innspill ble ikke tatt hensyn til, samtidig som tilstedeværelsen ble brukt til å utad gi inntrykk av en åpen prosess.
- Tillitsmannsapparatet fra MJK framsendte innspill og kritikk til studien allerede før ned valget 14. desember, inkludert 12-sider med alvorlige militærfaglige innsigelser mot både prosess, metode og den foretrukne løsningen. Selv om dette var før den endelige studien ble lagt fram for Forsvarssjefen, valgte Arild Saga å ikke svare på disse innsigelsene. Han informerte først på et senere tidspunkt tillitsvalgte om at Forsvarssjefen har styringsrett og en grunnlovsfestet rett til å legge fram de råd han vil for politisk ledelse. Dette ble av tillitsvalgte oppfattet som

at Arild Saga antydte at han hadde mottatt sterke føringer fra FSJ Harald Sunde, og at Sunde ikke var interessert i om studien han mottok var militærfaglig begrunnet.

2. En iscenesatt "unison enighet"

- Det er påfallende avvik mellom de avvikende synspunkter vi er kjent med finnes på denne saken i FSJs ledergruppe, og hva slags inntrykk FSJ gir både internt og utad. Vi har i ulike sammenhenger opplevd at fremstående offiserer unnlater å fremføre fagmilitære innvendinger pga det generelle klimaet der innvendinger ikke ønskes. Vårt inntrykk er at kritiske røster systematisk er blitt pasifisert siden prosessen begynte.
- GIS har i prosessen formelt støttet FSJs forslag uten forbehold. Hans egen stab har likevel sendt flere høringsinnspill som har vært svært kritisk til både prosess og løsning. Det er påtagelig at GIS står nærmest alene i Sjøforsvaret om å fronte et positivt syn på studien. Spriket mellom GIS og hans egen organisasjon har ingen god forklaring i formelle prosesser – hans rolle er nettopp å fremme faglige råd til Forsvarssjefen.
- Sjef FOH framstod i prosessen som studiens sterkeste kritiker. Han var spesielt kritisk mot de uryddige og uklare kommandoforholdene som Forsvarssjefens virksomhetsområde ville medføre. Denne kritikken vedvarte inntil prosessens slutfase, da han plutselig ble påfallende taus. En stabsoffiser som hadde utarbeidet FOHs kritiske innspill, sendte følgende SMS rett før innspillet skulle ha vært framsendt formelt:

"Kolleger

Jeg hadde klar et skriv med to fulle vedlegg mht kommentar og innspill til hoveddokument/vedlegg til SOF Studie i dag men nk besluttet at sjef FOH ikke ville sende det.

Han vil ikke strø sand i maskineriet og kjepphesten til FSJ på en sak som det nå bare gjelder bare å "vente han ut". Jeg har betalt en høy pris for litt mer innsikt i militærstrategi/politikk.

På FSJ LGM på tirsdag vil han være "fri" i en diskusjon han ikke har "ment for mye om "fra før.""

Vi vet ikke hvilken "høy pris" vedkommende har betalt, men meldingen er et klart tegn på en prosess som er lukket for militærfaglige innspill.

- Sjøkrigsskolens forskermiljø (herunder Ståle Ulriksen som kraftig har kritisert studien tidligere) fikk 5. februar d.å. i en epost pålagt munnkurv fra skolens ledelse, tilsynelatende på vegne av GIS, og implisitt på vegne av Forsvarssjefen. I fasen når statsråden skal evaluere studien hun har fått overlevert, illegger man munnkurv overfor et uavhengige forskermiljø. Dette er svært problematisk ifht grunnleggende ytringsfrihet og forskermiljøenes uavhengighet, men er betegnende for klimaet internt. Munnkurven overfor Ståle Ulriksen er senere opphevet, siden han bare har deltidsstilling på Sjøkrigsskolen og fremdeles jobber for NUPI.
- Etter at Forsvarssjefen hadde levert sin endelige anbefaling fredag 1. februar, forandret Sunde etter kritiske spørsmål i media flere ganger sin foreslåtte modell. Når Sunde kunne egenhendig (uten involvering fra ledergruppen) fra dag til dag gjør grunnleggende forandringer i SOF-studien kan dette indikere at forankringen i ledergruppen har vært ganske vilkårlig, og at utredningen aldri er blitt tillagt særlig vekt.

- Under Forsvarssjefens allmøte hos MJK 6. februar d.å. reagerte flere av våre medlemmer på at Sunde fremsatte påstander som vanskelig kan kategoriseres som noe annet enn usannheter. Sunde la fram en versjon av sin anbefaling som ikke samsvarte med den anbefalingen han tidligere hadde lagt fram skriftlig for Statsråden. Hans versjon var åpenbart utformet for å gi inntrykk av at MJK ikke ville bli i stor grad berørt av studien, selv om det skriftlige forslaget tilsa noe annet. Han insisterte på at prosessen hadde vært åpen fra begynnelsen og at alle kritiske innspill var blitt hørt. Det ble ved to anledninger dessuten uttalt det som flere oppfattet som en trussel om at hvis ikke MJK støttet forslaget - ville hele avdelingen "bli flyttet tilbake til Ramsund." Det ble også påstått at fremtidens terrortrusler, med henblikk på In Amenas, var hovedmotivasjonen for studien, men terrortrusler og trussel scenarier (og tilhørende beredskapskrav) ble aldri behandlet i utredningen. I etterkant av møtet påstod Sunde i media at han hadde fått mange gode innspill av MJK som han ville ta med videre. Dette stemmer heller ikke: Sunde fikk ingen innspill under møtet. Han fikk derimot kritiske spørsmål som han unnlot å svare på. De konstruktive innspillene ble derimot levert til arbeidsgruppen fra den begynte sitt arbeid og har vært kjent for Sunde siden september 2012.

3. Bruk av usannheter, press og trusler i slutfasen

Vi har registrert flere alvorlige hendelser i perioden 6. - 7. februar d.å. som for oss viser hvor langt FSJ og hans nærmeste krets er villige til å gå for å få gjennom sin vilje. Disse hendelsene er etter vår mening såpass graverende at man kan stille berettiget spørsmål ved hvilken kultur som er gjeldende i Forsvarets ledelse.

- Tom Robertsen, sjef Marinejegerkommandoen, ble etter Forsvarssjefens besøk på Haakonsværn 6. februar d.å. bedt av Brigader Karl-Erik Hanevik, sjef SOA, om å gå ut i media for å støtte prosessen. Både Sunde og Hanevik var klar over at Robertsen gjennom hele prosessen hadde fremmet saklige fagmilitære motforestillinger mot studien, og at han var dypt uenig med Sundes konklusjon. Selv om Robertsen aldri har uttalt sin kritikk utenfor linjen, ble Robertsen fortalt at hvis han ikke uttalte seg positivt i media ville han bli holdt ansvarlig for å forårsake stor skade på spesialstyrkenes offentlige omdømme. Robertsen satt igjen med et klart inntrykk av at hans karriere ville være ødelagt hvis han ikke ga etter.
- I forbindelse med samme besøk uttalte Brigader Hanevik til to ansatte i MJK følgende: "Er du også en av disse "hardlinerne" som driver og ødelegger prosessen? Du må bare være klar over at selv om MJK-ansattes telefoner ikke er avlyttet, er det ikke umulig at dette vil bli gjort i tiden som kommer". Utsagnet ble utvetydig oppfattet som at MJKs telefoner vil kunne bli avlyttet som en del av denne prosessen. Selv om slik avlytting kan være hjemlet i forbindelse med etterforskning av eventuelle sikkerhetsbrudd, finner MJKs tillitsmannsapparat det uakseptabelt at sjef FST/SOA truer med å misbruke sikkerhetsapparatet for å skremme tillitsvalgte og personell fra å fremføre faglige innvendinger.
- Tillitsvalgte og ansatte ved Marinejegerkommandoen finner meget lite tilfredsstillende å bli informert om tillegg og endringer som FSJ har gjennomført i SOF studien 2013 i media. Dette har så langt inntruffet seg to ganger hht 8 feb (VG), TV2 nyhetene 2100 og 14 feb 2013. (NRK Dagsrevyen). Både Sjef MJK og tillitsvalgt

har etterspurt denne informasjonen i søylen. Den 11 feb ringte SJ MJK inn til Brigader Hanevik for å bli oppdatert på endringer eller tillegg i SOF studien. Det ble deretter gitt tilbakemelding fra SJ SOA Brigader Hanevik at det ikke var nødvendig at SJ MJK kom inn til Oslo. Arbeidstakerorganisasjonene sentralt forespurte informasjon 11 feb, men ble av FST henvist til forsvarrets intranettsider.

Konklusjon

Forsvarssjefen og arbeidsgruppen har tilsynelatende fulgt en strategi der målet er å presse igjennom en forhånds konkludert modell. Deretter brukes oppsiktsvekkende metoder for gi inntrykk overfor Statsråden og politisk ledelse at denne løsningen er et resultat av en åpen prosess med bred enighet. Sannheten er at Sjøforsvaret og Marinejegerkommandoen systematisk er blitt tilsidesatt i prosessen.

Vi registrerer med sterk bekymring at man har vært villig til å ikke bare manipulere og undergrave utredningsprosessen, men også ty til usannheter og utilbørlig og trolig lovstridig press mot de som er uenige internt, herunder tillitsvalgte. Dette er en personalbehandling som bør få etterspill. Metodene er også uttrykk for en kultur og oppførsel, gitt at den er utført av FSJ og hans nærmeste, som bidrar til å alvorlig svekke militærfaglige prosesser og undergrave demokratisk kontroll av Forsvaret.

Det er for oss meget uklart hvorfor slike metoder, som vi redegjør for i dette notatet, skulle være nødvendig dersom man virkelig trodde at den valgte løsningen var den beste, faglig sett. Vi stiller gjerne til rådighet, dersom statsråden har behov for ytterlig presisering og utdypning.

Bergen, 14. februar 2013



Avdelingstillitsvalgte, Marinejegerkommandoen

Vedlegg: Spørsmål om SOF som ett virksomhetsområde