



# Riksrevisionens styrelses redogörelse om den nordiska stridsgruppen 2008

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat förbandsuppbyggnaden av stridsgruppen NBG08. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga* (RiR 2010:20). Riksrevisionens granskning visar på flera brister i styrningen av förbandsuppbyggnaden NBG08. Regeringens och Försvarsmaktens arbete med stridsgruppen organiserades och styrdes inte på ett effektivt sätt. Granskningen visade på brister i såväl personalförsörjning, materielförsörjning som samövning. Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen inte gav riksdagen en rättvisande bild av uppbyggnaden av den nordiska stridsgruppen 2008.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser är enligt styrelsen allvarliga. Styrelsen ser särskilt allvarligt på den bristande informationen till riksdagen. Det var först under hösten 2007 som regeringen informerade riksdagen om att utformningen av stridsgruppen förändrats kraftigt. Så sent som hösten 2008 meddelade regeringen att kostnaderna för NBG08 blev ”avsevärt dyrare än planerat”. Riksdagens intentioner med förberedelserna och genomförandet av NBG08 var att de skulle genomföras i enlighet med den inriktning som redovisades i regeringens proposition 2004<sup>1</sup>. Det är enligt styrelsen viktigt att riksdagen alltid informeras om avvikelser av den här karaktären så att den ges möjlighet att ta ställning till de förändrade förutsättningarna.

Riksrevisionen avser att göra en uppföljningsgranskning av den nordiska stridsgruppen 2011 (NBG11) och kommer då att granska de effekter som NBG08 haft för såväl uppbyggnaden av den nya stridsgruppen 2011 som försvarets arbete med att ställa om till ett insatsförsvar. Styrelsen förutsätter att regeringen och Försvarsmakten beaktar och tar till vara Riksrevisionens iakttagelser från granskningen och i kommande projekt utvecklar sin information och redovisning till riksdagen.

<sup>1</sup> Pop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Inledning.....	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
NBG08 organiserades och styrdes inte på ett effektivt sätt.....	6
NBG08 saknade rätt materiel och hade inte tillräcklig utbildning när beredskapsperioden började.....	7
Bristande styrning av personalförsörjningen.....	8
NBG08 var inte tillräckligt samövat.....	8
Otillfredsställande kostnadskontroll under uppbyggnaden av NBG08.....	9
Förmåga att transportera stridsgruppen i tid.....	11
Sen och otillräcklig rapportering till riksdagen.....	11
Sammanfattande slutsatser om den nordiska stridsgruppen 2008.....	12
Styrelsens överväganden.....	14

## Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 8 december 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Emma Henriksson*

*Mats Midsander*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Henriksson (KD), Tommy Waidelich (S), Helena Hillar Rosenqvist (MP), Eva Flyborg (FP), Anders W Jonsson (C), Eva Thalén Finné (M), Carina Adolfsson Elgestam (S), Maria Plass (M), Margareta Sandstedt (SD), Marie Engström (V) och Mats Gerdau (M).

## Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat förbandsuppbyggnaden av stridsgruppen NBG08. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga* (RiR 2010:20). Rapporten har beslutats av riksrevisor Jan Landahl och publicerades den 29 oktober 2010.

### Inledning

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

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

I en proposition föreslog regeringen en utökad internationell förmåga genom att Sverige skulle utveckla och ansvara för en snabbinsatsstyrka. I ett underlag till propositionen uppgav Försvarsmakten att det svenska bidraget till EU:s snabbinsatsförmåga borde genomföras i två steg med ett begränsat svenskt bidrag om 1 150 soldater till 2008 och att Försvarsmakten kunde ställa en komplett stridsgrupp om 1 800 svenska soldater i beredskap tidigast 2011. I linje med detta föreslog regeringen i propositionen att det svenska bidraget kunde uppgå till cirka 1 100 personer och att kostnaderna för detta kunde uppgå till cirka 1 miljard kronor per år inklusive utbildning, materiel, beredskap och insats. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition.<sup>2</sup>

Med ”stridsgrupp” avses en infanteri- eller pansarbataljon förstärkt med förband som exempelvis understöd, underhåll, transporter med mera. Sammantaget utgör alla resurser, inklusive själva stridsgruppen och till denna knutna lednings- och stödresurser, ett så kallat styrkepaket. Benämningen ”stridsgrupp” syftar på styrkans storlek och förmåga snarare än uppgiftens karaktär. En stridsgrupp ska, enligt EU:s definition, vara av bataljonsstorlek (omkring 1 500 soldater) och ha förmåga att självständigt genomföra en operation. En EU-stridsgrupp med förmåga att sättas in med kort varsel har så

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

kallad snabbinsatsförmåga, vilket innebär att den ska kunna vara på plats och inleda operationen tio dagar efter EU-beslut.

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

1. **Humanitära operationer** handlar bland annat om att inta och skydda en flygplats, eskortera förnödenhetstransporter samt skydda distributionsplatser/depåer.

2. **Evakueringsoperationer** innebär bland annat att stridsgruppen etablerar och skyddar ledning, logistik och en flygplats samt skyddar och försörjer EU-medborgare i ett uppsamlingsområde vid en flygplats och slutligen transporterar dem till ett säkert område.

3. I scenariot **konfliktförebyggande operationer** ska en stridsgrupp upprätta markkontroll samt upprätta och säkra en förbindelse mellan en flygplats och en hamn.

4. **Operationer som syftar till att skilja stridande parter åt med våld** innebär bland annat att stridsgruppen ska upprätta och skydda ledning och logistik vid en flygplats och en hamn samt upprätthålla en förbindelse mellan flygplatsen och hamnen.

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

Syftet med Riksrevisionens granskning är att undersöka eventuella brister i produktionen av NBG08 och orsaker till dessa. Riksrevisionen ställer följande frågor i granskningen:

- Organiserades och styrdes NBG08 på ett effektivt sätt?
- Hade förbanden materiel och utbildning på materielen?
- Hanterade Försvarmakten personalförsörjningen till NBG08 i tid och till en rimlig kostnad för att bemanna förbandet?
- Hade förbanden samövat i tillräcklig utsträckning?
- Genomförde Försvarmakten NBG08 med god kostnadskontroll?
- Gav regeringen en tillräcklig och rättvisande bild av uppbyggnaden av NBG08 till riksdagen?

EU satte aldrig in den nordiska stridsgruppen och dess förmåga prövades aldrig. Riksrevisionen har därför granskat regeringens styrning och Försvarmaktens produktion av NBG08 med utgångspunkt i följande processer: materielförsörjning, personalförsörjning, samövning och kostnadskontroll. Riksrevisionen bedömer att dessa delar är relevanta för att kunna bedöma effektiv-

teten i produktionen av NBG08 samt stridsgruppens möjlighet att kunna lösa sina uppgifter.

## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

### **NBG08 organiserades och styrdes inte på ett effektivt sätt**

#### *Otydlig styrning bidrog till att NBG08 växte*

Granskningen visar att Försvarsmakten styrde NBG08 utanför ordinarie linjeorganisation. Granskningen visar vidare att en ”informell arbetsgrupp” vid Försvarsdepartementet, under perioden 2005–2008, (AgBG) arbetade med att lyfta upp nya frågor och behov för stridsgruppen, men utan rätt att fatta formella beslut. Varken Försvarsmakten eller regeringen hade definierat någon bortre gräns för hur stor styrkan skulle vara, vilket bidrog till att den svenska delen i NBG08 kunde växa i antal från 1 100 soldater till de 2 350 soldater som stod i beredskap.

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

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

#### *Riksrevisionens sammanfattande bedömning*

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten stod inför en ny och svår uppgift: att under kort tid producera och beredskapssätta en multinationell snabbsatsstyrka. Granskningen visar att Försvarsmakten valde att frångå inarbetade roller och rutiner. Den otydliga styrningen bidrog enligt Riksrevisionen till att NBG08 växte, vilket i sin tur påverkade kostnadskontrollen och kvaliteten i förbandsuppbyggnaden. Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Försvarsmaktens och regeringens arbete med stridsgruppen inte organiserades och styrdes på ett effektivt sätt.

## **NBG08 saknade rätt materiel och hade inte tillräcklig utbildning när beredskapsperioden började**

### *Högkvarteret släppte styrningen av behovsättningen*

Granskningen visar att Högkvarteret släppte styrningen av behovsättningen av materiel till förbandsenheterna. Detta medförde att enheterna behovssatte för mycket och i vissa fall direkt felaktig materiel till NBG08. Det uppstod på så sätt ett gap mellan önskad materiel och vad som var realistiskt med hänsyn till tids- och resursramar. Utöver detta blandades olika materieltyper på bekostnad av systembyggnaden. Detta genererade många olika materielsystem, vilket ökade arbetsbelastningen i logistik- och underhållsledet. Under våren 2007 fick en arbetsgrupp ledd av personal från FMV tillsättas för att försöka lösa problemen.

### *Sena beställningar och leveranser av materiel*

Försvarsmakten satte ett sista datum för materielbeställningar till april 2007. Det var enligt Riksrevisionen ett och ett halvt år för sent med hänsyn till andra steg i förbandsuppbyggnaden. När soldaterna anställdes vid utbildningsperiodens start saknades därför viktig materiel. Detta medförde att soldaterna i många fall inte övade med rätt utrustning, vilket skapade osäkerhet och behovet av övning ökade.

Riksrevisionens granskning visar att när beredskapsperioden inleddes i januari 2008 saknades fortfarande central utrustning. Under de tre första månaderna av beredskapsperioden fortsatte avisering, dirigering och packning av förbandsenheternas materiel. Bristerna i materielförsörjningen drabbade stödfunktioner som logistik-, service- och underhållsenheter i NBG08 hårt.

### *Materielbrist störde förband i beredskap*

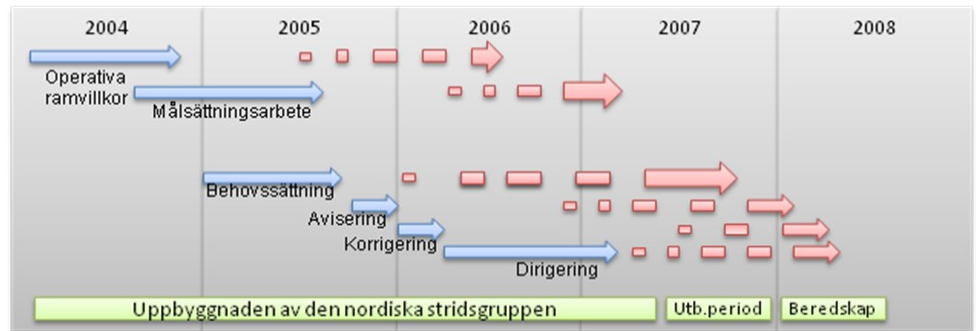
Riksrevisionen noterar att viss gränssättande materiel som hade behovsatts till NBG08 tillhörde andra, redan beredskapsställda förband. Materiel flyttades under pågående beredskap till NBG08, men flyttades sedan tillbaka igen när de beredskapsställda förbanden aktualiserades för insats.

### *Riksrevisionens sammanfattande bedömning*

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten lade över ansvaret för behovsättningen av materiel till de enskilda förbandsenheterna. Beslutet kom att få allvarliga konsekvenser för förbandsuppbyggnaden i allmänhet och materielförsörjningen i synnerhet. Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Högkvarteret inte hade tillräcklig kontroll över materielförsörjningen och att NBG08 därför inte hade tillgång till rätt materiel eller tillräcklig utbildning för att kunna lösa uppgifterna förrän halva beredskapsperioden hade gått.

I figuren på nästa sida redovisar Riksrevisionen att behovsättningen var kraftigt försenad och att förbanden fortsatte att beställa materiel långt in under 2007. Försvarsmakten påbörjade aviseringen innan behovsättningen var klar och den pågick parallellt med den fortsatta behovsättningen.

Figur 1 . Förbandsuppbyggnadens steg och det faktiska skeendet<sup>3</sup>



### Bristande styrning av personalförsörjningen

Riksrevisionen konstaterar att stridsgruppen saknade en fastställd förbandsmålsättning med fullständiga personallistor, vilket försvårade styrningen av personalförsörjningen. Riksrevisionen konstaterar också att många enheter hade personalansvar och att personalförsörjningen till NBG08 inte genomfördes på ett samordnat sätt. Utökningen av styrkan från 1 100 till 2 350 soldater medförde betydligt högre personalkostnader än beräknat, vilket bl.a. resulterade i att Försvarsmakten sade upp en del av stridsgruppen tidigare än planerat. Anställningsavtalen reglerade inte deltagande vid en eventuell insats, och anställningstiden var flera månader längre än nödvändigt. Anställningsavtalen för NBG08 fastställdes sent, de blev klara först efter det att rekryteringsprocessen var påbörjad.

#### *Riksrevisionens sammanfattande bedömning*

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att personalförsörjningen kännetecknades av bristande styrning.

### NBG08 var inte tillräckligt samövat

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

De fyra scenarierna från stridsgruppskonceptet omsattes till taktiska uppgifter (sex huvuduppgifter) i utbildningsplanen för manöverbataljonen. Granskningen visar att Försvarsmakten nedprioriterade uppgifter som svarade mot de högre konfliktnivåerna under utbildningsperioden, vilka därmed inte kom att övas gemensamt av manöverbataljonen. Riksrevisionen anser sig inte ha fått entydiga svar om hur beslutet fattades, men konstaterar att det ligger i linje med den bedömning som ledningsstaben vid Högkvarteret gjorde i de opera-

<sup>3</sup> I figuren representerar de vänstra heldragna pilarna de steg i förbandsuppbyggnaden med approximativa tidpunkter som Försvarsmakten ska arbeta efter. De ”punktade” pilarna motsvarar det faktiska utfallet för NBG08.



tiva ramvillkoren. Detta innebar att sannolikheten för att EU skulle sätta in NBG08 i scenarierna tre och fyra bedömdes vara liten. Insatsledningen vid Högkvarteret kritiserade en sådan tolkning av stridsgruppskonceptet och menade att de svårare scenarierna inte kunde nedprioriteras eftersom risken för väpnad strid finns i alla scenarier.

Riksrevisionen understryker att alla taktiska uppgifter därför inte inkluderades i Försvarmaktens bedömning av förbandets förmåga.

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

Granskningen visar att NBG08 organiserades från ett stort antal förbandsenheter, vilket medförde stora geografiska avstånd inom stridsgruppen. Detta försvårade enligt Riksrevisionen möjligheten till samordning och samträning, särskilt för manöverbataljonen.

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

Manöverbataljonen bestod av kompanier från tre olika bataljonstyper med olika eldkraft, skydd, rörlighet, stridsteknik och taktiskt stridtempo, vilket kräver mer samövning än en sammanhållen bataljon. Det är enligt Riksrevisionen sannolikt att det inte fanns tillräckliga förutsättningar för en samordnad strid i bataljon, och NBG08:s insatser hade troligen behövt begränsats till kompanivisa strider. Under hösten 2007 anmälde regeringen och Försvarmakten till EU:s militära kommitté att NBG08 var redo för beredskap den 1 januari 2008 utan några förbehåll.

#### *Riksrevisionens sammanfattande bedömning*

Riksrevisionen konstaterar att manöverbataljonen hade begränsade möjligheter att samöva under utbildningsperioden då den var geografiskt utspridd och bestod av kompanier från tre olika bataljonstyper. Sena materielleveranser under utbildningsperioden medförde att förbanden fick göra om en del av utbildningen. Detta bidrog enligt Riksrevisionen i sin tur till att förbanden inte uppnådde målsättningarna för utbildningarna. Alla taktiska uppgifter ingick inte i utbildningsmålsättningen och manöverbataljonen övade inte de svårare uppgifterna mot de högre konfliktnivåerna. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det fanns brister i samövningen av NBG08.

### **Otillfredsställande kostnadskontroll under uppbyggnaden av NBG08**

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

Riksrevisionen konstaterar att den ekonomiska delen av förbandsmålsättningarna var underutvecklad eller obefintlig för förbandsenheterna i NBG08.

Detta gav enligt Riksrevisionen svaga förutsättningar för fortsatt kostnads-kontroll under produktionen av NBG08.

#### *Bristande ekonomisk uppföljning*

Granskningen visar vidare att Försvarmaktens högkvarter inte specificerade i verksamhetsuppdraget hur förbandsenheterna i NBG08 skulle redovisa. Förbanden redovisade därför sina kostnader på olika sätt. Det var först när kostnaderna ökade mer än planerat under 2007 som Högkvarteret specificerade kraven på uppföljning. Detta innebär att Högkvarteret, med förbandens hjälp, manuellt och i efterhand måste leta upp och summera NBG08:s kostnader.

#### *Kostnadsprognoser i förändring och fördyringar*

NBG08 stod under kontinuerlig utveckling, och mål och förutsättningar omdefinierades löpande under uppbyggnaden av förbandet. Riksrevisionen noterar att detta framgår av Försvarmaktens utgiftsprognoser som fördubblades från 2005 till 2006. Trots att kostnadsprognoserna justerades upp så kom, enligt Riksrevisionen, de ekonomiska konsekvenserna av förändrade planeringsförutsättningar att underskattas. I slutet av 2007 stod Försvarmakten inför stora underskott, varav en betydande del kunde kopplas till NBG08. De oplanerade kostnaderna tvingade fram uppsägningar under beredskapsperioden.

#### *Riksrevisionens sammanfattande bedömning*

Riksrevisionen noterar att varken regeringen eller Försvarmakten fastställde någon övre gräns för hur många soldater som skulle ingå i den svenska delen av NBG08. På så sätt stod stridsgruppen under kontinuerlig tillväxt genom att mål och förutsättningar omdefinierades löpande. Detta påverkade i sin tur de totala utgiftsprognoserna för NBG08. Under perioden 2005 till 2006 ökade de prognostiserade kostnaderna kraftigt från omkring 2,5 miljarder kronor till drygt 4 miljarder kronor, vilket, var fyra gånger mer än vad som angavs i regeringens proposition 2004. Riksrevisionens bedömning är att de ekonomiska aspekterna i produktionen av NBG08 varken prioriterats på strategisk eller operativ nivå. I förbandens målsättningshandlingar saknas i regel uppgifter om ekonomi, trots att detta är en väsentlig del i målsättningsarbetet. På samma sätt saknas ekonomiska analyser av förändrade planeringsförutsättningar för stridsgruppen. NBG08 växte kontinuerligt och blev så stor och dyr att Försvarmakten, för att klara budgeten, tvingades säga upp soldater i framtid. Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att kostnadskontrollen var otillfredsställande under produktionen av NBG08.

## Förmåga att transportera stridsgruppen i tid

Riksrevisionen bedömer vidare att de medel för transport som fanns till handa inför beredskapsperioden inte var tillräckliga utan styrkegenerering<sup>4</sup>. Detta är dock, enligt Riksrevisionen, en situation som är densamma i många andra av EU:s medlemsstater. EU:s krav på transportförmåga ska ses som långsiktiga mål att sträva mot. Frågan om hur stridsgruppen skulle transporteras till insatsområdet, strategiskt och taktiskt, var inte löst inför beredskapsperioden. Delar av förbundet hade förutsättningar att ta sig till ett insatsområde inom tio dagar efter ett beslut av EU förutsatt att flygtimmarna från SALIS-avtalet<sup>5</sup> kunde disponeras. Tidsåtgången för att få nödvändiga enheter från stridsgruppen på plats och att börja lösa uppgifterna var därmed inte klarlagd.

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

### *Riksrevisionens sammanfattande bedömning*

Riksrevisionen bedömer att resurserna att transportera stridsgruppen till ett insatsområde och medicinsk evakuering var oklara. Sverige hade enligt Riksrevisionen troligen behövt initiera en styrkegenerering i EU, för att få tillgång till andra länders taktiska transporter och helikoptrar för medicinsk evakuering. Granskningen visar att utfallet i en sådan process inte var klarlagt, varken beträffande vilka resurser som de andra länderna hade kunnat tillföra eller tidsåtgången för detta.

## Sen och otillräcklig rapportering till riksdagen

### *Sen rapportering om att stridsgruppen växte*

Riksrevisionen konstaterar att regeringen var införstådd med att antalet svenska soldater i NBG08 hade ökat radikalt under hösten 2005. Trots detta informerades inte riksdagen om detta under hösten 2006. Uppgiften om att antalet svenska soldater blivit mer än dubbelt så stort mot vad regeringen hade uppskattat i sin proposition år 2004 nådde inte riksdagen förrän hösten 2007 dvs. när soldaterna redan var anställda och stridsgruppen befann sig i en samövningsfas.

<sup>4</sup> Avser en process inom EU där ramnationen kan komplettera en stridsgrupp med förmågor från främst andra medlemsstater. Det kan vara inom områden där förbundet saknar nödvändig kompetens, materiel eller kapacitet.

<sup>5</sup> SALIS är ett samarbete där ett antal länder har slutit avtal med en transportör som tillhandahåller stor transportkapacitet på kort tid. Syftet är att säkerställa och koordinera en multinationell förmåga avseende strategiska flygtransporter.

#### *Otillräcklig rapportering om kostnader för NBG08*

Regeringen redovisade Försvarsmaktens kostnadsprognoser för NBG08 i budgetpropositionen för 2006, då stridsgruppen fortfarande bestod av 1 100 svenskar. Hösten 2006 när stridsgruppen hade ökat till dubbel storlek upphörde redovisningen av Försvarsmaktens kostnadsprognoser i budgetpropositionerna. Regeringen fastställde att NBG08 skulle vara en del av den ordinarie verksamheten i insatsorganisationen, men utan att ställa ytterligare krav på ekonomisk uppföljning och återrapportering. Sammantaget synes detta enligt Riksrevisionen ha bidragit till att det blev svårt att följa upp kostnaderna för NBG08 i efterhand. Riksdagen har därmed inte kunnat få någon helhetsbild av kostnaderna för att producera NBG08.

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmaktens kalkyler av insatskostnaderna gav betydligt högre kostnader än det som regeringen slutligen redovisade för riksdagen. Detta framgår således inte av regeringens redovisning. Om regeringen redovisar kostnaderna enligt en särutgiftsmodell bör detta, enligt Riksrevisionen, kompletteras med uppgifter om de totala kostnaderna. Riksrevisionens bedömning är att de av regeringen redovisade insatskostnaderna för NBG08 inte var tillräckliga och att riksdagen därmed kan ha fått en felaktig bild av de totala kostnader som hade följt av en insats.

#### *Riksrevisionens sammanfattande bedömning*

Regeringen har vid flera tillfällen (2005–2009) informerat riksdagen om uppbyggnaden av NBG08. Först under hösten 2007 återkom dock regeringen med information till riksdagen om att utformningen av stridsgruppen förändrats kraftigt. Riksdagen har inte fått återrapportering om de totala kostnaderna för NBG08. Så sent som hösten 2008 meddelade regeringen att kostnaderna för NBG08 blev ”avsevärt dyrare än planerat”. Riksrevisionens bedömning är att återrapporteringen var sen och otillräcklig och att riksdagen därmed inte har fått en rättvisande bild av förbandsuppbyggnaden.

## Sammanfattande slutsatser om den nordiska stridsgruppen 2008

Riksrevisionen har funnit allvarliga brister i förbandsuppbyggnaden, kostnadskontrollen och regeringens rapportering till riksdagen. Riksrevisionens samlade bedömning är att den stridsgrupp som producerades inte svarade mot förslaget i propositionen. Mer än dubbelt så många svenska soldater stod i beredskap, och NBG08 kostade flera gånger mer än vad riksdagen hade informerats om.

Regeringens återrapportering var enligt Riksrevisionen för sen och otillräcklig för att ge riksdagen en rättvisande bild. För Försvarsmakten och Försvarsdepartementet innebar ramnationsansvaret en möjlighet att omstrukturerade Försvarsmakten, då NBG08 framför allt kom att betraktas som en re-

formmotor. NBG08 bestod av många enheter som dessutom var geografiskt utspridda. Detta ökade behovet av tydlig ledning samt att mål och inriktning av produktionen borde ha fastställts tidigt. Granskningen visar att det inte var så, vilket gick ut över produktionsfaktorerna.

Personalförsörjning, materielförsörjning och samövning är tre väsentliga faktorer för att producera ett förband som sedan kan lösa sina uppgifter. Styrningen av varje enskild produktionsfaktor och samordningen av dessa är grundläggande för att skapa ett fungerande förband. Under produktionen av NBG08 fanns enligt Riksrevisionen brister i alla dessa avseenden. De brister som framkommit i granskningen får Riksrevisionen att ifrågasätta om förbandet NBG08 hade förutsättningar att klara de taktiska uppgifterna mot scenarierna på den högre konfliktnivån. Riksrevisionen noterar dock att förbandet förbättrade sin förmåga under beredskapsperioden.

Försvarsmakten uppger att NBG08 var en reformmotor för omställningen av försvaret. Myndigheten menar även att erfarenheterna från förbandsuppbyggnaden av NBG08 ligger till grund för den nya insatsorganisation som ska vara klar till 2014, det vill säga ett insatsförsvaret som består av omedelbart tillgängliga och modulärt uppbyggda förband. I stället för rekommendationer avser Riksrevisionen att granska effekterna av omställningen som NBG08 medfört i en uppföljningsgranskning av NBG11.

## Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga* (RiR 2010:20) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande:

Riksrevisionens granskning visar på brister i styrningen av förbandsuppbyggnaden NBG08. Regeringens och Försvarmaktens arbete med stridsgruppen organiserades och styrdes inte på ett effektivt sätt. Granskningen visade på brister i såväl personalförsörjning, materielförsörjning, kostnadskontroll som samövning. Riksrevisionen ifrågasätter om förbandet NBG08 hade klarat av de svårare taktiska uppgifter som kräver att hela bataljonen strider ihop. Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen inte gav riksdagen en rättvisande bild av uppbyggnaden av den nordiska stridsgruppen 2008. Återrapporteringen kom för sent, var otydlig och var otillräcklig, bl.a. med avseende på kostnaderna och stridsgruppens storlek.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser är allvarliga. Styrelsen ser särskilt allvarligt på den bristande informationen till riksdagen. Regeringen har visserligen vid flera tillfällen (2005–2009) informerat riksdagen om uppbyggnaden av NBG08 men det var först under hösten 2007 som regeringen informerade riksdagen om att utformningen av stridsgruppen förändrats kraftigt. Så sent som hösten 2008 meddelade regeringen att kostnaderna för NBG08 blev ”avsevärt dyrare än planerat”.

Riksdagens intentioner med förberedelserna och genomförandet av NBG08 var att de skulle genomföras i enlighet med den inriktning som redovisades i regeringens proposition 2004<sup>6</sup> De samlade kostnaderna för förbandsuppbyggnaden (inklusive utbildning, beredskap, material och insats) som redovisades riksdagen 2004 har vida överskridits och förbandets stridsförmåga under beredskapsperioden har ifrågasatts. Granskningen visar att riksdagen inte har fått återrapportering om de totala kostnaderna för NBG08. Det är enligt styrelsen viktigt att riksdagen alltid informeras om avvikelser av den här karaktären så att den ges möjlighet att ta ny ställning till förändrade förutsättningar i redan beslutade projekt.

Styrelsen noterar att Riksrevisionen avser att göra en uppföljningsgranskning av den nordiska stridsgruppen 2011 (NBG11) I uppföljningsgranskningen kommer även att ingå att granska de effekter som NBG08 haft för såväl uppbyggnaden av den nya stridsgruppen 2011 som försvarets arbete med att ställa om till ett insatsförsvär. Styrelsen förutsätter att regeringen och Försvarmakten beaktar och tar till vara Riksrevisionens iakttagelser från granskningen och i kommande projekt utvecklar sin information och redovisning till riksdagen. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

<sup>6</sup> Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.