



~~FORTROLIG~~
~~iht. beskyttelsesinstruksen §2 og §3 og~~
~~offentleglova §13.1, jf. forvaltningsloven~~
~~§13.1~~

~~FORTROLIG~~
~~iht beskyttelsesinstruksen~~
~~jf offentliglova § 13, forvaltnl. §13~~
DefenceWay

FD Led Internrevisjonen



Avhending av materiell

Hvor moden er internkontrollen som verktøy for måloppnåelse i Forsvaret og FD?

Tilknyttet: sektorplanen 2015

Prosjektnummer	B 16/2015
DW-referanse	5.3.3 Sluttrapport
Gradering:	FORTROLIG
Godkjent (dato/signatur)	23.11.2015 <i>Linda Lillestøl</i> Linda Lillestøl

Innhold

Del I – om revisjonsoppdraget.....	i
1 Oppsummering	i
1.1 Overordnet modenhetsvurdering	i
1.2 Sammendrag.....	ii
1.3 Anbefalinger	vi
2 Innledning, bakgrunn.....	1
3 Formål og problemstillinger	2
3.1 Problemstillinger.....	2
3.2 Definisjoner.....	3
3.3 Forkortelser	3
3.4 Avgrensninger.....	4
3.4.1 Avhendingsprosessen	4
3.4.2 Etterlevelse av rutiner og prosedyrer.....	5
3.4.3 Gjennomgang av tidligere avhendingssaker.....	5
3.4.4 Materiellregnskapet i SAP.....	5
3.5 Internrevisjonen i "treforsvarslinjemodellen"	5
3.6 Særskilt om mislighetsrisiko	7
3.7 Særskilt om behandling av personopplysninger.....	7
4 Revisjonskriterier	8
5 Metode	8
5.1 Overordnet modell	8
5.2 Metoder og kilder for informasjonsinnsamling.....	9
5.2.1 Dokumentanalyse	9
5.2.2 Case-studier	9
5.2.3 Regnskaps- og økonomianalyser	10
5.2.4 Intervju.....	10
6 Oppdragsteam	11
7 Ferdigstillelse av sluttrapport	11
Del II – Analyse – Faktabeskrivelser, vurderinger og anbefalinger.....	12
8 Delproblemstilling 1 – Er avhending av materiell tilstrekkelig strategisk styrt?	12
8.1 Faktabeskrivelse	12
8.1.1 Innledning	12
8.1.2 Målbilde, strategier og føringer i styrende dokumenter for avhending av materiell ...	13

8.1.3	Forankring og oppfatning av målbilde, strategier og føringer.....	19
8.1.4	Risikovurderinger.....	22
8.2	Vurderinger.....	24
8.2.1	Målbilde, strategier og føringer i styrende dokumenter for avhending av materiell ...	24
8.2.2	Forankring av målbilde, strategier og føringer	27
8.2.3	Risikovurderinger.....	27
8.3	Oppsummering og delkonklusjon – problemstilling 1.....	30
9	Delproblemstilling 2 - Er ansvar, myndighet og etikk tydelig implementert i Forsvaret og FDs arbeidsprosesser?.....	31
9.1	Faktabeskrivelse	31
9.1.1	Myndighet og fullmakter slik det fremstår i styrende dokumenter	31
9.1.2	Organisering, aktører og roller	35
9.1.3	Etikk og etiske retningslinjer.....	40
9.2	Vurderinger.....	41
9.2.1	Myndighet og fullmakter	41
9.2.2	Organisering, aktører og roller	43
9.2.3	Etikk og etiske retningslinjer.....	45
9.3	Oppsummering og delkonklusjon – problemstilling 2.....	46
10	Delproblemstilling 3 – Er avhending av materiell tilstrekkelig standardisert og understøttet med kompetanse, kommunikasjon og IT-systemer?.....	47
10.1	Observasjoner, faktabeskrivelse.....	47
10.1.1	Standardisering av prosesser – nivå 3 i dokumenthierarkiet	47
10.1.2	Kompetanse og kapasitet	50
10.1.3	Kommunikasjon og informasjon.....	53
10.1.4	IT-systemer	54
10.2	Vurderinger.....	57
10.2.1	Standardisering av prosesser – nivå 3 i dokumenthierarkiet	57
10.2.2	Kompetanse og kapasitet	60
10.2.3	Kommunikasjon	62
10.2.4	IT - systemer.....	62
10.3	Oppsummering og delkonklusjon – problemstilling 3.....	63
11	Delproblemstilling 4 – Ivaretar Forsvaret og FD erfaringslæring og kontinuerlig forbedring av prosessene for avhending av materiell?.....	64
11.1	Observasjoner, faktabeskrivelse.....	64
11.1.1	Oppfølging av TTF	64

11.1.2	FD	66
11.1.3	FLO/SAS.....	66
11.1.4	FST/Org	69
11.2	Vurderinger.....	69
11.3	Oppsummering og delkonklusjon – problemstilling 4	71
Del III – Hovedkonklusjon		73
Avhending av materiell: hvor moden er internkontrollen som verktøy for måloppnåelse i Forsvaret og FD?		73
Vedlegg 1: Referanseliste		I
Vedlegg 2 – Revisjonskriterier		III
Problemstilling 1		IV
Problemstilling 2		V
Problemstilling 3		VII
Problemstilling 4		IX
Vedlegg 3 – FLOs prosedyre P 6.2.....		X
Vedlegg 4 –Sjekkliste fra FD - Forhold som skal være vurdert/avklart før salg av materiell		XIV
Vedlegg 5 – Dokumentasjon som vil bli arkivert i Forsvarets Doculive ved avhending av overskuddsmateriell		XVII
Vedlegg 6 – Oppsummering av observasjoner og anbefalte tiltak – forslag til oppdrag		XVIII

Som egne dokumenter:

Vedlegg 7 – Avhending av materiell under termineringen av Afghanistan-operasjonen

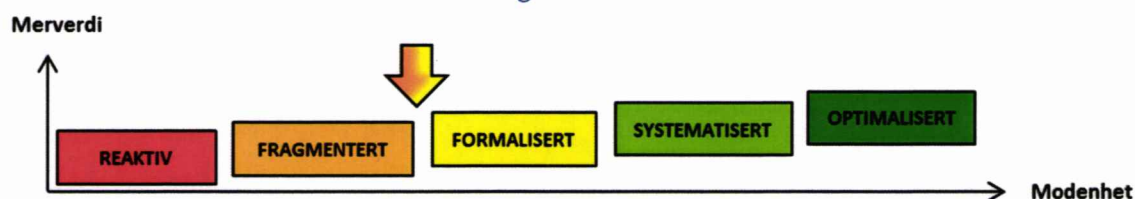
Vedlegg 8 – (Fortrolig) Donasjon av stridsrasjoner til Ukraina sommeren 2014

Figur 1 – Oppsummering av problemstillingene i modenhetsmodellen	i
Figur 2 – Dokumenthierarkiet for avhending av materiell	vi
Figur 3 – DefenceWay, bekreftelsesoppdrag	1
Figur 4 – Problemstillinger i modenhetsmodellen.	3
Figur 5 – Organiseringen av de samlede kontrollfunksjonene illustrert som tre forsvarslinjer	6
Figur 6 - Modell for modenhet på styring og kontroll	9
Figur 7 - Dokumentasjon på etablert internkontroll	13
Figur 8 - Årsak til bevegelsestyper i SAP	56
Figur 9 - Modenhetsnivå på de fire kategoriene i modenhetsmodellen, med fargesetting etter oppnådd modenhet.	73
Figur 10 - FD Led IRs modenhetsmodell, forklaring av nivåer	73
Figur 11 - Oppsummering av problemstillingene i modenhetsmodellen.....	75
Figur 12 – Dokumentasjon på etablert internkontroll	IV

Del I – om revisjonsoppdraget

1 Oppsummering

1.1 Overordnet modenhetsvurdering



Problemstillinger	FD Led IRs delkonklusjoner	Modenhet
1. Er avhending av materiell tilstrekkelig strategisk styrt i Forsvaret og FD?	Internrevisjonen kan bekrefte at strategisk styring på området er etablert og formalisert. Imidlertid dekkes ikke alle aspekter forsvarssektoren må ta hensyn til i arbeidet med avhending av materiell. Det er behov for en del presiseringer og oppdateringer, og det kan være behov for en styrket risikostyring.	
2. Er ansvar, myndighet og etikk tydelig implementert i Forsvaret og FDs arbeidsprosesser?	FD Led IR kan bekrefte at forutsetninger i form av formelle rolle- og ansvarsbeskrivelser for arbeidet nå hovedsakelig er på plass. Det er imidlertid behov for å klargjøre en del ansvars- og myndighetsforhold, tydeliggjøre noen av aktørenes roller samt styrke forankringen av de etiske aspektene ved avhendingsarbeidet.	
3. Er avhending av materiell tilstrekkelig standardisert og understøttet med kompetanse, kommunikasjon og IT-systemer?	FD Led IR kan ikke bekrefte at avhending av materiell er tilstrekkelig standardisert og understøttet med kompetanse, kommunikasjon og IT-systemer. Med unntak av en manglende enhetlig praksis for avgangsføring av avhendet materiell i SAP fremstår prosedyren for avhendingsprosessen i FLO som nærmest ferdig designet, mens det i FD pr. ultimo september 2015 gjensto å formalisere implementert praksis. Det ligger ikke en oppdatert risiko- eller vesentlighetsvurdering bak allokering av personellressurser og kompetanse til fagområdet i FD.	
4. Ivaretar Forsvaret og FD erfaringslæring og kontinuerlig forbedring av prosessene for avhending av materiell?	FD Led IR kan ikke bekrefte at Forsvaret eller FD har satt erfaringslæring generelt fullt ut i system for å sikre en <i>proaktiv</i> kontinuerlig forbedring av prosessene for avhending av materiell. FLOs styringssystem har en prosedyre for kontinuerlig forbedring og avviksbehandling, som legger til rette for erfaringsbasert læring. Prosedyrene gir et godt utgangspunkt for erfaringshåndtering og kontinuerlig forbedring, men erfaringsdeling, -læring og kontinuerlig forbedring har ikke funnet sted for temaet avgangsføring i SAP. I TTF har førstelinjen sørget for å legge grunnlag for en hensiktsmessig og effektiv erfaringslæring, mens andrelinjen (FST og FD) ikke har fått integrert læringen for fremtiden. FDs prosesser for kontinuerlig forbedring er heller ikke formaliserte.	

Figur 1 – Oppsummering av problemstillingene i modenhetsmodellen

1.2 Sammendrag

Om revisjonsoppdraget

Sluttrapporten er overlevert departementsråden 23.11.2015. Departementsråden vil vurdere hvordan rapportens funn og anbefalinger skal følges opp av FD. Sluttrapporten er således fremlagt av FD Led IR, men ikke behandlet av FD.

Revisjonen er gjennomført i henhold til standard prosess for bekreftelsesoppdrag, herunder dialog og verifisering underveis i arbeidet samt foreleggelse for uttalelse før ferdigstillelse. FD har anført at de likevel vil ta forbehold om mulige feil i rapporten. Etter at revisjonsaktivitetene ble ferdigstilt, har FD Led IR fått opplyst at flere tiltak allerede er iverksatt. Flere av disse er for helhetens skyld omtalt, men det presiseres at tiltakene ikke er reviderte.

Oppdraget har sin bakgrunn i Forsvarets videresalg av marinefartøy som har ført med seg flere gjennomførte og planlagte undersøkelser¹ av særlig salg/eksport som avhendingsmetode. Revisjonsoppdraget har derfor tatt for seg avhending i et bredere perspektiv. FD Led IR har vurdert hvorvidt Forsvaret og FD har en hensiktsmessig intern kontroll over avhending av materiell som bidrar til at sektoren oppnår sine målsetninger for området. Departementets rolle er særskilt belyst, da dette i liten grad har vært tema i andre undersøkelser. Formålet for oppdraget er todelt:

- a) Belyse FDs rolle i avhendingsprosessen for materiell, herunder roller, ansvar og myndighet.
- b) Vurdere designet på intern kontroll over avhending av materiell, gitt pågående og planlagte forbedringstiltak i Forsvaret og FD.

I tillegg til Forsvarsdepartementet har også Forsvaret ved Forsvarsstaben og Forsvarets logistikkorganisasjon vært reviderte parter. Oppdragets problemstillinger fremgår i avsnitt 1.1. Revisjonskriterier for oppdraget er hovedsakelig hentet fra Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten, samt CoCo-rammeverket og forsvarssektorens egne bestemmelser. Videre er DFØs veiledere i intern kontroll sentrale. Disse angir et dokumenthierarki med tre nivåer som foretrukket praksis for et dokumentert internkontrollsystem.

Datainnsamling er gjort ved hjelp av intervjuer, dokumentanalyse, regnskapsanalyser og case-studier:

Case	Beskrivelse	Vedlegg
1. Avhending av materiell under termineringen av Afghanistan-operasjonen (2012-2015)	Forsvarssektoren har nylig lagt bak seg etterkrigstidens største avhendingsoperasjon etter mer enn 10 års innsats i Afghanistan. Dette har gitt forsvarssektoren en unik mulighet til å dra lærdom av en operasjon i en slik størrelsesorden. Caset illustrerer at muligheten ikke har blitt tilstrekkelig utnyttet.	7
2. Donasjon av stridsrasjoner til	FD og Forsvaret gjennomførte sommeren 2014 en donasjon av stridsrasjoner til Ukraina. Caset illustrerer problemer knyttet til	8

¹ «Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy», PwC 31.10.2014, Notat til FD III fra FD Led IR, 15.12.2014, 2014/3031, «Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer», PwC 20.03.2015 og «Avhending av kystartillerifort, samarbeidet mellom FLO og Skifte», Forsvarsbyggs internrevisjon 02.07.2015.

Ukraina (sommeren 2014)	roller og ansvar både i FD og Forsvaret. FD III er ansvarlig fagavdeling når det gjelder avhending av materiell. Det fremgår imidlertid at grensesnittet mellom FD II og FD III ikke er formelt klargjort på fagområdet avhending og eksport av materiell. I Forsvaret ble seksjonen i FLO som er ansvarlig for avhending først involvert svært sent i prosessen. Donasjonen ble gjennomført uten at det ble vurdert hvorvidt det var behov for å søke om eksporttillatelse.
--------------------------------	--

Tabell 1 – Case

Oppsummering av observasjoner og vurderinger

Problemstilling 1 - Er avhending av materiell tilstrekkelig strategisk styrt i Forsvaret og FD?

Den strategiske styringen av området avhending av materiell, sett i lys av oppdragets avgrensninger, tar utgangspunkt i strategiske mål i IVB/LTP, med tilhørende styringsparametere og tiltak, som følges opp gjennom RKR. Videre er mål, lovkrav og andre krav operasjonalisert til føringer som fremgår av de ulike dokumentene på nivå 2 i dokumenthierarkiet. Føringer og mål fremstår som godt forankret hos de fleste aktørene, og oppleves å hovedsakelig gi god retning for arbeidet. Det oppleves likevel enkelte målkonflikter, og det fremstår som uavklart hvordan disse skal håndteres og av hvem. Det er også noen tilfeller av misforhold mellom begreper i de ulike dokumentene, samt motstridende beskrivelser av dokumentenes virkeområde. Videre er det ikke entydige føringer for hvem avhending av materiell skal være totaløkonomisk mest fordelaktig for. Krav fra opprinnelsesland om tredjepartslisens er ikke tilstrekkelig dekket i nivå 2-dokumentene, mens krav til eksportlisens vurderes å være godt dekket

FD III har i sitt innspill til rapportens utkast opplyst at flere av disse forholdene ivaretas i arbeidet med å revidere FDs retningslinjer for materiellforvaltning samt at BMF vil revideres når ny materielletat blir etablert fra 1. januar 2016.

FD Led IR mener at risikostyringen på området avhending av materiell ikke har vært tilstrekkelig verken i Forsvaret eller FD, men fremstår som styrket etter gjennomførte forbedringstiltak. Det kan likevel være behov for å formalisere målet «regelverksetterlevelse» samt gjennomføre risikovurderinger av dette målet. Internrevisjonen stiller også spørsmål ved om FLO/SAS har nødvendig uavhengighet til å vurdere risiko knyttet til potensielle kjøpere de selv har lagt ned mye arbeid i å klargjøre et salg til.

Problemstilling 2 - Er ansvar, myndighet og etikk tydelig implementert i Forsvaret og FDs arbeidsprosesser?

FDs rolle, ansvar og myndighet knyttet til donasjoner er i utgangspunktet definert i styrende dokumenter. Imidlertid har praksis vist at det fremstår som uklart hvilke mekanismer eller kontroller som skal sikre en korrekt behandling av saker som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå, og som gjennomføres i samarbeid med FLO i en top-down-behandling. Det er dermed en viss risiko for at fagavdelingens påkrevde fagkompetanse innen avhending ikke involveres. FDs rolle og myndighet i eksportsaker er heller ikke entydig beskrevet, noe som bidrar til å skape utydelighet rundt FDs rolle.

FD II utøver en rolle i avhendingssaker som er erkjent, men ikke beskrevet, og koordineringen fra FD II mot FD III i utøvelsen av rollene i dette grensesnittet har ikke vært tilstrekkelig. Videre ser det ut til at FLO/SAS' rolle ikke har vært godt nok forankret i Forsvaret, og dette kommer til syne i et av casene hvor andre avdelinger i FLO var «lead» på en donasjonssak. Disse forholdene bidro til at det ikke ble søkt om eksportlisens i en spesifikk sak. Revisjonen har vist at grensesnittet mellom FD II og FD III i avhendingssaker krever en avklart rolleforståelse.

I forbindelse med termineringen av Afghanistanoperasjonen avga FD en svært vid fullmakt til å donere ikke-sensitivt overskuddsmateriell. Caset i vedlegg 7 viser at FD ikke har hatt noen klar intensjon om å følge opp delegeringen av fullmakten, ut over avviksbasert rapportering. Fullmakten forutsatte at Forsvaret fulgte opp avhendingen i tråd med regelverket og at det ble rapportert til FD dersom det var spørsmål knyttet til myndighetsomfang² eller andre uklarheter. Sjef TTF har for øvrig angitt fullmakten som et viktig suksesskriterie for at termineringen ble vellykket.

Revisjonen har videre gitt indikasjoner på utilstrekkelig ledelsesforankring av etiske retningslinjer og en manglende proaktiv bevisstgjøring rundt nødvendig etisk forståelse for å kunne skape et godt kontrollmiljø i FLO/SAS.

Problemstilling 3 - Er avhending av materiell tilstrekkelig standardisert og understøttet med kompetanse, kommunikasjon og IT-systemer?

Avhending av materiell har det siste året vært gjenstand for et omfattende forbedringsarbeid i Forsvaret. I tråd med oppdragets formål har FD Led IR kun vurdert designet på de nye prosedyrene for arbeidet. FLO har utarbeidet en ny prosedyre som hovedsakelig ser ut til å ha tatt høyde for de viktigste kravene til en avhendingsprosess. Det er likevel noen gjenstående små forbedringspunkter, flere av disse har FLO allerede opplyst vil bli ivaretatt. FD har på sin side pr. ultimo september 2015 ikke formaliserte prosedyrer verken internt i FD III-5 eller for koordinering mellom FD II og FD III. FD Led IR mener ikke-formaliserte prosedyrer innebærer en forankring knyttet til personer og ikke til roller. FD III har informert om at prosedyren for FD III pr. november 2015 er formalisert.

Oppdraget har vist at det ikke har ligget en tilstrekkelig og oppdatert risiko- og vesentlighetsvurdering bak prioriteringen av personellressurser og kompetanse til materiellområdet i FD, hvor avhending av materiell har kommet særlig dårlig ut. Den lave bemanningen har resultert i nøkkelmannsrisiko på avhendingsområdet i FD. FD III har informert om at dette håndteres i FDs OU-prosess. Videre har det vært en mangelfull samordning av FD II og FD III i en avhendingssak som krevde involvering av begge avdelinger.

Det er indikasjoner på at FLO/SAS' fagkompetanse i avhendingssaker ikke alltid blir benyttet for å sikre en forsvarlig prosess, da også andre avdelinger i FLO gjennomfører avhending av materiell. FLO har i sitt tilsvarende rapportutkast anført at alt salg av overskuddsmateriell skal foretas av SAS, og at det har blitt gjort betydelige innskjerper av rutiner fra høsten 2014. FD Led IR er enig i at de nye prosedyrene i større grad enn tidligere synliggjør at oppgaver tilknyttet avhending av overskuddsmateriell skal utføres av FLO/SAS. FD Led IR mener likevel det kan være behov for å

² Se undervedlegg 1 til vedlegg 7.

ytterligere forankre denne rollen i organisasjonen, da man ikke kan forutsette at resten av organisasjonen gjør seg godt kjent med FLO/SAS' prosedyrer.

Det finnes ikke standardiserte prosedyrer i FLO som sikrer ensartet praksis ved avgangsføring av materiell i SAP ved de ulike avhendingsmetodene, noe som åpner for uryddighet og potensielt også misligheter. Ulike metoder for avgangsføring gir dessuten svært dårlig oversikt over omfanget på henholdsvis donert, destruert og solgt materiell.

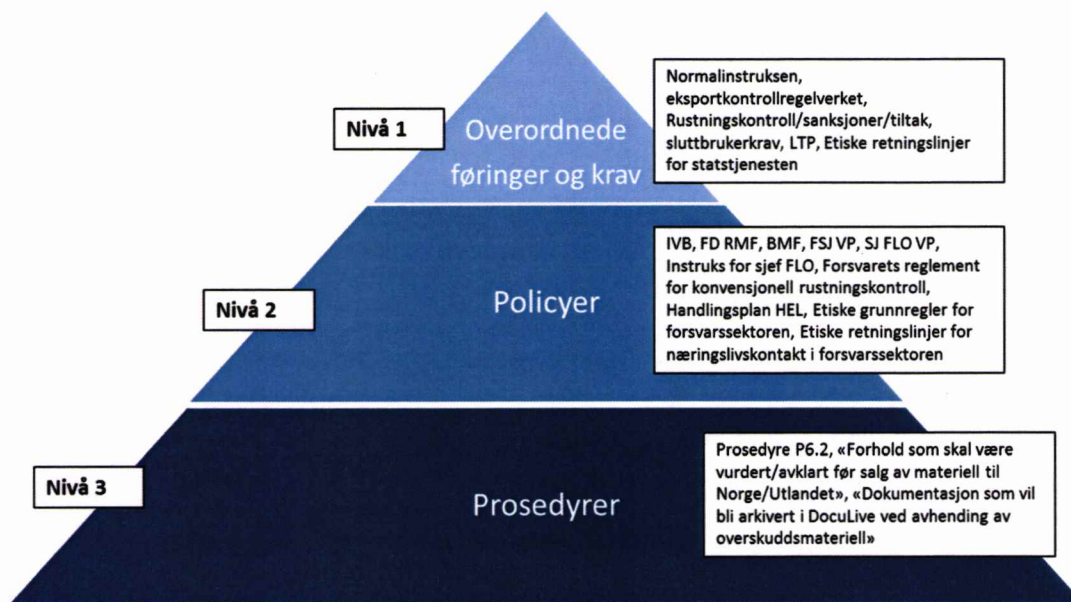
Problemstilling 4 - Ivaretar Forsvaret og FD erfaringslæring og kontinuerlig forbedring av prosessene for avhending av materiell?

FLOs styringssystem har en prosedyre for kontinuerlig forbedring og avviksbehandling, som legger til rette for erfaringsbasert læring. Videre har prosedyren for avhending av overskuddsmateriell fokus på dokumentasjon underveis i prosessen, som er en forutsetning for, men ikke i seg selv tilstrekkelig til å sikre hensiktsmessig erfaringshåndtering og kontinuerlig forbedring. Prosedyrene gir et godt utgangspunkt for dette, men det er viktig at etterlevelsen følges opp for å sikre et systematisk forbedrings- og læringsarbeid. Et eksempel på det motsatte er manglende funksjonalitet i SAP for ensartet avgangsføring av materiell. Som demonstrert av TTF kan dette kompenseres ved en ensartet og bevisst praksis for avgangsføring. FD Led IR kan ikke se at erfaringsdeling, -læring og kontinuerlig forbedring har funnet sted for temaet avgangsføring i SAP.

I TTF har førstelinjen sørget for å legge grunnlag for en hensiktsmessig og effektiv erfaringslæring, også knyttet til materiellregnskapsføring, mens andrelinjen (FST og FD) ikke pr. ultimo september har fått integrert læringen for fremtiden.

FDs prosesser for kontinuerlig forbedring er ikke formaliserte, noe som også fremgår av caset donasjon av stridsrasjoner til Ukraina.

Hovedkonklusjon



Figur 2 – Dokumenthierarkiet for avhending av materiell

Revisjonen har vist at ikke alle overordnede føringer og krav er gjenspeilet i policyer på nivå 2. Det er videre motstrid mellom noen av føringene i policyer på nivå 2, og det er en viss uklarhet knyttet til aktørenes roller, ansvar og myndighet slik det er beskrevet i de samme policyene. I tillegg har revisjonen vist at det er indikasjoner på svak forankring av etiske retningslinjer. Dette er en viktig del av kontrollmiljøet som skal sikre at føringer, prosesser og krav etterleves, og er dermed en sentral forutsetning for at den interne kontrollen skal kunne fungere hensiktsmessig. Med unntak av en manglende enhetlig praksis for avgangsføring av avhendet materiell i SAP fremstår prosedyrene på nivå 3 som nærmest ferdig designet i FLO, mens det pr. ultimo september 2015 gjenstår å formalisere disse i FD. Formelle prosesser for kontinuerlig forbedring og erfaringslæring, som er det siste elementet i styringssløyfen, er heller ikke fullt utviklet i verken Forsvaret eller FD.

Hensikten med god internkontroll er blant annet å gi en rimelig grad av sikkerhet for at saksbehandlingsfeil unngås samt å være et forsvarsverk mot mulige utro tjenere i systemet. Forsvarssektoren har satt en generell ambisjon om å oppnå en modenhet i den interne kontrollen på nivå 4; *systematisert*. Det er FD Led IRs vurdering at den interne kontrollen over avhendingsområdet samlet sett har en modenhet mellom *fragmentert* og *formalisert*. Det gjenstår noe arbeid for å komme opp på systematisert nivå — en bekreftelse av dette modenhetsnivået forutsetter også en undersøkelse av etterlevelse.

1.3 Anbefalinger

I alt 24 anbefalinger er presentert løpende i kapittel 8-11. Disse vil etter Internrevisjonens mening bidra til å øke internkontrollsystemets modenhet, til gode for sektorens måloppnåelse innen avhending av materiell. Anbefalingene er presentert samlet i vedlegg 6.

2 Innledning, bakgrunn

Oppdraget har sin bakgrunn i Forsvarets videresalg av marinefartøy som har ført med seg flere undersøkelser og granskninger av salg-/eksport som avhendingsmetode, særskilt knyttet til fartøyene KNM Horten, KV Titran samt MTBene³. Nye undersøkelser med samme fokus er også pågående og planlagt⁴. Dette oppdraget skal derfor ta for seg avhending i et bredere perspektiv og kartlegge og vurdere design på den interne kontrollen over avhending av materiell, herunder også donasjon og destruksjon som avhendingsmetoder. Departementets rolle skal særskilt belyses, da dette i liten grad har vært tema i andre undersøkelser. Oppdraget tar utgangspunkt i utførte og planlagte undersøkelser og forbedringsaktiviteter. Etterlevelse vil således ikke bli undersøkt for nye prosedyrer.

Revisjonen er utført i samsvar med FD Led Internrevisjonens (FD Led IRs) revisjonsledelsesverktøy, DefenceWay.

Proessen for bekreftelsesoppdrag er beskrevet i DefenceWay (DW) som illustrert i figur 3 nedenfor.



Figur 3 – DefenceWay, bekreftelsesoppdrag

³ «Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy», PwC 31.10.2014, Notat til FD III fra FD Led IR, 15.12.2014 «Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer», PwC 20.03.2015 og «Avhending av kystartillerifort, samarbeidet mellom FLO og Skifte», FB IR 02.07.2015.

⁴ Oppdrag til FSJ om gjennomgang av alle avhendingssaker jf. 2014/00703-33, FSJ IR bekreftelse av implementering av tiltak fra første PwC-rapport, oppdrag 5/2015. Dette oppdraget ble levert 19. september 2015.

3 Formål og problemstillinger

I den godkjente oppdragsplanen, datert 19.03.2015, er formålet for oppdraget todelt og utledet fra behovet for å belyse den interne kontrollen over avhending av materiell i et bredere perspektiv enn tidligere undersøkelser:

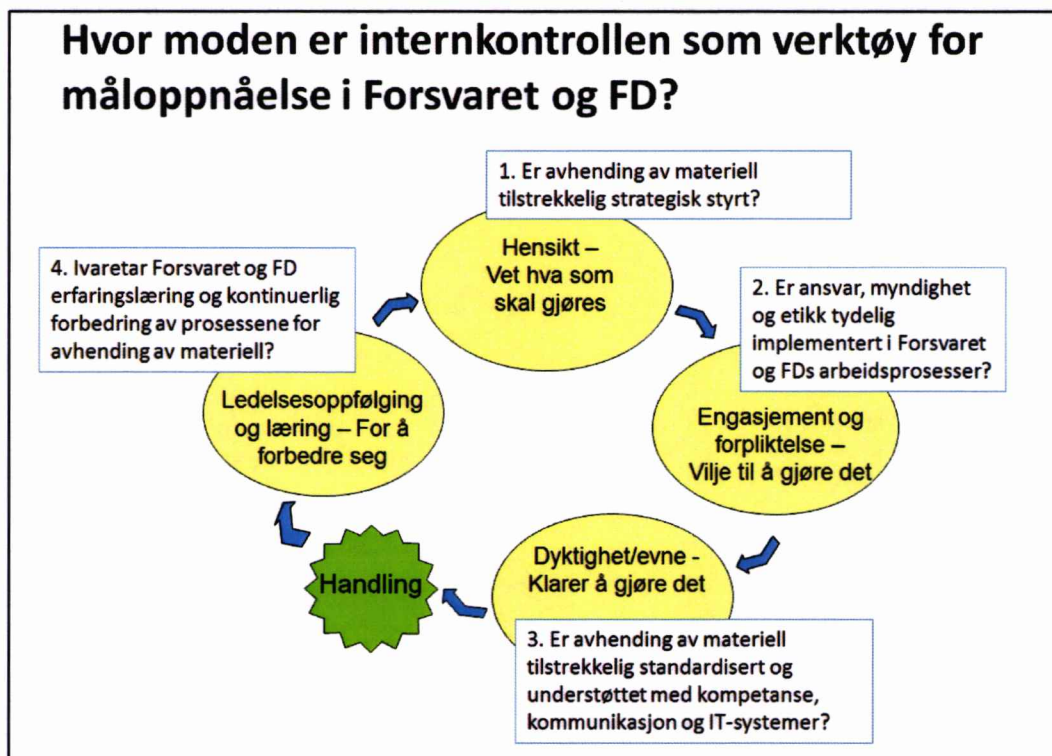
- a) Belyse FDs rolle i avhendingsprosessen for materiell, herunder roller, ansvar og myndighet
- b) Vurdere designet på intern kontroll over avhending av materiell, gitt pågående og planlagte forbedringstiltak.

Oppdraget skal bekrefte hvorvidt FD og Forsvaret har hensiktsmessig intern kontroll over avhending av materiell som bidrar til at sektoren oppnår sine målsetninger for området, herunder belyse rutiner, rolleforståelse og praksis for risikohåndtering knyttet til avhending av materiell.

På grunn av flere pågående forbedringsaktiviteter, blant annet nye prosedyrer for avhending i FLO/SAS, vil oppdraget ikke undersøke etterlevelse av disse. En slik etterlevelsesundersøkelse vil forutsette at prosedyrer og implementerte tiltak har vært i funksjon over noe tid. Dette ivaretas delvis i FSJ IRs revisjonsoppdrag nr. 5 2015⁵ og er hensyntatt i denne rapportens vedlegg 6, kolonne «Tiltak etter at revisjonsaktivitetene er avsluttet (ikke uttømmende)».

3.1 Problemstillinger

Revisjonsoppdraget skal svare på følgende: Avhending av materiell - hvor moden er internkontrollen som verktøy for måloppnåelse i Forsvaret og FD? Spørsmålet besvares gjennom å belyse fire problemstillinger som illustrert i figur 4.



⁵ Dette oppdraget ble levert 19. september 2015.

3.2 Definisjoner

Avhending av materiell / avhendingsprosessen

Avhending defineres i FDs retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren⁶ som salg, destruksjon eller vederlagsfri overføring (donasjon/gave) av materiell til personer/organisasjoner utenfor forsvarssektoren i både inn- og utland.

Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret definerer avhending av materiell som salg eller destruksjon. Vi legger definisjonen i FDs retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren til grunn.

Utrangering, sanering og kassasjon

Disse begrepene viser til avgjørelser om å ta materiell ut av bruk, og forskjellen ligger i begrunnelsen. I FDs retningslinjer for materiellforvaltning defineres utrangering som beslutning om at et materiellsystem skal gå ut av bruk fordi det ikke lenger er egnet til sitt opprinnelige formål, eller fordi behovet ikke lenger er til stede.

Sanering defineres som en planmessig nedtrapping/reduksjon av materiellbeholdninger pga. reduserte behov, mens kassasjon defineres som beslutning om at materiell som er nedslitt eller skadet og ikke lar seg reparere uten forholdsmessige store påkostninger, og skal tas ut av bruk.

I Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret omtales utfasing av materiell/-systemer som et samlebegrep som omfatter prosessene knyttet til utrangering, kassasjon, avhending og sanering.

Forsvarets avhending av fartøy

Flere steder i rapporten vises det til fartøysalgene som er omtalt i PwCs rapporter. Saken omtales i denne rapporten som «fartøysaken».

3.3 Forkortelser

Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet omtales som FD III. **Seksjon for styring av eiendoms- og materiellforvaltning** omtales som FD III-5. **Seksjon for investeringsstyring** omtales som FD III-4.

Avdeling for sikkerhetspolitikk i Forsvarsdepartementet omtales som FD II. **Seksjon for internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid** omtales som FD II-2. **Seksjon for transatlantisk og europeisk sikkerhetspolitikk** omtales som FD II-3.

Forsvarsstabens organisasjonsavdeling omtales som FST/Org

Salg- og avhendingsseksjonen var tidligere plassert i FLO Forsyning/Materiellstyringsavdelingen (FLO/F/MSA/SAS). I oktober 2014 ble seksjonen lagt direkte under FLO/Stab/Planavdelingen (FLO STAB/Planavd/SAS). Seksjonen omtales i rapporten som FLO/SAS.

DIF: Driftsenhet i Forsvaret

⁶ Oslo, 15.06.2012.

EBA: Eiendom, bygg og anlegg
BRA: Budsjett- og resultatansvarlig enhet

3.4 Avgrensninger

Nedenfor beskrives avgrensninger i oppdragets omfang, med utgangspunkt i oppdragets formål.

3.4.1 Avhendingsprosessen

I formålet vektlegges selve avhendingen, noe som i utgangspunktet innebærer at vi ikke skal se på prosessen(e) som leder frem til en avhendingsordre. Det er likevel slik at avhendingsprosessen starter på ulike tidspunkt med ulike handlinger for de forskjellige aktørene, også før avhendingsordre utstedes.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

Det er ikke en del av oppdragets omfang å vurdere prosessen som frigir materiell for avhending, eller å vurdere hvorvidt «riktig» materiell utrangeres/saneres/kasseres. Dette innebærer at FLOs vurderinger av hva som skal avhendes, i kraft av rollen som forvaltningsmyndighet for materiell, ikke inngår i oppdraget.

For FLOs del omfatter oppdraget avhendingsprosessen i FLO/SAS, fra mottak av avhendingsordre, samt FLOs oppfølging av seksjonen og den interne kontrollen over avhendingsprosessen. FLO har også håndtert avhending gjennom en egen enhet som midlertidig var satt opp for, og avgitt til FOH i forbindelse med termineringen av Afghanistanoppdraget.

Ut over overskuddsmateriell selger FLO også for eksempel drivstoff og ammunisjon blant annet i forbindelse med øvelser. Slike salg omfattes ikke av dette revisjonsoppdraget.

Forsvarsstaben (FST)

FST/Org/EBA- og materiellseksjonen er involvert i avhendingsprosessen fra mottak av anmodning om avhending av materiell fra FLO eller DIF. FST fremmer anbefalinger om, og mottar beslutninger om avhending av hele materiellsystemer fra Forsvarsdepartementet (FD). FSTs oppfølging av FLO/SAS vil belyses. FSTs mottak av fullmakt fra FD, og FSTs videre delegering og oppfølging av fullmakt til FLO/TTF vil belyses i case, se avsnitt 5.2.2.

Forsvarsdepartementet (FD)

For FDs del vil prosessen fra mottak av anmodning om donasjoner, direkte salg og salg til redusert pris av materiell belyses og vurderes. I tillegg vil revisjonen ta stilling til FDs overordnede styring av området avhending av materiell, herunder utforming av overordnede dokumenter. FDs delegering og oppfølging av fullmakt til FST i forbindelse med termineringen i Afghanistan belyses i case, se avsnitt 5.2.2.

Anskaffelse av auksjonstjenester

Dette er en sentral del av FLO/SAS' arbeid med avhending. Temaet er godt dekket i tidligere og pågående undersøkelser og vil ikke bli analysert i dette oppdraget.

3.4.2 Etterlevelse av rutiner og prosedyrer

For å ivareta avgrensning mot FSJ IRs oppdrag nr. 5 2015 vil dette oppdraget ikke vurdere etterlevelse av prosedyrer innført i forbindelse med forbedringsarbeidet etter PwCs «*Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy*». Selv om rapportens hovedfokus har vært på salg/eksport av fartøy, har likevel anbefalingene ført til forbedringsaktiviteter som gjelder avhending i et bredere perspektiv, for eksempel en prosedyrebeskrivelse som også ivaretar donasjon.

3.4.3 Gjennomgang av tidligere avhendingssaker

I brev av 09.01.2015 fra FD III⁷ er Forsvarssjefen gitt i oppdrag å «*gjennomgå pågående og avsluttede avhendingssaker fra og med 2002 og frem til 2015 for å kartlegge om regelverk og rutiner har vært etterlevd, saksbehandlingen har vært forsvarlig og belyse eventuelle uregelmessigheter i forbindelse med avhendingen av materiell*».

FD Led IRs revisjonsoppdrag innebærer ikke en total gjennomgang av tidligere saker for å avdekke ytterligere uregelmessigheter eller misligheter. Det er FD Led IRs oppfatning at dette er godt dekket i PwC og FD Led IRs tidligere rapporter, samt i oppdrag gitt til FSJ i brev av 09.01.2015.

Det gjøres likevel case-gjennomganger i dette oppdraget, se avsnitt 5.2.2. Hensikten med gjennomgangen er først og fremst å belyse den interne kontrollen gjennom dokumentasjon og intervjudata knyttet til to nyere avhendingssaker.

3.4.4 Materiellregnskapet i SAP

Denne revisjonen innebærer ikke en revisjon av materiellregnskapet. FD Led IR har likevel gjort noen begrensede analyser i materiellregnskapet, se avsnitt 5.2.3. Formålet med disse har hovedsakelig vært å få oversikt over omfanget av avhendingssaker, samt å få en forståelse av prosedyrer for avgangsføring av materiell som avhendes.

3.5 Internrevisjonen i "treforsvarslinjemodellen"

Internrevisjonen baserer seg på prinsippene i den såkalte treforsvarslinjemodellen som grunnlag for bekreftelsesarbeidet. Sammenhengen mellom kontrollfunksjonene i en organisasjon kan illustreres som forsvarslinjer som vist i figur 5 nedenfor.

⁷ 2014/00703-33



Figur 5 – Organiseringen av de samlede kontrollfunksjonene illustrert som tre forsvarslinjer⁸

Formålet med en samordning mellom de ulike aktørene er å sikre en hensiktsmessig faglig koordinering, for dermed å kunne bygge på hverandres arbeid og sikre en hensiktsmessig bruk av knappe ressurser.

Riksrevisjonen er, som forsvarssektorens eksterne revisor, er en type fjerdelinjekontroll i denne modellen. Riksrevisjonen planlegger for tiden en bekreftelsesrevisjon av avhending av materiell, og det gjennomføres et koordineringsmøte ultimo august 2015.

Forsvarssjefens internrevisjon (FSJ IR) er Forsvarets 3. linjekontroll. FD Led IR benytter seg av dens arbeid som kildegrunnlag hvor det er hensiktsmessig. FSJ IR starter i 3. kvartal 2015 opp oppdrag nr. 5/2015 som er en bekreftelse av hvorvidt Forsvaret har implementert tiltakene fra PwCs «*Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy*». En medarbeider fra FSJ IR har vært observatør i flere av revisjonsintervjuene i dette oppdraget, og det ble i juni 2015 gjennomført et koordineringsmøte.

Eksempler på Forsvarets 2.linje er **FLO/Stab** og **FST/Org. FLO/SAS** er i dette oppdragets sammenheng 1.linjen.

I oppdragsutførelsen inngår en dokumentanalyse hvor en vesentlig del utgjør dokumenter og informasjon fra 1. og 2. forsvarslinje. Det er også gjennomført intervjuer med representanter fra 1. og 2. forsvarslinje.

⁸ Norges interne revisorers forening (NIRF), 2013a.

3.6 Særskilt om mislighetsrisiko

I henhold til «Etiske regler og standarder for profesjonell utøvelse av internrevisjon»⁹, må internrevisjonen *vurdere muligheten for at misligheter kan forekomme og hvordan organisasjonen håndterer risiko for misligheter*¹⁰.

Fartøysaken og de påfølgende undersøkelsene har synliggjort at det er mislighetsrisiko knyttet til salg/eksport av overskuddsmateriell. Risikoen er iboende, og de avdekkede manglene i Forsvarets rutiner for å gjennomføre avhendinger har ikke bidratt til å håndtere denne risikoen på en tilfredsstillende måte. Dette oppdraget vil ha fokus på hvorvidt det kan være tilsvarende mangler i den interne kontrollen når det gjelder andre avhendingsmetoder, samt i den interne kontrollen som helhet – gitt ovennevnte avgrensninger. Det understrekes at dette oppdraget ikke er å anse som en mislighetsrevisjon.

3.7 Særskilt om behandling av personopplysninger

Med personopplysninger legges her til grunn informasjon som omfattes av personopplysningsloven, §§ 8 og 9. Gjennom revisjonsintervjuene vil det bli innhentet informasjon om intervjuobjektets navn og stilling. Innhenting er hjemlet i lovens § 8 d) og e), og personopplysningene vil bli håndtert i tråd med lov om behandling av personopplysninger. Oppdraget innebærer ikke innhenting av sensitive personopplysninger, jf. §2, punkt 8.

⁹ Norges interne revisorers forening (NIRF), desember 2012

¹⁰ Implementeringsstandard 2120.A2 (Bekreftelsesoppdrag)

4 Revisjonskriterier

Revisjonsoppdragets formål og problemstillinger belyses med utgangspunkt i definerte revisjonskriterier. Kilder til revisjonskriterier kan være: lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak, administrative retningslinjer, mål og føringer, veiledere, andre myndigheters praksis, anerkjent teori, samt reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig og effektivt).

Revisjonskriteriene for dette oppdraget er hovedsakelig hentet fra Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten¹¹, samt CoCo-rammeverket¹² og forsvarssektorens egne bestemmelser for området materiellforvaltning. Videre er DFØs veileder i intern kontroll sentral.

De spesifikke revisjonskriteriene er fremstilt i vedlegg 2.

5 Metode

5.1 Overordnet modell

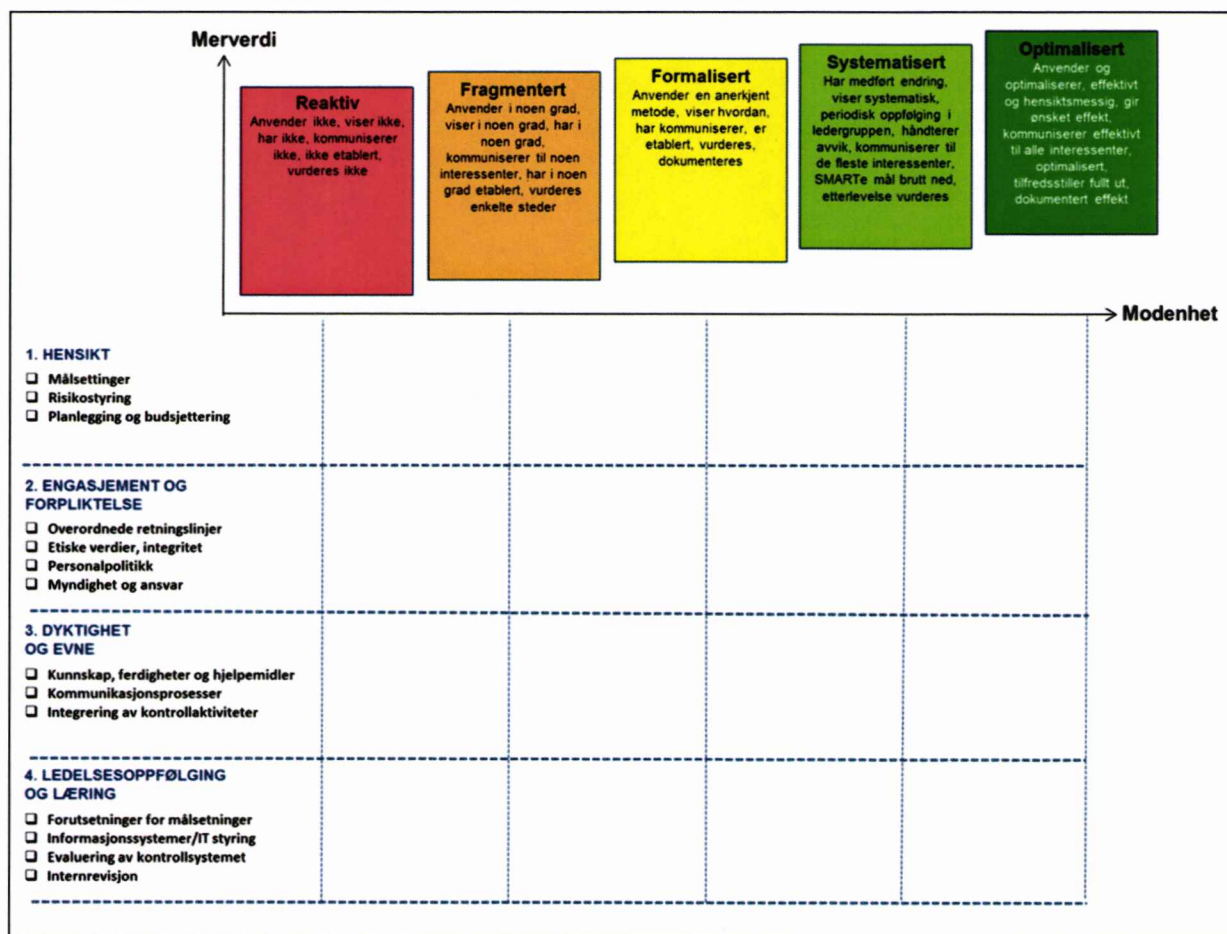
Modell for vurdering av modenhet

Internrevisjonens årsrapporter skal inkludere overordnede uttalelser om kvaliteten på sektorens og etatenes styring og kontroll. Uttalelsene skal bidra til måloppnåelse gjennom å gi innsikt i nåsituasjonen og skape grunnlag for forbedring. Metodikken som legges til grunn for uttalelsene, tar form av en modenhetsmodell for styring og kontroll. Tilsvarende kan det for det enkelte revisjonsoppdrag legges til grunn en modenhetsmodell som metode for å belyse prosjektets formål og problemstillinger med tanke på kvaliteten på styring og kontroll.

Modenhetsmodellen fremstår som godt egnet til å belyse intern kontroll helhetlig innen et fagområde og er derfor valgt som overordnet modell for oppdraget. Både FD og Forsvarets rolle vil belyses i alle kategoriene i modenhetsmodellen.

¹¹ Finansdepartementet, 18.09.2013.

¹² «Forvaltning, styring og kontroll – CoCo-rapporten», Norges Interne Revisorers Forening 1997.



Figur 6 - Modell for modenhet på styring og kontroll

5.2 Metoder og kilder for informasjonsinnsamling

5.2.1 Dokumentanalyse

Det er gjennomført en analyse av styrende dokumenter, retningslinjer og instruksjoner som er relevante for fagområdet avhengig av materiell. Videre er det innhentet annen relevant dokumentasjon fra intervjuobjekter samt i FDs Doculive. FD Led IR har ikke tilgang til Forsvarets Doculive, så for dokumentasjon fra Forsvarets side har Internrevisjonen vært avhengig av hjelp fra kontaktpersoner i FLO og FST. Mye av den gjennomgåtte dokumentasjonen relaterer seg til case-studier.

5.2.2 Case-studier

Case-studiene er benyttet for å belyse praksis for intern kontroll i nyere avhendingssaker, herunder fremskaffe informasjon om eventuelle kontrollsvakheter. FD Led IR har prioritert caser hvor FDs rolle særskilt kan belyses, i tråd med oppdragets formål. Casene gir også innblikk i samhandlingen mellom Forsvaret og FD. Casene er valgt ut basert på en kombinasjon av uttrekk fra Forsvarets materiellregnskap, oversikter fra fagavdelingen i FD samt innspill fra intervjuobjekter. Utvalgsmetodikken har ikke lagt opp til at casene skal være et representativt utvalg.

Case	Beskrivelse	Vedlegg
1. Avhending av materiell under termineringen av Afghanistan-operasjonen (2012-2015)	Forsvarssektoren har nylig lagt bak seg etterkrigstidens største avhendingsoperasjon etter mer enn 10 års innsats i Afghanistan. Dette har gitt forsvarssektoren en unik mulighet til å dra lærdom av en operasjon i en slik størrelsesorden. Caset illustrerer at muligheten ikke har blitt tilstrekkelig utnyttet.	7
2. (F) Donasjon av stridsrasjoner til Ukraina (sommeren 2014)	FD og Forsvaret gjennomførte sommeren 2014 en donasjon av stridsrasjoner til Ukraina. Caset illustrerer problemer knyttet til roller og ansvar både i FD og Forsvaret. FD III er ansvarlig fagavdeling når det gjelder avhending av materiell. Det fremgår imidlertid at grensesnittet mellom FD II og FD III ikke er formelt klargjort på fagområdet avhending og eksport av materiell. I Forsvaret ble seksjonen i FLO som er ansvarlig for avhending først involvert svært sent i prosessen. Donasjonen ble gjennomført uten at det ble vurdert hvorvidt det var behov for å søke om eksporttillatelse.	8

Tabell 2 – Case

5.2.3 Regnskaps- og økonomianalyser

FD Led IR har gjort uttrekk fra Forsvarets regnskapssystem SAP. Formålet med uttrekkene var primært å få en oversikt over populasjonen av avhendingssaker for utvelgelse av case, hovedsakelig donasjonssaker. Det ble ikke ansett som tilstrekkelig å innhente en oversikt over donasjoner fra FD, da dette kun ville gi oversikt over saker som var håndtert i henhold til regelverket (fremsendt FD for avgjørelse, se avsnitt 9.1.1.3). Det ble raskt tydelig at det er flere måter å avgangsføre materiell på, det ble derfor gjort uttrekk etter flere ulike metoder for å forsøke å identifisere donasjonssaker. Se avsnitt 10.1.4.1 for en nærmere beskrivelse. Det er i tillegg innhentet informasjon om pågående og avsluttede donasjonssaker fra intervjuobjekter i FLO/SAS og FD.

I forbindelse med case-gjennomgangen av TTF i vedlegg 7 er det også gjort uttrekk av TTFs føringer på kap. 1792, samt uttrekk som videre viser hvordan disse er håndtert i materiellregnskapet.

5.2.4 Intervju

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra FLO/SAS, FLO/Stab/Planavdelingen, FLO/TTF, FST/Org/EBA- og materiellseksjonen, FST/O, FD II avdeling for sikkerhetspolitikk og FD III avdeling for økonomi og styring. Alle intervjureferater som er lagt til grunn for rapporten er verifiserte av intervjuobjektene.

Intervjuobjektene er omtalt med sine stillingstitler. Dersom ikke annet er angitt er det nåværende innehavere av stillingene som er omtalt.

6 Oppdragsteam

Oppdragsteamet i FD Led IR har bestått av:

Silje Evjen Hansen – oppdragsleder

Arne Martin Torgersen – oppdragsmedarbeider

Frank Alvern / Linda Lillestøl – sjef FD Led IR og kvalitetssikrer.

Andre i FD Led IR har bidratt med innspill og kvalitetssikring.

7 Ferdigstilling av sluttrapport

Utkast til rapport ble sendt reviderte enheter for uttalelse 26.08.2015, og FD Led IR har mottatt uttalelser fra alle reviderte parter. I tillegg har enkelte innspill blitt behandlet i møter.

Innspillene er innarbeidet i rapporten i den grad FD Led IR har funnet grunnlag for det. Der det foreligger uenighet er dette synliggjort i rapporten.

Gjennom hoveddelen av arbeidet med denne revisjonen var det så vidt FD Led IR kjente til uavklart hvordan avhendingsområdet skulle innrettes organisatorisk for fremtiden. Parallelt med slutføringen av rapporten har det blitt klart at fagområdet flyttes til etaten Forsvarsmateriell, som opprettes 1. januar 2016. Anbefalingene som er presentert fortløpende i rapporten reflekterer ikke den kommende organiseringen. I rapportens vedlegg 6, som er en oppsummering av funn og anbefalinger, er dette imidlertid forsøkt ivaretatt ved å synliggjøre hvem anbefalingene retter seg mot.

Sluttrapporten er overlevert departementsråden 23.11.2015. Departementsråden vil vurdere hvordan rapportens funn og anbefalinger skal følges opp av FD. Sluttrapporten er således fremlagt av FD Led IR, men ikke behandlet av FD.

Revisjonen er gjennomført i henhold til standard prosess for bekreftelsesoppdrag, herunder dialog og verifisering underveis i arbeidet samt foreleggelse for uttalelse før ferdigstilling. FD har anført at de likevel vil ta forbehold om mulige feil i rapporten. Etter at revisjonsaktivitetene ble ferdigstilt, har FD Led IR fått opplyst at flere tiltak allerede er iverksatt. Flere av disse er for helhetens skyld omtalt, men det presiseres at tiltakene ikke er reviderte.

Del II – Analyse – Faktabeskrivelser, vurderinger og anbefalinger

8 Delproblemstilling 1 – Er avhending av materiell tilstrekkelig strategisk styrt?

8.1 Faktabeskrivelse

8.1.1 Innledning

DFØ skriver følgende om mål i sin «Veileder i internkontroll»¹³:

Gode risikovurderinger forutsetter at ledelsen har oversikt over hvilke mål og krav som stilles til virksomheten. Mål og krav fremkommer blant annet i overordnede styringsdokumenter (...) Virksomheten må også forholde seg til krav som gis gjennom lover og regler, forskrifter og internt fastsatte policyer og prosedyrer.

I DFØs Veiledning for dokumentasjon av etablert internkontroll¹⁴ heter det at styrende dokumenter vil bidra til å tydeliggjøre roller og ansvar, gjennom å beskrive *hvem* som har ansvaret for *hva*, og *hvordan* oppgaver skal utføres innenfor virksomhetskritiske og risikoutsatte områder. Å skille *hvem* som har ansvaret for *hva*, fra *hvordan* oppgaver skal utføres i forskjellige dokumenttyper og nivåer, er hensiktsmessig for å tydeliggjøre gjennomføringsansvaret.

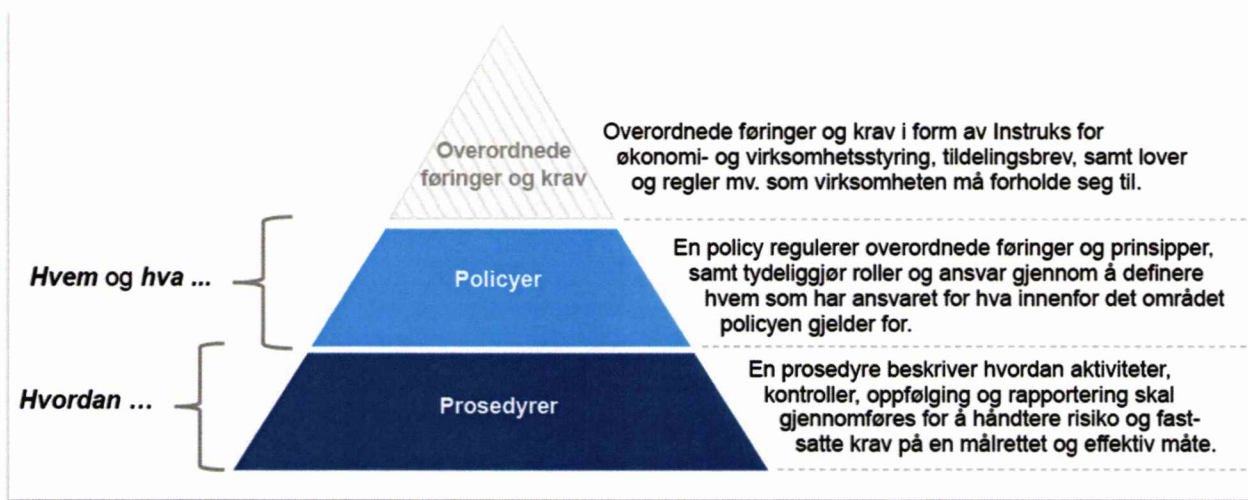
Det øverste nivået i dokumenthierarkiet i figur 7 under omtales av DFØ som overordnede føringer og krav¹⁵. Figuren viser at det må være en sammenheng mellom forutsetninger, mål og krav gitt av eksempelvis overordnet departementet, og fastsatte policyer og prosedyrer i virksomheten. For at det skal være tydelig *hva* virksomheten står for, må verdigrunnlaget og overordnede føringer og prinsipper være definert og dokumentert. Videre må *myndighet, roller og ansvar* knyttet til virksomhetskritiske og risikoutsatte områder og prosesser, være dokumentert. Dette er dokumenter som er plassert i det midterste nivået av dokumenthierarkiet. De to øverste nivåene behandles i denne problemstillingen. Temamessig hører det midterste nivået inn under problemstilling 2, men da disse dokumentene også inneholder en del føringer som er viktige for forståelsen av sektorens strategier og mål for avhending av materiell, gjøres deler av gjennomgangen av disse dokumentene i denne problemstillingen. Beskrevet ansvar og myndighet i disse dokumentene behandles i neste problemstilling.

Ledelsen må videre påse at overordnede føringer og prinsipper i tilstrekkelig grad er operasjonalisert til konkrete prosesser, aktiviteter og kontroller og dokumentere en standard for *hvordan* oppgaveutførelsen knyttet til disse skal være. Dette er det nederste nivået i dokumenthierarkiet og behandles i problemstilling 3 under temaet standardisering av prosesser.

¹³ Direktoratet for økonomistyring, april 2013a.

¹⁴ Veiledning – dokumentasjon av etablert intern kontroll, DFØ, 2013b.

¹⁵ DFØs veileder er rettet mot etatene. FD Led IRs plassering av de styrende dokumentene i de ulike nivåene er basert på et sektorperspektiv, inkludert departementet, og vil derfor avvike noe fra DFØs inndeling for etatsnivået.



Figur 7 - Dokumentasjon på etablert internkontroll¹⁶

Den strategiske styringen av avhending av materiell skal sørge for at handlingene bidrar til at hensikten oppnås. En vanlig definisjon på strategi og strategidokument innen akademia¹⁷ er følgende: en strategi beskriver både hvor man vil på lang sikt og hvordan man kommer dit. Et strategidokument viser kjernevirksomheten, verdigrunnlag, visjon, utfordringer og strategiske mål.

8.1.2 Målbilde, strategier og føringer i styrende dokumenter for avhending av materiell

Under gir vi en oversikt over styrende dokumenter for området avhending av materiell. Formålet med gjennomgangen er å fremskaffe en oversikt over hvilke dokumenter som inngår i de to øverste nivåene i dokumenthierarkiet, samt gjennomgå hvilke føringer, strategier og mål for området som angis i disse dokumentene. FD Led IR har plassert dokumentene inn på de respektive nivåene ut fra at revisjonen er innrettet i et sektorperspektiv.

8.1.2.1 Nivå 1 – overordnede krav og føringer

Det øverste nivået i dokumenthierarkiet består ifølge DFØ av forutsetninger, mål og krav gitt av eksempelvis overordnet departement. Det øverste nivået i dokumenthierarkiet påvirker hvordan policyer og prosedyrer må utformes av virksomheten, og vi gir derfor her en kortfattet oversikt over hvilke forutsetninger, mål og krav som anses som førende for utformingen av den interne kontrollen over avhending av materiell.

*Instruks for utrangering av statseiendom (Normalinstruksen)*¹⁸

Normalinstruksen regulerer avhending av all materiell og EBA i staten. Her heter det blant annet følgende i kap. IV. Avhendingsmåter:

¹⁶ «Veiledning, dokumentasjon av etablert internkontroll», Direktoratet for økonomistyring, 2013. DFØ har følgende fotnote til begrepene i figuren: Med policyer og prosedyrer menes her virksomhetens interne styrende dokumenter som beskriver henholdsvis overordnede prinsipper og føringer, herunder tydeliggjøring av myndighet, roller og ansvar (policy), og hvordan oppgaver skal gjennomføres (prosedyrer). Begrepet policy i dette dokumentet, og i Veileder i internkontroll, tilsvarer det som i Økonomiregelverket omtales som virksomhetens instruks og rutine.

¹⁷ UiT, NTNU.

¹⁸ FOR-1978-03-17-9

§ 7. Før det treffes beslutning om avhending, må det være vurdert om den påregnelige inntekt vil dekke avhendingskostnadene. Dersom det antas at avhendingskostnadene vil bli høyere, må materiellet tilintetgjøres eller bringes bort på den måte som er minst kostnadskrevende for staten.

§ 8. Normalt skal avhending skje ved salg. (...)

Avhendingen kan foretas som gave når:

- a) Det er besluttet av etatsjefen og det dreier seg om gjenstander av mindre verdi.
- b) Samtykke er gitt av fagdepartementet, eventuelt av Finansdepartementet, når det dreier seg om mer betydelige verdier.

Finansdepartementet avgjør om saken må legges frem for Stortinget.

§ 9. Salg skal foretas på den måte som gir størst økonomisk utbytte.

Lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. (eksportkontrollloven), og forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester.

Eksportkontrollregelverket utgjør en sentral rammebetingelse for Forsvarets salg/donasjon og eksport av materiell til utlandet.

Det viktigste i dette oppdragets kontekst er forskriften § 4 om *Lisensplikt etter varelistene*. Varer og teknologi oppført på liste I og II (vedlegg til forskriften) krever lisens fra Utenriksdepartementet. Lisensplikten knyttet til liste I gjelder også for materiell som har vært særlig konstruert eller modifisert for militært formål, uavhengig av nåværende tilstand («En gang militært, alltid militært¹⁹»). Videre er § 7 *Lisensplikt for øvrige varer, teknologi og tjenester* («catch all») også svært sentral. Her fremgår det blant annet at i tillegg til liste I og II, er eksport av følgende varer, teknologi og tjenester lisenspliktige:

- a) Enhver vare, teknologi og tjenesteytelse der eksportøren er kjent med eller har grunn til å forstå at varen, teknologien eller tjenesten er eller kan være ment, helt eller delvis, for bruk i forbindelse med utvikling, produksjon, håndtering, drift, vedlikehold, lagring, deteksjon, identifikasjon eller spredning av kjemiske, biologiske eller kjernefysiske våpen eller andre kjernefysiske sprengелеlementer. Tilsvarende regler gjelder for eksport av enhver vare, teknologi eller tjeneste som kan benyttes til utvikling, produksjon, vedlikehold eller lagring av missiler som kan levere slike våpen,
- b) Enhver vare, teknologi eller tjeneste til militær bruk til områder som er underlagt våpenembargo vedtatt av FNs sikkerhetsråd med hjemmel i FN-paktens kapittel VII eller andre tiltaksregimer Norge har sluttet seg til,
- c) Enhver vare, teknologi og tjeneste til militær bruk til områder hvor det er krig, krig truer eller til land hvor det er borgerkrig,
- d) Enhver vare, teknologi og tjeneste som direkte kan tjene til å utvikle en stats militære evne på en måte som ikke er forenlig med vesentlige norske sikkerhets- og forsvarsinteresser.

¹⁹ Innført ved forskriftsendring 09.09.2014.

Sanksjoner og tiltak

Som det fremgår av *Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester* § 7 b), er det områder underlagt embargo med hjemmel i FN-paktens kapittel VII, samt andre tiltaksregimer som påvirker hvilke stater man kan eksportere materiell til. En oversikt over slike sanksjons- og tiltaksregimer finnes på UD's hjemmeside²⁰.

Sluttbrukerkrav

Norge er bundet av for eksempel av de amerikanske ITAR-bestemmelsene²¹ og andre opprinnelseslands krav om godkjenning av sluttbruker/-bruk av materiell.

Etiske retningslinjer for statstjenesten²²

I retningslinjenes forord heter det følgende:

Etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for at innbyggerne skal ha tillit til statstjenesten. Målet med disse generelle etiske retningslinjene er at alle stats-ansatte skal være bevisste på dette. De etiske retningslinjene skal være av overordnet karakter, og er ikke detaljerte regler. De er ment å være generelle rettesnorer som igjen krever refleksjon av den enkelte ansatte.

Retningslinjene har sitt utspring i allmenngyldige etiske verdier og normer, som for eksempel rettferdighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet, sannferdighet og at man skal behandle andre slik man selv ønsker å bli behandlet.

8.1.2.2 Nivå 2 – policyer / instruks

DFØ skriver i sin veiledning i dokumentasjon av intern kontroll at *myndighet, roller og ansvar* knyttet til virksomhetskritiske og risikoutsatte områder og prosesser må være dokumentert og beskriver det midterste nivået i dokumenthierarkiet på følgende måte: *Policyer er dokumenter som beskriver overordnede føringer og prinsipper og herunder krav, samt tydeliggjør roller, myndighet og ansvar gjennom å definere hvem som har ansvaret for hva innenfor det området policyen gjelder for. En policy bør være relativt kort (1-5 sider). Policydokumentene må være godt forankret hos virksomhetsledelsen, da policyen regulerer områder, funksjoner og/eller prosesser som er av betydning for oppfyllelse av virksomhetens samfunnsoppdrag.*

Følgende dokumenter anses å inngå i nivå 2 i dokumenthierarkiet for avhending av materiell:

IVB/LTP²³

I IVBs vedlegg A²⁴ fremgår Forsvarets strategiske målilde. Mål I2 (effektivisere virksomheten) berører avhending av materiell gjennom tiltak I-2-3 «materiellavhending». Det er ikke angitt noe måltall for tiltaket, men i formål/hensikt og beskrivelse heter det følgende om tiltaket:

²⁰ www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner-og-tiltak/id2008477/

²¹ International Traffic in Arms Regulations.

²² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 26.04.2012.

²³ «Et forsvar for vår tid» - Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden for 2013-2016.

²⁴ IVB/LTP 2013-2016 Vedlegg A – Mål-, resultat- og risikostyring Forsvaret, versjon 11.0 17. april 2015.

Forsvaret skal, basert på en rullerende avhendingsplan, avhende hovedmateriell og materiellsystemer samt systemunderstøttelser som ikke skal være med i fremtidig struktur. Status avhendingsplan skal rapporteres i RKR 3.

For å kunne frigjøre ressurser, både personell, penger og EBA, er det viktig at materiell som ikke lenger skal være med i den fremtidige strukturen utrangeres og avhendes. Dette skal foregå i et totaløkonomisk perspektiv til beste for staten.

Status på tiltaket vurderes primært ift. fremdrift på gjeldende avhendingsplan. I tillegg bør avhendingsplanens omfang ift. Forsvarets potensial for avhending tillegges vekt i statusvurderingen basert på faglig skjønn.

Samme mål har tilhørende styringsparameter I-2-3 «utrangering», og det fremgår her at Forsvaret skal utrangere 365 000 kvm EBA innen 2018. Flere intervjuobjekter har påpekt sammenhengen mellom avhending av materiell og utrangeringsmålet.

I Perspektivplan materiell²⁵ som er vedlagt iverksettingsbrevet fra FD, legges en del føringer for avhending av overskuddsmateriell:

Avhending skal gjennomføres i henhold til FDs retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, og innebærer at Forsvarets valg eller anbefaling av avhendingsmetode i hvert enkelt tilfelle skal være forankret i et totaløkonomisk perspektiv. Avhending av Forsvarets materielloverskudd forventes å fortsatt bidra til å frigjøre store lagerarealer og vil innebære vesentlige ressursbesparelser både innen EBA- og materiellforvaltning. For å unngå at materiell blir lagret over lang tid uten å bli avhendet ved salg, skal det kontinuerlig vurderes alternative avhendingsmetoder, selv om disse ikke vil gi forventet inntekt på kort sikt. Vurdering av alle driftskostnader skal vektlegges i denne vurderingen.

Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren²⁶

I avsnitt 7.5 omtales avhending:

Med avhending menes salg, destruksjon eller vederlagsfri overføring (donasjon/gave) av materiell til personer/organisasjoner utenfor forsvarssektoren, både i inn- og utland. Følgende føringer legges til grunn:

- *Materiell skal avhendes på den mest totaløkonomiske måte for forsvarssektoren. Etatene skal ved valg av avhendingsmetode vurdere dette i et bredere perspektiv enn det rent monetære*
- *Ved bruk av salg som metode skal det foretas på den måten som gir størst økonomisk utbytte*
- *Avhending til allierte skal vurderes*
- *All avhending av forsvarssektorens materiell skal dokumenteres*
- *Avhending av materiell skal utføres av den etaten som har anskaffet materiellet*
- *Før materiell avhendes skal det vurderes omfordelt innenfor forsvarssektoren*
- *For å utnytte restverdien, og derved å oppnå en så høyest mulig salgsverdi, skal materiell/materiellsystemer avhendes ved salg så snart som mulig etter at materiellet er besluttet utrangert*

²⁵ Avsnitt 5.2 i vedlegg D – Materiell, Perspektivplan materiell 2015-2023, versjon 8.0 25. juni 2015.

²⁶ Oslo 15.06.2012.

- *Mulige kjøpere av materiell skal gjennom salgsprosessen opplyses om materiellets tekniske og operative tilstand*
- *Der hvor det er relevant kan forsvarsindustrien inkluderes i prosessen mot mulige interessenter. Hensikten med dette vil være å øke materiellets verdi gjennom oppgradering ved for eksempel å innføre ny teknologi, eller ved å tilføre nye produkter, slik at salgsmulighetene forbedres*
- *Etatssjefen kan beslutte vederlagsfri overføring/donasjon når det dreier seg om materiell av mindre verdi. Donasjon av materiell av betydelig verdi skal besluttet av FD*
- *Departementet kan ifm. reduksjon eller terminering av styrkebidrag delegere myndigheten til å overføre vederlagsfritt eller donere materiell. Omfanget og hvem myndigheten delegeres til avklares mellom etatene og FD i hvert enkelt tilfelle, jf. pkt. 2.3.3.*

Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret (sjef FLO)²⁷

Avhending omtales i avsnitt 7.7.1 som salg og destruksjon, og det heter videre:

Avhending av materiell skal være totaløkonomisk fordelaktig for staten. Herunder skal det legges vekt på avhendingsinntekter, avhendingskostnader, lagerkostnader, alternativ bruk, fokus på kjernevirksomhet, omstillingsmål og omdømme.

Materiell avhendes på den måte som er mest mulig kostnadseffektivt, avhengig av hva som utgjør lavest nettokostnad for Forsvaret.

(...) Avhending av materiell under eller etter internasjonale operasjoner, som ikke skal tilbakeføres til forsvarssektoren, skal følge samme prinsipper og retningslinjer for avhending som for øvrig.

Prosedyrer for salg er også omtalt i dokumentets avsnitt 7.7.3:

Materiell som skal selges, utbys på den måte til den tid og på det sted som antas å ville gi det beste økonomiske resultat. Ved utlysning av salg må fortegnelse over materiell som skal selges settes opp slik at en kan få de største salgsmessige fordeler. (...) Sjef FLO Forsyning må blant annet vurdere den administrative belastning og antatt inntekt ved de to former for salg, og den form velges som antas å medføre de største fordeler for Forsvaret totalt sett²⁸.

FDs retningslinjer for materiellforvaltning angir at Forsvarssjefen (FSJ) utgir Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret (BMF), og at disse gjelder for alle etater underlagt FD. BMFs virkeområde angis imidlertid å være «*all materiellforvaltning i Forsvaret*».

Forsvarssjefens virksomhetsplan (FSJ VP) 2015-18²⁹

Vedlegg D, Materiell og Standardisering omtaler avhending i flere avsnitt:

FLO velger avhendingsmetode i hvert enkelt tilfelle. Dette skal være totaløkonomisk best for Staten. Avhending av Forsvarets materiell bidrar til avhendingsinntekter og frigjør lagerarealer. Samlet oppnås besparelse både innen EBA og innen materiellforvaltning, herunder en forsvarlig forvaltning av Forsvarets eiendeler. For å redusere muligheten for at overskuddsmateriell lagres over lang tid,

²⁷ Oslo, 09.09.2011, i kraft fra 01.10.2011

²⁸ FLOs fullmakter i forbindelse med avhending av materiell er trukket tilbake, se avsnitt 9.1.1.5.

²⁹ Brev til alle DIF-er datert 15.01.2015, DL 2014002803-148.

skal FLO vurdere alternative avhendingsmetoder fortløpende, selv om disse ikke gir forventede inntekter. Redusering av driftskostnader skal ha betydelig vekt i denne vurderingen³⁰.

Virksomhetsplanens vedlegg D har også tatt inn et krav om revisjonsklausuler i kontrakter:

FLO skal innføre revisjonsklausuler i kontrakter med private og statseide selskaper som innebærer levering og betaling over flere år. Klausulen skal omfatte innsyn i alle opplysninger, dokumenter mv. som Forsvaret ved FLO mener er av betydning i forbindelse med salget. Kjøper av materiellet skal gi tilgang til relevant personell, det solgte materiellet, lokaler mv. når det er nødvendig for at FLO skal kunne gjennomføre sin revisjon.

FLO skal ha rett til å foreta uanmeldte stikkprøvekontroller. Slike kontroller kan innebære kontroll av materiellets bruk, samt om dette er i henhold til inngått avtale og etter gjeldende nasjonalt og internasjonalt regelverk. Kjøperen skal vederlagsfritt yte rimelig assistanse ved krav om innsyn i forbindelse med revisjon og stikkprøvekontroll. Innsynsretten er begrenset til tre år etter at betaling for materiellet er godskrevet FLOs konto.

Om donasjon heter det i avsnitt 12.2.3: *Beslutninger om donasjon av materiell er beslutninger tatt på politisk nivå og som godkjennes av FD. Donasjon er svært ressurskrevende og vil tidvis gå på bekostning av annen prioritert virksomhet. Det skal derfor utvises varsomhet med hensyn til å antyde muligheten for donasjon av overskuddsmateriell.*

I undervedlegg til vedlegg D gis konkrete avhendingsoppdrag med tidsfrister. Her fremgår blant annet at feltvogner, missiler og launchere skal avhendes i 2015, i tillegg til en plan for tømning av lagre.

Sjef FLO VP 2015-18³¹

Virksomhetsplanens vedlegg A gir oppdrag til avdelingene, blant annet et oppdrag til FLO/Stab om avhending av et fartøy innen 31.12.2016.

Handlingsplan holdninger, etikk og ledelse (HEL)³²

I handlingsplanens innledning angis hovedmålet å være følgende:

Alle medarbeidere i forsvarssektoren skal løse sine oppgaver på en slik måte at det bidrar til at tilliten i våre omgivelser, både ute og hjemme, opprettholdes.

Videre heter det at: *Alle ledere og medarbeidere skal ha tilstrekkelig kunnskap om de lover, regler og retningslinjer som er nødvendig å kjenne til for å ta riktige avgjørelser. Dette gjelder for eksempel etiske grunnregler for forsvarssektoren, etiske retningslinjer for næringslivskontakt og lov om offentlige anskaffelser. Ledere skal legge til rette for at holdninger, etikk og ledelse blir integrert i eksisterende fora for opplæring og videreutvikling slik som avdelingsseminarer, interne kurs og lignende. E-læringsprogrammet om holdninger, etikk og ledelse skal tas i bruk. Etikk skal være et sentralt tema i all militær utdanning og dette skal komme tydelig til uttrykk på alle utdanningsnivåer.*

³⁰ Avsnitt 12.2 «Avhending»

³¹ Oslo, 19. desember 2014

³² «Holdninger, etikk og ledelse. Revidert handlingsplan for forsvarssektoren for perioden 2009-2012».

Etiske grunnregler for forsvarssektoren³³

De etiske grunnreglene er:

Omdømme og troverdighet, Åpenhet, Ytringsfrihet, Lojalitet, Habilitet, Ledelse og ansvar.

Grunnreglene fastslår blant annet at alle ansatte plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en etisk forsvarlig måte slik at det bidrar positivt til forsvarssektorens omdømme og troverdighet i samfunnet.

Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren³⁴

Hensikten med retningslinjene angis å være å presisere og konkretisere på en praktisk måte hvilken atferd som aksepteres og forventes av alle medarbeidere i forsvarssektoren når det gjelder næringslivskontakt. Videre oppgis at det er ønskelig å klargjøre hvilken atferd som ikke aksepteres, og hvilke konsekvenser som brudd på gjeldende arbeidsnorm vil kunne innebære.

8.1.2.3 Nivå 3 - prosedyrer

Det nederste nivået i dokumenthierarkiet omtales under problemstilling 3, avsnitt 10.1.1.

8.1.3 Forankring og oppfatning av målbilde, strategier og føringer

Som vi har sett i avsnittene over gir de styrende dokumentene flere mål, strategier og føringer for arbeidet med avhending av materiell. Gjennom revisjonsintervjuer har FD Led IR undersøkt hvordan mål, strategier og føringer er forankret i organisasjonen, og om det oppfattes målkonflikter som vanskelig lar seg håndtere.

8.1.3.1 FLO/SAS

Både FLO/SAS og FLO/Stab/Planavdelingen oppfatter strategien for avhending av materiell til å følge av føringene i normalinstruksen, i tillegg til et overordnet mål om få tømt lagrene slik at EBA kan avhendes. Det er fastsatt et internt krav i FLO om reduksjon av lagerverdier ved destruksjon og salg – FLO/SAS skal sørge for at det tas ut verdier fra lagrene som tilsvarer innkjøpspris på 2 mrd. Reduksjon av materiell lå, ifølge FLO/Stab/Planavdelingen omtrent på dette nivået i 2014. Ut over disse er det ikke utarbeidet egne mål for avhending av materiell. Begge oppfatter at føringene tidligere gikk ut på «å få mest mulig solgt så fort som mulig». Nå forholder man seg til IVB og FSJ VP – hvor man i undervedlegg til vedlegg D finner rullerende avhendingsplan, samt oppdrag til hver enkelt DIF.

Ut over målbildet i IVB/LTP har FLO/SAS et inntektskrav på 22,5 mill. kr i 2015 som er fastsatt av FLO Stab. Inntektskravet er satt for å dekke 24-25 årsverk i FLO Forsyning samt husleien for Hovemoen leir. Ingen av opplever at FLO/SAS har urealistiske mål eller at det oppstår målkonflikter, og man oppfatter heller ikke noe press på at det skal jobbes raskere, i motsetning til tidligere.

FLO/SAS opplyser at har formulert følgende oppdrag til : Forestå løpende avhending av alle mottatte oppdrag innenfor gjeldende regelverk. Dette er ikke formalisert

³³ Mars 2007.

³⁴ Mai 2011.

p.t., men er tatt inn som forsøk i nytt system i FIF³⁵ for oppfølging av medarbeidere fra januar 2015. FLO/Stab/Planavdelingen bekrefter at det er et mål for seksjonen at regelverket blir fulgt.

i FLO/SAS opplever at strategien for avhending av materiell i forsvarssektoren varierer med de ulike aktørene. Slik ser det har FLO økonomisk interesse av å få mest mulig igjen for materiellet ved salg, da FLO/SAS' overskudd blir delt mellom FLO Investering og FLO forsyning. FST er etter mening opptatt av å frigjøre lagerplass for å kunne utrangere og si opp EBA, mens oppfatter FD til å være opptatt av omdømme, og ikke nødvendigvis like fokusert på det økonomiske aspektet ved avhending. mener alle strategiene satt opp mot hverandre har potensielle konflikter og nevner som eksempel at FLO/SAS kan ønske å vente et halvt år med å selge fordi man ser at dette kan være med på å øke salgsverdien, mens FST vil avhende materiellet så fort som mulig for å frigjøre lagerplass. refererer videre til at man finner konkrete mål for avhending av materiell i normalinstruksen, men peker på at oppfatter at det er uoverensstemmelser mellom denne og andre styrende dokumenter med tanke på hvem avhending skal være totaløkonomisk mest fordelaktig for. understreker at det som er mest fordelaktig for staten ikke nødvendigvis er det mest fordelaktige for Forsvaret eller forsvarssektoren og nevner salg av våpen til politiet som et eksempel på dette, da det økonomisk mest fordelaktige for staten ville vært at disse ble donert. Den økonomisk mest fordelaktige løsningen for Forsvaret var salg, i tråd med FDs retningslinjer for materiellforvaltning.

kjenner ikke til at FLO/SAS måles eller rapporterer på noen målkrav knyttet direkte til avhending, men at FLO følger FLO/SAS opp på inntektskravet, samt at seksjonen rapporterer til sjef FLO og FST om hvilket materiell som avhendes. Videre følger FST opp hvor mye EBA som frigjøres, og kjenner tilfeller hvor det er så stort press på å frigjøre lagerareal at materiell blir flyttet ut før man har funnet en kjøper, eller før avgjørelse om avhendingsmetode i det hele tatt er fattet. Dette mener bidrar til at salgsverdien faller, eller gjør materiellet usalgbart.

8.1.3.2 FST/Org

i FST/Org oppfatter strategien for avhending av materiell til å være at man skal avhende mest mulig gammelt materiell når det er bestemt å erstatte dette med nytt. understreker at det er godt beskrevet i styrende dokumenter at det er totaløkonomisk mest fordelaktig løsning som skal velges. Angående mål for avhendingsarbeidet henviser også i FST til utfasingsplanen i vedlegg D til FSJ virksomhetsplan. Der settes tidsfrister for FLO, og disse følges opp månedlig på møtene mellom FST, FLO og FD. Lagertømming er også et krav i det samme vedlegget. peker på at dette henger nøye sammen med kravet om utrangering av EBA og gjelder for alle DIF-ene. mener det ikke oppleves målkonflikter knyttet til krav om lagertømming sett opp mot at avhending skal skje på den totaløkonomisk mest fordelaktige måten, og har tillit til at FLO vil vurdere den beste avhendingsmåten både økonomisk og praktisk.

8.1.3.3 FD

³⁶ i FD III mener strategien for avhending av materiell er så enkel som at Forsvaret skal kvitte seg med det materiellet Forsvaret ikke lenger har bruk for, og at avhending skal gjøres på en totalt sett økonomisk mest lønnsom måte for staten.

³⁵ Felles integrert forvaltningssystem. HRM-modulen ble implementert i 2014.

³⁶ Intervjuobjektet var innehaver av stillingen frem til .

Angående politiske føringer for direktesalg og donasjoner, forteller [REDACTED] at føringene legges basert på en totalvurdering, disse finner man for eksempel i politisk ledelses påtegninger på fremsendte beslutningsnotater. Et eksempel er direktesalg av CV-90 skrog til Estland som blant annet ble begrunnet med at Estland ligger eksponert til geografisk, er en liten nasjon med begrensede økonomiske midler samt at Norge har en tett relasjon til de baltiske landene. Videre kan det være rent humanitære årsaker til at man velger å gjennomføre avhending som direktesalg. Det skal imidlertid alltid gjøres en vurdering av materiellet og hvem kjøperen er. De samme vurderingene legges til grunn dersom det dreier seg om donasjoner.

[REDACTED] i FD III-5 oppfatter strategien til å være å raskest mulig avhende materiellet for størst mulig verdi. [REDACTED] understreker at dette ikke nødvendigvis vil være i monetær verdi, noe som fremkommer av FDs retningslinjer for materiellforvaltning. [REDACTED] mener det videre er en forutsetning at avhendingen skal følge alle lover og bestemmelser, samt ta hensyn til hva som er i Forsvarets, departementets og statens interesse.

Om politiske føringer for direktesalg og donasjoner, forteller [REDACTED] at det kan komme et politisk ønske om å bistå enkelte land, ofte basert på anmodninger fra disse landene til materielldirektøren. I slike tilfeller kan FD sette prisen lavere enn det man kan forvente å få ved salg i åpent marked. Verdien av dette «tapet» ved redusert salgpris, veies opp mot «investeringen» i et godt forhold til en nær alliert. [REDACTED] forteller at dette kan typisk gjelde for eksempel Danmark eller et av de baltiske land, men at det skjer meget sjelden.

Når det gjelder mål og målstyring knyttet til materiell opplyser [REDACTED] at det strategiske tiltaket i IVB ikke er et fastsatt/tallfestet måleparameter, men at en av faktorene som skjønnsmessig vurderes er tiden det tar fra materiellsystemer er utrangert til det er solgt/avhendet. Videre er styringsparameteren *antall kvadratmeter utrangert (EBA)* avhengig av at materiell avhendes. [REDACTED] forteller at FD i samråd med FST har vurdert om det kan settes ytterligere måltall, men at man vurderer dette som vanskelig. Det har for eksempel blitt vurdert om man kunne sette «artikkelmengde» som parameter, men man mente at dette ville kunne gi incentiver til å bare avhende materiell i store antall, noe som ikke nødvendigvis gir mest inntekt eller flest kvadratmeter spart.

[REDACTED] mener det er liten grad av målkonflikter knyttet til avhending av materiell, da man ikke har satt konkrete måltall for området. Et slikt måltall mener [REDACTED] ville kunne komme i konflikt med kravet om å maksimere inntekter, for eksempel dersom det tar tid å finne en kjøper til materiellet. [REDACTED] peker på at det likevel er stort press på å frigi EBA, noe som innebærer at materiell i flere tilfeller flyttes ut av lagre som skal utrangeres, og dermed blir stående utendørs og taper seg i verdi eller i verste fall mister salgsverdien helt.

Aktørene i, og organiseringen av arbeidet med avhending av materiell, er beskrevet i avsnitt 9.1.2. Her fremgår at hovedansvaret for materiellforvaltning ligger hos FD III, men at det likevel er et grensesnitt mot FD II som har FDs politikk i eksportkontrollsaker i sin portefølje. FD Led IR har derfor også gjennomført intervjuer i FD II, og [REDACTED] her har oppgitt at de sjelden er med å håndtere avhendingssaker. Politiske ønsker om å styrke samarbeid med allierte og partnerland, vise politisk handlekraft i vanskelige situasjoner og sikkerhetspolitiske hensyn ble oppgitt til å være de viktigste driverne for FD IIs involvering i eksportkontrollsaker.

8.1.4 Risikovurderinger

8.1.4.1 IVB/RKR

Se avsnitt 8.1.2.2 om IVB/LTP for målene knyttet til avhending det skal rapporteres på i RKR.

██████ i FD III-5 forteller om det strategiske tiltaket som gjelder materiellavhending at det gjøres skjønnsmessige vurderinger gjennom året av hvordan FLO ligger an sett opp mot utarbeidet avhendingsplan, og at FLO også rapporterer hvordan de ligger an i arbeidet med avhending av materiell utover dette.

Tiltak I-2-3 materiellavhending er i Forsvarets RKR 3 2014³⁷ vurdert til gul (status «mindre tilfredsstillende»)³⁸, og FD har sluttet seg til denne vurderingen³⁹. ██████ FD III-5 forteller at bakgrunnen for vurderingen er at Forsvaret ikke har greid å avhende materiell i den takten som forventes, noe som påvirker muligheten til å avhende EBA (lagre). ██████ viser til en befaring Utrangeringsgruppe eiendommer, bygg og anlegg (URG EBA) gjorde i 2011 for å identifisere lagre som kunne utrangeres. Befaringen avdekket en rekke materielltyper tilhørende systemer som var utrangerte flere år tilbake. Styringsparameter I-2-3 (Utrangering kvm) er likevel rapportert til lys grønn (status «tilfredsstillende»)⁴⁰ i RKR 3 2014. I RKR 1 2015⁴¹ er fargesettingen på denne styringsparameteren nedjustert til gul, men forsinkelser i materiellavhending er ikke nevnt under beskrivelse av status, avvik, risiko eller tiltak.

I tillegg til styringsparameteren og det strategiske tiltaket rapporteres det på *materiellkontroll* som er et ESM-tiltak⁴² i både RKR-3 2014 og RKR-1 2015. I begge rapportene vises det til status på styringsparameter I-1-1 *materiellkontroll*, som er vurdert til lys grønn i begge.

Det er også rapportert på implementeringen av tiltakene fra PwCs rapport i RKR-1 2015⁴³:

Forsvarssjefen skal i RKR nr. 1, 2 og 3 for 2015 rapportere særskilt for iverksatte tiltak knyttet til Forsvarets oppfølging av de svakheter som påpekes i rapporten fra PricewaterhouseCoopers (PwC) av 31. oktober 2014 vedrørende gjennomgang av salg av fartøy. Rapporteringen skal også inkludere den effekten tiltakene har gitt. Ved behov skal ad hoc-rapportering foretas utenfor disse rapporteringstidspunktene, jf. FDs IVB LTP 2013-2016, pkt. 10.3.8.

Status: Alle tiltak er iverksatt.

Avvik: Det er ikke spesielle avvik.

Risiko: Liten risiko for at tiltakene ikke blir fulgt.

³⁷ Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 3 for 2014, 2014/000798-223.

³⁸ Forklaring av fargesetting, IVB vedlegg A «Mål- resultat- og risikostyring i Forsvaret, PET nr. 15 v 9.0»

³⁹ Powerpoint-presentasjon «FDs vurdering av FÅR og RKR, Etatsstyringsmøte Forsvaret 20. mars 2015».

⁴⁰ Forklaring av fargesetting, IVB vedlegg A «Mål- resultat- og risikostyring i Forsvaret, PET nr. 15 v 9.0»

⁴¹ Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 1 for 2015, 2015/001190-092.

⁴² FD ber FSJ bekrefte at Forsvaret har materiellkontroll og at alt regnskapspliktig materiell er regnskapsført, med frist for telling 31. desember 2014 og frist for registrering 28. februar 2015.

⁴³ Avsnitt 7.6.2, Oppdrag 2. Oppdatert rapportering er fremsendt i forkant av ESM med Forsvaret vedrørende RKR 1, 2015/01722-3. Her skriver Forsvaret at det er for tidlig å vurdere effekten av tiltakene.

***Tiltak:** Effekten av tiltakene er en bedre tilpasset organisasjon for å håndtere og følge opp avhendingssaker, samt at oppmerksomheten på riktig utførelse i avhendingssakene er meget høy. Prosessbeskrivelsene er forbedret, og kommunikasjonen mellom etatene FD, Forsvaret og UD er meget god. Jevnlige møter skal hindre at tiltakene ikke blir etterfulgt.*

Se avsnitt 10.2.1. for FD Led IRs vurdering av dette.

8.1.4.2 Andre risikovurderinger

På spørsmål om hvorvidt det er gjort en reell risiko- og vesentlighetsvurdering av hvordan den interne kontrollen over avhending av materiell er utformet, svarer [REDACTED] i FD III at utformingen bygger på FDs retningslinjer for materiellforvaltning. Man forutsetter at føringene som er gitt er tilstrekkelig tydelige og at det er kompetent personell som er satt til å ivareta disse gjennom håndteringen av konkrete saker. FDs utgangspunkt er ifølge [REDACTED] en forutsetning om at tildelte fullmakter vil bli ivaretatt i tråd med intensjoner og retningslinjer. [REDACTED] understreker at man likevel må ha kontrollmekanismer for å avdekke tilfeller hvor denne typen ledelse ikke fungerer, for eksempel på grunn av manglende kompetanse, mangler i prosedyrer eller «utro tjenere». [REDACTED] peker på at etter fartøysaken har prosedyrene for materiellforvaltning og -avhending blitt skjerpet. Videre har FD, som ledd i oppfølgingen av denne saken, bedt FSJ om å gå gjennom alle avhendinger siden 2002⁴⁴. Resultatet av dette arbeidet forventer man vil kunne gi ytterligere innsikt i områder hvor det er behov for tettere oppfølging eller justering av rutiner. Både [REDACTED] FD III og [REDACTED] FD III-5 peker på at det synes å være et misforhold mellom antall ressurser i sektoren tilgjengelig for forsvarlig forvaltning på henholdsvis anskaffelses- og avhendingsområdet, og mener gjennomgangen av Forsvarets avhending av fartøyer har vist at det er behov for en viss forskyvning i retning av mer kompetanse til avhending av materiell.

[REDACTED] FLO/SAS forteller at seksjonen ikke har formaliserte risikostyringsdokumenter. Det har heller ikke vært rutine for å risikovurdere kjøpere, men [REDACTED] forteller at dette gjøres nå i forbindelse med avhending av Herculesfly⁴⁵. Videre legges det for fremtiden opp til en forenklet due diligence⁴⁶ som skal legges ved søknad om tredjepartslisens (third party transfer - TPT) og sluttbrukererklæring som sendes UD. [REDACTED] opplyser at FLO/SAS vil få bistand fra juristene i FLO/F/DAA⁴⁷ til dette arbeidet. [REDACTED] FLO/SAS opplyser videre at seksjonen ikke har noen metodikk for oppfølging av risiko, ut over at materiell ikke leveres ut før FLO har mottatt betaling, noe [REDACTED] mener fungerer tilfredsstillende. FLO har i forbindelse med sin uttalelse til rapportutkastet lagt frem korrespondanse med FST som viser at FLO/SAS siden april 2015 har hatt fokus på vurdering av omdømmerisikoen ved salg på auksjoner samt salg til private aktører.

[REDACTED] FLO/Stab/Planavdelingen forteller at det gjennomføres risikovurderinger knyttet til den enkelte avhendingssak, avhengig av typen materiell. Da det ikke alltid har blitt utarbeidet en avhendingsplan, har disse vurderingene heller ikke alltid blitt dokumenterte. Ifølge [REDACTED] FLO/SAS vil avhendingsplan for fremtiden bli utarbeidet for avhendinger hvor verdien er anslått til kr. 100.000 eller mer. [REDACTED] FLO/Stab/Planavdelingen forteller videre at vurderingene kan være knyttet til materiellets tilstand og salgbarhet, og hvordan et eventuelt salg vil kunne påvirke Forsvarets omdømme. Avhending av

⁴⁴ 2014/00703-33.

⁴⁵ Intervju gjennomført 06.03.2015.

⁴⁶ Se avsnitt 9.1.1.1 om sjekklister fra FD.

⁴⁷ FLO Forsyning Driftsanskaffelser

kamuflasjenett er et godt eksempel på dette. Disse ble tidligere solgt, og det hendte at kjøper lot dem ligge igjen i naturen etter bruk. Da nettene kan spores tilbake til Forsvaret ble det vurdert å være en for stor omdømmemessig risiko å fortsette å selge dem, derfor avhendes nå kamuflasjenett utelukkende ved destruksjon. FLO har rammeavtaler med eksterne leverandører for destruksjon av materiell.

Videre vurderes hvorvidt materialet er lisenspliktig⁴⁸, da kan materiellet ofte kun selges til andre stater. Et unntak er Hercules-flyene, som FLO/Stab/Planavdelingen forteller at man vurderer å selge til et privat firma i USA. Videre gjøres vurderinger av prinsippet «en gang militært, alltid militært»⁴⁹. FLO/Stab/Planavdelingen mener det er vanskelig å ta høyde for alle regelverk og retningslinjer i prosedyrene, og at det derfor alltid er en skjønnsmessig vurdering hva som kan selges.

FLO/Stab/Planavdelingen uttaler videre at seksjonen hovedsakelig er en tilrettelegger, og at det viktigste for dem derfor er å sikre at all informasjon er tilgjengelig før et salg gjennomføres, slik at Forsvaret er kjent med hvilken risiko som eventuelt foreligger ved det enkelte salg. understreker at det alltid vil være en viss risiko for Forsvaret knyttet til sluttbruk og sluttbruker.

i FLO/SAS forteller om risikovurderinger at seksjonen har en del sjekkpunkter knyttet til nasjoner som mottakere, og at flere av disse utløser kontakt med UD. opplever at FLO/SAS har en god kommunikasjon med eksportkontrollseksjonen i UD, derfor foretar ikke FLO/SAS selv store risikovurderinger knyttet til salg til nasjoner. understreker likevel at man i FLO/SAS har god forståelse for og kjennskap til hvilke nasjoner det er uaktuelt å selge eller donere materiell til, og dersom man er i tvil kontaktes UD.

i FST/Org forteller at ut over å sjekke at nødvendig dokumentasjon er tilstede, og å gjøre en vurdering av FLOs anbefalinger, har ikke FST noen rolle i risikovurderinger i forbindelse med avhendingsprosessen. uttaler at FLO har en informasjonsplikt overfor UD og skal levere korrekt og relevant informasjon slik at UD kan ta en avgjørelse. stiller likevel spørsmål ved om dette fritar UD fra ansvaret for å gjøre egne vurderinger. Videre forteller at et utslag av fartøysaken er at det kommer til å bli mindre og mindre aktuelt å selge til sivile aktører, noe mener reduserer risikoen som har blitt avdekket.

8.2 Vurderinger

8.2.1 Målbilde, strategier og føringer i styrende dokumenter for avhending av materiell

Føringene i det øverste nivået av dokumenthierarkiet er:

- avhending skal gi høyest mulig økonomisk gevinst
- krav i eksportkontrollregelverket skal følges
- forpliktelser overfor opprinnelsesland skal overholdes

⁴⁸ Dersom materiellet inngår i liste 1 eller liste 2 i eksportkontrollforskriften, eller dekkes av «catch-all-paragrafene».

⁴⁹ Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester § 4: Eksport av varer og teknologi oppført på liste I og liste II som utgjør vedlegg til denne forskrift, krever lisens fra Utenriksdepartementet. Lisensplikten knyttet til liste I gjelder også for materiell som har vært særlig konstruert eller modifisert for militært formål, uavhengig av nåværende tilstand.

- strategiske mål i IVB/LTP knyttet til avhending av materiell og utrangering av EBA skal oppnås
- ratifiserte FN-avtaler krever at nasjonalt regelverk skal tilpasses avtalen

I dette avsnittet vil FD Led IR vurdere hvorvidt disse føringene er ivaretatt i sektorens egne styrende dokumenter på nivå 2 i dokumenthierarkiet og hvorvidt føringene er konsistente.

Innledningsvis påpekes at det er noe ulike definisjoner på avhending i de ulike dokumentene: FDs retningslinjer for materiellforvaltning definerer avhending som salg, destruksjon eller vederlagsfri overføring (donasjon/gave) av materiell til personer/organisasjoner utenfor forsvarssektoren, både i inn- og utland, mens Forsvarets (Sjef FLO) bestemmelser for materiellforvaltning (BMF) omtaler avhending som salg og destruksjon. Vi legger til grunn at retningslinjenes definisjon har forrang, da FD er utgiver.

Videre er det inkonsistens i beskrivelse av BMFs virkeområde: I FDs retningslinjer for materiellforvaltning heter det at Forsvarssjefen (FSJ) utgir *Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret (BMF)*, og at disse gjelder for alle etater underlagt FD. Dette er imidlertid ikke nevnt i bestemmelsene, hvor det heter i avsnitt 1.2 «Virkeområde» at *Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret (BMF) gjelder for all materiellforvaltning i Forsvaret, inkludert lånt, leid eller leaset materiell*. FD III opplyser i sitt tilsvarende rapportutkastet at BMF vil måtte revideres når ny materielletat blir etablert fra 1. januar 2016, og at FDs reviderte retningslinjer for materiellforvaltning trer i kraft på samme tidspunkt.

Det er også et misforhold mellom de styrende dokumentene på flere nivåer angående hvem avhending skal være totaløkonomisk mest fordelaktig for.

Normalinstruksen har følgende formulering (...) *Dersom det antas at avhendingskostnaden vil bli høyere, må materiellet tilintetgjøres eller bringes bort på den måten som er minst kostnadskrevende for staten*. Og senere: *Salg skal foretas på den måte som gir størst økonomisk utbytte, uten at det her spesifiseres for hvem*. FD Led IR legger til grunn at normalinstruksens føringer er at avhending skal være totaløkonomisk mest fordelaktig for staten.

Dette er ivaretatt i IVB, vedlegg A, hvor det heter at (...) *Dette skal foregå i et totaløkonomisk perspektiv til beste for staten*. I FDs retningslinjer for materiellforvaltning, avsnitt 7.5, heter det imidlertid at *Materiell skal avhendes på den mest totaløkonomiske måte for forsvarssektoren*. BMF fastslår at *Avhending av materiell skal være totaløkonomisk fordelaktig for staten*, men har senere formuleringen: *Materiell avhendes på den måte som er mest mulig kostnadseffektivt, avhengig av hva som utgjør lavest nettokostnad for Forsvaret*. (...) *Sjef FLO Forsyning må blant annet vurdere den administrative belastning og antatt inntekt ved de to former for salg, og den form velges som antas å medføre de største fordeler for Forsvaret totalt sett*. FSJ VP 2015-18 vedlegg D har formuleringen *FLO velger avhendingsmetode i hvert enkelt tilfelle. Dette skal være totaløkonomisk best for Staten*⁵⁰.

FD Led IR mener at formuleringene i de ulike styrende dokumentene er egnet til å skape usikkerhet om hvilken aktør (staten, Forsvaret eller forsvarssektoren) som begrepet totaløkonomisk er ment å gjelde for. I intervjuer har disse uklarhetene blitt trukket frem, og det har blitt gitt eksempler på

⁵⁰ FD Led IRs understrekinger.

tilfeller hvor man mener det er konflikt mellom hva som er mest fordelaktig for staten og hva som er mest fordelaktig for Forsvaret og /eller forsvarssektoren.

1. FD Led IR anbefaler at begreper og føringer i de ulike dokumentene avstemmes med normalinstruksen og med hverandre.

Caset i vedlegg 7 viser at man ved avhending av materiell i forbindelse med termineringen i Afghanistan valgte delegering av svært vide fullmakter som strategi for å få gjennomført en effektiv terminering. Se avsnitt 9.2.2 for FD Led IRs vurdering av oppfølgingen av disse.

Ivaretagelse av krav til eksportlisens/sluttbrukererklæring⁵¹ og tredjepartslisens i styrende dokumenter på nivå 2

De styrende dokumentene på nivå 2, gjengitt i avsnitt 8.1.2.2, er sentrale for å overholde både eksportkontrollregelverket, internasjonale traktater/avtaler, og forpliktelser overfor opprinnelsesland (eks ITAR).

FDs retningslinjer for materiellforvaltning fastslår i avsnitt 3.5 at *Materiell skal ikke overføres til en potensiell mottaker før sluttbrukererklæring og/eller eksportlisens foreligger*. Sluttbrukererklæring og eksportlisens omtales i forbindelse med eksporttillatelse, og retningslinjene sier ikke noe om tredjepartslisens. Kravet om eksportlisens er godt gjenspeilet i andre styrende dokumenter. Videre er det tatt høyde for sjekk av sluttbruk/sluttbruker i FSJ VP som skriver om revisjonsklausuler og at FLO skal har rett til å foreta uanmeldte stikkprøvekontroller, blant annet av materiellets bruk og hvorvidt dette er i henhold til inngått avtale og etter gjeldende nasjonalt og internasjonalt regelverk.

Kravet om revisjonsklausuler antas å gjenspeile et ønske om å kunne forsikre seg om at bruk av materiellet er i henhold til opplysninger gitt fra kjøper i forbindelse med inngått kontrakt, og kravet gjenspeiler også de overordnede kravene til sluttbrukererklæring i forbindelse med søknad om eksportlisens. Man kan anta at dette også implisitt omfatter tredjepartslisenser. Det er likevel FD Led IRs oppfatning at krav til tredjepartslisenser ikke er tilstrekkelig dekket i de styrende dokumentene på nivå 2 i dokumenthierarkiet.

2. FD Led IR anbefaler at behovet for tredjepartslisens omtales i FDs retningslinjer for materiellforvaltning, og at tilsvarende tas inn i Forsvarets egne dokumenter på nivå 2.

FD III opplyser i sitt tilsvarende til rapportutkastet at FDs reviderte retningslinjer for materiellforvaltning vil bli implementert 1. januar 2016, og at tredjepartslisenser vil bli ivare tatt her. Videre opplyses at BMF også vil måtte revideres / oppheves når ny materielletat blir etablert og FDs reviderte retningslinjer for materiellforvaltning trer i kraft. Implementering av anbefalingen vil inngå i FDs ordinære oppfølging av denne revisjonsrapporten.

⁵¹ *Sluttbrukererklæring er dokumentasjon der mottaker erklærer at vedkommende er endelig bruker/mottaker av materiellet, opplyser hvor det skal installeres og brukes, samt at materiellet ikke skal videreselges uten etter norske myndigheters samtykke.*

8.2.2 Forankring av målbilde, strategier og føringer

De styrende dokumentene for avhending av materiell viser at hensikten ved å avhende materiell som ikke lenger skal inngå i strukturen er å oppnå økonomisk gunstige betingelser og frigjøre lagerplass slik at EBA kan avhendes. Hensikten skal oppnås gjennom en etisk forsvarlig saksbehandling og myndighetsutøvelse, i tillegg til at lovkrav og forpliktelser overfor opprinnelsesland skal overholdes.

Alle intervjuobjekter i FLO/SAS, FST/Org og FD III har gitt inntrykk av at føringene fra de styrende dokumentene er godt implementert i arbeidsprosessene. Det er ikke gitt uttrykk for stor grad av bekymringer for målkonflikter, selv om FD Led IR også har fått eksempler på konflikt mellom utrangeringsmålet for EBA og økonomisk gunstige betingelser ved avhending av materiell. FD Led IR har ikke prioritert å følge opp disse sakene, men mener de viser at det er ulike oppfatninger av om slike målkonflikter er håndtert på en hensiktsmessig måte, og at det ikke er tydeliggjort hvem som eventuelt skal gjøre avveininger dersom utrangeringsmålet oppfattes å komme i konflikt med føringer om å få en høyest mulig pris for materiell som skal avhendes.

3. FD Led IR anbefaler at det gjøres en vurdering av hvorvidt utrangeringsmålet for EBA legger uhensiktsmessige føringer for salgsprosessen i FLO/SAS, og av om det er behov for å definere hvem som skal avveie de ulike føringene opp mot hverandre i tilfeller hvor det oppstår konflikt.

FD II på sin side har ikke oppgitt at normalinstruksen eller sektorens styrende dokumenter er førende for deres arbeid. Regjeringserklæringen og føringer knyttet til bilaterale avtaler og NATO-samarbeidet er nevnt som eksempler på deres føringer. Se avsnitt 9.2.2. og anbefaling 12 for FD Led IRs vurderinger av FD IIs rolle i avhendingssaker.

8.2.3 Risikovurderinger

Det gjøres risikovurderinger av målene i IVB i RKR, og status på avhendingsplan skal også rapporteres her. Flere har nevnt sammenhengen mellom avhending av materiell (lagertømming) og muligheten for å nå utrangeringsmålet for EBA. Det er opplyst at Forsvaret har mye materiell på lager som man ikke har klart å avhende, og at dette er grunnen til at FLO/SAS til tider har blitt utsatt for press for å avhende materiell i et raskere tempo. Forsinkelser i materiellavhending er imidlertid ikke nevnt i SART-vurderingene av utrangeringsmålet, og det kan dermed ikke leses ut fra den formelle rapporteringen at avhending av materiell forsinkes utrangering av EBA.

Langt de fleste intervjuobjekter har fremhevet at det er et mål å gjennomføre avhendingsplanene i henhold til lover, regler og retningslinjer. Dette er ikke eksplisitt formalisert i verken FLO/SAS eller Forsvarets målbilde, men oppfattes som implisitt. FLO/SAS har riktignok inkludert dette i et mål har formulert for , men det følges ikke opp i formelle kanaler som intern rapportering eller medarbeidersamtaler. FD Led IR ser det som naturlig at det er fokus på etterlevelse av lover, regler og retningslinjer sett i lys av de avdekkede svakhetene knyttet til fartøysaken. For tiden ligger det en ekstra kvalitetssikring av regelverksetterlevelsen i at alle saker signeres av FST/Org, men som vi vil se i avsnitt 9.1.2.2 ser ikke FST det som sin oppgave å følge opp regelverksetterlevelse i FLO.

Ut over risikovurderinger som gjøres av FDs overordnede mål i RKR-rapporteringen har ikke FD Led IR fått informasjon som tilsier at det gjøres systematiske risikovurderinger med formell rapportering innen området avhending av materiell. Det er blant annet oppgitt at det alltid vil være risiko knyttet til sluttbruk og sluttbrukere, uten at det ser ut til at dette området har vært gjenstand for formaliserte risikovurderinger. Vurderinger er gjort ifølge FLO/Stab/Planavd, men har ikke alltid blitt dokumenterte i en avhendingsplan. Se for øvrig vurderinger i avsnitt 10.2.1 om avhendingsplanens rolle i den nye prosedyren. Etter at oppfølgingsarbeidet med fartøysaken ble igangsatt, har FLO imidlertid ført dialog med FST om håndtering av omdømmerisiko knyttet til salg til private og ved auksjoner.

Slik FD Led IR ser det, er det flere mål enn de som fremgår i IVB som bør risikovurderes. DFØ skriver i sin veileder i internkontroll om målenes betydning for gode risikovurderinger, og nevner lovkrav som eksempel på et område som bør operasjonaliseres for den enkelte virksomhet og risikovurderes som en del av ledelsens interne kontroll. Vurdering av etterlevelse av lover og regler er også et krav i DIVØ⁵², selv om avhendingsområdet ikke er spesifikt omtalt her. Det er uttalt i intervjuer at det er vanskelig å ta høyde for alle regelverk og retningslinjer i prosedyrene. I FLO/SAS' tilfelle, hvor har formulert målet «løs oppdraget innen rammene av regelverket», mener FD Led IR dette målet som et utgangspunkt bør formaliseres og gjøres gjenstand for risikovurderinger.

4. FD Led IR anbefaler at det gjennomføres systematiske risikovurderinger med formell rapportering av målet «regelverksetterlevelse innen avhending».

Avhending av materiell er et komplisert fagfelt med svært mange faktorer som kan påvirke utfallet, og manglende regelverksetterlevelse medfører for eksempel risiko for misligheter, omdømmetap knyttet til at materiell havner hos kjøpere vi ikke ønsker å handle med, eller manglende oppfyllelse av forpliktelser overfor opprinnelsesland. Risikovurderingen må derfor starte med en oversikt over de mest sentrale kravene som må oppfylles for å gjennomføre den enkelte avhending eller avhending generelt i tråd med regelverket. Deretter må det gjennomføres en analyse av hva som kan føre til sviktende regelverksetterlevelse – i forbindelse med den påpekte risikoen som er påpekt knyttet til sluttbruk/-bruker kan en faktor være kapasitet og kompetanse til å vurdere bakgrunnen til en potensiell kjøper. Mislighetsrisikoen er iboende høy i virksomheter som håndterer store summer og arbeider i nær kontakt med kunder og leverandører, og det bør derfor jevnlig gjennomføres analyser av mislighetsrisiko. Andre typer risiko er knyttet til inntektstap eller redusert måloppnåelse knyttet til for svake avveininger ved målkonflikter, for eksempel ved at overskuddsmateriell blir stående på lager. En risikovurdering vil være et godt hjelpemiddel for å utarbeide hensiktsmessige kontroller for implementering i en prosedyre. Det må videre gjøres en kost/nytte-vurdering av kontroller som skal implementeres, basert på en fastsatt risikoappetitt og -toleranse i virksomheten. FD III har i sitt tilsvarende rapportutkastet anført at sjekklisten knyttet til vurdering av kjøpere er basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering knyttet til avhending og eksport, og således kan ses på som ett av virkemidlene i en risikovurdering i Forsvaret.

⁵² Vedlegg D, avsnitt 3.3.3.

FD Led IR mener en reell risikovurdering eller evaluering av fagområdet avhending av materiell på et tidligere tidspunkt kunne avdekket kontrollsvakheter i systemet og gitt et mer proaktivt utgangspunkt for forbedringsarbeidet som nå pågår.

5. FD Led IR anbefaler at det gjennomføres periodiske risikovurderinger av fagområdet med særlig fokus på mislighets- og omdømmerisiko.

På spørsmål ble det erkjent at fagområdet avhending av materiell har hatt for lite fokus i FDs arbeid med å sikre forsvarlig forvaltning. Det er ikke gjort tilsvarende risiko- og vesentlighetsvurdering av fagområdet *avhending av materiell* som for *anskaffelser av materiell*, til tross for at disse to fagområdene har flere felles risikofaktorer som omdømmetap, misligheter, manglende regelverksetterlevelse og manglende sporbarhet. [redacted] i FD III har beskrevet intensjonsbasert ledelse som et utgangspunkt for den interne kontrollen. Dersom det skulle vise seg at dette likevel ikke er tilstrekkelig, har [redacted] i FD III oppgitt at man setter inn intensivt styring gjennom hyppigere statusmøter og liknende. FD Led IR mener at en slik reaktiv tilpasning er utilstrekkelig gitt de reelle forholdene på avhendingsområdet, som har vist seg å ha høy iverboende risiko. På *anskaffelsesområdet* er det allerede etablert gode, risikobaserte kontroller (fire øyne, rolledeling, styrket dokumentasjonskrav m.v.) som et verktøy for å hjelpe medarbeidere som opererer i et komplisert landskap til å gjøre jobben riktig første gang. Tilsvarende kan utvikles og implementeres på *avhendingsområdet*, og med en innretning som ikke svekker initiativ og motivasjon hos den enkelte medarbeider. FD III anfører i sin uttalelse til rapportutkast at man for tiden har intensivt styringsdialogen med Forsvaret, noe som bekrefter at FD har revurdert balansen mellom nødvendig tillit for å skape motivasjon kontra behovet for kontroll. FD Led IR ser dette som ett av flere iverksatte tiltak på avhendingsområdet i etterkant av fartøysaken.

6. FD Led IR anbefaler at balansen mellom nødvendig tillit for å skape motivasjon kontra behovet for kontroll tas med som en viktig del av risikohåndteringen og oppfølgingen av den interne kontrollen også ved ny organisatorisk innretning av avhendingsområdet.

Videre tolker FD Led IR uttalelsen om at FLO/SAS bare er en tilrettelegger, og skal fremskaffe informasjon slik at Forsvaret er klar over risikoen ved et salg, som en ansvarsfraskrivelse. Det understrekes at denne uttalelsen ble gitt før høringen i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, hvor det ble klargjort at det er Forsvarets ansvar å gjøre undersøkelser knyttet til potensielle kjøpere (se avsnitt 10.1.1.1). FD har senere oversendt FST en sjekkliste for salg til norske og utenlandske virksomheter, for implementering i FLO.

Forvaltningsloven §6 understreker at en offentlig tjenestemann er ugild når ... *andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til*. Videre heter det i Etske retningslinjer for statsforvaltningen at: *For å ivareta og styrke befolkningens tillit til statsforvaltningen, er det særlig viktig at de avgjørelsene som tas, ikke blir påvirket av hensyn som er saken uvedkommende*.

Når en seksjon har lagt ned mye arbeid over lengre tid med å finne frem til en kjøper, kan uavhengigheten settes under press eller blir undergravd. Det kan ta flere år å finne en egnet kjøper,

slik tilfellet var for F-5-flyene. Relasjonen til kunden vil da kunne preges av subjektive fremfor faglige vurderinger av kundens egnethet. Prosessen med dette salget har pågått fra 2002 til 2015. For tiden er uavhengighet formelt ivaretatt ved at fullmakten til å godkjenne avhending av materiell er løftet opp til FSJ, og utøves av FST/Org. I avsnitt 9.1.2.2 fremgår at FST/Org forutsetter at FLOs merkantile apparat følger de lover og regler som gjelder, både for anbud og eksport, og ikke har noen konkret oppfølging av FLO på om, eventuelt hvordan, de følger lover og regler. FD Led IR vurderte derfor i utgangspunktet at det synes som om det ikke er etablert en reell arbeidsdeling mellom å fremskaffe en kjøper og å vurdere godkjenning av kjøperen, og anbefalte en etablering av dette. I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten for FSJ ble det imidlertid opplyst at ledelsen i FST samt FSJ selv også kvalitetssikrer avhendingsprosessene, og arbeidsdeling synes derfor å være ivaretatt i nåværende organisering.

7. FD Led IR anbefaler at man, for å opprettholde nødvending uavhengighet og habilitet, sikrer en reell arbeidsdeling ved å legge vurdering/godkjenning av kjøper til en enhet utenfor den som jobber med å fremskaffe kjøperen, også i en ny organisatorisk innretting av avhendingsområdet.

Etablering av reell arbeidsdeling vil sørge for en større uavhengighet og habilitet i vurderinger av aktuelle kjøpere. FLO anførte i sitt tilsvarende svar til den opprinnelige anbefalingen at de ikke kan se at seksjonen ikke skulle ha samme uavhengighet som enheten som inngår rammeavtaler for Forsvaret. FD Led IR påpeker til dette at anskaffelsesområdet er underlagt et vesentlig mer omfattende og detaljert regelverk og kontrollregime enn avhendingsområdet. Som nevnt tidligere har disse to fagområdene flere felles risikofaktorer. I anskaffelsesområdet legges det opp til en rolle- og ansvarsdeling som ivaretar håndtering av identifisert risiko, noe som bare i begrenset grad er utviklet for avhendingsområdet.

8.3 Oppsummering og delkonklusjon – problemstilling 1

Den strategiske styringen av området avhending av materiell, sett i lys av oppdragets avgrensninger, tar utgangspunkt i strategiske mål i IVB/LTP, med tilhørende styringsparametere og tiltak, som følges opp gjennom RKR. Videre er mål, lovkrav og andre krav operasjonalisert til føringer som fremgår av de ulike dokumentene på nivå 2 i dokumenthierarkiet. Føringer og mål fremstår som godt forankret hos de fleste aktørene, og oppleves å hovedsakelig gi god retning for arbeidet. Det oppleves likevel enkelte målkonflikter, og det fremstår som uavklart hvordan disse skal håndteres og av hvem. Det er også noen tilfeller av misforhold mellom begreper i de ulike dokumentene, samt motstridende beskrivelser av dokumentenes virkeområde. Videre er det ikke entydige føringer for hvem avhending av materiell skal være totaløkonomisk mest fordelaktig for. Krav fra opprinnelsesland om tredjepartslisens er ikke tilstrekkelig dekket i nivå 2-dokumentene, mens krav til eksportlisens vurderes å være godt dekket.

FD III har i sitt innspill til rapportens utkast opplyst at flere av disse forholdene ivaretas i arbeidet med å revidere FDs retningslinjer for materiellforvaltning samt at BMF vil revideres når ny materiellstat blir etablert fra 1. januar 2016.

FD Led IR mener at risikostyringen på området avhending av materiell ikke har vært tilstrekkelig verken i Forsvaret eller FD, men fremstår som styrket etter gjennomførte forbedringstiltak. Det kan

likevel være behov for å formalisere målet «regelverksetterlevelse» samt gjennomføre risikovurderinger av dette målet. Internrevisjonen stiller også spørsmål ved om FLO/SAS har nødvendig uavhengighet til å vurdere risiko knyttet til potensielle kjøpere de selv har lagt ned mye arbeid i å klargjøre et salg til.

Internrevisjonen kan på denne bakgrunn bekrefte at strategisk styring på området er etablert og formalisert. Imidlertid dekkes ikke alle aspekter forsvarssektoren må ta hensyn til i arbeidet med avhending av materiell. Det er behov for en del presiseringer og oppdateringer, og det kan være behov for en styrket risikostyring.

9 Delproblemstilling 2 - Er ansvar, myndighet og etikk tydelig implementert i Forsvaret og FDs arbeidsprosesser?

9.1 Faktabeskrivelse

9.1.1 Myndighet og fullmakter slik det fremstår i styrende dokumenter

De styrende dokumentene på nivå 2 omtalt i problemstilling 1 regulerer også ansvar og myndighet for området avhending av materiell. Under gis en oversikt.

9.1.1.1 Generelt om myndighet knyttet til avhending

Normalinstruksen sier i § 6 at *den som har myndighet til å utrangere og kassere materiell⁵³ treffer som regel også beslutning om disponeringen av dette (tilintetgjøring, salg m.v.). (...)*

I §§ 2 og 3 heter det om henholdsvis utrangering og kassasjon at: *utrangering av materiell og fast eiendom besluttet av fagdepartementet eller styret for en forvaltningsbedrift. Myndigheten kan delegeres.*

Det er altså Departementet som i utgangspunktet har myndigheten til å beslutte disponering⁵⁴ av utrangert og kassert materiell.

I FDs retningslinjer for materiellforvaltning avsnitt 1.2 «Virkeområde» heter det: *(...) Retningslinjene fastsetter funksjons- og ansvarsfordelingen mellom departementet som eier og etatene som forvalter og bruker av materiellet.*

I kapittel 2, som beskriver oppgaver, ansvar og myndighet heter det *FD er øverste forvaltningsmyndighet og materielleier innenfor forsvarssektoren. (...) FD delegerer forvaltningsmyndigheten til etatssjefen, som utøver denne på vegne av FD. (...) Etatene har ansvaret for å implementere retningslinjene i egen organisasjon. Etatene kan utgi bestemmelser for materiellforvaltningen av etatens materiell dersom dette er formålstjenlig og i samsvar med overordnet regelverk. Etatssjefene er ansvarlige for at materiellet forvaltes i henhold til lover og regelverk.*

Videre listes opp saker som skal fremmes FD for avgjørelse:

- *saker som har politisk karakter (for eksempel medieomtale)*

⁵³ Disse fremgår i FDs retningslinjer for materiellforvaltning punkt 7 og Bestemmelser for materiellforvaltning punkt 7.2 og 7.4.

⁵⁴ Avhendingsmetode.

- saker vedrørende bevaring av materiell hvor dette har nasjonal verdi
- saker som krever korrespondanse med andre departementer eller med tilsvarende utenlandske myndigheter, med mindre FD har gitt tillatelse til direkte korrespondanse
- avhending av fellesfinansiert materiell
- direktesalg, salg til redusert pris eller vederlagsfri overføring (donasjon). Departementet kan ifm. reduksjon eller terminering av styrkebidrag delegere myndigheten til å overføre vederlagsfritt (donere) materiell. Omfanget og hvem myndigheten delegeres til avklares mellom etatene og FD i hvert enkelt tilfelle
- taps- og skadesaker der ingen kan erkjennes helt eller delvis erstatningsansvarlig, eller når beløpet overskrider 5 000 000 kroner etter fastsatt verdi eller gjenanskaffelsesverdi
- for taps- og skadesaker når erstatningskrav som fremmes overskrider 250 000 kroner
- utlån/utleie av sensitivt materiell utenfor forsvarssektoren
- utlån/utleie av materiell til land utenom NATO og EU
- saker vedrørende bytte av museale gjenstander mellom Forsvaret og sivile etater/institusjoner.

Videre delegering fra FSJ fremgår i instruks for sjef FLO⁵⁵, hvor FSJ delegerer fagmyndighet for logistikk til sjef FLO. I henhold til direktiv for logistikkvirksomheten i Forsvaret⁵⁶ innebærer logistikk blant annet *planlegging og utvikling, anskaffelse, lagring, distribusjon, vedlikehold, fordeling og avhending av materiell og forsyninger*. Direktivet fastslår også at avhending av materiell skal foretas av FLO⁵⁷, og i FSJ VP punkt 12.2 heter det: *FLO velger avhendingsmetode i hvert enkelt tilfelle*.

FLOs fullmakter knyttet til avhending ble trukket tilbake 20.11.2014, se avsnitt 9.1.1.5. Fremstillingen under er basert på de styrende dokumentene for sektoren, som gjaldt i sin helhet frem til fullmaktene ble trukket tilbake.

9.1.1.2 Fullmakt til salg

Som vist i avsnittet over fremgår det av FDs retningslinjer for materiellforvaltning at direktesalg, salg til redusert pris eller vederlagsfri overføring (donasjon) skal fremmes FD for avgjørelse.

Dette innebærer at fullmakten til å avgjøre at avhending skal gjennomføres ved salg som ikke følger prosedyrene i normalinstruksen ligger hos FD. Fullmakten til å avgjøre salg som avhendingsmetode, dersom det foretas på den måte som gir størst økonomisk utbytte – i henhold til normalinstruksens føring – lå hos sjef FLO frem til 20.11.2014, i forbindelse med fagmyndigheten som er delegert fra FSJ.

Avsnitt 7.7.6 i bestemmelser for materiellforvaltning fastslår at *Direktesalg skal kun benyttes unntaksvis. Følgende to vilkår må være tilstede;*

- 1) *Det er brakt på det rene at kun et mindre antall kjøpere er interessert*
- 2) *Alle interessenter er kjente og kan kontaktes direkte*

(...) Beslutning om direkte salg skal begrunnes i salgsprotokollen. (...) Direktesalg av materiell skal godkjennes av FD tjenestevei.

⁵⁵ «Instruks for sjef Forsvarets logistikkorganisasjon», utarbeidet av fagmyndighet Forsvarssjefen, 27.02.2012.

⁵⁶ Fastsettes til bruk i Forsvaret, Akershus festning 11. juni 2014.

⁵⁷ Avsnitt 3.4.5.

9.1.1.3 Fullmakt til donasjon

Normalinstruksen angir følgende i § 8:

Avhendingen kan foretas som gave når:

- a) Det er besluttet av etatssjefen og det dreier seg om gjenstander av mindre verdi*
- b) Samtykke er gitt av fagdepartementet, eventuelt av Finansdepartementet, når det dreier seg om mer betydelige verdier. Finansdepartementet avgjør om saken må legges frem for Stortinget.*

Ifølge [REDAKTERT] i FST/Org ble beløpsgrensen for «mindre verdi», som er grensen for hva etatssjefen kan donere, opprinnelig definert til 30 000 kroner i en tidligere utgave av FDs retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren. I gjeldende utgave av retningslinjene står det bare at etatsjefens fullmakt er begrenset til materiell av mindre verdi.

Normalinstruksen sier ikke noe eventuelle verdigrenser for når FIN skal samtykke til en donasjon, og [REDAKTERT] FD III og [REDAKTERT] FD III-5 kjenner ikke til at FD selv har definert noen grenseverdi for når saker skal legges frem for FIN. Se også vedlegg 7 om TTF.

FDs retningslinjer for materiellforvaltning og Bestemmelser for materiellforvaltning omtaler at donasjon av materiell av betydelig verdi skal henholdsvis besluttes og forhåndsgodkjennes av FD.

FD Led IR har for øvrig i intervjuer blitt fortalt at det ved flere anledninger er gitt bort plomberte våpen som overstiger den fastsatte grensen for gaver. Disse tilfellene har FD Led IR gjenfunnet i materiellregnskapet som donasjoner. Intervjuobjektene har understreket at dette skal være ryddet opp i. I denne sammenhengen har [REDAKTERT] fortalt at [REDAKTERT] opplever at når FLO/SAS nå er plassert i FLO Stab, har man fått mer tyngde til å si fra om, og stoppe, slike regelbrudd samt følge dem opp.

9.1.1.4 Eksport

Om eksport av materiell heter det i FDs retningslinjer for materiellforvaltning at *ved eksport av forsvarsmateriell skal ansvarlig etatssjef innhente eksporttillatelse (utførselslisens) fra Utenriksdepartementet (UD). Etatssjefen er bemyndiget til å innhente eksporttillatelse direkte fra UD og gi all nødvendig informasjon om materialet knyttet til eksporten. FD skal orienteres fortløpende. Materiell skal ikke overføres til en potensiell mottaker før sluttbrukererklæring og/eller eksportlisens foreligger (...).*

Avsnitt 7.7.2 i bestemmelser for materiellforvaltning omtaler at materiell skal plasseres i avhendingskategori sensitivt⁵⁸ eller annet materiell, og det heter i avsnitt 7.7.2.2 at FD skal godkjenne salg av annet materiell til land utenfor NATO.

I avsnitt 7.7.2.4 står det følgende om eksportlisens: *Dersom materiell under kategorien sensitivt og annet materiell skal eksporteres, må det på forhånd søkes godkjenninger fra Utenriksdepartementet (UD) jf. Veiledning ved søknad om utførsel. FD skal i tillegg godkjenne utførselen, søknad fremsendes tjenestevei.*

⁵⁸ Definert som «materiell som på grunn av sin egenart er gitt egne skjerpede retningslinjer og direktiver» i FDs retningslinjer for materiellforvaltning.

9.1.1.5 Inndragelse av fullmakt

I brev fra FD til FSJ datert 20.11.2014⁵⁹ presiserer FD at fullmaktene knyttet til avhending av materiell inntil videre skal tilligge forsvarssjefen og ikke delegeres videre. I brev fra FST til FLO/Stab datert 26.11.2014⁶⁰ heter det:

(...) Dette innebærer at alle avgjørelser angående avhending av materiell skal tas av FSJ. Saksbehandling og forberedelse av avhendingssaker gjennomføres som tidligere av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) som forswarets fagmyndighet for logistikk, men alle avgjørelser må godkjennes av FSJ. Godkjennelser som tidligere ble gjort av sjef FLO vedrørende avhending, må nå derfor gjøres av FSJ. Praktisk gjennomføring av denne endringen utarbeides skriftlig mellom FSJ og sjef FLO.

De inndratte fullmaktene gjenspeiles også i FSJ VP 2015-18 vedlegg D, hvor det fastslås at *anmodning om godkjenning av salg av materiell og utstyr fremmes FSJ*⁶¹.

FLO har i brev⁶² til FST redegjort for hvordan dette løses praktisk:

- Ved direkte salg – signerer FST kontrakt og eventuell eksportsøknad til Utenriksdepartementet. Dessuten godkjenner FST avhendingsplanen der salgsmetode er valgt.
- Ved salg på auksjon - FST godkjenner alt materiell som legges ut for salg på auksjon. FLO signerer på salgsmeldingene knyttet til kjøretøyer.
- Destruksjon – FST godkjenner avhendingsplan for destruksjoner som er over en viss størrelse og spesiell type. I praksis vil dette være destruksjon av materiell som er basert på oppdrag i FSJ VP. For mindre destruksjoner er det FLO som håndterer dette. Ved destruksjon benyttes Forsvarets rammeavtaler og det er FLO som gjennomfører det merkantile arbeidet og inngår avtaler om selve destruksjonen.
- Donasjon/Gave - Donasjon/Gave skal godkjennes av FD. Kontrakt og eventuell eksportsøknad til Utenriksdepartementet signeres av FST.

██████ FLO/Stab/Planavdelingen har opplyst i intervju at foreløpig kan ingen saksbehandlere i FLO/SAS signere beslutningsskriv eller andre sentrale dokumenter i avhendingssaker, alt fremsendes til sjef FLO/SAS. Dersom noe skal sendes ut av FLO signeres det av sjef FLO/Stab/Planavdelingen.

9.1.1.6 Fullmaktsmatrise i FLO/SAS

Det fremgår i PwCs første rapport at det ikke forelå noen fullmaktstruktur med tilhørende beslutningsmyndighet ved avhending innad i FLO⁶³. ████████ FLO/SAS har opplyst i intervju at ████████, før fartøysaken ble rullet opp, hadde under utarbeidelse en fullmaktstruktur i forbindelse med salg i seksjonen. Denne ble ifølge ████████ fremsendt til ████████ FLO/Materiellstyringsavdelingen for vurdering, men ble aldri innført fordi seksjonen ble flyttet og fullmaktene ble inndratt.

⁵⁹ FDs Doculive 2014/00703-20.

⁶⁰ Forsvarets Doculive 2014/046321-001.

⁶¹ Avsnitt 12.2.2 «Salg av materiell og utstyr».

⁶² Forsvarets Doculive 2014/046321-003.

⁶³ «Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy», PwC, 31. oktober 2014, s.33.

9.1.1.7 Fullmakter oppsummert

Avhendings- metode:	Salg til høyeste bud (eller på annen måte i hht normalinstruksen)		Direkte salg eller salg til redusert pris	Eksport av sensitivt eller annet materiell	Donasjon		Destruksjon	
	Før nov. 2014	Etter nov. 2014			«Mindre verdi»	«Større verdi»	Før nov. 2014	Etter nov. 2014
Virksomhet:								
FD			X	X ⁶⁴		X		
FSJ v. FST/Org		X			X			X ⁶⁵
SJ FLO	X						X	

Tabell 3 – Fullmakter oppsummert

9.1.2 Organisering, aktører og roller

Under gis en oversikt over hvilke aktører som er involverte i avhendingsprosessen etter avhendingsordre⁶⁶, samt hvilken rolle de innehar og hvilke oppgaver de utfører.

Innledningsvis understrekes at det er salg- og avhendingsseksjonen i FLO som er gjenstand for revisjon. FLO/SAS mener det er tydelige roller i arbeidet med avhending, men forteller at man likevel jevnlig opplever at andre i FLO iverksetter destruksjon eller på annen måte kvitter seg med materiell uten at FLO/SAS er orientert. Dette mener er problematisk, da det kan dreie seg om materiell som krever sluttbrukererklæring, eller av andre grunner krever FLO/SAS' fagkompetanse for å avhendes i tråd med regelverket. forteller videre at FLO/SAS ikke har mulighet til å holde oversikt over alt materiell som skal avhendes i DIFene, og det har hendt at har fått tips om uregelmessigheter. I slike tilfeller varsles det gjennom linjen.

Caset beskrevet i vedlegg 8 viser at også andre avdelinger i FLO har håndtert avhendingsprosesser, hvor FLO/SAS ble involvert i saken på et sent tidspunkt.

9.1.2.1 Om FLO/SASs rolle

FLO/Stab/Planavdelingen forteller at etter mottak av avhendingsordre fordeles denne av sjef FLO/SAS til en saksbehandler i seksjonen. Det skal lages en avhendingsplan der man vurderer avhendingsmetode, eventuelt salgsprosedyre⁶⁷, risiko, og om det er behov for å kjøpe tjenester i forbindelse med avhendingen. forteller at tidligere har det ikke alltid blitt utarbeidet avhendingsplan og at det vil fortsatt ikke bli gjort for mindre salg. FLO/SAS har opplyst i intervju at det skal lages avhendingsplan dersom materiellet er verdsatt til kr 100.000 NOK eller mer. Når avhendingsplanen er utarbeidet og godkjent, iverksetter man avhendingen ved én av følgende metoder:

9.1.2.1.1 Salg

FLO/SAS forteller at dersom det besluttes at materiellet skal avhendes ved salg igangsettes prosessen med å finne en kjøper. Dersom materiellet ikke skal selges på auksjon, gjøres dette blant

⁶⁴ Orienteres i henhold til FDs retningslinjer for materiellforvaltning, godkjenner eksport av sensitivt og annet materiell, samt eksport av annet materiell til land utenfor NATO i henhold til Bestemmelser for materiellforvaltning.

⁶⁵ Over en viss størrelse.

⁶⁶ Se avsnitt 3.4 om avgrensninger.

⁶⁷ Auksjon, salg etter offentlig utlysning, salg etter lukket anbud eller direktesalg.

annet ved å kontakte forsvarsattachéene i aktuelle land, samt andre kontakter i de baltiske landene. Beslutningen skal godkjennes i FST, og saken sendes frem via sjef FLO/Stab/Planavdelingen. [REDACTED] forteller at salg primært skjer fra «stat-til-stat», men at to F-5 jagerfly i Forsvaret nylig ble solgt til et privat firma i USA⁶⁸. Når kontrakt er underskrevet skal materiellet overleveres kjøper, og for kompliserte utleveringer skal det utarbeides en utleveringsplan i tillegg til avhendingsplanen. Etter gjennomført salg har FLO/SAS videre en rolle i å sende materiellet til mottaker, og man har også en del arbeid med forberedelser av tollpapirer.

9.1.2.1.2 Donasjon

Både [REDACTED] FLO/SAS og [REDACTED] opplyser at donasjoner ofte initieres utenom den vanlige prosessen med mottak av oppdrag/avhendingsordre, da Forsvaret, FST og FD ofte får direkte anmodninger om å donere materiell. Disse sendes videre til sjef FLO/SAS. Henvendelsene kommer ofte fra Non-Government Organisations (NGOer) i forbindelse med krisesituasjoner, og det er også eksempler på at forsvarssjefen eller statsråden har vært hos nye NATO-land og gjort avtaler om donasjon/vederlagsfri overføring av materiell. [REDACTED] forteller at i disse tilfellene må FLO/SAS identifisere om det aktuelle materiellet er tilgjengelig, og det hender at det ikke er skaffet til veie erstatninger på tidspunktet hvor materiellet blir lovet bort. Omfanget av donasjoner opplyses å være lite og går hovedsakelig til de baltiske landene. Også ved donasjon utarbeides det kontrakter.

Eksportlisens

Eksport gjennomføres både ved salg og donasjon til utenlandske aktører, og i en del tilfeller⁶⁹ må det søkes til UD om eksportlisens. [REDACTED] i FLO/SAS forteller at man ofte har en uformell prosess med UD i en tidlig fase, for å unngå unødig arbeid med en sak for deretter eventuelt å få avslag på eksportlisens mot slutten av prosessen. Før UD starter sin formelle saksbehandling av søknad om eksportlisens, skal det foreligge en kontrakt. Dersom eksportlisens blir gitt, er neste trinn i prosessen å fremsende både salgskontrakt og eksportlisens til FD som gir endelig godkjenning av salget. Det er ifølge [REDACTED] FLO/SAS' ansvar å innhente alle godkjenninger.

Sluttbrukerkrav / third party transfer (TPT)

[REDACTED] i FLO/SAS opplyser at alle nasjoner som produserer militært materiell Forsvaret bruker, alltid har hatt sluttbrukerkrav både ved salg og donasjon, og i enkelte tilfeller også destruksjon av militært materiell. For eksempel sier International Traffic in Arms Regulation (ITAR) at amerikanske myndigheter både skal godkjenne sluttbrukeren og sluttbruken. Videre forteller [REDACTED] at det er krevende å holde seg oppdatert på hvilke materielltyper og -komponenter som til enhver tid befinner seg på denne listen, da materiellisten endres og oppdateres fortløpende etter hvert som våpenprodusenter lager nye våpen og våpensystemer, eller oppgraderer og modifiserer eksisterende systemer med nye deler og komponenter. Derfor søker man om tillatelse til third party transfer (TPT) i alle tilfeller hvor det dreier seg om materiell av amerikansk opprinnelse.

⁶⁸ Denne saken undersøkes for tiden av FD Led IR i oppdrag B-25/2015.

⁶⁹ Dersom materiellet inngår i liste 1 eller liste 2 i eksportkontrollforskriften, eller dekkes av «catch-all-paragrafene». Se avsnitt 7.1.1.1.

Avhendingsprotokoll

██████ FLO/Stab/Planavdelingen opplyser at det skal utarbeides avhendingsprotokoll ved både salg og donasjoner. ██████ kjenner til at dette kravet ikke alltid har blitt etterlevd og peker på at dette kan skyldes et ønske fra FD og FST om å avhende materiell i høyt tempo. Protokollen skal sørge for dokumentasjon av den enkelte avhending, og utarbeidelse av avhendingsprotokoll er derfor lagt inn som et krav i den nye prosedyren. Avhendingsprotokollen skal blant annet dokumentere hvordan man (ved salg) kom frem til endelig pris og skal gi en oppsummering av avhendingsprosessen. Sjef FLO/Stab/Planavdelingen signerer en foreløpig avhendingsprotokoll som sendes sammen med kontrakt til FST. Endelig avhendingsprotokoll skal sluttføres når salget/donasjonen er ferdigstilt og arkiveres i Doculive, samt oversendes til FST.

9.1.2.1.3 Destruksjon

Det er opplyst i intervjuer at sjef FLO/SAS kan ta beslutning om destruksjon som avhendingsmetode⁷⁰. Dette gjøres dersom materiellet er i for dårlig stand til å avhendes ved donasjon eller salg, eller dersom det er knyttet omdømmemessige eller andre utfordringer til at materiellet overtas av andre. FLO har egne rammeavtaler for destruksjon av materiell.

9.1.2.2 Om FST/Org/EBA- og materiellseksjonens rolle

Etter at avhendingsordre er gitt er FST/Orgs rolle å kvalitetssikre og vurdere forslag til avhendingsmetode fra FLO og fremsende disse til FD. FST fungerer også som bindeledd i kommunikasjonen mellom FD og FLO. ██████ i FST/Org/Matr forteller at etter at FLO fikk trukket tilbake sine fullmakter knyttet til avhending, skal nesten alle avhendingssaker innom FST for vurdering, kvalitetssikring og anbefaling. I henhold til ny prosedyre skal det foreligge både sluttbrukererklæring og eksportlisens før saker fremsendes til FD for godkjenning. Når sakene fremsendes FD via FST sjekkes derfor at disse er i orden. Ut over dette forutsetter man at FLOs merkantile apparat følger de lover og regler som gjelder, både for anbud og eksportregler, og FST har ingen konkret oppfølging av FLO på om, eventuelt hvordan, de følger lover og regler. For tiden⁷¹ er det slik at alle søknader om eksportlisens og kontrakter for salg skal være skrevet under av sjef FST/Org.

██████ mener det er både fordeler og ulemper med at FST fungerer som bindeledd mellom FD og FLO. ██████ uttaler at kommunikasjonslinjen kan ses på som rigid og byråkratisk, i motsetning til direkte kommunikasjon mellom FD og FLO. Fordelen er derimot at kommunikasjonen er bedre dokumentert og at denne kommunikasjonslinjen gir bedre sporbarhet enn i tidligere tilfeller hvor kommunikasjonen har gått direkte mellom FD og saksbehandlere i FLO. I tillegg innebærer denne ordningen en ekstra vurdering og kvalitetssikring i FST, enten kommunikasjonen går nedover fra FD eller oppover fra FLO. Denne kvalitetssikringen mener ██████ er viktig sett i lys av at det på saksbehandlernivå kun er én person i FD og én person i FST som jobber med avhending av materiell. Dupliseringen av funksjoner som er omtalt i McKinsey-rapporten⁷² mener ██████ dermed er langt lavere

⁷⁰ Også Forsvarsstaben som fagmyndighet kan vedta destruksjon som avhendingsmetode.

⁷¹ Intervju gjennomført 10.04.2015.

⁷² «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren», 17.03.2015.

for avhendingsområdet enn innen EBA og i investeringsvirksomheten, hvor man har funksjoner i fire ulike staber⁷³.

██████████ i FD III er ikke enig i denne vurderingen og mener FST/Orgs rolle i avhendingssaker ikke har den samme klare avgrensningen av oppgaver og ansvarsområder som de andre aktørene har og peker på at FST er et unødvendig ledd dersom FLOs personell utfører oppgavene sine i henhold til regelverket. Den nåværende løsningen hvor FST/Org utfører en del oppgaver mener ██████ bidrar til risiko for ansvarspulverisering, uklare ansvarsforhold og unødvendig ressursbruk. Andre i FD har uttalt at de ønsker mer kapasitet i FST.

9.1.2.3 Om FDs rolle

Underveis i revisjonen har det fremkommet at det er et grensesnitt mellom FD II og FD III i avhendingssaker. Håndtering av dette grensesnittet er eksemplifisert i caset om donasjon av stridsrasjoner til Ukraina, se vedlegg 8.

Ifølge FD II-2s intranettside inngår koordinering av FDs politikk i eksportkontrollsaker i seksjonens portefølje. ██████████ i FD II-2 har opplyst i intervju at seksjonens oppgaver knyttet til eksportkontroll primært handler om å foreta en overordnet sikkerhetspolitisk vurdering av ulike saker som berører landene seksjonen har ansvar for, og at oppgavene ikke innebærer å følge opp eksportkontrollsaker i praksis. ██████████ tror bakgrunnen for at denne oppgaven ble lagt til hennes seksjon er at ██████████ ønsket at FD II skulle håndtere disse sakene, med begrunnelse i avdelingens fagkompetanse innen sikkerhetspolitikk. ██████ understreker at eksportkontrollsaker er lite dimensjonerende for seksjonen og har blitt håndtert som en slags restportefølje. Videre opplyser ██████ at det ikke er tydelig klargjort verken skriftlig eller muntlig hva seksjonens ansvar for eksportkontrollsaker innebærer, men at man har lagt til grunn at seksjonen skal bistå med en sikkerhetspolitisk vurdering av aktuelle eksportkontrollsaker.

██████████ i FD II-2 forteller at seksjonen det siste året har fått flere anmodninger fra Ukraina om donasjon/direktesalg av materiell. Videre er det opplyst at det også forekommer at FD II får uformelle henvendelser fra andre land som har behov for materiell, ofte via forsvarsattachéer. Om det ikke kommer en formell anmodning går man heller ikke videre med saken.

██████████ i FD II-2 forteller at det oppleves som tilfeldig når FD II blir involvert. Eksportkontrollsakene seksjonen behandler gjelder hovedsakelig kommersielle selskaper som ønsker å selge til andre land. Seksjonen er gjenpartsadressat for RFI⁷⁴ fra UD til etterretningstjenesten, og informasjon etterspørres hovedsakelig om Iran og Russland når selskaper her ønsker å kjøpe materiell fra Norge. Det er svært sjelden det dreier seg om avhending av overskuddsmateriell fra Forsvaret, og det er oppgitt at dette oppleves som en utfordring. Som eksempel nevnes at Afghanistan inngår i FD IIs portefølje, men det har aldri vært noen forventning at FD II skulle være involvert i eventuell eksportkontroll knyttet til materiellet som ble avhendet der.

For øvrig fremgår det ved søk på eksportkontroll i Doculive at det er en rekke seksjoner og enkeltpersoner som er involvert i disse sakene, både i FD II og i andre avdelinger. I mange tilfeller vil landansvarlig være mottaker av forespørsel.

⁷³ FD, FST, FLO investeringsstab og grenstabene.

⁷⁴ Request for information.

FD III har ifølge sin intranettside ansvaret for overordnet styring og drift av forsvarssektorens eiendom og materiell. [REDACTED] i FD III understreker at FD II har ansvaret for den sikkerhetspolitiske siden, mens FD III har ansvaret for økonomi, gjennomføring og materiellforvaltning i forsvarssektoren, og at for disse områdene ligger fagansvaret og -kompetansen hos FD III. [REDACTED] i FD III-5 understreker at [REDACTED] stilling innebærer ansvar for styring og kontroll av materiellforvaltningen i forsvarssektoren.

[REDACTED] i FD III stiller seg noe undrende til formuleringen «FDs politikk i eksportkontrollsaker», men mener det er naturlig at FD II har en rolle i eksportkontrollsaker dersom involveringen gjelder sikkerhetspolitiske vurderinger av hvilke nasjoner man bør handle med. [REDACTED] fremholder at dette er det FD II som skal ha oversikt over, mens FD III håndterer det praktiske rundt avhendingen.

Ingen av de intervjuede i FD II eller FD III kjenner til om det ble gjort avklaringer eller gått opp noen grenser mellom de to avdelingenes ansvarsområder knyttet til eksportkontrollsaker da ansvaret for koordinering av FDs politikk i eksportkontrollsaker ble tillagt FD II-2.

Angående formuleringene i henholdsvis *FDs retningslinjer for materiellforvaltning og bestemmelser for materiellforvaltning* om at FD skal orienteres fortløpende ved eksport av forsvarsmateriell⁷⁵, og at FD skal godkjenne utførselen dersom sensitivt eller annet materiell skal eksporteres⁷⁶, har alle intervjuobjekter både i FD II og FD III svart at de legger til grunn at FD i denne sammenhengen er FD III. [REDACTED] i FD III har uttalt om formuleringen i BMF at [REDACTED] ikke kjenner til at FD skal godkjenne enhver utførsel. FD godkjenner donasjoner og direktesalg, men [REDACTED] understreker at det da er avhendingsmetoden, og ikke selve utførselen, FD godkjenner.

[REDACTED] i FD III-5, forteller at FD III følger opp alle avhendingssaker med tanke på etterlevelse av regelverk, mens det er FST som følger opp FLO angående fremdrift på avhendingsplanen. FDs oppfølging innebærer blant annet deltakelse i månedlige koordineringsmøter mellom FLO, FST og FD⁷⁷, hvor man tar opp saker som er av en viss størrelse eller interesse⁷⁸. Når [REDACTED] har avgitt et råd i disse møtene, går oppfølgingen av FLO via FST. Dersom et salg vurderes som aktuelt vil det uansett alltid komme en formell søknad om eksportlisens til UD dersom dette er påkrevd, og dernest en søknad til FD om tillatelse til gjennomføring, dersom det er et direktesalg.

Dersom FD III-5 mener det er verdt å informere politisk ledelse, sendes det et notat til statsråden eller statssekretæren. For mindre saker er det [REDACTED] selv som utarbeider notatene, mens dersom [REDACTED] ønsker å godkjenne eller avvise en anmodning fra FST løftes saken til [REDACTED] ⁷⁹. Dersom man skal avvise en anmodning fra en nasjon, løftes saken til politisk ledelse.

[REDACTED] understreker at FD følger opp alle saker med tanke på etterlevelse av regelverk i forbindelse med avhending, ikke bare saker det er knyttet politisk interesse eller føringer til. [REDACTED] skriver notater til materielldirektøren hvis det er aktuelt med salg til stater som politisk ledelse skal ha møte med. Salg som er av «politisk karakter» skal legges frem for FD til avgjørelse i henhold til

⁷⁵ Avsnitt 3.5.

⁷⁶ Avsnitt 7.7.2.4.

⁷⁷ FD har deltatt på disse siden 2012.

⁷⁸ Se også avsnitt 9.1.3 om kommunikasjon.

⁷⁹ [REDACTED] i FD III-5.

retningslinjer for materiellforvaltning, og [REDACTED] understreker at dette skal gjøres uavhengig av om politisk ledelse faktisk velger å involvere seg.

9.1.3 Etikk og etiske retningslinjer

Oversikt over hvilke dokumenter som er lagt til grunn i dette oppdraget finnes i avsnitt 8.1.2.2. Ifølge handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse etablerte FLO i 2006 Etisk råd, som siden har utarbeidet brosjyrer om verdier og etikk i Forsvarets logistikkorganisasjon. Rådet har også støttet FLOs ledelse i utarbeidelsen av lokal handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse og gitt ledergruppen råd i håndteringen av etiske utfordringer i organisasjonen. Lokal handlingsplan for HEL i FLO er ikke å finne i «Etisk rom» på FLOs intranett eller i FLOs styringssystem.

FD Led IR har gjennomført revisjonsintervjuer for å undersøke hvor godt sektorens etiske retningslinjer er forankret i virksomheten, samt hvordan man arbeider med å implementere en god etisk kultur.

[REDACTED] i FLO/SAS opplyser å kun kjenne til de sentrale dokumentene som regulerer holdninger og etikk i forsvarssektoren og vet ikke om det finnes for eksempel en lokal plan for FLO, eller annet som er utarbeidet spesifikt for arbeid med avhending av materiell. Både [REDACTED] FLO/SAS og [REDACTED] FLO/Stab/Planavdelingen bekrefter at det ikke er utarbeidet spesifikke etiske retningslinjer for FLO eller FLO/SAS. [REDACTED] har heller ikke deltatt i dilemmatrening eller liknende. [REDACTED] forteller at alle nyansatte skal gjennom en opplæring, men at [REDACTED] ikke har opplevd at temaet har blitt tatt opp etter den første gjennomgangen. [REDACTED] forteller videre at det heller ikke er mye diskusjon rundt dette temaet, selv om det på seksjonsmøter kan hende at man tar opp spesifikke saker. [REDACTED] opplyser også at det i etterkant av fartøysaken har blitt diskutert flere aspekter knyttet til denne, blant annet hva som gjør [REDACTED] i FLO/SAS «bestikkelsesverdig», men at det ikke var noen diskusjon av disse temaene underveis. Om fartøysaken uttalte for øvrig [REDACTED] FLO/SAS i intervju⁸⁰ at denne er en «storm i et vannglass», og at det ikke har vært diskusjoner om etiske retningslinjer/etikk i kjølvannet av saken. [REDACTED] stiller seg også undrende til at [REDACTED] som er siktet av økokrim kan ha mottatt bestikklser, da beslutningsmyndigheten ikke lå hos [REDACTED].

Den intervjuede [REDACTED] oppfatning av holdningen til overskuddsmateriell i Forsvaret, er at man har stor respekt for høyere offiserer og dermed ikke stiller spørsmål ved at noen gir bort materiell som i henhold til regelverket skal avhendes av FLO/SAS. [REDACTED] opplever at det er en manglende forståelse for denne problematikken, og holdningen er ofte at materiell som er kassert ikke har noen verdi og derfor kan gis bort, til tross for at det er satt en verdigrense for hva som kan besluttet donert av etatssjefen. Videre hender det at FLO/SAS får tips om at noen tar med seg overskuddsmateriell fra lager med vinningsformål. I slike tilfeller varsles MP, og [REDACTED] mener dette blir håndtert ryddig.

[REDACTED] FLO/SAS opplyser at det i FLOs VP heter at alle [REDACTED] skal ha gjennomført HEL-opplæring rett etter ansettelse. Ifølge [REDACTED] følges dette også opp av ledelsen i FLO. [REDACTED] FLO/Stab/Planavd. forteller at man bruker mye tid på seksjonsmøtene, om ikke direkte til dilemmatrening, så til refleksjoner rundt hvorvidt man kan forsvare å selge de ulike materielltypene.

⁸⁰ 06.03.2015.

██████████ i FST viser til at FSJ gjennomfører en årlig HEL-dag og tror at dette også gjennomføres ute ved avdelingene. Ut over dette påpeker ██████ at hver enkelt har et ansvar for å opptre etisk, og å ta eventuelle dilemmaer opp med nærmeste leder dersom man er usikker på hvordan en situasjon skal vurderes. Dette mener ██████ er særlig viktig i FLO som har mye kontakt med næringslivet. ██████ tror videre at etterlevelse av etiske retningslinjer kan tas opp i medarbeidersamtaler, uten at dette er formalisert som et eget punkt.

██████████ i FD III-5 forteller at etiske retningslinjer er et tema under medarbeidersamtaler, og ██████ forholder seg videre til *etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren*.

██████████ i FD III-5 opplyser at den første handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse for hele sektoren ble gitt ut av FD i 2006 og er senere revidert og nyuttgitt for perioden 2009-2012 – denne er ifølge ██████ fortsatt gjeldende. Videre forteller ██████ at alle ledere avgir habilitetserklæring, også saksbehandlerne ved behov, og at det tas gjennomganger med ansatte som har partnere eller andre nærstående som jobber mot sektoren. Dilemmatrening gjøres også på seksjonsnivå i FD III.

█████ i FD III mener man har fått på plass bedre systemer over tid og viser til et stort løft som ble gjort i forbindelse med Siemens-saken for noen år siden. Denne la grunnlaget for det omfattende opplegg et for holdninger, etikk og ledelse i sektoren. ██████ viser videre til at det er etablert et senter for integritet i forsvarssektoren ved Forsvarets høgskole⁸¹, som arbeider systematisk med dette, i tillegg til en kontinuerlig prosess med bevisstgjøring rundt samarbeidet med industrien.

9.2 Vurderinger

9.2.1 Myndighet og fullmakter

Når det gjelder donasjon som avhendingsmetode heter det i normalinstruksen § 8 at avhending kan foretas som gave når:

- a) *det er besluttet av etatssjefen og det dreier seg om gjenstander av mindre verdi*
- b) *samtykke er gitt av fagdepartementet, eventuelt av Finansdepartementet, når det dreier seg om mer betydelige verdier. Finansdepartementet avgjør om saken må legges frem for Stortinget.*

FDs retningslinjer for materiellforvaltning angir at vederlagsfri overføring skal fremmes FD for avgjørelse, noe som også er gjengitt i FSJ VP. Om donasjon og gave heter det i BMF: *Donasjon av materiell avgjøres av FD. Gave i form av materiell kan foretas når:*

- a) *Det er besluttet av FST og det dreier seg om gjenstander av mindre verdi*
- b) *Forhåndsgodkjenning er gitt av FD, når det dreier seg om mer betydelige verdier*

FD Led IR mener det ikke fremgår tydelig av normalinstruksen i hvilke tilfeller, eventuelt ved hvilke verdigrenser, Finansdepartementet, og i neste omgang eventuelt Stortinget, skal samtykke dersom det dreier seg om «mer betydelige verdier».

Som vist i vedlegg 7 mener FD III at det er enten fagdepartementet eller Finansdepartementet som skal gi samtykke ved donasjon av betydelige verdier, og det fremgår også at man heller ikke har etablert noen praksis for når FIN skal involveres. FD Led IR har ikke fått avklart med ansvarlig

⁸¹ www.forsvaret.no/hogskolene/forsvarets-hogskole/Senter-for-integritet-i-forsvarssektoren

departement for normalinstruksen hvordan formuleringen skal tolkes. Vi har dermed ikke grunnlag for å konkludere hvorvidt omfanget på donasjoner i Afghanistan var av et slikt volum at saken skulle vært fremlagt for FIN. Internrevisjonen mener likevel at dette er et prinsipielt spørsmål som bør avklares for å unngå usikkerhet i senere donasjonssaker.

8. FD Led IR anbefaler at FD definerer og etablerer en praksis for når donasjonssaker skal løftes til Finansdepartementet, uavhengig av hvilken tolkning av normalinstruksen som legges til grunn.

I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at man har formalisert en prosedyre hvor det er definert når donasjonssaker skal løftes til Finansdepartementet. Implementering av anbefalingen vil inngå i FDs ordinære oppfølging av denne revisjonsrapporten.

FDs retningslinjer for materiellforvaltning fastslår at etatene må fremme saker som gjelder vederlagsfri overføring (donasjon) til FD for avgjørelse. FD Led IR har imidlertid gjennom intervjuer fått inntrykk av at donasjonssaker i stor grad kanaliseres inn via FD eller politisk nivå, på basis av mottatte anmodninger. Caset i vedlegg 8 illustrerer praksis i en slik sak. Det fremgår her at det er usikkert hvilke mekanismer eller kontroller som skal sikre riktig behandling av saker som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå, og som gjennomføres i samarbeid med FLO i en top-down-behandling. Prosessen for avgjørelse fra fagavdelingen ble i denne saken håndtert på en lite hensiktsmessig måte, da saken ble behandlet på bakgrunn av at det forelå et sterkt politisk signal. FD Led IR mener de styrende dokumentene ikke i tilstrekkelig grad klargjør hva som ligger i «FDs avgjørelse» i donasjonssaker som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå. Kravet til eksportlisens ble i denne saken ikke ivarettatt.

FD II har i sitt innspill til rapportens utkast understreket at denne saken i stor grad var preget av et sterkt politisk ønske om å vurdere ulike former for støtte og samarbeid med Ukraina fra politisk ledelse, støttet av embetsverket i UD (sikkerhetspolitisk seksjon og seksjon for Russland og Eurasia).

9. FD Led IR anbefaler at FD gjennomgår, forankrer og setter på trykk hvordan saksbehandling og beslutningsprosesser skal gjennomføres når donasjonssaker starter top-down (ikke kanalisert inn via enheter på lavere nivå).

FD II tiltrer at det er behov for en skriftlig formalisering og vil bidra til dette.

FD Led IR mener det er godt gjenspeilet i dokumentene på nivå 2 i dokumenthierarkiet at avhendingssaker som utgjør «avvik» fra normalinstruksen skal fremmes FD for avgjørelse, jf. eksempel fra FSJ VP, hvor det heter at FD skal avgjøre alle saker knyttet til avhending ved direkte salg, salg til redusert pris og vederlagsfri overføring/donasjon.

Avslutningsvis påpekes at FDs rolle og myndighet i eksportsaker ikke er konsistent beskrevet. I FDs retningslinjer for materiellforvaltning heter det at FD skal orienteres fortløpende ved eksport av forsvarsmateriell, mens BMF fastslår at dersom materiell under kategorien sensitivt og annet materiell skal eksporteres, skal FD godkjenne utførselen. Senere heter det at *salg av annet materiell til land utenfor NATO skal godkjennes av FD*, noe som fremstår som overflødig gitt den første

formuleringen. FD Led IR understreker at det er vesentlig forskjell på å bli orientert og det å skulle godkjenne en sak.

10. FD Led IR forutsetter at beskrivelsen i FDs retningslinjer for materiellforvaltning er gjeldende og anbefaler at BMF oppdateres. Dette er særskilt viktig dersom de tilbaketrukne fullmaktene skal tilbakeføres til FLO eller til ny materielletat.

I innspill til rapportutkast har FD III opplyst at BMF vil oppdateres i forbindelse med opprettelse av ny materielletat. Implementering av anbefalingen vil inngå i FDs ordinære oppfølging av denne revisjonsrapporten.

9.2.2 Organisering, aktører og roller

FLO/SAS' rolle er å ivareta avhending av etatens overskuddsmateriell. FD Led IR har fått eksempler på at andre enn FLO/SAS «kvitter seg med» materiell, samt gir bort gaver over terskelverdien, men det er opplyst at FLO/SAS underlagt FLO/Stab nå opplever en øket myndighet til å rydde opp i slike tilfeller enn tidligere. Det er videre påpekt at FLO/SAS ikke har mulighet til å holde oversikt over alt overskuddsmateriell i DIFene. Forsvaret er en svært stor etat som disponerer mye materiell, og FLO/SAS er avhengige av tips for å kunne avverge og/eller melde fra om tilfeller av uautorisert avhending. Case beskrevet i vedlegg 8 viser at andre avdelinger i FLO håndterer avhending av materiell utenom ordinære prosedyrer. Dette gjelder materiell av mer betydelig verdi enn gaver. FD Led IR kan ikke se at FLO/SAS' rolle i avhending av materiell er tilstrekkelig synliggjort i styrende dokumenter ut over organisasjonskart.

11. FD Led IR anbefaler at FLO/SAS' rolle ytterligere forankres i etaten og tydeliggjør at avhending av Forsvarets overskuddsmateriell skal gjennomføres av FLO/SAS, som skal ha den nødvendige kompetansen for å gjennomføre avhending i tråd med regelverket. Dette prinsippet må ivaretas også i Forsvarsmateriell.

FST/Orgs rolle etter at avhendingsordre er gitt er ikke beskrevet i de styrende dokumentene, og FST/Org ser ut til å hovedsakelig ha fungert som mellomledd mellom FLO og FD. Det er uttrykt uenighet blant intervjuobjektene om hva FST/Orgs rolle i avhendingssaker tilfører prosessen. Etter at FLO fikk sine fullmakter trukket tilbake, har FST igjen fått en tydeligere rolle som utøver av FSJ fullmakter innen avhendingsområdet, noe som også er gjenspeilet i ny prosedyre for avhendingsprosessen (se avsnitt 10.1.1.1).

Likevel er ikke FST/Org [redacted] involvert i verken risikostyring/-håndtering eller oppfølging av regelverksetterlevelse i FLO. Dette står i sterk kontrast til FST/Orgs rolle innen EBA, hvor FSJ Direktiv for eiendom, bygg og anlegg (EBA)⁸² gir sjef FST/Org et klart fag- og oppfølgingsansvar for EBA:

Sjef FST/Org er fagansvarlig og ivaretar ansvaret som tilligger FSJ i rollen som fagmyndighet for EBA. Det innebærer at Sjef FST/Org på vegne av FSJ har myndighet innenfor EBA-området til å:

- *Utarbeide og etablere systemer*
- *Stille krav og gi regelverk for utøvelse*

⁸² Akershus festning, 3. januar 2012.

- *Fremme forslag til ansvars- og myndighetsavklaringer*
- *Kontrollere og rapportere om systemer fungerer tilfredsstillende og om regelverk etterleves*

I FSJ Direktiv for logistikkvirksomhet gis fagmyndigheten for logistikk til sjef FLO, uten at det samme tydelige ansvaret for rutiner og oppfølging, som for EBA-området, er nedfelt her. Det må dermed forutsettes at det overordnede ansvaret for å utarbeide og følge opp den interne kontrollen, herunder delegert myndighet, på vanlig måte er et linjelederansvar i FLO. FD Led IR ga i utgangspunktet en anbefaling tilknyttet FSTs rolle, som ikke lenger er relevant gitt ny organisering av avhendingsområdet fra 1. januar 2016.

Rollene til **FD II** og **FD III** er heller ikke i særlig grad beskrevet. FDs retningslinjer for materiellforvaltning angir FDs ansvar og myndighet, og alle intervjuobjekter i FD II og FD III har svart at FDs myndighet i avhendingssaker skal utøves av FD III. Caset i vedlegg 8 om donasjon av stridsrasjoner til Ukraina har vist at FD II kan ha en rolle i avhendingssaker. Det faktum at materielldisposisjoner, herunder avhending, brukes som et virkemiddel i alliansebygging på det sikkerhetspolitiske området, medfører at FD II innehar en slik rolle. Denne rollen er erkjent, men ikke beskrevet. I tillegg har FD II-2 ansvar for koordinering av eksportkontrollsaker i sin portefølje⁸³. Det er opplyst at det ikke er tydelig klargjort verken skriftlig eller muntlig hva seksjonens ansvar for eksportkontrollsaker innebærer.

FD Led IR mener at det basert på disse to forholdene er viktig å synliggjøre og formalisere denne rollen og tilhørende oppgaver.

12. FD Led IR anbefaler at FD IIs rolle i avhendings-/eksportsaker presiseres og beskrives, samt at utøvelse i grensesnittet mellom FD II og FD III formaliseres.

FD II tiltrer at det er behov for en skriftlig formalisering og vil bidra til dette. I prosedyrebeskrivelsen fra FD III må håndtering av nevnte saker beskrives, herunder FD IIs rolle i slike saker og grensesnittet mellom FD II og FD III.

Oppfølging av delegert myndighet

FLO/SAS eller andre avdelinger i FLO har pr. november 2015 ingen delegerte fullmakter innen avhending av materiell, og det har derfor ikke vært aktuelt å vurdere hvordan etterlevelse av fullmakter følges opp i FLO.

I vedlegg 7 fremgår at FD etter FD Led IRs oppfatning ikke har hatt en tilstrekkelig oppfølging av de delegerte fullmaktene til sjef TTF, sett i lys av at TTF har donert materiell for verdier på til sammen 171 millioner kroner, tilsvarende 14 prosent av alt materiellet som ble håndtert. Da fullmaktene som ble gitt er svært omfattende, stiller Internrevisjonen spørsmål ved om oppfølgingen har vært i tråd med krav til kontroll med utøvelse av delegert myndighet, jf reglement for departementets saksbehandling⁸⁴.

⁸³ FDs intranett Athene.

⁸⁴ Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling, § 10 punkt 6: *Enhver overordnet må sørge for tilstrekkelig kontroll med utøvelsen av delegert avgjørelsesmyndighet.*

13. FD Led IR anbefaler at FD vurderer hvorvidt avviksbasert oppfølging av delegert fullmakt, som gjennomført under Afghanistan-termineringen, var hensiktsmessig, og om tilsvarende delegering og oppfølging bør videreføres ved senere termineringer.

I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at det ikke har blitt gitt tilsvarende vide fullmakter ved senere termineringer.

9.2.3 Etikk og etiske retningslinjer

Gjennom intervjuer i FLO/SAS har FD Led IR fått inntrykk av at de etiske retningslinjene formidles godt i starten av ansettelsesforhold, men sjelden er gjenstand for oppmerksomhet eller diskusjon senere. Vi har stilt spørsmål om flere av tiltakene som er angitt i handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse, uten å ha fått bekreftet at disse er gjennomført. Som et eksempel nevnes:

- *Ledere skal legge til rette for at holdninger, etikk og ledelse blir integrert i eksisterende fora for opplæring og videreutvikling slik som avdelingsseminarer, interne kurs og lignende.*
- *Gi økt kunnskap om temaer relatert til holdninger, etikk og ledelse i interne seminarer og kurs basert på behov i den enkelte avdeling eller virksomhet (her gis regler for næringslivskontakt og ytringsklima og varsling som eksempel.)*
- *Videreutvikle og gjennomføre dilemmatrening tilpasset det enkelte miljø*
- *Utvikle og anvende etiske retningslinjer tilpasset virksomheten, Inkludere temaer relatert til holdninger, etikk og ledelse i medarbeider- og utviklingssamtaler, i tjenesteuttalelser, i lederlønnskontrakter, og i leder- og medarbeiderundersøkelser og evalueringer*

Felles for disse tiltaksområdene er at det er påpekt i handlingsplanene at virksomhetene selv skal konkretisere og iverksette tiltak som er relevante.

FD Led IR har ikke grunnlag for å konkludere med at svakt implementerte etiske retningslinjer har vært en medvirkende faktor til uregelmessighetene knyttet til avhending av fartøy og kystartillerifort som er avdekket i tidligere undersøkelser, men mener likevel det er behov for i større grad å sette etiske retningslinjer på dagsordenen. Dette er blant annet basert på det vi oppfatter som en reaktiv tilnærming til etiske problemstillinger og FLO/SAS' kontrollmiljø, da det er opplyst at dette har blitt diskutert mye etter fartøysaken, men ikke før. Samtidig mener Internrevisjonen at FLO/SAS' karakteristikk av fartøysaken indikerer en svak lederforankring av etiske grunnregler, som igjen vil kunne påvirke kontrollmiljø og holdninger til forsvarlig forvaltning i seksjonen. FLO/SAS utgjør førstelinjen i den interne kontrollen over avhending av materiell og forutsettes å selv ha et kontrollmiljø som bidrar til å redusere risiko og avdekke brudd på interne og eksterne prosedyrer og krav. FLO har i oppfølgingen av sitt tilsvarende rapportutkast anført at FLO/SAS over lengre tid har jobbet under sterkt press og medieoppmerksomhet, noe som har ført til en høy belastning for personellet, og ber om at FLO/SAS' uttalelse ses i denne sammenheng. FD Led IR understreker at uttalelsen er ett av flere elementer i vurderingen av etisk miljø, og opprettholder sin vurdering.

Ved å inkludere temaet etikk i møter, medarbeidersamtaler, dilemmatrening, workshops og liknende kan man sørge for å holde etikk og etiske retningslinjer kontinuerlig langt fremme i bevisstheden. Det er naturlig at etikk og etiske retningslinjer står høyt på dagsordenen da fokuset på dette i kjølvannet av fartøysaken er svært høyt, og mange følger med på seksjonens arbeid. FD Led IR understreker

viktigheten av å opprettholde dette fokuset også når bølgene fra denne saken legger seg, og man går over i en mer normal modus.

14. FD Led IR anbefaler at etikk i større grad integreres i kommunikasjon, samhandling, dilemmatrening, og løpende arbeidsoppfølging i FLO/SAS.

9.3 Oppsummering og delkonklusjon – problemstilling 2

FDs rolle, ansvar og myndighet knyttet til donasjoner er i utgangspunktet definert i styrende dokumenter. Imidlertid har praksis vist at det fremstår som uklart hva som ligger i «FDs avgjørelse» i donasjonssaker som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå. Det er dermed en viss risiko for at fagavdelingens påkrevde fagkompetanse innen avhending ikke involveres. FDs rolle og myndighet i eksportsaker er heller ikke entydig beskrevet, noe som bidrar til å skape utydelighet rundt FDs rolle.

FD II utøver en rolle i avhendingssaker som er erkjent, men ikke beskrevet, og koordineringen fra FD II mot FD III i utøvelsen av rollene i dette grensesnittet har ikke vært tilstrekkelig. Videre ser det ut til at FLO/SAS' rolle ikke har vært godt nok forankret i Forsvaret, og dette kommer til syne i et av casene hvor andre avdelinger i FLO var «lead» på en donasjonssak. Disse forholdene bidro til at det ikke ble søkt om eksportlisens i en spesifikk sak. Revisjonen har vist at grensesnittet mellom FD II og FD III i avhendingssaker krever en avklart rolleforståelse.

I forbindelse med termineringen av Afghanistanoperasjonen avga FD en svært vid fullmakt til å donere ikke-sensitivt overskuddsmateriell. Caset i vedlegg 7 viser at FD ikke har hatt noen klar intensjon om å følge opp delegeringen av fullmakten, ut over avviksbasert rapportering. Fullmakten forutsatte at Forsvaret fulgte opp avhendingen i tråd med regelverket og at det ble rapportert til FD dersom det var spørsmål knyttet til myndighetsomfang⁸⁵ eller andre uklarheter. Sjef TTF har for øvrig angitt fullmakten som et viktig suksesskriterie for at termineringen ble vellykket.

Revisjonen har videre gitt indikasjoner på utilstrekkelig ledelsesforankring av etiske retningslinjer og en manglende proaktiv bevisstgjøring rundt nødvendig etisk forståelse for å kunne skape et godt kontrollmiljø i FLO/SAS.

FD Led IR kan bekrefte at forutsetninger i form av formelle rolle- og ansvarsbeskrivelser for arbeidet nå hovedsakelig er på plass. Det er imidlertid behov for å klargjøre en del ansvars- og myndighetsforhold, tydeliggjøre noen av aktørenes roller samt styrke forankringen av de etiske aspektene ved avhendingsarbeidet.

⁸⁵ Se undervedlegg 1 til vedlegg 7.

10 Delproblemstilling 3 – Er avhending av materiell tilstrekkelig standardisert og understøttet med kompetanse, kommunikasjon og IT-systemer?

10.1 Observasjoner, faktabeskrivelse

10.1.1 Standardisering av prosesser – nivå 3 i dokumenthierarkiet

Under gjennomgå prosedyrene FD Led IR har fått tilgang til i forbindelse med revisjonen.

10.1.1.1 Ny prosedyre for avhending av overskuddsmateriell i FLO

Tidligere undersøkelser⁸⁶ har avdekket flere svakheter i FLOs prosedyre for avhendingsprosessen. FLO har derfor oppdatert kvalitetssystemet sitt, noe som også innebar en detaljert gjennomgang av prosedyrene⁸⁷. Det er opplyst i intervju at flere ansatte i FLO/SAS har vært involverte i dette arbeidet, i tillegg til at det har vært avholdt fellesmøter med alle ansatte og møter med FST. FST har deltatt i dette arbeidet for å gi innspill og kvalitetssikre, og prosedyren er endelig godkjent av stabssjef i FLO Forsyning. FLO/Stab/Planavdelingen opplyser at det ikke er laget et system for oppfølging av etterlevelse av prosedyrene, og at dette heller ikke har vært implementert tidligere. Det er likevel etablert flere kontrollpunkter ved at alle store avhendingssaker gjennomgås med sjef FLO/SAS og sjef FLO/Stab/Planavdelingen minimum hver 14. dag. Videre sendes alle formelle dokumenter til overordnet for godkjenning, slik at denne kan sjekke at alle oppgaver og prosedyrer er gjennomført.

I intervjuer er det opplyst at prosedyren (P 6.2) ble lagt ut i FLOs styringssystem på intranett og trådte i kraft 01.03.2015, men at alle undervedleggene ikke var klare til å legges ut på dette tidspunktet⁸⁸. FD Led IR mottok e-post fra 12.06.2015 om at nye underprosedyrer hadde blitt lagt ut samme dag, og at det fortsatt ble arbeidet med å ferdigstille underprosedyrene i punkt 6.2.9. FD Led IR fikk samme dag opplyst fra FLO/SAS at det i utgangspunktet ikke ville bli lenket til flere underprosedyrer enn disse. Prosedyren slik den fremstår pr. 12.06.2015 er gjengitt i vedlegg 3⁸⁹.

Prosedyren er fremstilt i et prosesskart hvor det fremgår hvilke aktører som deltar i de enkelte stegene. Noen av punktene på øverste nivå i prosedyren er klikkbare, slik at man for disse kommer inn på delprosesser, mens for andre punkter⁹⁰ er delprosessen fremstilt i word-dokumenter.

Undersøkelser av potensielle kjøpere

Sett i lys av fartøysaken og undersøkelsene knyttet til salg av F-5 jagerfly, vil P6.2.8 «Godkjenne kunde/låntaker» være svært sentral. Som det fremgår i avsnitt 8.1.4.2. har FLO/Stab/Planavdelingen uttalt i intervju at FLO/SAS hovedsakelig er en tilrettelegger, og at det viktigste for dem derfor er å sikre at all informasjon er tilgjengelig før et salg gjennomføres, slik at Forsvaret er kjent med hvilken risiko som eventuelt foreligger ved det enkelte salg. har også vist til at det alltid er en risiko knyttet til sluttbruk og sluttbruker.

⁸⁶ Se fotnote 1.

⁸⁷ Tidligere prosedyre FLO-FOR-PRO-238, sist oppdatert 26.03.2014.

⁸⁸ Intervju gjennomført 06.03.15.

⁸⁹ Tatt ut fra FLOs styringssystem på intranett 12.06.2015.

⁹⁰ 6.2.3, 6.2.4, 6.2.9.4, 6.2.9.5 og 6.2.10.

I kontrollhøringen på Stortinget 30.04.2015 uttalte FSJ at det er Forsvarets ansvar å gjøre en bakgrunnssjekk av potensielle mottakere av materiell⁹¹. FLO/SAS opplyste i intervju med FD Led IR at det for fremtiden legges opp til en forenklet due diligence som legges ved en søknad om third party transfer/end user erklæring som sendes UD. Sjekkliste eller liknende for en slik due diligence finner vi ikke i prosedyrebeskrivelsene i styringssystemet per juni 2015, men FD har i brev til Forsvarsstaben⁹² datert 27.04.2015 oversendt en liste over «Forhold som skal være vurdert/avklart før salg av materiell i Norge», samt «Forhold som skal være vurdert/avklart før salg av materiell i Utlandet». Disse er gjengitt i sin helhet i vedlegg 4. Her fremgår flere sjekkpunkter knyttet til kjøpere i forbindelse med salg av overskuddsmateriell.

Revisjonsklausuler

FSJ VP vedlegg D fastslår at *FLO skal innføre revisjonsklausuler i kontrakter med private og statseide selskaper som innebærer levering og betaling over flere år*, se denne rapportens avsnitt 8.1.2.2. Dette antas å høre inn under punkt 6.2.5 «Gjennomføre salg av overskuddsmateriell» i prosedyren. Underpunktene i dette steget er ikke klikkbare og har heller ikke tilknyttede underprosedyrer vedlagt. FD Led IR har fått tilsendt en mal for standardkontrakt fra FLO/SAS, hvor revisjonsklausuler ikke er omtalt. FLO/SAS bekreftet at revisjonsklausuler ikke er utarbeidet spesifikt i malen, men at disse vil bli tatt inn ved behov, i henhold til skriv fra FST⁹³, hvor det heter at *FST støtter FLO's vurderinger om å innføre revisjonsklausuler i kontrakter med privat- og statseide selskaper som innebærer levering og betaling over flere år. FST støtter også forslaget om ikke å innføre revisjonsklausuler ved enkeltstående salgsavtaler.*

Standardkontraktens punkt 8 fastslår at *ved vesentlig mislighold, forbeholder Selger seg retten til å heve avtalen med umiddelbar virkning.*

Eksportlisens

Krav til eksportlisens er omtalt i prosedyrens steg P6.2.8 hvor «godkjent eksportlisens og/eller sluttbruker» er angitt som en av flere mulige output av prosessen. Kravet er også med i FDs sjekkliste over forhold som skal være avklart før salg, og i listen over dokumenter som skal arkiveres i Doculive, se under. Videre fastslår standardkontraktens punkt 6 «begrensninger ved bruk» følgende: *Kjøper er innforstått med at salgsgjenstanden ikke skal eksporteres ut av Norge, uten at kjøper på forhånd innhenter tillatelse fra Utenriksdepartementet, ved Eksportkontrollseksjonen (eksportlisens). Kjøper er også pliktig til å videreformidle gjeldende forskriftskrav om eksportlisens ved et eventuelt videresalg av salgsgjenstanden.*

Tredjepartslisens

Tredjepartslisenser er også svært sentrale for å gjennomføre avhending i tråd med Forsvarets forpliktelser overfor andre stater. Under punktet «godkjenne kunde / låntager» er det lagt inn en tekstboks som nevner at godkjent eksportlisens og/eller sluttbruker skal lagres i Doculive, men det

⁹¹ Referat fra Åpen høring i Kontroll- og konstitusjonskomitéen torsdag 30. april 2015, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Horinger/2014-2015/150430/>

⁹² 2014/00703-59

⁹³ Forsvarets Doculive 2014/046815-002.

ser ut til at dette gjelder i forbindelse med UD's behandling av eksportsøknad, da andre lands myndigheter ikke er synliggjort som aktører som må involveres i prosessen.

Som en del av FLOs tilsvare til rapportutkastet har FD Led IR blitt gjort oppmerksomme på at det nå i P6.2.8 er en fungerende lenke til «Prosedyre – godkjenne kunde/låntager». I denne prosedyren inngår «fremsende evt. søknad Third Party Transfer (TPT) tjenestevei til opphavsnasjon der hvor dette er påkrevd.» Videre er det også i punkt 6.2.5 lenket til prosedyre «Utarbeide og fremsende søknad om endret sluttbruk og eksportlisens», hvor det fremgår at saksbehandler skal kontrollere materiellets opphavsland og eventuelt utarbeide søknad om endret sluttbruk for materiell. Denne skal da fremsendes gjennom norsk ambassade i vedkommende land.

Tredjepartslisens er omtalt i den engelske utgaven av standardkontrakten, men ikke i den norske, pr. 20.08.2015. Disse er det ikke lenket til i prosedyren i styringssystemet. Sjekklisten fra FD har også med krav til vurdering av behov for tredjepartslisenser.

Avhendingsplan og -protokoll

I avsnitt 8.1.4.2 er *avhendingsplanen* omtalt som dokumentasjon på gjennomførte risikovurderinger knyttet til den enkelte avhending. I avsnitt 9.1.2.1 fremgår det at det i intervjuer er uttalt at kravet om å utarbeide en *avhendingsprotokoll* tidligere ikke alltid har blitt etterlevd, samt at det ble understreket at denne er viktig for å dokumentere den enkelte avhending. Disse to dokumentene er dermed svært sentrale, og FD Led IR har derfor også sett på hvordan den nye prosedyren ivaretar disse.

Prosedyren angir at avhendingsplan skal utarbeides av saksbehandler FLO/SAS, saksbehandles av sjef FLO/SAS og sjef FLO/Stab/Planavd og godkjennes av FST. Steg 6.2.1.6 som er input til avhendingsplanen er angitt å være «Utarbeide tidsplan og budsjett». Steget er ikke ytterligere presisert i en underprosess, det samme gjelder 6.2.1.2 «Gjennomføre innledende oppdragsanalyse». Det foreligger heller ingen mal for avhendingsplan, som spesifiserer hvilke vurderinger som skal gjøres. Det er imidlertid lenket til en prosedyre for planlegging av avhending⁹⁴, hvor disse vurderingene i noen grad er konkretiserte.

Avhendingsprotokollen skal ifølge prosedyren etableres når oppdraget er fordelt, og senere signeres av sjef FLO/SAS, sjef FLO/Stab/Planavd og FST etter gjennomført salg. Malen for avhendingsprotokoll spesifiserer hvilken informasjon som skal inngå i avhendingsprotokollen, herunder avhendingsmetode, eksport- og tredjepartslisens og begrunnelse for valg av kjøper.

Dokumentasjon som vil bli arkivert i Doculive ved avhending av overskuddsmateriell

■ FLO/SAS forteller at det er innført en rutine for hvilke dokumenter som skal arkiveres i Doculive i forbindelse med avhendingssaker, og revisjonen har mottatt et utkast til denne⁹⁵. Rutinen sier ikke noe om hvem som er ansvarlige for å arkivere, dette er ifølge ■ FLO/SAS opp til hver enkelt saksbehandler å legge inn i Doculive. Listen er gjengitt i vedlegg 5.

⁹⁴ FLO-FOR-PRO-050.

⁹⁵ Utlevert fra SJ FLO i møte 13.02.15 som et ledd i den intensiverte styringsdialogen med FSJ om avhending av fartøyer.

Denne listen antas å høre til delprosess P6.2.10 «Slutføre avhendingsprotokoll og dokumentasjon av avhending» i P6.2, som har et tilknyttet word-dokument som spesifiserer delprosessen. Listen i vedlegg 5 er ikke inkludert i dette. Flere av dokumentene er likevel omtalt i prosedyren, med angivelse av at disse skal lagres i Doculive. Søknader til utenlandske myndigheter og svar på disse er angitt i listen, og inngår også i «Prosedyre – godkjenne kunde/låntager» som det er lenket til i delprosess 6.2.8. Her fremgår at søknad om Third Party Transfer skal sendes tjenestevei, altså via Doculive, til opphavsnasjon samt at tredjepartslisens vedlegges anmodning om godkjenning til FD.

10.1.1.2 Prosedyrer i FD

██████ i FD III-5 har oversendt FD Led IR et utkast til en prosedyre for FDs arbeid med avhendingssaker. Denne er pr. 19.05.15 ikke ferdigstilt, men er å anse som et dokument under arbeid og oppdateres jevnlig⁹⁶. Da det ikke forelå noen prosedyrebeskrivelse for saksbehandling av innkomne saker da ██████ tiltrådte, valgte ██████ selv å utarbeide denne i 2012/2013. Prosedyren dekker saker som i henhold til FDs retningslinjer for materiellforvaltning skal avgjøres av FD, og understreker at tredjepartslisenser ved behov normalt skal innhentes før søknaden (til FD) fremmes, og at det i søknaden skal opplyses om utførte vurderinger av krav om eksportlisens. Videre at det ved behov for lisens fra UD, eller ved tvilstilfeller angående generalklausulene i forskriften § 7, skal innhentes en vurdering fra UD før søknaden fremmes FD. Disse punktene gjelder for både salg og donasjon som avhendingsmetode. Prosedyren fastslår også at det i FDs saksbehandling skal vurderes hvorvidt Forsvarets, FDs og overordnede retningslinjer følges samt hvorvidt eventuelle politiske føringer og nasjonale lover og internasjonale forpliktelser etterleves.

10.1.1.3 Prosedyrer for koordinering mellom FD II og FD III

Gjennomgangen av case i vedlegg 8 viser at det ikke har vært formalisert noen prosedyre for koordinering mellom FD II og FD III i saker hvor avhending blir initiert av FD II. Samtlige intervjuobjekter i FD II har uttalt at denne saken gav mye læring og forståelse for eksportkontroll knyttet til avhending av forsvarsmateriell, og at man også så behovet for en klargjøring av prosedyrer for håndtering av denne type saker, noe ██████ i FD III-5 også bekrefter. ██████ forteller at pr. i dag gjennomføres dette ved at FD II, dersom de ønsker å gjennomføre en donasjon, sender henvendelsen til FD III. FD III tar henvendelsen videre til FST som skaffer til veie en oversikt over tilgjengelig materiell. FD III tar deretter denne oversikten videre til saksbehandler i FD II og diskuterer hva som kan være aktuelt. Dersom enkelte materielltyper kan være aktuelle for donasjon, blir FST så bedt av FD III om å fremsende en lisenssøknad til UD på det aktuelle materiellet. Tilsvarende informeres FD II fra FD III om FD III håndterer en sak de mener FD II bør vite om. Denne koordineringen er ikke nedfelt i noen formalisert prosedyre eller andre dokumenter, men ifølge ██████ FD III har prosedyrene i mange år gjennomgående vært som beskrevet over.

10.1.2 Kompetanse og kapasitet

10.1.2.1 FLO/SAS

██████ FLO/SAS har opplyst at seksjonen har 15 stillingshjemler, men at seksjonen for tiden⁹⁷ består av kun 7 personer. Tre i tillegg til ██████ er fast ansatte. Ut over disse har seksjonen én ansatt på engasjement, én på seks måneders midlertidig beordring og ██████. Per i dag er ██████ den eneste militære i seksjonen, de andre har bakgrunn

⁹⁶ FD III har opplyst at prosedyren pr. november 2015 er formalisert, se avsnitt 10.2.1.

⁹⁷ Intervju gjennomført 06.03.2015.

som varierer fra frisørutdannelse til mastergrad i logistikk. Flere av de ansatte har lang erfaring fra Forsvaret, og ved behov får seksjonen støtte fra jurister i FLO/F/DAA. [REDACTED] FLO/SAS uttalte at seksjonen har behov for mer militærfaglig kompetanse, spesielt knyttet til militært materiell.

[REDACTED] FLO/Stab/Planavdelingen forteller at man ikke er ferdig med vurderingen av hvilken fagkompetanse som er nødvendig å ha i FLO/SAS⁹⁸. [REDACTED] viser til at PwC i sin rapport etterlyser mer juridisk kompetanse, men [REDACTED] mener at juristene ikke trenger å sitte i seksjonen, da disse kan hentes inn ved behov. Kompetansen på de materielle systemene mener [REDACTED] kan hentes inn fra avdelingene i Forsvaret. [REDACTED] mener seksjonen har god kompetanse på både forvaltning, de ulike avhendingsmetodene og materiellregnskap, men er enig med [REDACTED] i at det fortsatt er behov for mer kompetanse på de ulike materiellsystemene. Dette er særlig aktuelt innenfor materiell på flysiden, hvor det kommer mye for avhending fremover. [REDACTED] ønsker også noen med mer hær-, og ammunisjonskompetanse, men er fortsatt i vurderingsfasen angående hvordan sammensetningen til slutt skal bli.

Det er videre opplyst at hele seksjonen har vært på heldagsseminar i UD hvor temaet var eksportkontroll, i tillegg har seksjonen fått opplæring i materiellregnskapsføring fra DVU⁹⁹ i CYBER.

[REDACTED] FLO/Stab/Planavdelingen uttalte om organisering av arbeidet i seksjonen at saksbehandlerne jobber mye alene, men at det er et visst samarbeid. Også [REDACTED] FLO/SAS bekrefter at det er en del enmannsarbeid, da FLO/SAS ikke har besatt alle stillingshjemlene p.t. [REDACTED] forteller at FLO/SAS ikke har kapasitet til å benytte verken SHARE¹⁰⁰ eller wwrs.com¹⁰¹. Dette er en amerikansk portal som [REDACTED] mener det ville vært svært nyttig å bruke til salg av materiell som har opprinnelse i USA, for å unngå end-user-problematikk. [REDACTED] i FLO/SAS forteller i intervju at de sakene seksjonen håndterer vanligvis tar lang tid, og at seksjonen har mange saker som ligger på vent. Dette medfører strenge prioriteringer i seksjonen, og [REDACTED] opplyser at det ikke er uvanlig at FST ber om fortgang i avhending av materiell som tar mye plass og som det er avhendingsordre på.

10.1.2.2 FD

Pr. ultimo september er det kun én stilling i FD som innbefatter et ansvarsområde for overordnet styring og oppfølging av materiellforvaltningen i forsvarssektoren. Arbeidsoppgavene er i hovedsak knyttet til forvaltning av Forsvarets materiell på strategisk nivå, og oppfølgingen av Forsvarets avhending av materiell er dermed en av mange arbeidsoppgaver som sorterer inn under denne stillingen. Stillingen innehas av [REDACTED] i FD III-5. Ifølge [REDACTED] FD III ble det gjort en grundig vurdering av risiko og vesentlighet knyttet til fagområdet i forarbeidet til etableringen av ISL i 2003.

[REDACTED] mener selv det er en nøkkelmannsrisiko knyttet til stillingen, som inkluderer et betydelig ansvar for styring og kontroll med materiellforvaltningen i forsvarssektoren. [REDACTED] forteller

⁹⁸ Intervju gjennomført 16.03.2015.

⁹⁹ DVU har ansvaret for drift og videreutvikling av Forsvarets Felles Integrert Forvaltningssystem (FIF).

¹⁰⁰ «Stock Holding and Asset Requirements Exchange» - EDB-basert system i regi av NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA), som gir medlemslandene muligheter for å kunne avhende overskuddsmateriell på en enkel ved salg og kjøp på en enkel og automatisert måte jf. FOBID. «Direktiv for bruk av SHARE», gjeldende fra 01.09.1999, har blant annet som hensikt å sikre at bestemmelser om eksport av forsvarsmateriell blir overholdt.

¹⁰¹ World wide redistribution system

at [REDACTED] til enhver tid opplever at saker burde vært fulgt bedre opp, og at han flere ganger har tatt dette opp med [REDACTED] ..

FD Led IR har mottatt stillingsutlysningen¹⁰². Arbeidsoppgavene ble her oppgitt å være blant annet følgende:

- Støtte statsrådets daglige virke samt bidra til utforming og iverksetting av Regjeringens politikk for forsvarssektoren
- Materiell- og EBA-forvaltning
- Styling og kontroll med avhending av materiell og EBA som er vedtatt utfaset
- Iverksette tiltak for å akselerere avhendingsprosessene for materiell og EBA

Krav til kvalifikasjoner oppgis å være [REDACTED]

[REDACTED] . Krav til tjenesteerfaring: [REDACTED]

FD Led IR har også mottatt stillingsbeskrivelsen som er angitt å være gjeldende fra [REDACTED] 2012. Her heter det at arbeidsoppgavene i hovedsak er knyttet til forvaltning av Forsvarets materiell på strategisk nivå, at det i stillingen inngår saksforberedelse og fremleggelse av saker for politisk ledelse, utarbeidelse av svar på spørsmål fra eksterne samt oppfølging av Forsvarets materiellforvaltning¹⁰³. I tillegg til arbeidsoppgavene som er angitt i stillingsutlysningen, inngår:

- Overordnet styling og oppfølging av materiellforvaltningen i forsvarssektoren, herunder oppdatering av FDs materiellretningslinjer
- Å følge opp avhending av materiell som er vedtatt utfaset, herunder forbedre og optimalisere prosessene knyttet til avhending av Forsvarets overskuddsmateriell

[REDACTED] forteller at [REDACTED] opplever suksesskriterier for stillingen i stor grad er knyttet til personlige relasjoner og tidligere nettverk fra arbeid i FLO, og tror ikke [REDACTED] hadde vært i stand til å utføre oppgavene sine på en like god måte uten denne erfaringen. Dette mener [REDACTED] ikke var godt nok synliggjort i kriteriene i utlysningen. [REDACTED] peker videre på at avhending av materiell er ment å skulle utgjøre maks 10 prosent av stillingen, og at meningen var at [REDACTED] skulle brukt mer tid på styling og kontroll innen området materiellforvaltning. [REDACTED] anslår¹⁰⁴ at [REDACTED] bruker ca. 20 prosent av tiden sin til avhendingssaker og ca. 20 prosent på styling og kontroll av materiellforvaltningen, og mener at det er behov for mer tid til dette arbeidet.

[REDACTED] FD II-2 har uttalt at det ikke er behov for detaljert kompetanse knyttet til anvendelsen av eksportkontrollregelverket i [REDACTED] seksjon, ettersom dette forvaltes av UD. FD II-2 vurderer sikkerhetspolitiske aspekter og politisk ønskelighet, deretter er det opp til UD å avgjøre saker. Det er videre opplyst at seksjonens anliggende er knyttet til vurderinger av hvorvidt krig truer, og at det er i slike spørsmål seksjonen kan bidra med sin fagkompetanse. [REDACTED] i FD II-2 har opplyst at de rådfører seg med FD III i saker som gjelder eksport, men at det er en utfordring at FD II så sjelden

¹⁰² [REDACTED]

¹⁰³ Det oppgis for øvrig at oppgavene er faglig utfordrende, ofte med begrenset tid til rådighet, samtidig som det stilles store krav til kvalitet i saksfremstillingen.

¹⁰⁴ Intervju gjennomført i april 2015.

er involvert i slike saker. Videre oppleves det som et problem at man har forholdsvis liten kapasitet til å jobbe med eksportkontroll. Flere har understreket at det er FD II som har fagkompetanse på de sikkerhetspolitiske aspektene ved eksport.

Også i FST/Org er det kun satt av én stilling som skal saksbehandle saker som vedrører avhending av materiell, og andelen av arbeidstiden som det er forventet at vedkommende setter av til avhending er ifølge tilsendt stillingsbeskrivelse¹⁰⁵ 60 prosent.

10.1.3 Kommunikasjon og informasjon

10.1.3.1 Kommunikasjon internt og mellom aktørene

██████ FLO/SAS forteller at det gjennomføres møter i seksjonen hver 14. dag, og ██████ FLO/stab/planavdelingen er også med på disse. Ut over dette går kommunikasjonen linjeveien, ofte på e-post. ██████ FLO/SAS er opptatt av at kommunikasjon skal gå tjenestevei, men forteller at det tidligere har vært mye direkte kommunikasjon mellom FD III-5 og ██████ saksbehandlere. Dette bekreftes også av ██████ planavdelingen som opplyser at kommunikasjonen nå i større grad følger linjen, noe som innebærer at kommunikasjon og oppfølging hovedsakelig skjer gjennom FST.

Videre opplyses at det gjennomføres månedlige møter mellom FLO stab, FST og FD III-5, hvor ██████ FLO/SAS og ██████ planavdelingen normalt også deltar. ██████ i FD III-5 forteller at ██████ ikke har andre formelle informasjonskanaler for FLOs arbeid med avhending og er avhengig av at saker av politisk karakter fremmes her, dersom disse sakene ikke fremmes FD for avgjørelse i tråd med retningslinjene. ██████ tar med seg politiske føringer inn i disse møtene, og dersom ██████ kjenner til at en potensiell kjøper sannsynligvis ikke vil bli godkjent av UD eller FD, så informerer ██████ om dette. ██████ presiserer at møtene likevel ikke er et beslutningsorgan, og at møtene heller ikke er en del av etatsstyringen. FLO tar referat fra koordineringsmøtene som legges på en fil både FST og FLO har tilgang til, samt arkiveres på et eget saksnummer¹⁰⁶. ██████ i FD III-5 får disse referatene tilsendt på e-post.

██████ i FST/Org mener kommunikasjonen mellom de tre aktørene FD – FST – FLO nå er ryddig, i motsetning til tidligere. ██████ opplyser å ha nesten daglig kontakt med både ██████ FLO/Stab/Planavdelingen og ██████ i FD III-5, og at de ofte diskuterer saker og kvalitetssikrer hverandres dokumenter før noe formelt legges i Doculive og sendes ut.

Angående informasjon og kommunikasjon internt i FD, viser vi til gjennomgangen av case i vedlegg 8, hvor det fremgår at dette ikke har fungert optimalt. Se også avsnitt 10.1.1.3 om prosedyrer i FD.

10.1.3.2 Kommunikasjon med UD

Angående kommunikasjon med UD opplyser ██████ FLO/Stab/Planavdelingen at det frem til 2011 ble gjennomført møter mellom FLO og UD, men at disse møtene ble stanset etter at UD mottok en skriftlig henvendelse fra FD om at koordinering av saker knyttet til eksportkontroll i utgangspunktet skulle kanaliseres gjennom FDs avdeling for sikkerhetspolitikk. UD avlyste møtene i påvente av en nærmere avklaring av hvordan dette skulle fortolkes¹⁰⁷. Fra FD III har FD Led IR fått opplyst at fra og

¹⁰⁵ 01.01.2011, ikke oppgitt OPLF-nummer, ikke signert.

¹⁰⁶ Forsvarets Doculive 2009/042124.

¹⁰⁷ E-post fra seksjon for eksportkontroll i UD til FLO/SAS datert 7. mars 2011.

med januar 2015 har FD igjen tatt initiativ til møter som nå gjennomføres mellom FD, eksportkontrollseksjonen i UD og Forsvaret.

██████ FLO/Stab/Planavdelingen opplyser at kommunikasjon med UD foregår uformelt i første omgang, og formelt først når det foreligger en underskrevet kontrakt. På denne måten unngår man å starte en større prosess opp mot kjøper som på et senere tidspunkt, og etter mye arbeid, kan ende med at eksportlisens ikke innvilges fra UD. ██████ i FLO/SAS forteller at ved salg til NATO-land og de fleste EU-land er det forventet at en søknad om eksportlisens vil bli innvilget, og det opprettes derfor sjelden noen kommunikasjon med UD i forkant av at lisenssøknaden sendes inn. Ved salg til land utenfor NATO og EU vil det derimot kunne dukke opp tvilstilfeller.

██████ i FD III-5 opplyser at ██████ deltar på møtene med UD, og forteller at også FST og FLO stiller for å presentere et utdrag av sakene som allerede er presentert i koordineringsmøtet. ██████ opplyser at dette er et uformelt forum som det ikke tas referat fra. FLO har i den forbindelse meddelt FST/Org¹⁰⁸ at de ikke ønsker å delta på disse møtene så lenge det ikke skrives referat, og begrunner dette med behovet for å dokumentere korrespondanse og møter knyttet til salg og avhending.

10.1.4 IT-systemer

Vi har tidligere vært inne på systemene SHARE og wwrs.com. ██████ FLO/SAS kjenner ikke til andre systemer som er aktuelle for avhendingsprosessen, ut over SAP.

10.1.4.1 SAP

SAP er ERP-systemet som utgjør kjernen i Forsvarets integrerte forvaltningssystem (FIF). Forsvaret har gradvis bygget ut FIF, og per august 2015 omfattet løsningen styring, økonomi, HR, struktur og logistikk. Materiellregnskapet føres i en egen modul i SAP.

FLO/SAS har ██████ som fører den nødvendige informasjonen knyttet til avhendingssaker inn i SAP, og ██████ forteller at de som jobber med gjennomføring av avhendingene ikke bokfører transaksjoner i SAP.

Som omtalt i metodekapittelet har FD Led IR forsøkt å få oversikt over avhendingssaker ved hjelp av materiellregnskapet i SAP. I samtaler med ██████ i FLO/SAS har vi bedt om hjelp til å få en oversikt over omfanget på materiell avhendet ved henholdsvis salg, donasjon og destruksjon. ██████ har gitt følgende beskrivelse av hvordan man ved de ulike avhendingsmetodene fører materiell ut av materiellregnskapet:

Avhendingsmetode	Fremgangsmåte i SAP
Salg	Salg føres i salgsordremodulen Sales and Distribution (SD) transaksjon VA01, hovedsakelig med bevegelsestype 601 som genereres av salgsordremodulen. Dette er bevegelsestypen for vareutlevering, som genererer plukkordre, og brukes dersom materiellet var regnskapsført da det ble solgt/donert. Dersom materiellet ikke er regnskapsført vil man ikke kunne generere plukk eller utlevering. Materiellet blir da lagt inn med et «dummy» materialnummer i ordren, som ikke vil generere en utlevering da materiellet ikke er registrert på lager, og dermed heller ikke bevegelsestype 601. I disse tilfellene skal kontrakter, fakturagrunnlag, tillatelser og annen dokumentasjon legges i vedleggslisten.

¹⁰⁸ Forsvarets Doculive 2015/003005/001.

Donasjon	Donasjon føres i samme modul og transaksjon som salg, men i kolonnen Pkat (posisjonskategori) legges koden TANN inn. Slik blir denne linjen i salgsordren en «gratisposisjon», som ikke genererer fakturering. Vareutlevering er bevegelsestype 601. Dersom det blir donert materiell som ikke er regnskapsført benyttes samme metode som ved salg, altså et «dummy» materialnummer.
Destruksjon	Destruksjon faktureres ikke i salgsordremodulen, men i FV70 (en transaksjon i modulen financial accounting - FI) som ikke genererer noen utlevering. Her brukes transaksjonen MIGO og bevegelsestype 551, i kombinasjon med en årsakskode (se figur 8 under), for å avgangsføre materiellet. Årsakskodene er begrenset, man skriver derfor inn en tekst som for eksempel viser til avrop mot Metallco (dersom det er destruksjon av større materiell, som har eget avrop), eventuelt legges vedlegg med dokumentasjon inn i SAP.

Tabell 4 – Oversikt avgangsføringsmetoder ved ulike avhendingsmetoder

Revisjonen fikk en gjennomgang av hvordan man kan spore avgangsføring av serienummerstyrt materiell, som ble opplyst å være det eneste materiellet som lar seg spore. FD Led IR har bedt om en oversikt over alle materielltyper som er serienummerstyrte, men har ikke fått fremskaffet dette¹⁰⁹.

██████████ i FLO/SAS forteller at det ikke finnes en egen bevegelsestype i SAP som er unik for donasjoner, og gir uttrykk for at det er uklarhet om hvordan de ulike bevegelsestypene skal brukes, da det også på kurs i SAP har blitt gitt motstridende beskjeder. ████████ mener at Pkat TANN, som brukes for å skape en «gratisposisjon», er den beste måten å identifisere donasjoner på. Dette er ikke et uttrekk ████████ kunne fremskaffe, så FD Led IR ba om bistand fra CYFOR DVU. Vi fikk en oversikt over alle transaksjoner som er avgangsført ved TANN i 2010-dd¹¹⁰, samt kompletterende opplysninger om disse transaksjonene. Revisjonens kontaktperson i CYFOR stiller spørsmål ved hvorvidt avgangsføring av donert materiell er det eneste Pkat TANN brukes til, og FLO bekrefter at TANN brukes i flere sammenhenger hvor man har behov for å binde en gratis utlevering mot en samarbeidspartner utenfor Forsvaret.

FD Led IR vurderte likevel dette uttrekket som det nærmeste man kan komme en oversikt over materiell som er avhendet ved donasjon eller vederlagsfri overføring. Bevegelsestype 601 og 602 er brukt for alle transaksjonene som er ført ut ved Pkat TANN. FD Led IR har mottatt et dokument fra ████████ i FLO/SAS som heter «Bruk av bevegelsestyper»¹¹¹, som angir bevegelsestype 601 og 602 å være:

601 – VL vareutlevering

602 – VR vareutlev. Annull

FD Led IRs gjennomgang av uttrekket bekrefter ytterligere at posisjonskategori TANN brukes til mer enn avgangsføring av donert materiell. Blant annet føres retur av lånte testvåpen til fabrikk og overføring av materiell til NATO ut av materiellregnskapet på denne måten. I tillegg viser uttrekket at mange ulike saksbehandlere har behandlet transaksjoner som gjelder flydeler som antas å være relatert til AIM. ████████ i FLO/SAS har for øvrig opplyst at ingen tidligere har etterspurt en oversikt over donert materiell.

¹⁰⁹ Eksempler på serienummerstyrt materiell er opplyst å være kjøretøy, tilhengere, våpen, noe sambandsmateriell og deler og komponenter, særlig innen Luft.

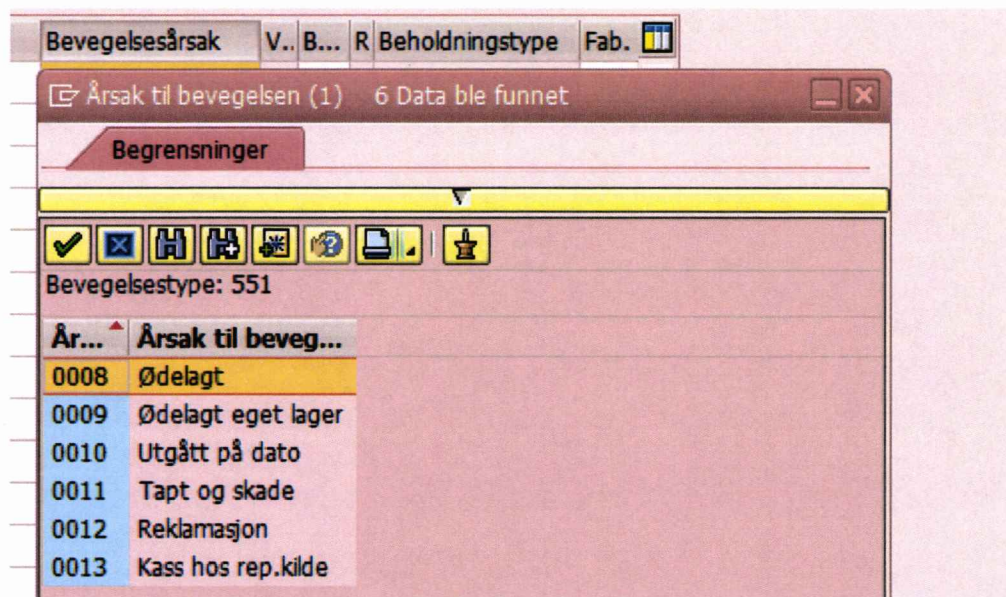
¹¹⁰ 11.03.2015.

¹¹¹ Det er opplyst at oversikten kommer fra materiell og regnskapskontoret (MRK). Oppdatert 11.03.09.

██████ TTF (se vedlegg 7) har også bekreftet at det ikke finnes en egen bevegelsestype for donasjoner. ██████ har imidlertid benyttet bevegelsestype 551 samt en kode «Årsak til bevegelsestype» for å avgangsføre donert materiell. Dokumentet «Bruk av bevegelsestyper» sier følgende om bevegelsestype 551:

551 – Uttak for kassasjon fra fritt disponibelt

Brukes når materiell skal kasseres og ligger på fritt disponibelt. Virker både på tilstand R og K. Føringene fra Forsvaret er at materiellet skal omposteres til K før det kasseres.



Figur 8 - Årsak til bevegelsestyper i SAP

FD Led IR har laget et uttrekk på bevegelsestype 551 fra FLO/SAS' lager 00XS. I uttrekket inngår mye materiell hvor kode 10 er oppgitt som årsak til bevegelsestype, og tekstfeltet angir både salg ved auksjon, salg ved kontrakt samt donasjoner og gaver.

Et godt eksempel på at det brukes ulike metoder, og at heller ikke ██████ har oversikt over alle disse, er en lastevogn i FD Led IRs uttrekk på bevegelsestype 551, hvor årsak 10 var ført inn uten ytterligere informasjon i tekstfeltet. Dette gjør det, ifølge ██████ i FLO/SAS, svært vanskelig å spore i ettertid hva som har skjedd med materiellet. Etter å ha undersøkt saken ved å koble sammen flere informasjonskilder, blant annet auksjonslister, har ██████ kommet frem til at lastevognen ble avgangsført som ikke regnskapsført materiell - som vist i tabell 3 føres solgt materiell ut via bevegelsestype 601 kun dersom materiellet er regnskapsført¹¹². Når noen senere har oppdaget at lastevognen var solgt har føringen blitt korrigert i transaksjonen MIGO og avgangsført på bevegelsestype 551. Det er opplyst at dette er riktig metode for at materiellregnskapet skal vise korrekt beholdning, da lastevognen første gang ble avgangsført uten at det ble generert en utlevering i SAP.

Det at lastevognen ikke er avgangsført ved bevegelsestype 601 gjør det heller ikke mulig å finne historikk på registreringsnummeret. Når det heller ikke er lagt ved dokumentasjon på slike føringer i SAP er det ifølge ██████ svært vanskelig å koble sammen føringen av materiellet i de ulike

¹¹² Det tilhørende materialnummeret 30046770 var et «dummy nummer» uten historikk.

transaksjonene, og [redacted] beskriver dette som et forsøk på opprydding uten å legge inn sporing, noe som har gjort det vanskeligere å følge transaksjonene gjennom materiellregnskapet.

[redacted] FLO/Stab/Planavdelingen og [redacted] FLO/SAS har opplyst i innledende samtaler at det for tiden pågår en opprydding i FLO/SAS' del av materiellregnskapet. Blant annet skal man gjennomføre en lagertelling og sikre at man har oversikt over hva som er avhendet og hva beholdningen er. Sluttdato for gjennomgangen ble opplyst å være satt til 30.06.2015¹¹³.

[redacted] opplyser at denne oppryddingen i materiellregnskapet også innebærer en opprydding av forhold som beskrevet over. [redacted] og [redacted] i FLO/SAS arbeider for tiden med denne oppryddingen som også innebærer lagertelling, og [redacted] forteller at det samtidig gjøres en gjennomgang av rutiner for føring av salg. Tidligere har det vært flere som har postert avgangsføringer i SAP, ofte i tillegg til andre oppgaver, mens det nå utelukkende er [redacted] som skal ha denne jobben. [redacted] anslår at oppryddingen i materiellregnskapet skal være ferdig i løpet av august 2015¹¹⁴.

FD Led IR ba også om hjelp fra [redacted] i FLO/Stab/Materiellavdelingen til å vurdere uttrekket og muligheten til å identifisere henholdsvis donasjoner og salg i materiellregnskapet. [redacted] bekrefter at Pkat TANN brukes til mer enn donasjoner, og at det ikke finnes én ensartet måte å avgangsføre dette på. Den enkelte saksbehandler velger derfor selv hvordan man ønsker å avgangsføre materiellet, da SAP ikke har vært utviklet for en slik ensartet funksjon. [redacted] mener mange avgangsfører materiellet ved bruk av transaksjon MIGO og bevegelsestype 551, og skriver inn «donert» i fritekstfeltet. Dette feltet er det imidlertid ikke mulig å lage uttrekk på i SAP. [redacted] påpeker at det er innført en prosedyre som sikrer en ensartet fremgangsmåte, men at SAP fortsatt ikke er utviklet godt nok på området salg eller donasjon. [redacted] viser her til underprosess 6.2.9 beskrevet i vedlegg 3. Ingen av de klikkbare boksene eller tilknyttede word-dokumentene har med en detaljert fremgangsmåte for avgangsføring i SAP.

10.2 Vurderinger

10.2.1 Standardisering av prosesser – nivå 3 i dokumenthierarkiet

FLOs nye rutine

Det ble opplyst i intervjuer at den nye prosedyren ble lagt ut i FLOs styringssystem på intranett, og dermed implementert 1. mars 2015. Videre har Forsvaret i RKR 1/2015 rapportert at alle tiltak fra PwCs rapport av 31. oktober 2014 er iverksatt¹¹⁵, og flere av tiltakene er knyttet til kontrollpunkter i den nye prosedyren. FD Led IR fikk tilsendt oppdateringer av underprosessene i denne helt frem til 12.06.2015, og ble samtidig opplyst om at det fortsatt var flere underprosedyrer som ikke var lagt ut i styringssystemet. Utkastene til underprosedyrer mottatt i mars 2015 er ufullstendige, og viser at man på dette tidspunkt ikke hadde konkretisert viktige trinn i prosessen. FD Led IR har inntrykk av at FLOs arbeid med konkretisering av hovedprosessen, i form av innføring av underprosedyrer, har vært et pågående arbeid frem til sommeren 2015. På den bakgrunn stiller vi oss spørrende til hva man legger

¹¹³ Intervju gjennomført 16.03.2015.

¹¹⁴ Pr. 20.08.2015 er status opplyst å være at ryddingen er ferdigstilt, men man avventer fortsatt ferdigstilling av lagertelling i forsyningsavdelingene.

¹¹⁵ Følgeskriv datert 26.05.2015.

i at tiltakene er implementert, slik det ble rapportert i RKR 1/2015. FLO anfører i sitt tilsvaer til rapportutkast at underprosedyrene ble lagt ut senere på grunn av layoutmessige tilpasninger til styringssystemet samt behov for godkjenninger, og mener at de overordnede prosessene har vært fulgt i hele 2015.

Nedenfor gjennomgås enkelte momenter i FLOs nye prosedyre:

Risikovurderinger

I en statusrapportering på implementeringen av PwCs tiltak utlevert i møte 13.02.2015¹¹⁶ heter det under punkt 3c, «Rutine for risikovurdering av prosessen», at saksbehandler og seksjonsledelse vil foreta en løpende risikovurdering, og at dette gjøres som del av seksjonsmøtene. I intervjuer er det opplyst at risikovurderingene gjøres i forbindelse med utarbeidelse av avhendingsplanen, og at det skal lages avhendingsplan dersom materiellet er verdsatt til kr. 100.000 NOK eller mer. Denne grensen er ikke synliggjort i prosedyren, og dersom det er riktig at man har satt en slik grense, stiller FD Led IR spørsmål ved om bare den monetære verdien av materiellet skal avgjøre hvorvidt det er nødvendig å dokumentere risikovurderinger. Avhendingsplanens opplyste betydning for risikovurdering ser for øvrig ikke ut til å være tillagt vekt i den nye prosedyren, da eneste input er angitt å være «tidsplan og budsjett». Det foreligger noen presiseringer av hva som skal vurderes i planleggingsfasen, men ikke konkret hvilke risikovurderinger som skal utføres.

15. FD Led IR anbefaler at avhendingsplanens funksjon som dokumentasjon på gjennomførte risikovurderinger synliggjøres i prosedyren på en bedre måte.

FLO har opplyst i møte om deres innspill til rapportens utkast at anbefalingen vil bli ivaretatt ved å oppdatere prosedyren.

Godkjenne kjøper

Konkrete sjekkpunkter for potensielle kjøpere er ikke lagt inn i den nye prosedyren, men finnes i en sjekkliste fremsendt fra FD. FLO opplyser i sitt tilsvaer til rapportutkastet at sjekklisten vil bli lagt ut i styringssystemet, og at den allerede er benyttet ved salget av C-130 Hercules-fly. Sjekklisten ser ut til å være detaljert, men man kan med fordel også inkludere vurderinger av hvorvidt selskapets drift og formål er i overensstemmelse med opplyst bruk av materiellet samt vurderinger av hvorvidt selskapet antas å være i stand til å utøve virksomheten som er oppgitt i grunnlag for innhentede tillatelser.

For øvrig har det gjennom saken med salg av lastevogner til en norsk kjøper¹¹⁷ vist seg at det også kan være store omdømmemessige utfordringer knyttet til salg til norske aktører, hvor Forsvaret ikke er ansvarlig for å innhente eksportlisens. UD har hjemmel i eksportkontrollregelverket til å stoppe eksport dersom det er usikkerheter knyttet til kjøper, mens Forsvaret har vurdert at de ikke har tilsvarende juridiske handlingsrom ved salg til norske aktører¹¹⁸. FD har imidlertid lagt spørsmålet

¹¹⁶ Se fotnote 100.

¹¹⁷ 2014/02491-58. Lastevognene ble videresolgt til Eritrea. Saken er omtalt i flere artikler i Dagbladet.

¹¹⁸ 2014/00703-65.

frem for advokatfirmaet Wikborg og Rein, som har avgitt en vurdering av Forsvarets juridiske handlingsrom, med følgende oppsummering:

Salg av materiell innebærer at Forsvaret utøver sin privatrettslig autonomi som i utgangspunktet innebærer avtalefrihet. Såfremt det er begrunnet i legitime hensyn gir det interne regelverket i staten for avhending av materiell etter vår vurdering ikke begrensninger på å avvise bestemte personer eller selskaper som kjøpere av materiell. Vi kan heller ikke se at EØS-retten hindrer Forsvaret å ivareta legitime hensyn. Ved en avvisning bør Forsvaret ivareta et generelt krav til saklighet. Forsvaret må legge korrekt faktum til grunn og vil ha bevisbyrden for at det foreligger et forhold som gir rett til avvisning av en kjøper. Aktuelle legitime hensyn kan eksempelvis være at kjøperen eller sentrale personer hos kjøperen er straffedømte for forhold som angår den yrkesmessige vandelen eller har gjort seg skyldig i alvorlige forsømmelser mot faglige og etiske krav i vedkommende bransje.

FD og Forsvaret har dermed vært i prosess for å få avklart handlingsrommet for å utestenge kjøpere når det anses nødvendig for å ivareta sektorens omdømme. Slik saken står pr. ultimo oktober 2015, har FD bedt Forsvaret¹¹⁹ fremme forslag til hvordan føringer knyttet til saklighet og likebehandling kan gis en konkret utforming og implementeres i interne retningslinjer for salg av materiell. FD ber videre om en vurdering av ulike alternativer for hvordan kontroll av tilbydere far salg av materiell på auksjon kan gjennomføres.

Dokumentasjon

Det foreligger en liste over hvilke dokumenter som skal arkiveres i den enkelte avhendingssak¹²⁰. Dokumentene i listen fremgår i de enkelte stegene / delprosessene, med angivelse av at disse skal arkiveres i Doculive. Hvilke dokumenter som skal arkiveres i forbindelse med den enkelte avhendingssak ser dermed ut til å være ivaretatt i prosedyren.

Tredjepartslisens

I FDs sjekklister for forhold som skal være avklart ved salg til norske og utenlandske aktører, inngår et punkt om vurdering av om det finnes avtalefestede begrensninger, herunder krav om tredjepartslisenser. Dette inngår også i listen over dokumentasjon som skal arkiveres i Doculive, og er videre tatt inn i underprosedyre i P6.2.8 og 6.2.5. Krav til tredjepartslisens er dekket i standardkontrakten på engelsk, men ikke den norske, og det er heller ikke tilstrekkelig synliggjort at utenlandske myndigheter er en viktig aktør i søknadsprosessen.

16. FD Led IR anbefaler at krav til tredjepartslisens synliggjøres også i den norske standardkontrakten, samt at det lenkes til standardkontraktene i FLOs styringssystem. Videre bør det synliggjøres i prosedyren at utenlandske myndigheter er aktøren som mottar og saksbehandler disse søknadene.

FLO har opplyst i møte om deres innspill til rapportens utkast at anbefalingen vil bli ivaretatt ved å oppdatere prosedyren.

¹¹⁹ FDs Doculive 2014-00703-84

¹²⁰ Vedlegg 5

Prosedyrer i FD

FD Led IR vurderer det som positivt at det arbeides med en samlet prosedyre for FD III-5s oppfølging av Forsvarets avhending av materiell. I utkast til prosedyre som er fremlagt for FD Led IR heter det at det i FDs saksbehandling skal vurderes hvorvidt Forsvarets, FDs og overordnede retningslinjer følges, samt hvorvidt eventuelle politiske føringer og nasjonale lover og internasjonale forpliktelser etterleves. I den siste formuleringen tolker FD Led IR at både eksportkontrollregelverket og Forsvarets forpliktelser overfor opprinnelsesland knyttet til tredjepartslisenser er dekket. FD III opplyser i sitt innspill til rapportutkast at prosedyrene internt i FD III-5 eksisterer og er i bruk, men ikke er formalisert pr. notat eller i DocuLive. FD mangler dermed pr. ultimo september en formalisert prosedyre for sitt arbeid med oppfølging av Forsvarets avhending av materiell. Dette gjelder også for samhandlingen mellom FD II og FD III i avhendingssaker. Som nevnt i avsnitt 9.2.1 er det usikkert hvilke mekanismer eller kontroller som skal sikre en korrekt behandling av saker som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå, og som gjennomføres i samarbeid med FLO i en top-down-behandling. Caset beskrevet i vedlegg 8 viser en uheldig håndtering av en donasjonssak, som blant annet skyldtes uklare rutiner for koordinering mellom avdelingene i avhendings-/eksportsaker. FD Led IR mener derfor det er behov for en prosedyre som sikrer behandling og godkjenning av slike saker på riktig myndighetsnivå, og som et minimum må utøvelsen i grensesnittet mellom de to avdelingene avklares og formaliseres (jf. anbefaling 12). Det er oppgitt at man på [REDACTED] i ettertid har kommet frem til en rutine som fungerer bra etter gjennomgang av saken beskrevet i vedlegg 8. Denne er imidlertid ikke nedfelt pr. ultimo september.

17. FD Led IR anbefaler at man formaliserer en oppdatert og samlet rutine for FD IIIs arbeid med oppfølging av Forsvarets avhending av materiell. Herunder en standard mal for godkjenning av salg- og donasjonssaker som eksplisitt nevner at godkjenningen er betinget av innvilget eksportlisens og innvilget tredjepartslisens, der det er behov for dette.

I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at prosedyren for FD III nå er formalisert. Implementering av anbefalingen vil inngå i FDs ordinære oppfølging av denne revisjonsrapporten.

18. FD Led IR anbefaler at avklaringene som gjøres i forbindelse med anbefaling 9 og 12 nedfelles i en formalisert en rutine som sikrer behandling på riktig myndighetsnivå av saker som kanaliseres inn via FDs ledelse eller politisk nivå. Det bør presiseres at FD III har fagansvaret, og derfor skal være «lead» i avhendingssaker. Rutinen må også regulere samordningen mellom FD II og FD III for å sikre at forbedret praksis forankres og videreføres.

I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at det gjenstår avklaringer med FD II for denne anbefalingen. FD II tiltrer at det er behov for en skriftlig formalisering og vil bidra til dette.

10.2.2 Kompetanse og kapasitet

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 1.2 fastslår at *Departementet skal ha kompetanse samt interne systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Departementets systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.*

Pr. ultimo september er det kun én stilling i FD som innbefatter et ansvarsområde for overordnet styring og oppfølging av materiellforvaltningen i forsvarssektoren, og stillingsinnehaveren har, som vist over, flere andre oppgaver knyttet til materiellforvaltning. FD Led IR har ingen eksplisitt formening om hva som er riktig bemanning av fagområdet, men stiller spørsmål ved om det ligger en oppdatert risiko- og vesentlighetsvurdering bak dagens ressursdisponering til dette arbeidet. FD Led IR mener en risikovurdering av mål og krav for fagområdet ville kunne gi en mer proaktiv tilnærming til et forbedringsarbeide, og på et tidligere tidspunkt kunne avdekket et eventuelt behov for økt kapasitet og kompetanse i oppfølgingen av Forsvarets avhending av overskuddsmateriell. Internrevisjonen mener at nøkkellmannsrisikoen har vært stor i FD III, noe som er særlig uheldig kombinert med en lav stillingsprosent dedikert til styring og oppfølging av Forsvarets materiellforvaltning. FD Led IR har inntrykk av at [REDACTED] har hatt en saks- og arbeidsmengde som vanskelig kan håndteres innenfor den gitte stillingsandelen. Gitt rammene, synes oppgavene å være håndtert på en pliktoppfyllende måte.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger som grunnlag for den interne kontrollen er omtalt i avsnitt 8.1.4.2 og 8.2.3, her fremgår at det er erkjent at det er behov for å reallokere både ressurser og kompetanse til avhendingsområdet. Dette har gjort avhendingsområdet svært eksponert for risiko for inntektstap, omdømmetap, regelverksbrudd og misligheter. FD Led IR mener på denne bakgrunn at den interne kontrollen på området avhending av materiell ikke har vært tilpasset risiko og vesentlighet. Man er nå i prosess for å utbedre dette, men dette fremstår som en reaktivt initiert prosess¹²¹.

19. FD Led IR anbefaler at fremtidig oppsett av den interne kontrollen over avhending av materiell, herunder allokeret personellressurser og kompetanse, baseres på en oppdatert risiko- og vesentlighetsvurdering.

I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at problemstillingen nå adresseres i forbindelse med det pågående organisasjonsutviklingsarbeidet i FD. Implementering av anbefalingen vil inngå i FDs ordinære oppfølging av denne revisjonsrapporten.

Som omtalt i avsnitt 9.1.2.3 oppgir [REDACTED] i FD II at det er utfordrende at seksjonen sjelden er involvert i eksportkontrollsaker som gjelder Forsvarets overskuddsmateriell. Det er også uttrykt fra [REDACTED] at det ikke er behov for detaljert kompetanse knyttet til anvendelsen av eksportkontrollregelverket, da dette forvaltes av UD, og FD II først og fremst skal bidra med å vurdere sikkerhetspolitiske aspekter og politisk ønskelighet. FD IIs kjernevirksomhet er knyttet til sikkerhetspolitiske vurderinger, noe som ifølge alle intervjuobjekter berettiger deres involvering i eksportsaker hvor det er behov for slike vurderinger. Caset i vedlegg 8 viser at det kreves en sterk koordinering mellom avdelingenes kompetanseområder i eksportsaker som kommer inn til FD utenom kanaler der FD III, som fagavdeling, naturlig er involvert. FD Led IR anbefaler at formaliserte mekanismer som sikrer en bedre koordinering mellom FD II og FD IIs kompetanseområder ivaretas som en del av implementeringen av anbefalingene 9, 12 og 18.

I FLO/SAS er det i noen grad uttrykt at det er stort arbeidspress, samt at man ofte arbeider alene. [REDACTED] FLO/Stab/Planavdelingen har uttalt at man ikke er ferdig med vurderingen av hvordan

¹²¹ Se avsnitt 11.1.2.

sammensetningen av kompetanse i seksjonen endelig skal se ut, og FD Led IR har derfor ikke vurdert dette. Videre påpekes igjen at case har vist at avhendingsprosesser håndteres av andre avdelinger i FLO enn FLO/SAS, med den konsekvens at nødvendig eksportlisens i ett tilfelle ikke ble innhentet. Seksjonen har personell med erfaring med avhandlingssaker, og det bør sikres at denne erfaringen involveres. For øvrig har [REDACTED] FLO/Stab/Planavdelingen har uttalt at seksjonen kan innhente kompetanse på de materielle systemene fra avdelingene i Forsvaret. Internrevisjonen understreker at denne kompetansen ikke nødvendigvis fortsatt vil være tilgjengelig i en eventuell ny organisering.

20. FD Led IR anbefaler at man sikrer at FLO/SAS' kompetanse involveres i alle Forsvarets avhandlingssaker. Se også anbefaling 11. Dette prinsippet må ivaretas også i Forsvarsmateriell.

10.2.3 Kommunikasjon

FD Led IR har inntrykk av at det er en ryddig kommunikasjon mellom aktørene. FD III-5 deltar i to fora hvor det gis informasjon om pågående avhandlingssaker. Ut over dette har aktørene på [REDACTED] oppgitt å ha daglig kontakt. Uformell kontakt fungerer imidlertid ofte kun så lenge relasjoner er ukompliserte, og det understrekes derfor at de formelle møtekanalene vil være viktige for fremtidig intern kontroll over avhendingsprosessen. Det understrekes videre at det er Forsvaret ved FLO/SAS som har deltatt på disse møtene, og når ny etat skal avhende materiell, er det viktig at denne også stiller på møtene.

10.2.4 IT - systemer

I RKR 1/2015 er det erkjent at manglende kontroll over materiell skaper risiko for svinn og mislighet/misbruk¹²². FD Led IR har ikke i dette oppdraget gjort en revisjon av Forsvarets materiellregnskap, men kan likevel fastslå på bakgrunn av intervjuer og uttrekk fra materiellregnskapet at det ikke finnes ensartede prosedyrer for å avgangsføre materiell i SAP. Manglende kjennskap til alle de ulike metodene gir [REDACTED] dårlig oversikt over hva som har skjedd med avgangsført materiell, og vi har sett eksempel på en avgangsføring som var svært krevende for [REDACTED] å spore. Internrevisjonen vurderer denne situasjonen til å i praksis gjøre det tilnærmet umulig å få en oversikt over volum på de ulike avhendingsmetodene, i tillegg til å utgjøre en betydelig mislighetsrisiko.

Som omtalt i avsnitt 10.1.4.1. har FD Led IR forsøkt å få en oversikt over omfanget av alle avhandlingssaker (salg – donasjon – destruksjon) ved hjelp av uttrekk i SAP. Dette lot seg ikke gjennomføre, og det ble påpekt at dette var informasjon som ikke var etterspurt av noen tidligere. Vi stiller dermed spørsmål ved hvordan man skal fremskaffe denne oversikten, som er nødvendig for å gjennomføre oppdraget om gjennomgang av alle avhandlingssaker fra 2002 frem til dags dato.

Det er opplyst at det for fremtiden kun er [REDACTED] personer i FLO/SAS som skal avgangsføre materiell. Det er imidlertid også flere andre utenfor FLO/SAS som av ulike årsaker også avgangsfører materiell. FD Led IR mener derfor det er viktig at det utarbeides en prosedyre for hvordan materiell skal avgangsføres ved de ulike avhendingsmetodene, samt ved andre årsaker til at materiell skal avgangsføres¹²³. Det er opplyst at SAP ikke har god nok funksjonalitet på dette området. Det er behov for en videreutvikling av SAP, men FD Led IR mener det er kritisk å utarbeide en ensartet og

¹²² Status på mål I-1, forsvarlig forvaltning.

¹²³ For eksempel taps- og skademeldinger og retur av utlånt materiell.

funksjonell praksis for avgangsføring av materiell som sikrer transparens og sporbarhet og understøttes av SAP (som vist av TTFs [redacted], se vedlegg 7), slik det forutsettes i bestemmelser for materiellforvaltning:

Materiellregnskapet skal vise endringer i kvantitet og kvalitet, samt identitet, tilstand og disponering. Kontrollsystemer som sikrer forsvarlig forvaltning skal etableres.

21. FD Led IR anbefaler at det utarbeides og nedfelles en ensartet praksis for avgangsføring av materiell.

10.3 Oppsummering og delkonklusjon – problemstilling 3

FLO har utarbeidet en ny prosedyre som hovedsakelig ser ut til å ha tatt høyde for de viktigste kravene til en avhendingsprosess. Det er likevel noen gjenstående små forbedringspunkter, flere av disse har FLO allerede opplyst vil bli ivaretatt. FD har på sin side pr. ultimo september 2015 ikke formaliserte prosedyrer verken internt i FD III-5 eller for koordinering mellom FD II og FD III. FD Led IR mener ikke-formaliserte prosedyrer innebærer en forankring knyttet til personer og ikke til roller. FD III har informert om at prosedyren for FD III pr. november 2015 er formalisert.

Oppdraget har vist at det ikke har ligget en tilstrekkelig og oppdatert risiko- og vesentlighetsvurdering bak prioriteringen av personellressurser og kompetanse til materiellområdet i FD, hvor avhending av materiell har kommet særlig dårlig ut. Den lave bemanningen har resultert i nøkkelmannsrisiko på avhendingsområdet i FD. FD III har informert om at dette håndteres i FDs OU-prosess. Videre har det vært en mangelfull samordning av FD II og FD III i en avhendingssak som krevde involvering av begge avdelinger.

Det er indikasjoner på at FLO/SAS' fagkompetanse i avhendingssaker ikke alltid blir benyttet for å sikre en forsvarlig prosess, da også andre avdelinger i FLO gjennomfører avhending av materiell. FLO har i sitt tilsvarende rapportutkast anført at alt salg av overskuddsmateriell skal foretas av SAS, og at det har blitt gjort betydelige innskjerpelser av rutiner fra høsten 2014. FD Led IR er enig i at de nye prosedyrene i større grad enn tidligere synliggjør at oppgaver tilknyttet avhending av overskuddsmateriell skal utføres av FLO/SAS. FD Led IR mener likevel det kan være behov for å ytterligere forankre denne rollen i organisasjonen (se anbefaling 12), da man ikke kan forutsette at resten av organisasjonen gjør seg godt kjent med FLO/SAS' prosedyrer.

Det finnes ikke standardiserte prosedyrer i FLO som sikrer ensartet praksis ved avgangsføring av materiell i SAP ved de ulike avhendingsmetodene, noe som åpner for uryddighet og potensielt også misligheter. Ulike metoder for avgangsføring gir dessuten svært dårlig oversikt over omfanget på henholdsvis donert, destruert og solgt materiell.

Med unntak av en manglende enhetlig praksis for avgangsføring av avhendet materiell i SAP fremstår prosedyren for avhendingsprosessen i FLO som nærmest ferdig designet, mens det i FD pr. ultimo september 2015 gjensto å formalisere implementert praksis. Det ligger ikke en oppdatert risiko- eller vesentlighetsvurdering bak allokering av personellressurser og kompetanse til fagområdet i FD.

FD Led IR kan ikke bekrefte at avhending av materiell er tilstrekkelig standardisert og understøttet med kompetanse, kommunikasjon og IT-systemer.

11 Delproblemstilling 4 – Ivaretar Forsvaret og FD erfaringslæring og kontinuerlig forbedring av prosessene for avhending av materiell?

Regjeringen har sagt eksplisitt at Forsvaret trenger en kunnskapsstrategi¹²⁴, og forsvarskomiteen så positivt på dette¹²⁵. Forsvarspersonell skal blant annet erverve seg kompetanse på følgende måter:

- Gjennomføre en systematisk og metodisk innsamling av egne og andres erfaringer på taktisk og operasjonelt nivå.
- Utføre analyser av slike erfaringer og trekke lærdommer av dem.
- Omsette lærdommer i doktriner, taktikk og teknikk, og identifisere konsekvenser for Forsvarets planlegging.
- Videreformidle denne kunnskapen i undervisning, trening og øving, og implementere i ny praksis i operative enheter.

Kompetansemeldingen¹²⁶ slår fast at forsvarssektoren skal systematisere erfaringshåndtering for alle typer aktivitet på lik linje med det som er gjort for operativ virksomhet.

Videre har FD i PET nr. 15¹²⁷ innført mål M3 *Kultur for kontinuerlig forbedring* i sektormålbildet.

For avhendingsområdet innebærer dette at Forsvaret og FD skal sette erfaringslæring i system for å sikre en kontinuerlig forbedring av prosessene for avhending av materiell.

11.1 Observasjoner, faktabeskrivelse

11.1.1 Oppfølging av TTF

FLO Theatre Termination Force (TTF) utførte en omfattende avhending og hjemsendelse av materiellet etter Afghanistanoperasjonen, og dokumenterte arbeidet i flere sluttrapporter etter hvert som leirene ble ryddet opp, se beskrivelse i vedlegg 7. Etter avsluttet redeployering av materiellet ble det utarbeidet en oppsummeringsrapport, og alle rapportene er gjort tilgjengelige på Forsvarets erfaringsdatabase Ferdaball. Erfaringsdatabasen ligger tilgjengelig på Forsvarets intranett på FISBasis B-plattformen og inngår i «system for operativ erfaringshåndtering». En vurdering av erfaringsdatabasen og system for operativ erfaringshåndtering er gitt i rapporten «Erfaringshåndtering»¹²⁸ fra FSJ Internrevisjon (FSJ IR), som her slo fast:

«System for operativ erfaringshåndtering» er utarbeidet for kun å gjelde Forsvarets operative virksomhet og presenterer ikke erfaringshåndtering som et virkemiddel for å oppnå kontinuerlig forbedring. Den gir ikke retningslinjer for hvordan erfaringshåndtering bør foregå i linjen (integreert tilnærming), eller retningslinjer knyttet til grensesnittet mellom systematisk og integreert tilnærming. Det gir heller ikke retningslinjer rettet mot å opprette arenaer for kunnskapsdeling og erfaringslæring.

¹²⁴ St.prp. nr. 48 (2007-2008), og videreført i St.prp. nr. 73S (2011-2012) «Et forsvar for vår tid»

¹²⁵ Innst. S. nr. 318 (2007-2008).

¹²⁶ Mld.st. nr. 14 (2012-2013)

¹²⁷ 18.12.2014.

¹²⁸ Forsvarssjefens internrevisjon (2015): Erfaringshåndtering, revisjonsrapport 6/2014.

Basert på konklusjonen til FSJ IR kan vi legge til grunn at det ikke foreligger retningslinjer for integrert tilnærming for å oppnå kunnskapsdeling og erfaringslæring. [REDAKTERT] TTF og [REDAKTERT] TTF har uttalt at det i liten grad har vært utvist interesse for den grundige dokumentasjonen som ble oversendt etter endt oppdrag. TTF har i rapportene selv identifisert områder som bør ha konsekvenser for Forsvarets planlegging. Ifølge [REDAKTERT] og [REDAKTERT] TTF er det få som har henvendt seg til dem for å få nærmere presentasjon av disse erfaringene. De opplyser å ha gitt en tilbakemelding til FOH etter endt oppdrag, og i tillegg ble alle rapporter også fortløpende presentert for [REDAKTERT] FLO.

Mange av anbefalingene i TTFs rapporter er forbedringsforslag til materiellhåndteringen underveis i en internasjonal operasjon. TTF har selv laget en dreiebok¹²⁹ som er et bidrag til å få omsatt lærdommer til «doktriner, taktikk og teknikk». På forsiden av dreieboken er det angitt at den er vedlegg til Håndbok INTOPS, men i Forsvarets regelverkdatabase FOBID er den pr. september 2015 ikke publisert. Dreieboken har ifølge FST/O status «midlertidig», og den vil bli innarbeidet som vedlegg til håndboken i 2016.

TTF har håndtert materiell for en samlet verdi på mer enn 1,26 milliarder kroner i perioden 2012-2015. Det er opplyst i intervjuer at FD ikke har etterspurt evaluering av nytte- kostnadsvurderingene som Forsvaret la til grunn eller på annen måte fått vurdert måloppnåelsen.

Intervjudata har vist at FD II ikke har saksbehandlet TTF-rapportene. I FD II, som har ansvaret for å følge opp TTF, kjenner man heller ikke til om Forsvarsstaben eller FOH vil bruke rapportene til integrert tilnærming for erfaringslæring eller omsette lærdommene i doktriner. I en doktrine for deployering/redeployering beskriver US Joint Chiefs of Staff¹³⁰ ansvarsforholdet mellom US Department of Defense og det amerikanske forsvaret. [REDAKTERT] i FD II kjenner ikke til om det fins tilsvarende dokument som trekker opp ansvarsfordelingen mellom FD og Forsvaret.

[REDAKTERT] i FD II-3 påpeker at det skal være internkontrollsystemer i Forsvaret og mener FD III er bedre rigget til å løse oppdrag i kategorien internkontroll. Selv om regnskapsdelen av kapittel 1792¹³¹ i hovedsak er FD IIs ansvar, forventer [REDAKTERT] i FD II at det er FD III som følger opp den interne kontrollen på detaljnivå, da FD II verken har forutsetninger for eller ressurser til å gjøre dette.

FD III på sin side har opplyst i sitt tilsvar til rapportens høringsutkast at avdelingen har gjort gjentatte henvendelser til både FD II og Forsvaret etter at TTFs rapporter har blitt tilgjengelige. Avdelingen har blant annet bedt Forsvaret om å gjennomføre den eller de granskningsundersøkelser for regelverksbrudd som er påkrevd i henhold til gjeldende regelverk, og peker på dette som en mulighet til å ta lærdom av erfaringer. Det vises til interne notater samt korrespondanse mellom FD III og FST om oppfølging av taps- og skademeldinger og materiellforvaltningskontroller. Disse kontrollene har avdekket flere av de samme utfordringene som er omtalt i TTFs samlerapport.

¹²⁹ Theatre Termination Force (2015): (B) *Dreiebok*, 02.02.2015

¹³⁰ US Joint Chiefs of Staff: «Deployment and redeployment of operations», Joint publication 3-35,

¹³¹ Norske styrker i utlandet.

Videre har FD III opplyst at FDs retningslinjer for materiellforvaltning er planlagt oppdatert, og at erfaringene fra TTF og termineringen i Afghanistan vil inngå i referansematerialet som legges til grunn for revisjonen av dokumentet.

11.1.2 FD

I stillingsbeskrivelsen for [REDACTED] i FD III-5 omtalt i avsnitt 10.1.2.2 er det angitt (...) *herunder forbedre og optimalisere prosessene knyttet til avhending av materiell i forsvarssektoren.*

[REDACTED] har uttalt i intervju at at han til enhver tid har en stor bunke med saker som burde vært fulgt bedre opp, noe det ikke har vært tid til. FD Led IR har ikke fått informasjon om at det er etablert formaliserte prosesser for erfaringshåndtering for fagområdet avhending av materiell i FD pr. ultimo september 2015. Et eksempel som belyser behovet for formelle prosesser, er caset om TTF.

I etterkant av fartøysaken er det i FD opprettet en arbeidsgruppe bestående av personell fra FD III, FD V-3 (fellesjuridiske tjenester) og kommunikasjonsenheten. Ved slutføringen av denne rapporten pågår fortsatt arbeidet i denne arbeidsgruppen.

Når det gjelder caset i vedlegg 8 om donasjon av stridsrasjoner, har FD II og FD III uttalt at saken har ført til mye bevisstgjøring og læring, uten at dette per ultimo september, er nedfelt eller på annen måte systematisert og formalisert.

11.1.3 FLO/SAS

På spørsmål om hvordan erfaringer fra gjennomføring av prosessene systematiseres, svarer [REDACTED] FLO/SAS at dette gjøres ved å lagre relevant dokumentasjon og informasjon i den interne filstrukturen som alle saksbehandlere har tilgang til. Videre har FLO/SAS felles filområde med FST i avhendingssaker, og denne informasjonen brukes som grunnlag for en standardisert saksbehandling. [REDACTED] forteller at da [REDACTED] tiltrådte stillingen i 2014 samlet [REDACTED] disse erfaringene i en prosedyre¹³² som blant annet tok utgangspunkt i avhendingskonseptet utstedt av sjef FLO/F i 2010. Denne prosedyren ble en del av etableringen av FLOs styringssystem. Det er videre opplyst at alle avsluttede, i tillegg til pågående saker, diskuteres på seksjonsmøter. [REDACTED] FLO/SAS mener kompetanse- og erfaringsoverføring i forbindelse med rotasjon/beordring ikke er en særlig aktuell problemstilling for FLO/SAS, da [REDACTED] for tiden er den eneste militære i seksjonen, men kan komme til å bli det ved eventuelle nyansettelser. Ut over revisjoner fra Riksrevisjonen kjenner [REDACTED] ikke til at det har vært gjennomført evalueringer av fagområdet avhending av materiell.

[REDACTED] i FLO/SAS understreker at seksjonen jobber med svært spesifikke fagfelt som krever spesialisert kompetanse for avhending av de ulike materielltypene. [REDACTED] nevner som eksempel at [REDACTED] selv ikke kunne gjennomføre avhending av fartøy uten å få opplæring, da dette krever særskilt kunnskap om krav til innmelding og prosedyrer rundt skipsregistre og liknende. [REDACTED] mener erfaringsoverføringen ikke er god nok, men påpeker samtidig at dersom det skulle utarbeides prosedyrer for alle oppgavene [REDACTED] gjennomfører slik at andre kunne gått inn i stillingen, ville disse blitt ekstremt omfattende. Slik det er nå mener [REDACTED] seksjonen vil få store problemer ved en langtidssykemelding.

¹³² Prosedyre 238, ble utarbeidet med utgangspunkt i tidligere prosessbeskrivelser.

Når det gjelder oppfølging av internkontrollen for avhending av materiell uttaler FLO/SAS at dette skjer på nivået over . Da FLO/SAS var plassert i forsyningsdivisjonen, var det en controller herfra som fulgte opp seksjonen. mener FLO/Stab gjør tilsvarende jobb i dag, og FLO/SAS er ikke involvert i dette arbeidet.

Krav til oppfølging av internkontrollen i Forsvaret finnes blant annet i DIVØ, vedlegg D *Forsvarets praktisering av intern kontroll* pkt. 3.3.2. FLO/Stab/Planavd. har svart følgende om kravene som fremgår her:

Oppfølging av den interne kontrollen	
1. Har avdelingen systemer og rutiner for måling av resultater?	FLO/SAS følger opp kravene/oppdragene i FSJ VP, vedlegg D. Videre følges inntektskravet på 22 mill. kroner og kravet om avhending for 2 mrd. kroner opp via regnskapet. Når det gjelder opprydding i materiellregnskapet, er det satt frist til 30.6.2015, og målet vil følges opp da.
2. Vurderes resultatoppnåelse i forhold til de målene som er fastsatt, og rapporteres avvik?	Avvik på inntektskravet rapporteres til økonomiavdelingen i FLO som antas å rapportere videre til FST. Kravet om avhending for 2 mrd. kroner rapporteres det ikke på, men det gjøres en gjennomgang på seksjonsmøtene i FLO/SAS. Om kvaliteten i saksbehandlingen er god nok, følges ikke opp eller rapporteres, men sjef FLO/Stab/Planavdelingen følger opp at det utarbeides avhendingsprotokoll.
3. Er det lett å måle resultatoppnåelse i forhold til de styringsparametere som gis?	De økonomiske kravene er forholdsvis lette å måle, mens det er vanskeligere å måle kvalitet da dette må foretas manuelt.
4. Blir virksomhetens kontrollsystem endret når virksomhetens målbilde, risikobilde eller ressursituasjon endres?	Oppfølgingen av fartøysaken er en indikasjon på at organisasjonen er i stand til å gjøre en del slike endringer. Man kan likevel diskutere om man er tilstrekkelig gode til proaktivt å endre seg.
5. Er det etablert løpende oppfølgingsaktiviteter?	Seksjonssjef er inne i regnskapet hver dag og sjekker om det er avvik. I tillegg gjennomføres møter hver 14. dag. Videre er det innført flere kontrollpunkter ved at alle formelle dokumenter sendes til overordnet for godkjenning, slik at den overordnede kan sikre at alle prosedyrer og oppgaver er gjennomført.
6. Gjennomføres det frittstående evalueringer?	Det er gjennomført og ytterligere planlagt flere uavhengige kontroller.
7. Gjennomfører ledelsen årlig en samlet vurdering av intern kontroll i egen avdeling?	Prosessleder oppfølging i FLO/Stab/ØS står for all kontakt med Riksrevisjonen, vedkommende også har oppfølgingsansvar for internkontroll.

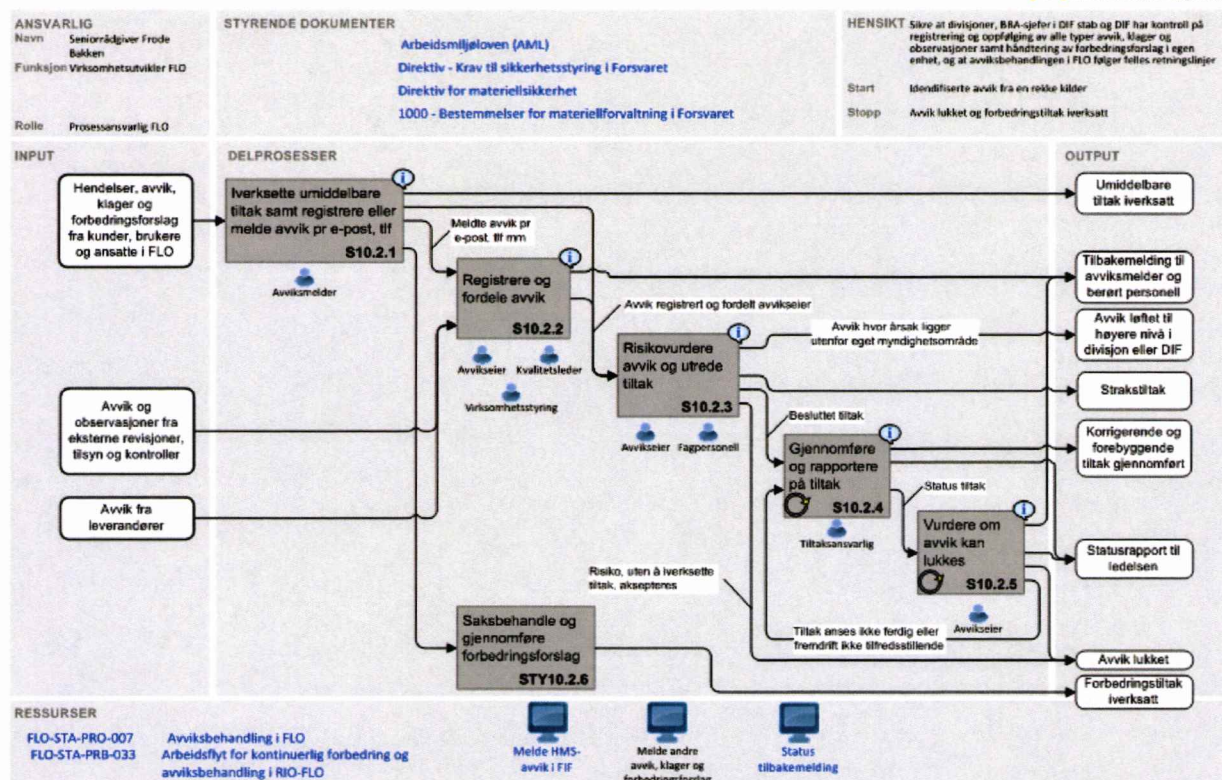
Tabell 5 – Oppfølging av den interne kontrollen

██████████ i FLO/Stab/ØS/VS har bekreftet at █████ koordinerer og har oppfølgingsansvar for den årlige planen for internkontrollen på DIF-nivå. Sjef FLOs «plan for intern kontroll» utgis årlig og er basert på DIVØ vedlegg D undervedlegg A. I denne planen for internkontroll på DIF-nivå har ikke området avhending som fagområde vært spesifikt nevnt, men planen har områder som gjelder hele virksomheten, også avhending. For 2015 er blant annet dokumentforvaltning og arkiv et prioritert område. I tillegg til Plan for intern kontroll opplyses at det gjennomføres månedlig/løpende kontroll innenfor flere områder, og at avhending er et prioritert område for kontroll i budsjett- og resultatenheten (BRA) FLO Stab.

For øvrig vil FD Led IR trekke frem at FLO i sitt styringssystem på intranett har prosedyrer for forvaltning av styringssystemet, herunder behandling av avvik, klager, observasjoner og forbedringsforslag, kombinert med oppdrags- og risikostyringssystemet RIO-FLO.

Prosedyre 10.2 i selve styringssystemet viser hvordan avvik, observasjoner og forbedringsforslag skal meldes inn og håndteres:

S10.2 Behandle avvik, klager, observasjoner og forbedringsforslag



FLOs styringssystem - fellesprosesser for FLO

06.08.2015



██████████ opplyser at når det gjelder avvik knyttet til prosessdokumentasjon, vil læringen skje gjennom at denne dokumentasjonen oppdateres/endres og publiseres på nytt i styringssystemet. Den videre prosessen i form av læring skjer i følge ██████████ gjennom bruk av IKT-verktøyet RIO-FLO, hvor FLO/SAS kan håndtere sine avhendingsoppdrag samt oppfølging av avvik og observasjoner som kan knyttes til disse. FD Led IR har i tråd med oppdragets avgrensninger ikke vurdert etterlevelse av dette, men har fått eksempler fra ██████████ på at FLO/SAS bruker systemet.

11.1.4 FST/Org

FST følger opp systematisering og bruk av tidligere erfaringer overfor FLO gjennom de formelle møtene, men også gjennom den kontinuerlige kontakten. [redacted] i FST/Org kjenner ut over dette ikke til at det er konkretisert noe arbeid med erfaringslæring fra deres side. FST/Org følger for øvrig opp den interne kontrollen over avhending av materiell ved at fullmakten til å godkjenne avhending nå ligger hos FSJ, noe som blant annet innebærer at FST må påse at de har fått sluttbrukererklæringer og eksportlisenser før saken fremsendes til FD. I tillegg leser man gjennom all dokumentasjon som følger de konkrete sakene, før [redacted] FST/Org skriver under, noe som etter [redacted] mening gir en god kvalitetssikring av FLOs arbeid med sakene. [redacted] kjenner ikke til om avhendingsområdet har vært evaluert tidligere, før alle undersøkelsene som har fulgt i kjølvannet av fartøysaken.

11.2 Vurderinger

[redacted] i FLO/Stab/ØS/VS er i denne sammenhengen en del av internkontrollens andre forsvarslinje. Her har ikke avhending spesifikt vært gjenstand for oppfølging, men det er planlagt flere prioriterte områder, som også berører avhendingsvirksomheten. Ut over andrelinjens oppfølging er det viktig at ledere i FLO/SAS utøver sitt oppfølgingsansvar som første forsvarslinje (jf. figur 5 i avsnitt 3.5). FD Led IR har i dette oppdraget ikke undersøkt etterlevelse av prosedyren, som har innebygd flere kontrollpunkter i linjen. En viktig forutsetning for at den nye prosedyren skal fungere hensiktsmessig, er at den følges opp av ledere i første forsvarslinje. Gjennom ledelsesoppfølging fremskaffes informasjon om kvalitet på og etterlevelse av prosedyren, noe som vil gi grunnlag for forbedringsarbeid.

På spørsmål om systematisering av erfaringer fra gjennomføring av prosessene har [redacted] FLO/SAS vist til den interne filstrukturen, samt diskusjon av saker på seksjonsmøter. PwCs rapport¹³³, fastslår at det har vært til dels store mangler i dokumentasjon av saker både i Doculive og i filstrukturen ellers. Gjennomgående systematisering og dokumentasjon er en viktig forutsetning for, men ikke i seg selv tilstrekkelig til å sikre hensiktsmessig læring, erfaringshåndtering og kontinuerlig forbedring. FLOs nye prosedyre og prosessbeskrivelse vektlegger nødvendigheten av dokumentasjon, noe som gir et godt utgangspunkt.

FLOs styringssystem angir også en prosess for forvaltning av systemet, herunder kontinuerlig forbedring og avviksbehandling. FD Led IR ser dette som en prosess i andre forsvarslinje som forutsetter input blant annet fra brukere i første forsvarslinje (for eksempel avviksrapportering). Det er videre angitt hvordan førstelinjen selv skal håndtere, og/eller overlevere sine erfaringer som input til andrelinjens arbeid. Det understrekes at FD Led IR ikke har vurdert etterlevelse av denne prosedyren, og derfor ikke kan uttale seg om hvorvidt læringsløyfen ivaretas.

Stortingsprp. 48 og 73S har blant annet fokus på læring i forbindelse med operasjoner, og Kompetansemeldingen¹³⁴ slår fast at forsvarssektoren skal systematisere erfaringshåndtering for alle typer aktivitet på lik linje med det som er gjort for operativ virksomhet. Det kan argumenteres for at forbedringsarbeidet som har pågått i etterkant av fartøysaken utgjør en metodisk innsamling av erfaringer, som har blitt gjort gjenstand for analyser og omsatt i en ny prosedyre, som omtalt i Stortingsprp. 48 og 73S. FD Led IR vil likevel påpeke at et slikt forbedrings- og læringsarbeid bør

¹³³ PwC «Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy»

¹³⁴ Mld.st. nr. 14 (2012-2013)

gjennomføres *systematisk*, og at det er viktig å opprettholde dette fokuset. Et eksempel på dette er mangelen på ensartede prosedyrer for avgangsføring av materiell i SAP, som omtalt i avsnitt 10.2.4, som arbeid med kontinuerlig forbedring fortsatt ikke har blitt lukket. Som demonstrert av TTF kan manglende funksjonalitet i SAP kompenseres ved en ensartet og bevisst praksis for avgangsføring. FD Led IR kan ikke se at dette er videreført for å oppnå erfaringsdeling og -læring til andre [REDACTED].

22. FD Led IR anbefaler at arbeidet med læring, erfaringshåndtering og kontinuerlig forbedring følges opp og gjennomføres *systematisk* i førstelinjen i FLO/SAS.

FD Led IR har ikke fått informasjon om at det er etablert formaliserte prosesser for erfaringshåndtering og -læring for fagområdet avhending av materiell i FD. Det er likevel i en stillingsbeskrivelse nedfelt at FD skal bidra til å forbedre og optimalisere prosessene knyttet til avhending av Forsvarets overskuddsmateriell.

Caset i vedlegg 8 viser at [REDACTED] i FD II har erkjent behovet for å involvere FD III på et tidligere tidspunkt i donasjonsprosesser, da seksjonen ikke har tilstrekkelig erfaring med donasjoner. [REDACTED] både FD II og FD III har opplyst at man har kommet frem til en bedre praksis når involvering av begge avdelingene er nødvendig, og man mener at denne har fungert bra i håndteringen av en ny anmodning om donasjon av materiell. FD Led IR mener det er positivt at man har brukt erfaringene fra dette caset til å forbedre samhandlingen i prosessen. Dette er likevel en ikke-formalisert samhandling, som i stor grad vil være personavhengig. Det bør derfor vurderes om praksis for håndtering av avhendingssaker mellom FD II og FD III bør nedfelles som en prosedyre for å sikre at forbedret praksis forankres og videreføres, se anbefaling 20.

FD III har i sitt tilsvarende rapportutkast anført at man anser at avdelingen har fulgt opp førstelinjens arbeid i læringsøymed gjennom månedlige koordineringsmøter med Forsvaret samt kvartalsvise møter med UD. FD Led IR ser at dette kan fungere som en læringsarena.

Videre trekker FD III frem at deres sjekklister også er oppfølging av førstelinjen i læringsøymed, samt at avdelingens oppfølging retter seg mot FST i tråd med de formelle styringslinjer. FD Led IR ser på dette arbeidet hovedsaklig som en intensivert styringsdialog, og ikke som et tilstrekkelig proaktivt løpende arbeid for å systematisk sikre erfaringslæring. FD Led IR kan ikke se at det foreligger formaliserte mekanismer for å sikre dette. Det pågår for tiden et betydelig arbeid i FD med oppfølging av fartøysaken, og det bør sikres at erfaringene fra dette arbeidet systematiseres på en hensiktsmessig måte.

23. FD Led IR anbefaler at arbeidsgruppen i FD som følger opp fartøysaken avlegger en evaluerings-/sluttrapport eller liknende for å bidra til organisasjonslæring.

I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at en slik oppsummeringsrapport lenge har vært under planlegging, men har måttet utsettes pga. ny høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen 27. november 2015. Implementering av anbefalingen vil inngå i FDs ordinære oppfølging av denne revisjonsrapporten.

Når det gjelder en systematisert erfaringshåndtering og læring i etterkant av avhendingsarbeidet i TTF, er det utarbeidet svært detaljerte rapporter som etter Internrevisjonens vurdering er godt egnet som grunnlag for læring og kontinuerlig forbedring. Dette gjelder ikke bare erfaringer knyttet til gjennomføringen av selve termineringen, det er også avgitt flere anbefalinger knyttet til materiellforvaltning og materiellregnskapsføring underveis i operasjoner, som FD Led IR mener bør analyseres og omsettes i erfaringslæring.

FD Led IR mener FD må vurdere hvorvidt avviksbasert oppfølging av delegert fullmakt, som gjennomført under Afghanistan-termineringen, var hensiktsmessig, og om tilsvarende delegering og oppfølging bør videreføres ved senere termineringer (se anbefaling 15). Etter FD Led IRs vurdering har man ikke hatt en tilstrekkelig oppfølging av utøvelsen av de svært vide fullmaktene som ble avgitt, for eksempel i form av en av gjennomgang av nytte-kostnadseffektene. FD har dokumentert noe oppfølging av en del rapporterte avvik. Dette arbeidet er pågående, og FD Led IR kan derfor ikke ved denne rapportens avleggelse bekrefte at FD har sluttført oppfølgingen eller fått integrert læringen for fremtiden. FD Led IR understreker at det vil være viktig å analysere og vurdere også de resterende anbefalingene fra TTF-rapporten. FD Led IR etterlyser videre at FD II som ansvarlig for å følge opp operasjoner, på en bedre måte benytter denne muligheten til å ta lærdom av de unike erfaringene som ligger i termineringen av et så omfattende engasjement.

Under presentasjon av sluttrapport for FSJ ble det opplyst at det i Forsvaret i første omgang er FOH som skal ta imot, vurdere og eventuelt implementere endringsforslag i forbindelse med operasjoner. FD Led IR har ikke undersøkt denne prosessen i FOH, jf. revisjonsoppdragets avgrensninger, men påpeker at man bør kunne forvente at også FST håndterer disse erfaringene og implementerer eventuelle endringer i relevante dokumenter, som «Håndbok for forsvarlig forvaltning av bidrag til operasjoner i utlandet». FSJ opplyste videre at man i denne sammenhengen forholder seg til FSJ IRs rapport om erfaringshåndtering og Opedal-utredningen om ny organisering av FST, og at dette ivaretas i arbeidet med FSJ målbilde og hans underliggende styringsparametere og prosesser.

24. FD Led IR anbefaler at FST og FD benytter TTF-rapportene til erfaringslæring og kontinuerlig forbedring og integrerer læringen for fremtidig praksis.

11.3 Oppsummering og delkonklusjon – problemstilling 4

FLOs styringssystem har en prosedyre for kontinuerlig forbedring og avviksbehandling, som legger til rette for erfaringsbasert læring. Videre har prosedyren for avhending av overskuddsmateriell fokus på dokumentasjon underveis i prosessen, som er en forutsetning for, men ikke i seg selv tilstrekkelig til å sikre hensiktsmessig erfaringshåndtering og kontinuerlig forbedring. Prosedyrene gir et godt utgangspunkt for dette, men det er viktig at etterlevelsen følges opp for å sikre et systematisk forbedrings- og læringsarbeid. Et eksempel på det motsatte er manglende funksjonalitet i SAP for ensartet avgangsføring av materiell. Som demonstrert av TTF kan dette kompenseres ved en ensartet og bevisst praksis for avgangsføring. FD Led IR kan ikke se at erfaringsdeling, -læring og kontinuerlig forbedring har funnet sted for temaet avgangsføring i SAP.

I TTF har førstelinjen sørget for å legge grunnlag for en hensiktsmessig og effektiv erfaringslæring, også knyttet til materiellregnskapsføring, mens andrelinjen (FST og FD) ikke pr. ultimo september har fått integrert læringen for fremtiden.

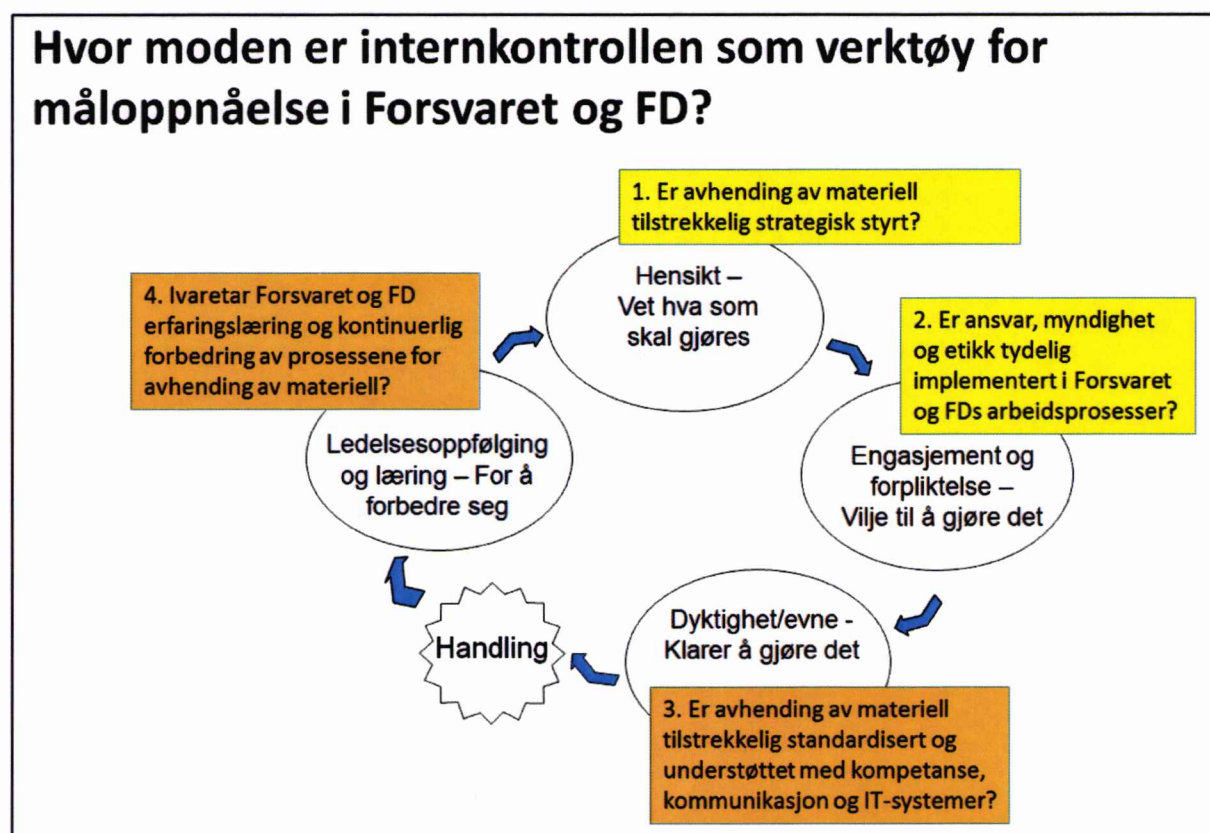
FDs prosesser for kontinuerlig forbedring er ikke formaliserte, noe som også fremgår av caset donasjon av stridsrasjoner til Ukraina.

FD Led IR kan ikke bekrefte at Forsvaret eller FD har satt erfaringslæring generelt fullt ut i system for å sikre en *proaktiv* kontinuerlig forbedring av prosessene for avhending av materiell.

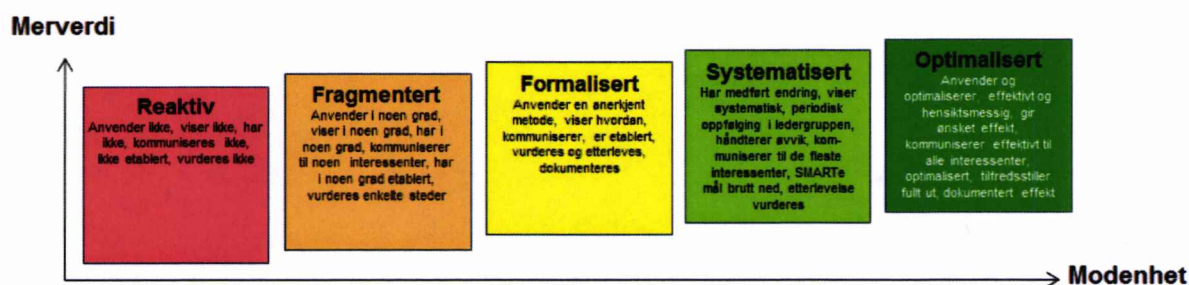
Del III – Hovedkonklusjon

Avhending av materiell: hvor moden er internkontrollen som verktøy for måloppnåelse i Forsvaret og FD?

I dette revisjonsoppdraget har FD Led IR vurdert hvorvidt Forsvaret og FD har en hensiktsmessig intern kontroll over avhending av materiell som bidrar til at sektoren oppnår sine målsetninger for området. Dette er gjort ved å belyse modenheten gjennom fire problemstillinger som i sum gir grunnlaget for Internrevisjonens konklusjon. Figur 9 viser modenhetsnivået i de fire kategoriene i modenhetsmodellen, basert på skalaen i figur 10.



Figur 9 - Modenhetsnivå på de fire kategoriene i modenhetsmodellen, med fargesetting etter oppnådd modenhet.



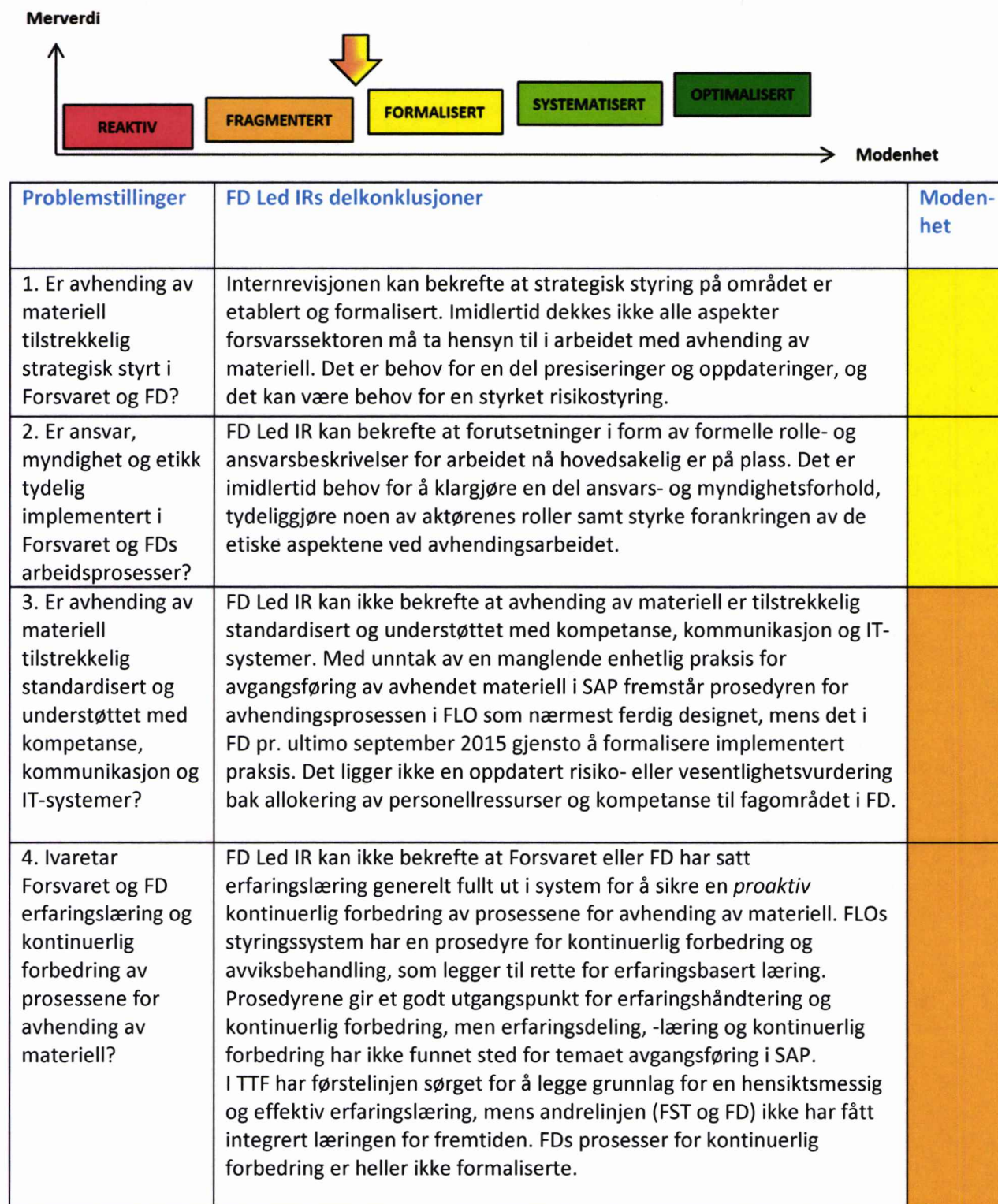
Figur 10 - FD Led IRs modenhetsmodell, forklaring av nivåer

Hensikten med god internkontroll er blant annet å gi en rimelig grad av sikkerhet for at saksbehandlingsfeil unngås samt å være et forsvarsverk mot mulige utro tjenere i systemet. Forsvarssektoren har satt en generell ambisjon om å oppnå en modenhet i den interne kontrollen på nivå 4; *systematisert*. Det er FD Led IRs vurdering at den interne kontrollen over avhendingsområdet samlet sett har en modenhet mellom *fragmentert* og *formalisert*, dog noe nærmere formalisert enn fragmentert. En bekreftelse av modenhetsnivå systematisert forutsetter en undersøkelse av etterlevelse.

Internrevisjonen har gitt totalt 24 anbefalinger som vil bidra til å øke internkontrollsystemets modenhet, til gode for sektorens måloppnåelse innen avhending av materiell.

FD III kommenterte i sitt innspill til rapportens utkast at dette revisjonsoppdraget bør følges opp i 2016, for å være sikker på at anbefalingene treffer ift de tiltak som allerede er iverksatt, men der en foreløpig ikke kjenner effekten.

FD Led IR stiller seg bak at revisjonsoppdraget bør følges opp, og understreker igjen at etterlevelse av prosedyrer og andre iverksatte tiltak er et suksesskriterie for at den interne kontrollen skal fungere som forutsatt. Det vil, i tråd med revisjonsmetodikken, vurderes behov for en oppfølgingsrevisjon etter at nye prosedyrer og implementerte tiltak har vært i funksjon over noe tid.



Figur 11 - Oppsummering av problemstillingene i modenhetsmodellen

Vedlegg 1: Referanseliste

Direktoratet for økonomistyring (2013a): *Veileder i internkontroll*, Oslo, april 2013.

Direktoratet for økonomistyring (2013b): *Veiledning – dokumentasjon av etablert intern kontroll*, Oslo, 2013.

Finansdepartementet (2013): *Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser for økonomistyring i staten*, Oslo 18.09.2013.

Forsvaret (2015): *Theatre Termination Force - dreiebok*, 02.02.2015

Forsvaret (2104): *FLO VP 2015-2018*, Oslo, 19.12.2014.

Forsvaret (2011): *Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret*, utgitt av sjef FLO.

Forsvarsbyggs internrevisjon (2015): *Avhending av kystartillerifort, samarbeidet mellom FLO og Skifte*, 02.07.2015.

Forsvarsdepartementet (2015): *IVB/LTP 2013-2016 Vedlegg A – Mål-, resultat- og risikostyring Forsvaret*, versjon 17. april 2015.

Forsvarsdepartementet (2015): *IVB/LTP 2013-2016 Vedlegg D – Materiell, Perspektivplan materiell 2015-2023*, versjon 8.0 25. juni 2015.

Forsvarsdepartementet (2015): «FDs vurdering av FÅR og RKR», Etatsstyringsmøte Forsvaret 20. mars 2015, lysarkpresentasjon.

Forsvarsdepartementet (2012): *Et forsvar for vår tid - iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden for 2013-2016*, først utgitt 28.06.2012, sist oppdatert 25.06.2015.

Forsvarsdepartementet (2012): *Retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren*, 15.06.2012.

Forsvarsdepartementet (2011-2012): *Et forsvar for vår tid*, St.prp. nr. 73S (2011-2012).

Forsvarsdepartementet (2011): *Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren*, retningslinjer mai 2011.

Forsvarsdepartementet (2011): *Holdninger, etikk og ledelse*, handlingsplan for Forsvarsdepartementet, april 2011.

Forsvarsdepartementet (2009): *Holdninger, etikk og ledelse – revidert handlingsplan for forsvarssektoren for perioden 2009-2012*.

Forsvarsdepartementet (2007-2008): *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, St.prp nr. 48 (2007-2008).

Forsvarsdepartementet (2007): *Etiske grunnregler for forsvarssektoren*, mars 2007.

Forsvarsdepartementets internrevisjon (2014): *Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer*, notat til FD III fra FD Led IR, 15.12.2014, DL 2014/3031-1.

Forsvarssjefen (2015): Resultat- og kontrollrapport nr. 1 for 2015, 2015/001190-092

Forsvarssjefen (2014): *Direktiv for logistikkvirksomheten i Forsvaret*, satt i kraft 01.07.2014.

Forsvarssjefen (2014): Resultat- og kontrollrapport nr. 3 for 2014, datert 27.02.2015.

Forsvarssjefen (2012): *Instruks for sjef Forsvarets logistikkorganisasjon*, 27.02.2012.

Forsvarssjefen (2012): *Direktiv for eiendom, bygg og anlegg(EBA)*, Akershus festning, 3. januar 2012.

Forsvarssjefens internrevisjon (2014): *Erfaringshåndtering*, revisjonsrapport nr. 6/2014.

Forsvarssjefen (2015): Virksomhetsplan for 2015-2018, brev til samtlige DIF-er 15.01.2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2012): Etiske retningslinjer for statstjenesten, 26.04.2012, opprinnelig utgitt av Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (1981): *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*, opprinnelig utgitt av Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

McKinsey & Co (2015): *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*, 17.03.2015.

Norges Interne Revisorers Forening (2013a): Organiseringen av de samlede kontrollfunksjonene illustrert som tre forsvarslinjer, Oslo.

Norges Interne Revisorers Forening (2013b): Etiske regler og standarder for profesjonell utøvelse av internrevisjon, Oslo.

Norges Interne Revisorers Forening (1997): Forvaltning, styring og kontroll - CoCo-rapporten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (1978): *Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten*.

PricewaterhouseCoopers (2015): *Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer*, 20.03.2015.

PricewaterhouseCoopers (2014): *Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy*, PwC 31.10.2014

Stortinget (2015): Referat fra åpen høring i Kontroll- og konstitusjonskomitéen, 30.04.2015, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Horinger/2014-2015/150430/>

Stortinget (1987): *Lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. (eksportkontrollloven)*.

US Joint Chiefs of Staff (2013): *Deployment and redeployment of operations*, Joint publication 3-35.

United States Government Accountability Office – Report to the Committee on Armed Services, House of Representatives: *Afghanistan Equipment Drawdown – Progress Made, but Improved Controls in Decision Making Could Reduce Risk of Unnecessary Expenditures*. September 2014.

Utenriksdepartementet (1989): *Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester*, 10.01.1989, senest endret 19.06.2013.

Wikborg Rein (2015): Salg av materiell – adgang til avvisning av konkrete kjøpere, notat til FD 16. juni 2015.

Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 2014/00703-20

Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarssjefen av 09.01.2015 med oppdrag å «gjennomgå pågående og avsluttede avhendingssaker fra og med 2002 og frem til 2015, DL 201400703-33.

Brev fra FST til FLO/Stab, 2014/046321-001

Brev fra FLO til FST, 2014/046321-003

Skriv fra FST, 2014/046815-002

E-post fra seksjon for eksportkontroll i UD til FLO/SAS datert 07.03.2011

Skriv fra FLO til FST/Org, 2015/003005-001

FST, Vurdering av juridisk handlingsrom, 2014/00703-65

Oppdatert rapportering i forkant av ESM med Forsvaret vedrørende RKR 1, 2015/01722-3

Vedlegg 7:

FD Led IRs afghanistanrevisjon, Rapport overlevert 22.12.2011.

TTF: «Oppsummering av terminering Afghanistan 2012-2015», rapport 19.02.2015.

Oppdrag TTF, gitt i «operative behov for Theatre Termination Force (TTF) Afghanistan - Kontingent 1/2013»

«Iverksettelsesordre for omgruppering fra Faryab og norsk styrkebidrag i Afghanistan 2013» til sjef FOH, GIH, GIL, GIS, sjef FLO, m.fl., 07.06.2012. Forsvarets DL 2010/015820-47/FST.

FD: PET nr. 3 til IVB 2010, DL 200900115-38.

St.prp. nr. 48 (2007-2008), og videreført i St.prp. nr. 73S (2011-2012) «Et forsvar for vår tid»

Innst. S. nr. 318 (2007-2008).

«Håndbok for forsvarlig forvaltning av bidrag til operasjoner i utlandet», Forsvaret, 1. juni 2013

Vedlegg 8:

Se egen tabell i vedlegget

Vedlegg 2 – Revisjonskriterier

Problemstilling 1

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 1:

I DFØs *veileder for dokumentasjon av etablert internkontroll*¹³⁵ heter det at styrende dokumenter vil bidra til å tydeliggjøre roller og ansvar, gjennom å beskrive *hvem* som har ansvaret for *hva*, og *hvordan* oppgaver skal utføres innenfor virksomhetskritiske og risikoutsatte områder. Å skille *hvem* som har ansvaret for *hva*, fra *hvordan* oppgaver skal utføres i forskjellige dokumenttyper og nivåer, er hensiktsmessig for å tydeliggjøre gjennomføringsansvaret.

Det øverste nivået i dokumenthierarkiet omtales av DFØ som overordnede føringer og krav og viser at det må være en sammenheng mellom forutsetninger, mål og krav gitt av eksempelvis overordnet departementet, og fastsatte policyer og prosedyrer i virksomheten. For at det skal være tydelig *hva* virksomheten står for må verdigrunnlaget og overordnede føringer og prinsipper være definert og dokumentert. Videre må *myndighet, roller og ansvar* knyttet til virksomhetskritiske og risikoutsatte områder og prosesser, være dokumentert. Dette er dokumenter som er plassert i det midterste nivået av dokumenthierarkiet i figur 11 under. Disse to nivåene behandles i denne problemstillingen. Temamessig hører det midterste nivået inn under problemstilling 2, men da disse dokumentene også inneholder en del føringer som er viktige for forståelsen av sektorens strategier og mål for avhending av materiell, gjøres gjennomgangen under denne problemstillingen.

Ledelsen må videre påse at overordnede føringer og prinsipper i tilstrekkelig grad er operasjonalisert til konkrete prosesser, aktiviteter og kontroller og dokumentere en standard for *hvordan* oppgaveutførelsen knyttet til disse skal være. Dette er det nederste nivået i dokumenthierarkiet og behandles i problemstilling 3 under temaet standardisering av prosesser.



Figur 12 – Dokumentasjon på etablert internkontroll¹³⁶

¹³⁵ *Veiledning – dokumentasjon av etablert intern kontroll*, DFØ, 04/2013.

¹³⁶ «*Veiledning, dokumentasjon av etablert internkontroll*», Direktoratet for økonomistyring, 2013. DFØ har følgende fotnote til begrepene i figuren: Med policyer og prosedyrer menes her virksomhetens interne styrende dokumenter som beskriver henholdsvis overordnede prinsipper og føringer, herunder tydeliggjøring av myndighet, roller og ansvar (policy), og hvordan oppgaver skal gjennomføres (prosedyrer). Begrepet policy i

Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt 2.2 b): Virksomhetens ledelse har ansvaret for å fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde.

CoCo A1 - Målsettinger må etableres og kommuniseres

CoCo A3 – Som et ledd i oppnåelsen av en organisasjons målsetninger og håndtering av risiko bør det utarbeides strategiske retningslinjer som videreformidles og settes ut i praksis slik at alle blir klar over hva som forventes av dem og graden av deres handlefrihet

Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt 2.4 b): Virksomhetens ledelse skal etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

CoCo A2 – Vesentlige interne og eksterne risiki som kan hindre organisasjonen i å nå de målsetninger den har fastsatt, må identifiseres og evalueres.

DFØ skriver følgende om betydningen av mål for gode risikovurderinger¹³⁷:

Gode risikovurderinger forutsetter at ledelsen har oversikt over hvilke mål og krav som stilles til virksomheten. Mål og krav fremkommer blant annet i overordnede styringsdokumenter som Prop. 1 S, tildelingsbrev, instruks for økonomi- og virksomhetsstyring fra departement til virksomhet og internt fastsatte styringsdokumenter som eksempelvis strategi, virksomhetsplan og/eller virksomhetsavtale mellom virksomhetsleder og ledere på underliggende nivåer. Virksomheten må også forholde seg til krav som gis gjennom lover og regler, forskrifter og internt fastsatte policyer og prosedyrer.

På virksomhetsnivå vil det være naturlig med en årlig gjennomgang av overordnede mål og krav for å identifisere om det har skjedd endringer fra tidligere år, og for å definere grunnlaget for risikovurderingene. (...)

De målene og kravene som gjelder for virksomheten som helhet, må i nødvendig grad operasjonaliseres og konkretiseres til mål og krav på lavere nivåer, eksempelvis for ulike avdelinger, seksjoner og prosesser. (...)

Problemstilling 2

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 2:

Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt 2.2 d): Virksomhetens ledelse har ansvaret for å definere myndighet og ansvar og fastsette instruks innenfor eget ansvarsområde for å sikre oppfyllelse av reglementet og bestemmelsene, herunder ansvarsforhold mellom virksomhetslederen og øvrig ledelse, eventuelt styre.

dette dokumentet, og i Veileder i internkontroll, tilsvarer det som i Økonomiregelverket omtales som virksomhetens instruks og rutine.

¹³⁷ «Veileder i internkontroll», Direktoratet for økonomistyring, april 2013a.

Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling¹³⁸ §10 punkt 5 og 6:

Når avgjørelsesmyndighet delegeres, bør det etter behov gis generelle, skrevne retningslinjer for avgjørelsen. Ellers må den overordnede på annen måte gjøre kjent hvordan man ønsker at sakene skal avgjøres, eventuelt i forbindelse med behandlingen av bestemte saker som gis generell betydning (presedenssaker).

Enhver overordnet må sørge for tilstrekkelig kontroll med utøvelsen av delegert avgjørelsesmyndighet.

CoCo B3 – Myndighet, ansvar og den/de man blir holdt ansvarlig overfor må være klart definert og i samsvar med en organisasjons målsetninger slik at beslutninger tas og gjennomføres av rette vedkommende.

Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse¹³⁹ er delt inn i fire tiltaksområder. Under hvert tiltaksområde presenteres hva som ble gjort i foregående periode, og deretter hva det skal arbeides videre med.

Tiltaksområde 1, kunnskaps- og kompetansebygging: *Alle ledere og medarbeidere skal ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å håndtere etiske utfordringer.*

Arbeidet videre: Alle ledere og medarbeidere skal ha tilstrekkelig kunnskap om de lover, regler og retningslinjer som er nødvendig å kjenne til for å ta riktige avgjørelser. Dette gjelder for eksempel etiske grunnregler for forsvarssektoren, etiske retningslinjer for næringslivskontakt og lov om offentlige anskaffelser. Ledere skal legge til rette for at holdninger, etikk og ledelse blir integrert i eksisterende fora for opplæring og videreutvikling slik som avdelingsseminarer, interne kurs og lignende.

Eksempler på mulige tiltak: Gi økt kunnskap om temaer relatert til holdninger, etikk og ledelse i interne seminarer og kurs basert på behov i den enkelte avdeling eller virksomhet - her gis regler for næringslivskontakt og ytringsklima og varsling som eksempel.

Tiltaksområde 2, kulturbygging: *Alle ledere og medarbeidere skal aktivt bidra til å utvikle en god organisasjonskultur der de har sitt virke.*

Arbeidet videre: Forsvarssektoren skal videreutvikles slik at virksomhetene kjennetegnes av integritet, åpenhet og høy etisk standard. Arbeidet med profesjonsidentitet og -etikk skal fortsatt prioriteres. Ledere har som rollemodeller stor påvirkningskraft på enkeltpersoner og på sitt lokale arbeidsmiljø. Derfor må ledere ta ansvar for utvikling av organisasjonskulturen i sitt arbeidsmiljø.

Eksempler på mulige tiltak: Videreutvikle og gjennomføre dilemmatrening tilpasset det enkelte miljø, Legge til rette for åpenhet og godt ytringsklima.

Tiltaksområde 3: systemer og strukturelle hjelpemidler: *Etatene og Forsvarsdepartementet skal utvikle og integrere holdninger, etikk og ledelse i eksisterende systemer for styring, organisasjonsutvikling og kontroll.*

¹³⁸ Forbruker- og administrasjonsdepartementet, organisasjons- og administrasjonsavdelingen, 23.01.1981.

¹³⁹ «Holdninger, etikk og ledelse – Revidert handlingsplan for forsvarssektoren for perioden 2009-2012»

Videre arbeid: *Alle skal fortsette å bruke og integrere holdninger, etikk og ledelse i eksisterende strukturer og systemer der dette er relevant. Holdninger, etikk og ledelse skal inngå i styringsdialoger, i lederutdanning, på møter, i anskaffelser og som en tydelig del av strategiske målsettinger. Det skal særlig legges til rette for at kritikkverdige forhold blir grepet fatt i og løst riktig og til rett tid og at systemer for varsling om kritikkverdige forhold fungerer etter hensikten. Holdninger, etikk og ledelse skal integreres i systemer for rekruttering av nye medarbeidere og i den videre oppfølgingen gjennom medarbeider- og utviklingssamtaler.*

Eksempler på mulige tiltak: *Utvikle og anvende etiske retningslinjer tilpasset virksomheten, Inkludere temaer relatert til holdninger, etikk og ledelse i medarbeider- og utviklingssamtaler, i tjenesteuttalelser, i lederlønnskontrakter, og i leder- og medarbeiderundersøkelser og evalueringer*

Felles for alle tiltaksområdene er at det er påpekt at virksomhetene selv skal konkretisere og iverksette tiltak som er relevante for de ulike tiltaksområdene.

Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren¹⁴⁰

Retningslinjene understreker i forordet at det er viktig og nødvending med næringslivskontakt, da næringspolitikken innenfor forsvarssektoren forutsetter et nært samarbeid med industrien. Dette betinger at det må være en klar rolleforståelse mellom partene.

Næringslivskontakt er i retningslinjene definert som *den kontakt en ansatt i forsvarssektoren har med en eller flere representanter for næringslivet i tjenestesammenheng eller i sammenheng som har tilknytning til den ansattes rolle som representant for Forsvaret som kunde av en eksisterende eller potensiell leverandør. Dette kan for eksempel være i forbindelse med kjøp av varer og tjenester, kontraktsforhandlinger, anbudsinnhenting, konsulentbruk og gjennomføring av prosjekter. Begrepet næringslivskontakt vil på samme måte omfatte situasjoner der den ansatte representerer Forsvaret som leverandør.*

Hovedregelen for kontakt med næringslivet angis i avsnitt 2.1 til å være at statsansatte ikke skal ta imot gaver eller andre ytelser eller fordeler som er egnet til å påvirke deres tjenestehandlinger, og at statsansatte ikke må bruke sin stilling til å skaffe seg selv eller andre en uberettiget fordel. Dette gjelder også i tilfelle hvor disse fordelene ikke vil påvirke deres tjenestehandlinger.

CoCo B1 – Felles etiske verdier, herunder integritet, bør etableres, formidles og praktiseres i hele organisasjonen

Problemstilling 3

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 3:

Retningslinjer for økonomistyring i staten § 14: *Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll.*

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 2.4: *Alle virksomheter skal etablere intern kontroll. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og*

¹⁴⁰ Mai 2011.

vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres. Intern kontroll skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring.

DFØ – veileder i dokumentasjon av internkontroll: Se avsnitt 7.1.

Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret, pkt. 7.1: (...) Prosessene skal utføres etter ensartede prosedyrer (...)

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 1.2: Departementet skal ha kompetanse samt interne systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Departementets systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 2.4: For å kunne utøve nødvendig intern kontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet følgende faktorer: a) ledelsens og tilsattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll (...)

Retningslinjer for økonomistyring i staten §15: Overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14.

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 1.2: Departementet har overordnet ansvar for at e) det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 1.5.2: (...) Departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 2.3.2: Det må etableres løpende informasjons- og kommunikasjonsrutiner for rapportering og gjennomføring av planer. Den interne styringen skal være innrettet slik at b) virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 2.4 d): Virksomhetens ledelse skal etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet: informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelsen kommuniseres på en effektiv måte.

CoCo C2 – Kommunikasjonsprosessene bør støtte opp om organisasjonens verdier og bidra til måloppnåelse.

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 2.3.2: Den interne styringen skal være innrettet slik at b) virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene c) virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav.

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 2.4: Virksomhetens ledelse skal etablere systemer, rutiner og tiltak med fokus på d) informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelsen kommuniseres på en effektiv måte, e) rutiner for behandling og lagring av vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret

Pkt 8.2 - Alt sensitivt-/strukturmateriell og materiellartikler er regnskapspliktig og skal registreres i materiellregnskapet,

Pkt. 8.2.2 kun personell med materiellansvar og personell med godkjent tilgang skal ha adgang til materiellregnskapet

Pkt. 8.2.3 - Regnskapsplikten innebærer at det skal (...) føres regnskap over beholdninger av kassabelt, kassert og utrangert materiell (jf. også pkt. 7.4.2, ajourføring av materiellregnskapet)

Pkt 8.5.1 - Regnskapsbilag med betydning for revisjon/kontroll av materiellregnskap skal oppbevares i 10 år (...) Transaksjoner utført i materiellregnskapet som viser endringer i materiellbeholdninger skal lagres og være søkbare i 10 år

CoCo C1 – Personer må ha tilstrekkelig kunnskap, ferdigheter og hjelpemidler til å bidra til oppnåelse av organisasjonens målsetninger

Problemstilling 4

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 4:

Direktiv for virksomhets- og økonomistyring¹⁴¹ (DIVØ) vedl. D, pkt. 2.3: (...) Alle avdelinger skal gjennomføre en systematisk prosess for å vurdere om den interne kontrollen på eget området er hensiktsmessig designet og dimensjonert, og om kontrollen fungerer i praksis.

Retningslinjer for økonomistyring i staten § 16: *Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.*

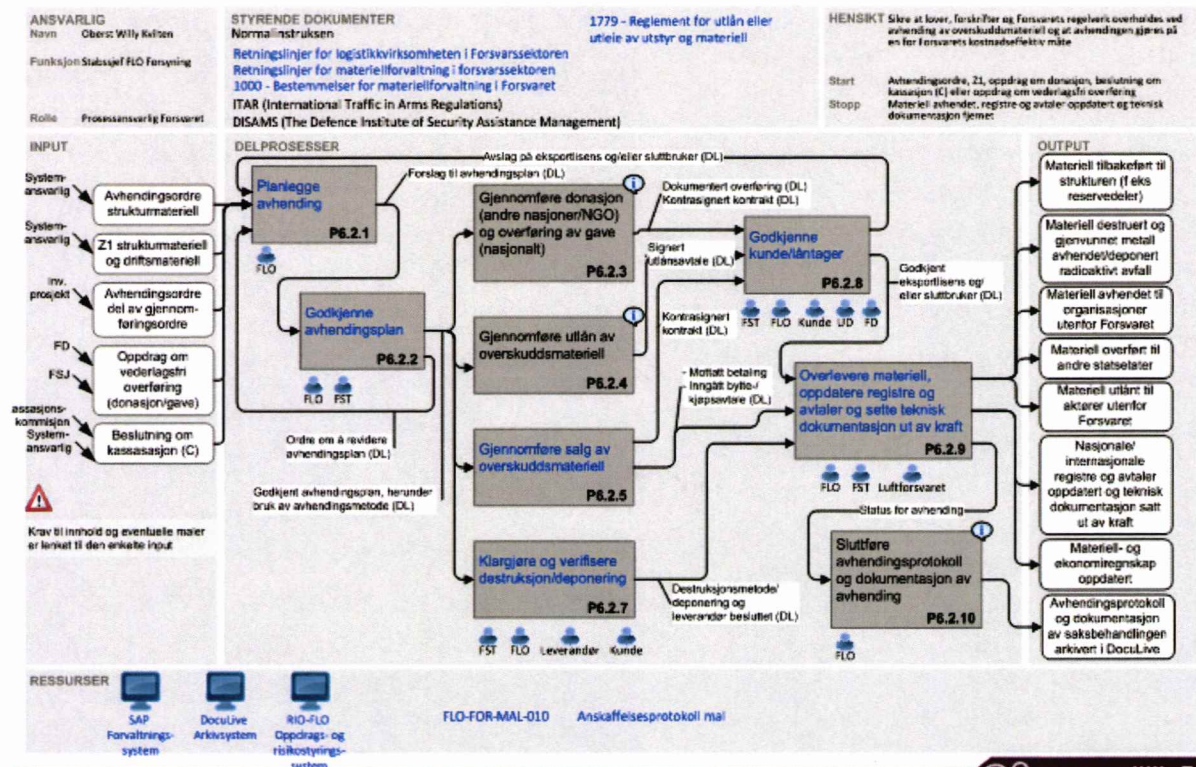
CoCo D5: *Det bør utarbeides og gjennomføres oppfølgingsrutiner for å sikre at de nødvendige endringer eller handlinger foretas.*

CoCo D1: *Eksterne og interne miljø bør overvåkes for å fange opp informasjon som kan gi signaler om eventuelle behov for å revurdere organisasjonens målsetninger eller kontroll.*

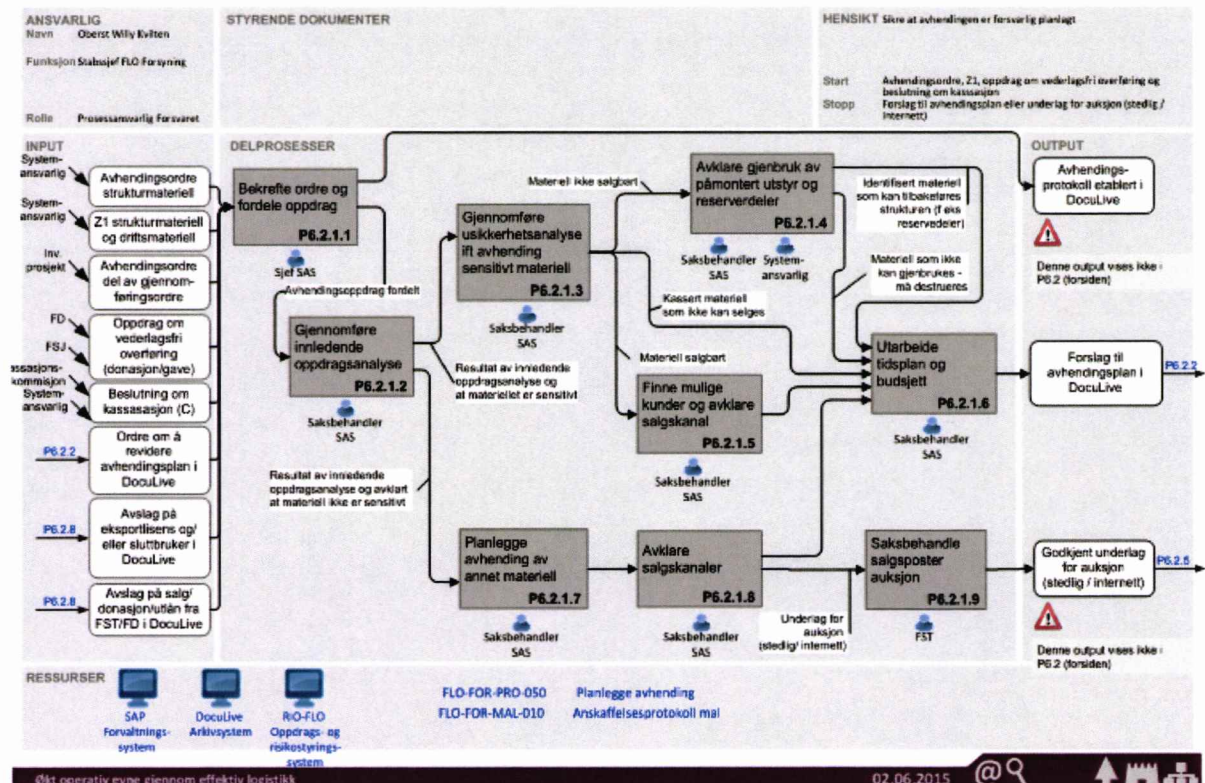
¹⁴¹ Fastsatt til bruk i Forsvaret, Oslo 19. juni 2009.

Vedlegg 3 – FLOs prosedyre P 6.2

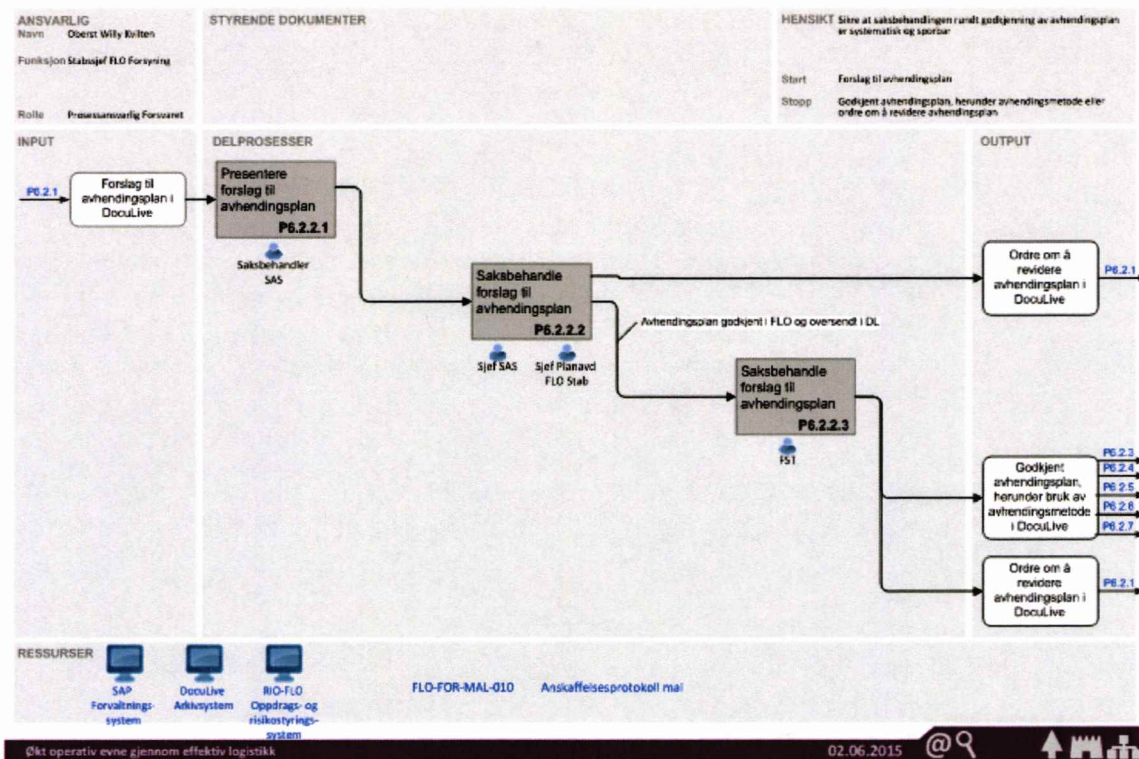
P6.2 Gjennomføre avhending av overskuddsmateriell



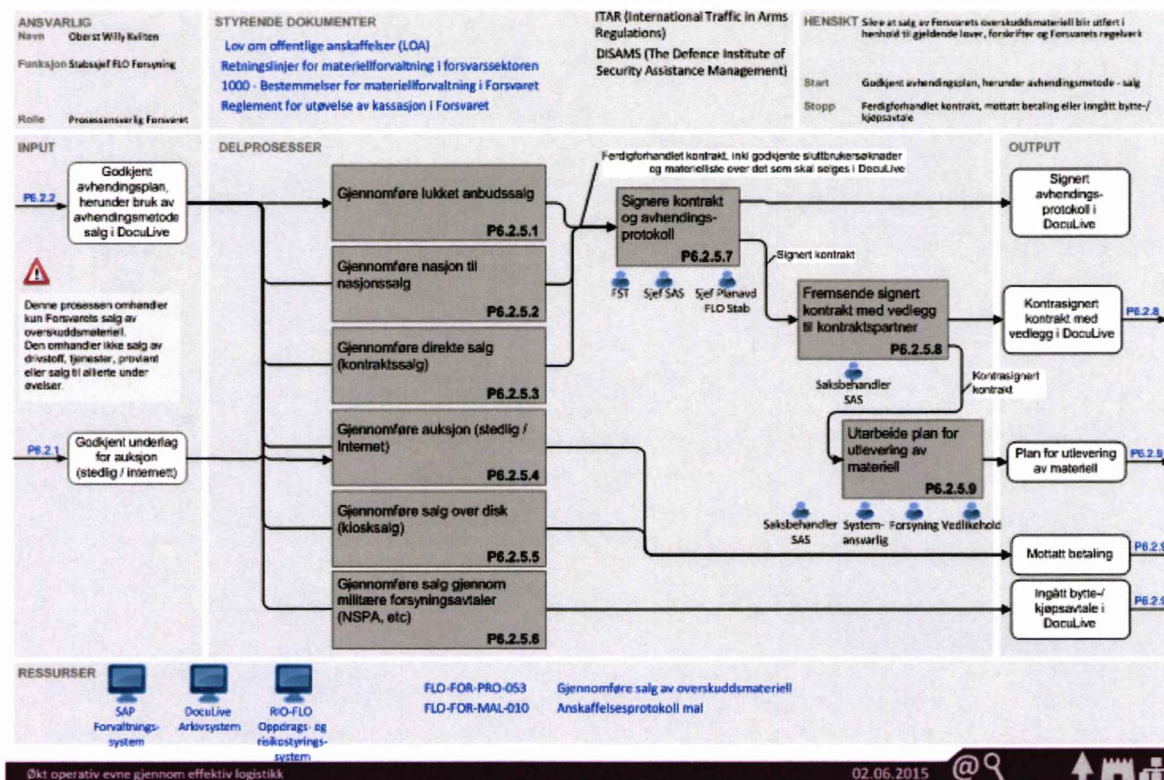
P6.2.1 Planlegge avhending



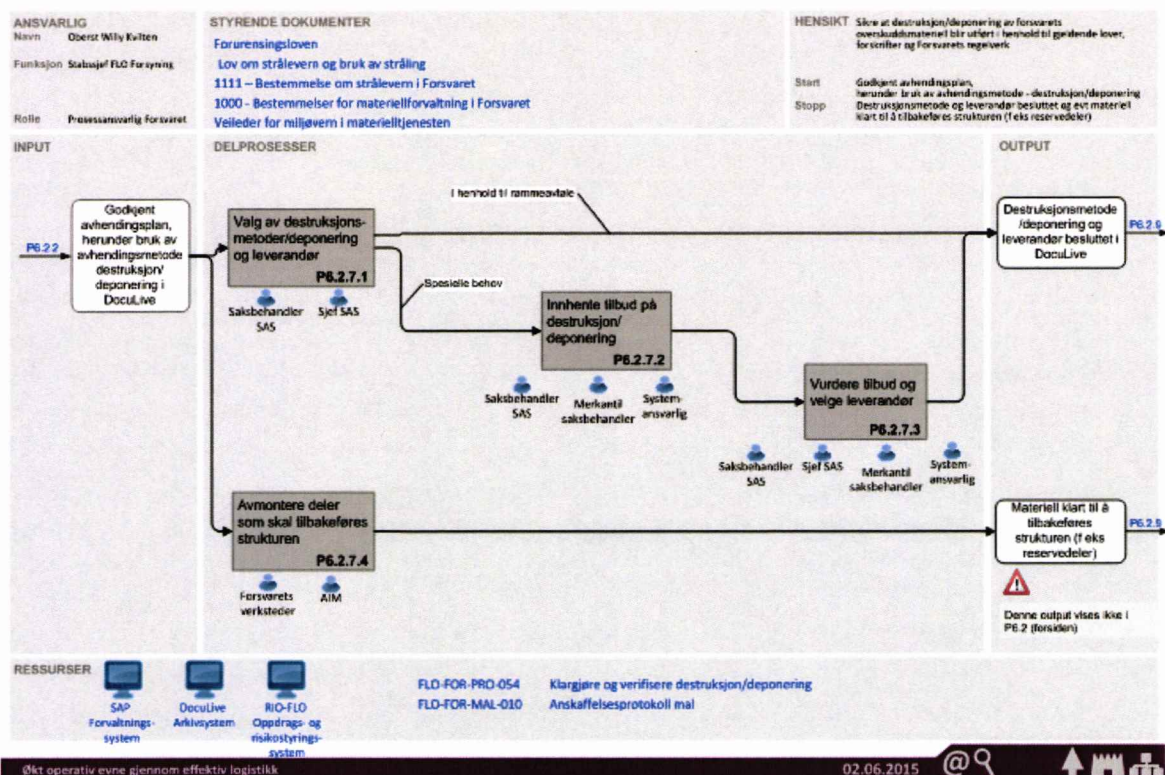
P6.2.2 Godkjenne avhendingsplan



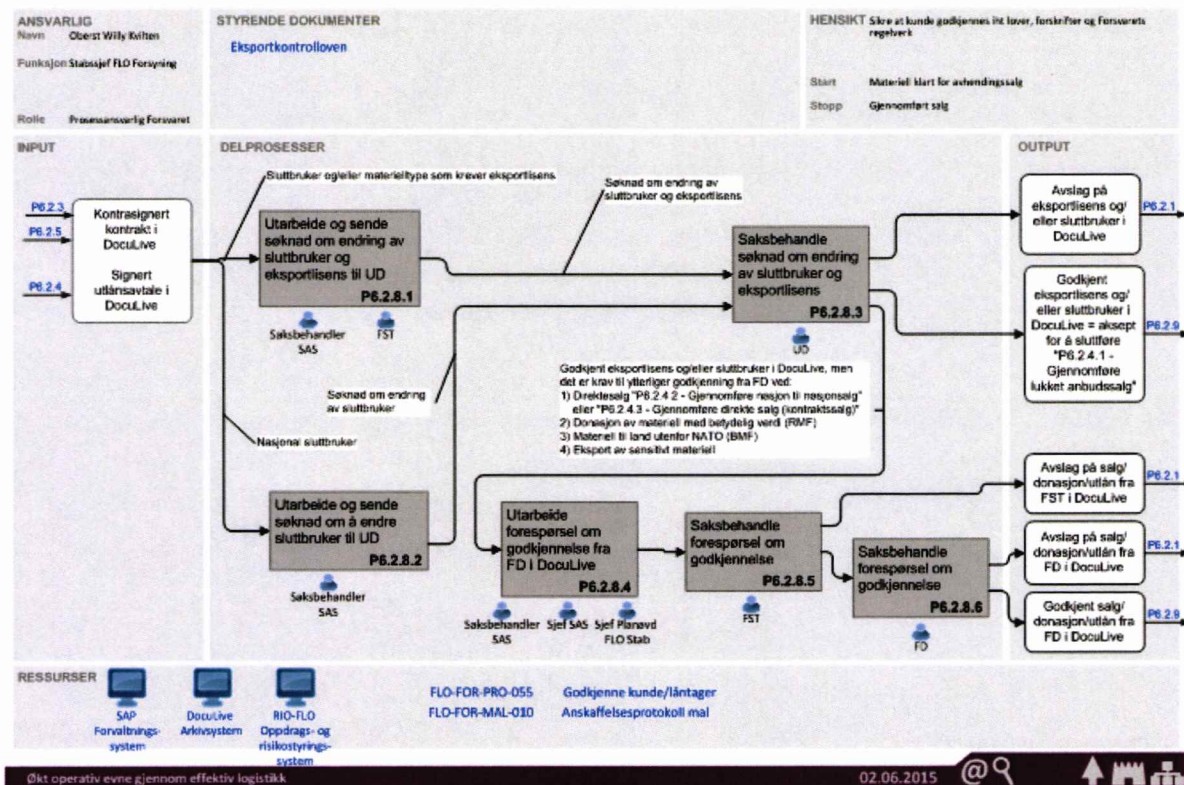
P6.2.5 Gjennomføre salg av overskuddsmateriell



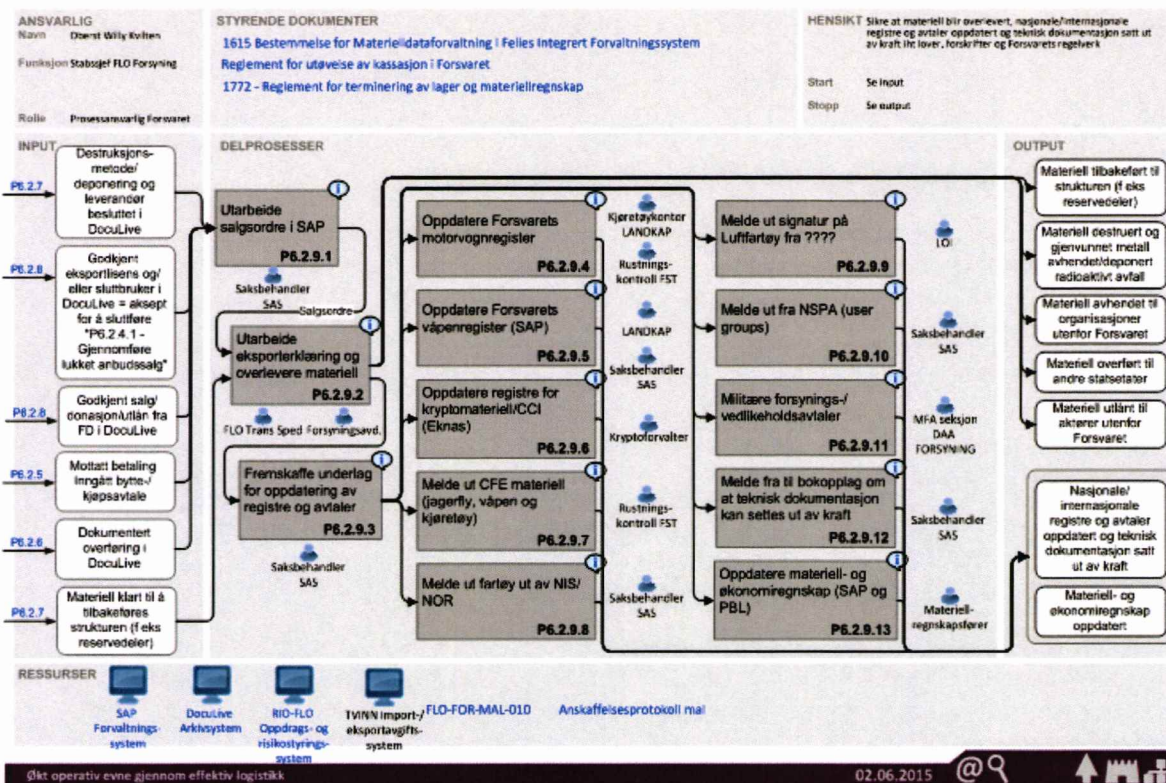
P6.2.7 Klargjøre og verifisere destruksjon/deponering



P6.2.8 Godkjenne kunde/låntager



P6.2.9 Overlevere materiell, oppdatere registre og avtaler og sette teknisk dokumentasjon ut av kraft



Vedlegg 4 –Sjekkliste fra FD - Forhold som skal være vurdert/avklart før salg av materiell ¹⁴²

Forhold som skal være vurdert / avklart før salg av materiell i Norge

- Materiellet er utrangert/avhendingsordre foreligger dersom dette er påkrevd.
- Godkjent avhendingsplan foreligger dersom dette er påkrevd.
 - Avhending ved salg fremgår i denne.
- Tilstands- og verdivurdering
 - Vurdering fra uavhengig tredjepart er innhentet, om mulig.
- Avhendingsmåte:
 - Direktesalg: betinger godkjenning fra FD
 - Megler
 - a) Foreligger avtale/rammeavtale iht. konkurranseprinsippet etter offentlig anskaffelsesregelverk?
 - b) Foreligger det andre grunner til ikke å benytte aktuell megler? Fortløpende vurdering, også med hensyn til potensielle kjøpere.
 - Auksjon
 - a) Foreligger avtale/rammeavtale iht. offentlig anskaffelsesregelverk?
- Vurdering av materiellet:
 - Finnes det avtalefestede begrensninger ifm. videresalg, f.eks. CFE-reguleringer og krav om tredjepartslisenser?
 - Godkjennelse fra FD er påkrevd dersom saken kan anses å ha politisk karakter
 - Det kan være behov for tredjepartslisenser ifm. bruksendringer
 - Ved behov for utførelse av endringer/modifikasjoner på materiellet skal dette følge ARF i tilfeller hvor dette er påkrevd.
- Vurdering av kjøper
 - Ved salg av lisenspliktig materiell, samt nærmere definerte materielltyper¹⁴³:
 - a) Dersom det er kjent/sannsynlig at materiellet kjøpes for eksport skal lisensplikt vurderes og avklares med UD etter eksportkontrollloven¹⁴⁴.1
 - b) For salg i Norge uten opplysninger som tilsier en videre eksport av materiellet:
 - Klausul i kontrakt som informerer om kjøpers plikter ifm. med et videresalg/eksport av materiellet (se eget pkt. om kontrakt).
- Alle salgskontrakter skal være basert på Forsvarets vilkår, som ivaretar:
 - Vilkår om at materiell kan være gjenstand for lisensplikt ved utførsel, jf Utenriksdepartementets forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester av 19. juni 2013 nr 718, og at kjøper har ansvar for å søke UD om eksporttillatelse ved eventuell eksport
 - Forutsetning om nødvendige myndigheters og aktørers godkjenning (f.eks. UD, FD, TPT)
 - Mislighold, eksempelvis tilbakeholdt informasjon fra kjøper
 - Utvidet hevingsadgang, eksempelvis
 - a) hvis kjøper blir dømt for korrupsjon eller bedrageri
 - b) dersom omstendighetene rundt materiellets bruk eller kjøper endres vesentlig
 - Kjøpers opplysningsplikt
- Gjennomføring av salg

¹⁴² 2014/00703-59

¹⁴³ Materiell av type, størrelsesorden eller verdi som tilsier at en eventuell eksport kan medføre Begrensninger i forhold til sluttbruk. Vurdering av materiellet ift catch-all skal derfor rutinemessig gjennomføres. Materiell som vurderes ikke å være omfattet av av denne beskrivelsen skal ved tilstiltfeller fremlegges UD for vurdering.

¹⁴⁴ Se skjema «Forhold som må være vurdert/avklart før salg av materiell til utlandet»

- Vurdering om forutsetninger for salg har endret seg
 - a) Om materiellet fremdeles ikke er tiltenkt for eksport
 - b) Ev. omstendigheter ved kjøper
- Utarbeide salgsprotokoll som inkluderer
 - a) Tid, sted og personer til stede ved overtagelse
 - b) Salgskontrakt
 - c) Relevant dokumentert korrespondanse mellom partene i salgsprosessen, herunder en eventuell dialog med UD
 - d) Bill of sale, der dette er nyttet
 - e) Melding om sletting til kjøretøyregistre, NOR/NIS der dette er relevant
 - f) Betalingsbekreftelse eller bankgaranti (dersom betaling ikke skjer på tidspunkt for kontraktsinngåelse)
 - g) Dersom det fremgår divergerende opplysninger i ovennevnte dokumentasjon, skal dette beskrives nærmere i eget vedlegg

Forhold som skal være vurdert/avklart før salg av materiell i Utlandet

- Materiellet er utrangert/avhendingsordre foreligger dersom dette er påkrevd.
- Godkjent avhendingsplan foreligger dersom dette er påkrevd.
 - Avhending ved salg fremgår i denne.
- Tilstands- og verdivurdering
 - Vurdering fra uavhengig tredjepart er innhentet, om mulig.
- Søke Utenriksdepartementet om forhåndstilsagn/-tillatelse til utførsel i tråd med Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester¹⁴⁵.
 - Ved søknad om forhåndstilsagn/-eksport, skal det vedlegges teknisk informasjon/beskrivelse av utstyret og dokumentasjon om sluttbruker. Det må i *denne* sammenheng avklares med UD om det konkrete salget betinger myndighetsbekreftet sluttbrukererklæring med reeksportklausul, eller dokumentasjon som godtgjør sluttbruker. Dokumentasjonen skal også bekrefte den endelige sluttbruk.
 - Før søknad sendes UD, må det avklares om det foreligger klausul om reeksport for det aktuelle utstyret som skal selges fra det opprinnelige eksportlandet. Dersom det er tilfellet, skal godkjennelse fra det opprinnelige eksportlandet om reeksport vedlegges søknaden.
 - Merk at UD kan be om enhver informasjon eller dokumentasjon knyttet til en søknad om forhåndstilsagn/-utførsel.
- Vurdering av kjøper
 - Dersom det er kjent/sannsynlig at materiellet¹⁴⁶ kjøpes i Norge for senere eksport skal lisensplikt vurderes og avklares med UD etter eksportkontrollloven.
 - Sjekk av kjøperen skal utføres. Informasjonen forelegges UD for vurdering av lisensplikt. Følgende bør undersøkes:
 - a) likviditet, egenkapital og heftelser
 - b) styre og styresammensetning

¹⁴⁵ Lisensplikten fremgår av forskriften kap. 2. Merk at det i tillegg til lisensplikt for forsvarsrelaterte varer beskrevet på liste I og flerbruksvarer beskrevet på liste II (vedlegg til forskriften), er det jf kap. 2 § 4 i tillegg også lisensplikt for materiell som har vært særlig konstruert eller modifisert for militært formål, uavhengig av nåværende tilstand. I tillegg til lisensplikten for varer, nærmere angitt teknologi (herunder immaterielle ytelser), tekniske datapakker eller produksjonsrettigheter (§ 3), er det lisensplikt også for tjenester (§ 5), handel og formidling (§6) og for enhver vare (catch-all), uavhengig av listene, under visse omstendigheter (§ 7).

¹⁴⁶ Materiell av type, størrelsesorden eller verdi som tilsier at en eventuell eksport kan medføre begrensninger ved sluttbruk. Catch all-vurdering skal derfor rutinemessig gjennomføres. Materiell som vurderes ikke å være omfattet av denne beskrivelsen skal ved tvilstilfeller fremlegges UD for vurdering.

- c) historikk
 - d) habilitet og bindinger
 - e) referanser og tidligere kundelister
 - Sjekk av en eventuell utenlandsk megler som nyttes i forbindelse med salget
 - a) Informasjon om eventuell megler skal forelegges UD i forbindelse med søknad om forhåndstilsagn/tillatelse til salg til utenlandsk kjøper
- Salgsmåte:
 - Direktesalg: betinger godkjenning fra FD
 - Megler
 - a) Foreligger avtale/rammeavtale iht. konkurranseprinsippet etter offentlig anskaffelsesregelverk?
 - b) Foreligger det andre grunner til ikke å benytte aktuell megler? Fortløpende vurdering, også med hensyn til potensielle kjøpere.
 - Auksjon
 - a) Foreligger avtale/rammeavtale iht. offentlig anskaffelsesregelverk?
- Ytterligere vurdering av materiellet:
 - Finnes det avtalefestede begrensninger ifm. videresalg f.eks. CFE-reguleringer og krav om tredjepartslisenser?
 - a) Godkjennelse fra FD er påkrevd dersom saken kan anses å ha politisk karakter
 - b) Det kan være behov for tredjepartslisenser ifm. bruksendringer
 - c) Utførelse av endringene/modifikasjonene skal følge ARF dersom dette er relevant.
- Alle salgskontrakter skal være basert på Forsvarets vilkår, som ivaretar:
 - Forutsetning om informasjonstilgang for avklaring av eventuell lisensplikt
 - Forutsetning om nødvendige myndigheters og aktørers godkjenning (f.eks. UD, FD, TPT)
 - Dokumentert sluttbrukererklæring ved eksport av lisenspliktig materiell
 - Mislighold, eksempelvis tilbakeholdt informasjon fra kjøper som har påvirkning på eksporten av materiellet
 - Utvidet hevingsadgang, eksempelvis
 - a) hvis kjøper blir dømt for korrupsjon eller bedrageri
 - b) dersom omstendighetene rundt materiellets bruk eller kjøper endres vesentlig
 - c) dersom forhold endrer lisensplikt fra salgstidspunkt til utførsel av materiellet
 - Kjøpers opplysningsplikt
- Gjennomføring av salg
 - Vurdering om forutsetninger for salg har endret seg
 - a) Sluttbruk, herunder om materiellet skal eksporteres og transporteres til samme land som tidligere angitt
 - b) Omstendigheter ved kjøper
 - Utarbeide salgsprotokoll som inkluderer
 - a) Tid, sted og personer til stede ved overtagelse
 - b) Salgskontrakt
 - c) Utførselslisens
 - d) Tolldeklarasjon
 - e) Relevant dokumentert korrespondanse mellom partene i salgsprosessen, herunder dialogen med UD
 - f) Bill of sale, der dette er nyttet
 - g) Melding om sletting til kjøretøyregistre, NOR/NIS, der dette er relevant
 - h) Betalingsbekreftelse eller bankgaranti (dersom betaling ikke skjer på tidspunkt for kontraktsinngåelse)
 - i) Dersom det fremgår divergerende opplysninger i ovennevnte dokumentasjon, skal dette beskrives nærmere i eget vedlegg

Vedlegg 5 – Dokumentasjon som vil bli arkivert i Forsvarets Doculive ved avhending av overskuddsmateriell¹⁴⁷

- Avhendingsordre
 - Avhendingsplan
 - Godkjenning av salg på auksjon
 - Signert kontrakt
 - Søknader til utenlandske myndigheter
 - Svar på søknader til utenlandske myndigheter
 - Søknad om eksportlisens
 - Svar på søknad om eksportlisens
 - Søknad til FST om godkjenning av salg
 - Søknad fra FST til FD om godkjenning av salg
 - Godkjenning / avslag på salg fra FD
 - Avhendingsprotokoll
-
- Korrespondanse med FD
 - All vesentlig korrespondanse internt i Forsvaret

¹⁴⁷ Utlevert fra SJ FLO i møte 13.02.2015.

Vedlegg 6 – Oppsummering av observasjoner og anbefalte tiltak – forslag til oppdrag

Problemstilling 1 - Hensikt				
Nummer:	Funn/observasjon:	Anbefaling/forslag til oppdrag:	Mottaker:	Tiltak etter at revisjonsaktivitetene er avsluttet (ikke uttømmende):
1/ avsnitt 8.2.1	Det er ikke samsvar mellom viktige definisjoner samt føringer knyttet til hvem avhending skal være totaløkonomisk mest fordelaktig for mellom de ulike styrende dokumentene fra FD og Forsvaret på nivå 2 i dokumenthierarkiet. FD Led IR har fått eksempler på konkrete målkonflikter knyttet til dette.	FD Led IR anbefaler at begreper og føringer i de ulike dokumentene avstemmes med normalinstruksen og med hverandre.	FD og Forsvaret / Forsvars-materiell	FD III opplyser i sitt tilsvaer til rapportutkastet at FDs reviderte retningslinjer for materiellforvaltning vil bli implementert 1. januar 2016, og at tredjepartslisenser vil bli ivaretatt her. Videre opplyses at BMF også vil måtte revideres / oppheves når ny materielletat blir etablert og FDs reviderte retningslinjer for materiellforvaltning trer i kraft.
2/ avsnitt 8.2.1	Krav til ivaretagelse av tredjepartslisens er ikke tilstrekkelig synliggjort i FD og Forsvarets styrende dokumenter på nivå 2 i dokumenthierarkiet.	FD Led IR anbefaler at behovet for tredjepartslisens omtales i FDs retningslinjer for materiellforvaltning, og at tilsvarende tas inn i Forsvarets egne dokumenter på nivå 2.	FD og Forsvaret / Forsvars-materiell	Se observasjon / funn 1
3 / avsnitt 8.2.2	FD Led IR har fått eksempler på konflikt mellom utrangeringsmålet for EBA og økonomisk gunstige betingelser ved avhending av materiell, noe som viser ulike oppfatninger av om slike målkonflikter er håndtert på en hensiktsmessig måte. Det er ikke tydeliggjort	FD Led IR anbefaler at det gjøres en vurdering av hvorvidt utrangeringsmålet for EBA legger uhensiktsmessige føringer for salgsprosessen i FLO/SAS, og av om det er behov for å definere hvem som skal avveie de ulike føringene opp mot hverandre i tilfeller hvor det oppstår konflikt.	FD	

	hvem som eventuelt skal gjøre avveininger dersom utrangeringsmålet oppfattes å komme i konflikt med føringer om å få en høyest mulig pris for materiell som skal avhendes.			
4 / avsnitt 8.2.1	Det gjennomføres risikovurderinger med formell rapportering på mål i IVB, mens dette i liten grad gjennomføres av andre mål. Lovkrav er et eksempel på et område som bør operasjonaliseres for den enkelte virksomhet og risikovurderes som en del av ledelsens interne kontroll, i tråd med krav i DIVØ og anbefalinger fra DFØ.	FD Led IR anbefaler at det gjennomføres systematiske risikovurderinger med formell rapportering av målet «regelverksetterlevelse innen avhending».	Forsvaret / Forsvarsmateriell	FLO har i følge FSJ IRs revisjonsoppdrag nr. 5 2015 innført risikovurdering som et krav i hver enkelt avhendingsplan.
5 / avsnitt 8.2.3	Tidligere er det ikke gjennomført risikovurderinger av fagområdet avhending av materiell som helhet, noe som har gitt et lite proaktivt utgangspunkt for forbedringsarbeid.	FD Led IR anbefaler at det gjennomføres periodiske risikovurderinger av fagområdet med særlig fokus på mislighets- og omdømmerisiko.	Forsvaret/Forsvarsmateriell	
6 / avsnitt 8.2.3	Det er erkjent at fagområdet avhending av materiell har hatt for lite fokus i FDs arbeid med å sikre forsvarlig forvaltning, og såkalt intensjonsbasert ledelse har vært utgangspunkt for den interne kontrollen. FD har, som ett av flere iverksatte tiltak på	FD Led IR anbefaler at balansen mellom nødvendig tillit for å skape motivasjon kontra behovet for kontroll tas med som en viktig del av risikohåndteringen og oppfølgingen av den interne kontrollen også i Forsvarsmateriell.	FD	

	avhendingsområdet i etterkant av fartøysaken, revurdert balansen mellom nødvendig tillit for å skape motivasjon kontra behovet for kontroll og blant annet innført en intensivert styringsdialog.		
7 / avsnitt 8.2.3	FD Led IR stiller spørsmål ved om FLO/SAS innehar nødvendig uavhengighet og habilitet i vurderinger av aktuelle kjøpere de selv har arbeidet over lengre tid med å klargjøre salg til. For tiden er uavhengighet formelt ivaretatt ved at fullmakt til å godkjenne avhending av materiell er løftet opp til FSJ, og utøves av FST/Org.	FD Led IR anbefaler at man, for å ivareta nødvendighet uavhengighet, sikrer en reell arbeidsdeling ved å legge vurdering/godkjenning av kjøper til en enhet utenfor den som jobber med å fremskaffe kjøperen, også i Forsvarsmateriell.	Forsvarsmateriell

Problemstilling 2 - Engasjement og forpliktelse				
Nummer:	Funn/observasjon:	Anbefaling/oppdrag:	Mottaker:	Tiltak etter at revisjonsaktivitetene er avsluttet (ikke uttømmende):
8 / avsnitt 9.2.1	Normalinstruksen angir at fagdepartementet, eventuelt Finansdepartementet, skal gi samtykke til donasjoner av betydelig verdi. FD har ikke etablert noen praksis for ved hvilken verdi en donasjonssak skal løftes til Finansdepartementet.	FD Led IR anbefaler at FD definerer og etablerer en praksis for når donasjonssaker skal løftes til Finansdepartementet, uavhengig av hvilken tolkning av normalinstruksen som legges til grunn.	FD	I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at man har formalisert en prosedyre hvor det er definert når donasjonssaker skal løftes til Finansdepartementet.

9 / avsnitt 9.2.1	Det er usikkert hvilke mekanismer eller kontroller som skal sikre riktig behandling av donasjoner som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå og gjennomføres i samarbeid med FLO i en top-down-behandling. I tilfellet med donasjon av stridsrasjoner til Ukraina bidro dette til at det ikke ble vurdert hvorvidt det var behov for å søke om eksporttillatelse.	FD Led IR anbefaler at FD gjennomgår, forankrer og setter på trykk hvordan saksbehandling og beslutningsprosesser skal gjennomføres når donasjonssaker starter top-down (ikke kanalisert inn via enheter på lavere nivå).	FD	FD II tiltrer at det er behov for en skriftlig formalisering og vil bidra til dette.
10 / avsnitt 9.2.1	Det er ikke samsvar mellom beskrivelsen av FDs myndighet innen eksport i FDs retningslinjer for materiellforvaltning og BMF.	FD Led IR forutsetter at beskrivelsen i FDs retningslinjer for materiellforvaltning er gjeldende og anbefaler at BMF oppdateres.	Forsvaret / Forsvars-materiell	Det er opplyst at BMF vil oppdateres i forbindelse med opprettelse av ny materielletat.
11 / avsnitt 9.2.2	FD Led IR har fått eksempler på at andre enn FLO/SAS i Forsvaret avhender materiell utenom ordinære prosedyrer, og det er påpekt at FLO/SAS ikke har mulighet til å holde oversikt over alt overskuddsmateriell i DIFene. FD Led IR kan ikke se at FLO/SAS' rolle i avhending av materiell er tilstrekkelig synliggjort i styrende dokumenter.	FD Led IR anbefaler at FLO/SAS' rolle ytterligere forankres i etaten og tydeliggjør at avhending av Forsvarets overskuddsmateriell skal gjennomføres av FLO/SAS, som skal ha den nødvendige kompetansen for å gjennomføre avhending i tråd med regelverk. Dette prinsippet må ivaretas også i Forsvarsmateriell.	Forsvaret / Forsvars-materiell	
12 / avsnitt 9.2.2	FD II utøver en erkjent, men ikke beskrevet rolle i avhendings-/eksportsaker. Det faktum at materielldisposisjoner, herunder avhending, brukes som et virkemiddel i alliansebygging på	FD Led IR anbefaler at FD IIs rolle i avhendings-/eksportsaker presiseres og beskrives, samt at utøvelse i grensesnittet mellom FD II og FD III formaliseres.	FD	FD II tiltrer at det er behov for en skriftlig formalisering og vil bidra til dette. I prosedyrebeskrivelsen fra FD III må håndtering av nevnte saker beskrives, herunder FD IIs rolle i slike

	det sikkerhetspolitiske området, medfører at FD II innehar en rolle i avhendingssaker. I tillegg har FD II-2 ansvar for koordinering av eksportkontrollsaker i sin portefølje, uten at det er tydelig klargjort hva dette ansvaret innebærer.			saker og grensesnittet mellom FD II og FD III.
13 / avsnitt 9.2.2	FD har etter FD Led IRs oppfatning ikke hatt en tilstrekkelig oppfølging av de delegerte fullmaktene til sjef TTF, i tråd med krav til kontroll med utøvelse av delegert myndighet.	FD Led IR anbefaler at FD vurderer hvorvidt avviksbasert oppfølging av delegert fullmakt, som gjennomført under Afghanistan-termineringen, var hensiktsmessig, og om tilsvarende delegering og oppfølging bør videreføres ved senere termineringer.	FD	FD III har opplyst at det ikke har blitt gitt tilsvarende vide fullmakter ved senere termineringer.
14 / avsnitt 9.2.3	Flere tiltak fra handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse er ikke funnet gjennomført, og FD Led IR mener det har vært en reaktiv tilnærming til etiske problemstillinger i FLO/SAS, samt at revisjonen har gitt indikasjoner på en svak lederforankring av etiske grunnregler.	FD Led IR anbefaler etikk i større grad integreres i kommunikasjon, samhandling, dilemmatrening, og løpende arbeidsoppfølging i FLO/SAS.	Forsvaret / Forsvars- materiell	

Problemstilling 3 - Dyktighet og evne				
Nummer:	Funn/observasjon:	Anbefaling/oppdrag:	Mottaker:	Tiltak etter at revisjonsaktivitetene er avsluttet (ikke uttømmende):
15 / avsnitt 10.2.1	Avhendingsplanen er i intervjuer omtalt som dokumentasjon på risikovurderinger i den enkelte avhendingssak, uten at dette fremgår av ny prosedyre. Her er	FD Led IR anbefaler at avhendingsplanens funksjon som dokumentasjon på gjennomførte risikovurderinger synliggjøres i prosedyren på en bedre måte.	Forsvaret / Forsvars- materiell	FLO har opplyst i møte om deres innspill til rapportens utkast at anbefalingen vil bli ivarettatt ved å oppdatere prosedyren.

tidsplan og budsjett angitt som eneste input til avhendingsplan.				
16 / avsnitt 10.2.1	Krav til tredjepartslisens er kun tatt med i FLOs standardkontrakt på engelsk, og utenlandske myndigheter er ikke synliggjort som aktør i saksbehandling av søknader om tredjepartslisens.	FD Led IR anbefaler at krav til tredjepartslisens synliggjøres også i den norske standardkontrakten, samt at det lenkes til standardkontraktene i FLOs styringssystem. Videre bør det synliggjøres i prosedyren at utenlandske myndigheter er aktøren som mottar og saksbehandler disse søknadene.	Forsvaret / Forsvars- materiell	FLO har opplyst i møte om deres innspill til rapportens utkast at anbefalingen vil bli ivaretatt ved å oppdatere prosedyren.
17 / avsnitt 10.2.1	FD III-5 har etablert en prosedyre for seksjonens arbeid med oppfølging av Forsvarets avhending av materiell. Denne er pr. ultimo september ikke formalisert, noe som etter FD Led IRs mening innebærer en forankring knyttet til enkeltpersoner og ikke roller.	FD Led IR anbefaler at man utarbeider og formaliserer en oppdatert og samlet rutine for FD IIIs arbeid med oppfølging av Forsvarets avhending av materiell. Herunder en standard mal for godkjenning av salg- og donasjonssaker som eksplisitt nevner at godkjenningen er betinget av innvilget eksportlisens og innvilget tredjepartslisens, der det er behov for dette.	FD	I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at prosedyren for FD III nå er formalisert.
18 / avsnitt 10.2.1	FD mangler pr. ultimo september en formalisert prosedyre for koordinering og samhandling mellom FD II og FD III i forbindelse med avhendingssaker. Som det fremgår av observasjon/anbefaling 9 er det usikkert hvilke mekanismer eller kontroller som skal sikre riktig behandling av donasjoner som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå og gjennomføres i	FD Led IR anbefaler at avklaringene som gjøres i forbindelse med anbefaling 9 og 12 nedfelles i en formalisert en rutine som sikrer behandling på riktig myndighetsnivå av saker som kanaliseres inn via FDs ledelse eller politisk nivå. Det bør presiseres at FD III har fagansvaret, og derfor skal være «lead» i avhendingssaker. Rutinen må også regulere samordningen mellom FD II og FD III for å sikre at forbedret praksis forankres og videreføres.	FD	I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at det gjenstår avklaringer med FD II for denne anbefalingen. FD II tiltrer at det er behov for en skriftlig formalisering og vil bidra til dette.

	samarbeid med FLO i en top-down-behandling. Videre fremgår det i observasjon/ anbefaling 12 at FD II utøver en erkjent, men ikke beskrevet rolle i avhendings-/eksportsaker.			
19 / avsnitt 10.2.2	Pr. ultimo september er det kun én stilling i FD som innbefatter et ansvarsområde for overordnet styring og oppfølging av materiellforvaltningen i forsvarssektoren, og stillingsinnehaver har flere andre oppgaver knyttet til materiellforvaltning. Ressursdisponeringen og oppfølgingsregimet som muliggjøres innenfor rammen av denne disponeringen er basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering fra flere år tilbake i tid.	FD Led IR anbefaler at fremtidig oppsett av den interne kontrollen over avhending av materiell, herunder allokert personellressurser og kompetanse, baseres på en oppdatert risiko- og vesentlighetsvurdering.	FD	I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at problemstillingen nå adresseres i forbindelse med det pågående organisasjonsutviklingsarbeidet i FD.
20 / avsnitt 10.2.2	Et av casene har vist at avhending av materiell er gjennomført av Forsvaret uten at FLO/SAS ble involvert i alle nødvendige faser, noe som bidro til at det ikke ble vurdert hvorvidt det var behov for å søke om eksporttillatelse.	FD Led IR anbefaler at man sikrer at FLO/SAS' kompetanse involveres i alle Forsvarets avhendingssaker. Se også anbefaling 11. Dette prinsippet må ivaretas også i Forsvarsmateriell.	Forsvaret / Forsvars- materiell	
21 / avsnitt 10.2.4	Det er ikke etablert en prosedyre for avgangsføring av materiell i SAP som sikrer en ensartet praksis. Dette medfører manglende oversikt over omfanget på avhendet materiell	FD Led IR anbefaler at det utarbeides og nedfelles en ensartet praksis for avgangsføring av materiell i SAP.	Forsvaret / Forsvars- materiell	

fordelt på de ulike
avhendingsmetodene og gjør
sporing av materiellet vanskelig.
FD Led IR mener dette innebærer
høy mislighetsrisiko.

Problemstilling 4 - Ledelsesoppfølging og læring				
Nummer:	Funn/observasjon:	Anbefaling/oppdrag:	Mottaker:	Tiltak etter at revisjonsaktivitetene er avsluttet (ikke uttømmende):
22 / avsnitt 11.2	En viktig forutsetning for at FLO/SAS' nye prosedyre skal fungere hensiktsmessig, er at etterlevelse følges opp av ledere i første forsvarslinje. Ut over kontrollpunkter i linjen har også FLOs styringssystem en prosedyre for kontinuerlig forbedring og avviksbehandling, noe som gir et godt utgangspunkt for læring. FD Led IR likevel ikke se at erfaringsdeling og -læring har funnet sted på området avgangsføring av materiell i SAP. Forbedrings- og læringsarbeid bør gjennomføres <i>systematisk</i> .	FD Led IR anbefaler at arbeidet med læring, erfaringshåndtering og kontinuerlig forbedring følges opp og gjennomføres <i>systematisk</i> i førstelinjen i FLO/SAS.	Forsvaret / Forsvarsmateriell	
23 / avsnitt 11.2	FD Led IR vurderer at FD ikke har formaliserte prosesser som proaktivt sikrer kontinuerlig forbedring og erfaringslæring. Det pågår for tiden et betydelig arbeid i FD med oppfølging av fartøysaken,	FD Led IR anbefaler at arbeidsgruppen i FD som følger opp fartøysaken avlegger en evaluerings-/sluttrapport eller liknende for å bidra til organisasjonslæring.	FD	I forbindelse med presentasjon av sluttrapporten har FD III opplyst at en slik oppsummeringsrapport lenge har vært under planlegging, men har måttet utsettes pga. ny høring i

	og det bør sikres at erfaringene fra dette arbeidet systematiseres på en hensiktsmessig måte.			kontroll- og konstitusjonskomitéen 27. november 2015.
24 / avsnitt 11.2	Fra FDs side har det vært noe oppfølging av en del rapporterte avvik i forbindelse med termineringen i Afghanistan. Dette arbeidet er pågående, og FD Led IR kan derfor ikke ved denne rapportens avleggelse bekrefte at FD har sluttført oppfølgingen eller fått integrert læringen for fremtiden. FD Led IR understreker at det vil være viktig å analysere og vurdere alle anbefalingene fra TTF-rapporten. FD Led IR etterlyser videre at FD II som ansvarlig for å følge opp operasjoner, på en bedre måte benytter muligheten til å ta lærdom av de unike erfaringene som ligger i termineringen av et så omfattende engasjement. FD Led IR mener man bør forvente at også FST håndterer disse erfaringene og implementerer eventuelle endringer i relevante dokumenter, som «Håndbok for forsvarlig forvaltning av bidrag til operasjoner i utlandet».	FD Led IR anbefaler at FST og FD benytter TTF-rapportene til erfaringslæring og kontinuerlig forbedring og integrerer læringen for fremtidig praksis.	FD / FST	FSJ har opplyst at man i denne sammenhengen forholder seg til FSJ IRs rapport om erfaringshåndtering og Opedal-utredningen om ny organisering av FST, og at dette ivaretas i arbeidet med FSJ målilde og hans underliggende styringsparametere og prosesser.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Avhending av materiell under termineringen av Afghanistanoperasjonen

Sammendrag

1. Theatre Termination Force (TTF) har donert materiell for verdier på til sammen 171 millioner kroner innenfor den fullmakten som FD og FST hadde gitt, tilsvarende 14 prosent av alt materiellet som ble håndtert. Sett i lys av at fullmakten som ble gitt er svært omfattende, stiller FD Led IR spørsmålstegn ved om oppfølgingen har vært i tråd med krav til kontroll med utøvelse av delegert myndighet, jf. reglement for departementets saksbehandling¹.
2. FD Led IR etterlyser også større oppfølging fra FD i lys av at TTF har håndtert materiell for en samlet verdi på mer enn 1,26 milliarder kroner i perioden 2012-2015. FD bør søke å få evaluert de nytte-kostnadsvurderingene som ble lagt til grunn fra Forsvaret: Har man funnet riktig fordeling mellom å destruere/donere/selge vs. å bringe hjem materiellet? Det er uttalt fra FD III at man på 90-tallet bragte for mye hjem fra Kosovo, det vil si til en for høy transportkostnad, og at man derfor ved termineringen fra Afghanistan ønsket å håndtere materiellet etter bedre nytte-kostnadsvurdering. Revisjonen har ikke funnet at FD har vurdert måloppnåelsen på dette området.
3. Det var direkte kontakt mellom TTF og FD ved store donasjoner, som den til FNs matvareprogram (UN WFP). Kontaktpunkt i FD var FD II, og fagavdelingen med ansvar for avhending av materiell (FD III) har i mindre grad vært involvert, med unntak av presiseringer av i hvilket omfang den delegerte myndigheten tillot direktesalg og donasjoner/vederlagsfrie overføringer, og hvilke saker som fortsatt skulle fremmes FD for avgjørelse.
4. Det er en svakhet ved materiellregnskapssystemet at det ikke er utarbeidet ensartede prosedyrer som sikrer at man verken kan skaffe oversikt over avhendet materiell eller spore om materiellet er donert, solgt eller destruert. At resultatet etter TTF likevel er sporbart, skyldes at TTF-teamet har gjort en grundig jobb med å dokumentere arbeidet med avhending og hjemsendelse av materiell². Teamet har selv utarbeidet løsninger for hvordan avhendingene skulle dokumenteres, samt hvordan materiellregnskapet best kunne føres for å sikre sporbarhet og kontrollmuligheter.
5. FST har opplyst at mens denne revisjonen har pågått, har man arbeidet med beregninger av hva opppreparering og erstatning av materiell vil koste. Det er erkjent at det vil måtte budsjetteres med kostnader på kapittel 1792 i flere år fremover, minst frem til 2017, for å

¹ Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling, § 10 punkt 6. Enhver overordnet må sørge for tilstrekkelig kontroll med utøvelsen av delegert avgjørelsesmyndighet.

² TTF hadde [redacted] som på eget initiativ etablerte en etterprøvbar metode for avgangsføring av materiell, ved hjelp av konsistent bruk av koder og å føre inn forklaringer i materiellregnskapet om hvordan materiellet er håndtert. TTF-teamet har lagt arbeid i å dokumentere ved fotografier og protokoller hva som er destruert, hva som er gitt bort og hva som er solgt.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

erstatte materiell som er tatt ut av KOP³-ene i Norge til bruk i Afghanistan⁴. FD Led IR etterlyser konsekvens-/ eller risikovurderinger som viser implikasjonene det har for operativ evne at det tar såpass lang tid å tilbakeføre/erstatte materiell til strukturen etter endt oppdrag⁵.

6. FD Led IR mener FD må vurdere hvorvidt hvorvidt avviksbasert oppfølging av delegert fullmakt, som gjennomført under Afghanistan-termineringen, var hensiktsmessig, og om tilsvarende delegering og oppfølging bør videreføres ved senere termineringer. Etter FD Led IRs vurdering har man ikke hatt en oppfølging av utøvelsen av de svært vide fullmaktene som ble avgitt i tråd med krav til kontroll med utøvelse av delegert myndighet, for eksempel i form av en gjennomgang av nytte-kostnadseffektene. Det er dokumentert noe oppfølging fra FD av en del rapporterte avvik. Dette arbeidet er ikke sluttført, og FD Led IR kan derfor ikke ved denne rapportens avleggelse bekrefte at FD har sluttført oppfølgingen eller fått integrert læringen for fremtiden.

1. Innledning

1.1 FD Led IRs Afghanistanrapport

FD Led IR slo fast etter Afghanistan-revisjonen i 2011⁶ at det ikke eksisterte et internkontrollsystem for den forestående termineringen, og det ble anbefalt å utarbeides dette. Internkontrollsystemet var forutsatt å gi en rimelig grad av sikkerhet for at lover og regler, herunder for avhending av materiell, blir fulgt. FD Led IR anbefalte videre FD og Forsvaret å sørge for å dokumentere termineringen for å sikre læring for fremtidige termineringer av tilsvarende senere operasjoner.

1.2 Avhending av materiell fra Afghanistan-operasjonen

Forsvaret gjennomførte gjennom verktøyet Theatre Termination Force (TTF), i perioden mai 2012 til januar 2015, flere sekvenser av termineringsoppdrag av norske styrkebidrag i Afghanistan, i alt 10 camper/områder. Termineringene ble dokumentert i en rekke rapporter som er lagt inn i Forsvarets erfaringsdatabase Ferdaball og oversendt FD i egne ekspedisjoner. I en rapport for hele termineringen av Afghanistan-operasjonen datert 19.02.2015 gis en kortfattet oppsummering av de viktigste forholdene som er beskrevet i detalj i de respektive løpende sluttrapporter. Oppsummeringsrapporten er signert av alle de tre TTF-sjefene som ledet hver sin periode av TTF-arbeidet 2012-2015.

I oppsummeringsrapporten fremgår det at TTF, med FD og FSJ' fullmakter, har avhendet materiell til en verdi av 293 millioner kroner i perioden 2012-2015. Av dette er det donert materiell for til

³ Komplette operativ organisasjonsplan

⁴ Se detaljer under avsnitt 8 nedenfor.

⁵ FD Led IR rapport (B) om komplette operative organisasjonsplaner (datert 05.02.2015) viser at det har operative konsekvenser dersom materiellet som skal fylle hjemlene i KOP del IV ikke er på plass.

⁶ Rapport overlevert 22.12.2011.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

sammen 171 millioner kroner, hvorav ca. 50 prosent til afghanske sikkerhetsstyrker, ca. 40 prosent til FNs matvareprogram og ca. 10 prosent til andre allierte. TTF har også sendt hjem materiell til en verdi av nærmere 1 milliard kroner.

TTF har i oppsummeringsrapporten gitt anbefalinger om forhold som bør følges opp ved fremtidige termineringer⁷. TTF har også gitt konkrete anbefalinger for å forbedre materiellhåndteringen mens utenlandsoperasjoner pågår, slik at man har bedre kontroll på materiellet underveis.

2. Strategi og mål

Oppdraget til TTF fremgår av FOHs ordre datert 23.02.2012⁸:

TTF skal deployere til Afghanistan for å støtte NCC i terminering og redeployering av BRIG OMLT og TSG-F til Norge via MeS. Dette skal gjøres på en sikker, kostnadseffektiv, miljø- og forvaltningsmessig forsvarlig måte. TTF skal kunne dokumentere alle endringer/ avvik innen materiellforvaltning iht BMF og DMF. Dette innebærer terminering av Camp Griffin og omstrukturering av Camp MMN i den hensikt å overlevere leiren til andre (ISAF eller GIRoA)

██████ TTF opplyser om mål, målstyring og rapportering, at TTF ikke hadde noen inntektskrav eller andre økonomiske krav, utover at man skulle **terminere ved kostnadseffektiv avhending og/eller hjemsendelse**. Dette er i overensstemmelse med FOHs ordre til TTF av 23.02.2012. Det ble gjort beregninger av kostnadene ved hjemsendelse. ████████ TTF forteller at man ikke oppfattet det slik at det var om å gjøre å sende hjem minst mulig, men heller at håndteringen av materiellet skulle være basert på en nytte-kostnadsvurdering.

██████ TTF forteller at ████████ måtte planlegge og iverksette redeployeringen av materiellet raskt, uten at FST eller FOH hadde detaljert oppdragets mål. Grunnen til dette var at deployeringen som hadde planlagt oppstart våren 2013, ble fremskyndet med cirka 9 måneder. Formell detaljering av oppdraget med føringer, strategi og mål kom derfor først etter at TTF hadde startet arbeidet, i en iverksettingsordre fra FST datert 07.06.2012⁹. De viktigste føringene for TTF har vi gjengitt i dette vedleggets undervedlegg 5.

Da termineringen ble fremskyndet med ca. 9 måneder var det ifølge ████████ TTF lite tid til å operasjonalisere strategier og mål før man dro, og det viktigste var å få med dyktig personell med erfaring. Praktiske handlinger for å oppnå mål og strategier ble staket ut underveis, derfor gjengis under punktet «prosedyrer og rutiner» noen eksempler som eksemplifiserer dette:

⁷ TTF: «Oppsummering Afghanistan 2012-2015», rapport 19.02.2015.

⁸ Oppdrag TTF gitt i «operative behov for Theatre Termination Force (TTF) Afghanistan - Kontingent 1/2013»

⁹ «Iverksettingsordre for omgruppering fra Faryab og norsk styrkebidrag i Afghanistan 2013» fra FST/O til sjef FOH, GIH, GIL, GIS, sjef FLO, m.fl., 07.06.2012. Forsvarets DL 2010/015820-47/FST.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

3. Prosedyrer og rutiner

██████ TTF viser til at prosedyrene for avhending er beskrevet i BMF, og dette regelverket ble hyppig konsultert. Dersom man støtte på usikkerheter forsøkte man først å lese ut av de styrende dokumentene hva løsningen var, og dersom det fortsatt var usikkerhet tok man kontakt med FLO Stab Materiellavdelingen. Alle kjente dokumenter som regulerer avhending av materiell i Forsvaret, ble benyttet som veiledning.

Noen eksempler på konkrete avhendinger som også viser den løpende avveiningen for måloppnåelse:

██████ TTF uttalte at det var dyrt å sende hjem materiell, og mye av utstyret var slitt etter flere års bruk i Afghanistan. I tillegg krever en del materiell veterinærgodkjennelse før hjemsendelse, blant annet teltduker. Da det ikke ble gitt veterinærgodkjennelse for disse var det heller ikke hensiktsmessig å sende hjem reisverket, da restverdien av reisverket er knyttet til at det står sammen med dukene. TTF skulle sikre en kostnadseffektiv og miljø- og forvaltningsmessig forsvarlig terminering. Gjennomføringen av avhendingen skulle videre ikke påføre afghanerne fremtidige kostnader eller miljøtrusler, noe som var tydelig kommunisert i ordren fra FOH. Derfor kunne man ikke la utstyr som brukte telt stå igjen, og de ble derfor destruerte.

Det var videre et begrenset omfang på salg av overskuddsmateriell i Afghanistan.

██████ TTF nevner som eksempel et salg i forbindelse med Faryab-termineringen som gjaldt ingeniørmaskiner og containere der TTF samarbeidet med National Contingent Commander (NCC) og Nasjonalt støtteelement (NSE). Det lot seg ikke gjøre å gjennomføre salget på vanlig måte med utlysning. Under auksjonen kunne man av sikkerhetsgrunner heller ikke slippe alle potensielle kjøpere inn i leiren. Det var derfor de større lokale entreprenørene som allerede hadde tilgang som ble invitert til auksjonen, samt andre lokale samarbeidspartnere.

UN World Food Programme (WFP) var en stor mottager av materiell fra TTF. Donasjonene til WFP ble initiert allerede før TTF-teamet var på plass i Afghanistan. Det er opplyst at det ikke ble solgt eller gitt bort sensitivt materiell, som samband, våpen eller ammunisjon, eller materiell på liste 1 eller 2¹⁰. FD Led IR har gått gjennom uttrekk fra materiellregnskapet som viser donert og solgt materiell, og har ikke kunnet finne at sensitivt materiell inngår i listene.

██████ TTF forteller at det var mye som gjorde at det ble kosteffektivt å avhende lokalt, da det kostet minimum ca. 10 000 USD å sende hjem en container. Dersom containerne ikke skulle fylles med materiell for hjemtransportering, ble heller ikke containerne sendt hjem. Det ble derfor oppfattet som en vinn-vinn-situasjon at disse kunne overføres vederlagsfritt til

¹⁰ Utenriksdepartementet: Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester, vedlegg liste 1: forsvarsrelaterte varer, og vedlegg liste 2: flerbruksvarer, se Lovdata.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

UN WFP, og [REDAKTERT] mener det var en ekstra gevinst at dette materiellet i tillegg ble synliggjort på UD/NORADs bistandsbudsjett til Afghanistan.

Salget av en leir inne i Camp Nidaros til Finland ble ikke vurdert opp mot alternativer, fordi selve leiren lå i det finske området. Man hadde derfor ingen andre interessenter, og TTF forhandlet frem en pris med det finske forsvaret.

Det ble i november 2012 opprettet en ny transportrute fordi man ikke kunne dra via Karachi, og heller ikke kunne benytte togspor. Sammen med Belgia ble det derfor opprettet båttransport fra Trabzon i Tyrkia ved Svartehavet, og i løpet av seks døgn ble containere løftet ut med fly dit, totalt 552 tonn utstyr. TTF-teamet fikk føringer fra FOH om hvor det var politisk mulig å velge brohode. [REDAKTERT] TTF mener dette var den mest kostnadseffektive løsningen, noe [REDAKTERT] mener senere er bekreftet av tallene som har blitt presentert.

En forutsetning for forsvarlig forvaltning på materiellsiden er at materiellet løpende føres inn og ut av materiellregnskapet (SAP/DFPS), i henhold til bestemmelsene for dette. Når TTF understøtter NCC ved terminering, så vil mye av materiellet som avhendes eller sendes hjem, skifte status/lagerplassering i materiellregnskapet. Derfor hadde [REDAKTERT] TTF engasjert en erfaren [REDAKTERT]. [REDAKTERT] har fortalt at det i forkant av oppstarten av TTF ikke forelå noen føringer for hvordan materiellregnskapet skulle settes opp i forbindelse med avgangsføring av avhendet materiell. [REDAKTERT] valgte en fremgangsmåte basert på egen erfaring, med tekstinformasjon som supplerer tallene i materiellregnskapet. Vurderingene var basert på diskusjoner i teamet om hvilket informasjonsbehov mottaker av rapportene samt mottakere av hjemsendt materiell kunne tenkes å ha. TTF var opptatt av å utarbeide grundig dokumentasjon: Det ble ført protokoller, og det ble tatt bilder av mye av materiellet. Det ble også utarbeidet kassasjonsprotokoller for alt materiell som skulle avhendes. Det er opplyst at det først ble det skrevet en liste over materiell man ønsket å avhende, og denne ble signert av [REDAKTERT] TTF etter en gjennomgang. Deretter ble det nedsatt en kassasjonskomite internt i TTF. Termineringsrapportene viser at hver kassasjonsprotokoll har minimum tre signaturer. TTF-teamet vurderte at det ikke var behov for å begrunne avgjørelser siden det ikke dreide seg om sensitivt materiell, og forteller at protokollene derfor er relativt enkle, men etterprøvbare.

[REDAKTERT] hadde tidligere jobbet med materiellregnskapsførsel i SAP/DFPS og ble ofte konsultert når det skulle vurderes hva gjenanskaffelsesverdien ville være. Informasjon om gjenanskaffelsesverdier ble dels hentet ved å ta kontakt med FLO i Norge, men i enkelte tilfeller var man ikke i stand til å avgjøre korrekt gjenanskaffelsesverdi. I disse tilfellene er verdien per enhet oppgitt til kr. 0,01.

FD Led IR har inntrykk av at håndteringen av materiellavhendingen gjennom TTF ble grundig dokumentert, uten at denne observasjonen bygger på spesifikt rettede kontrollhandlinger fra internrevisjonens side. FD Led IR har imidlertid hatt et heldags arbeidsmøte med [REDAKTERT] for å få oversikt over hvordan materiellregnskapsførselen ble utført i SAP. Internrevisjonen har også besøkt Forsvarets lager for materiell som det ikke er betalt toll for (såkalt «tollfritt lager») på Gardermoen, som en ren omvisning og uten at det var del av en spesifikk kontroll av lagerføringen/

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

opprepareringen. FD Led IR kan på basis av besøket ikke konkludere om det er avvik i utøvelsen fra Forsvarets side, men revisjonsbesøket ga et godt innblikk i hvordan de beskrevne rutineene for retur av materiell ble utført i praksis. Det er en svakhet ved materiellregnskapssystemet at det ikke er utarbeidet ensartede prosedyrer som sikrer at man verken kan skaffe oversikt over avhendet materiell eller spore om materiellet er donert, solgt eller destruert. At resultatet etter TTF likevel er sporbart, skyldes TTF-teamet har gjort en grundig jobb med å dokumentere arbeidet med avhending og hjemsendelse av materiell, og fant egne løsninger for hvordan dette best mulig kan spores i SAP.

TTF-teamet erfarte at ikke alle rutiner og bestemmelser for materiellforvaltning hadde blitt fulgt løpende av kontingentene som hadde ansvaret for materiellet i teateret, og de viktigste avvikene er dokumentert på følgende måte¹¹:

Kommando- og kommunikasjonsmateriell (CCI-materiell) forvaltes gjennom EKNAS, mens SAP er det offisielle materiellregnskapet. Som følge av at CCI-materiell forvaltes i to ulike system, har det forekommet avvik mellom EKNAS og SAP.

Enkelte avdelinger har tatt med materiell fra hjemmeavdeling for å bruke dette i Afghanistan, uten at materiellregnskapet har vært oppdatert verken hos avdelingen hjemme eller i Afghanistan.

Ifm kontingentskifter opplever TTF at det vært for lite fokus på telling og mønstring av materiellet. Stort sett har det vært kontroll på hovedkomponenter, men sett/satskomponenter har sjelden vært gjennomgått. Enkelte lagerlokasjoner har det ikke vært gjennomført telling på i løpet over flere kontingenter.

4. Risikovurderinger

På spørsmål om hvorvidt det ble gjennomført risikovurderinger av målene for oppdraget, svarer TTF at det ikke var tid til grundig gjennomgang av dette i forkant (se utdyping i avsnitt 2 over). Teamet opplevde å ha nok med å ta imot, registrere og klargjøre materiellet for å sende det hjem. Man måtte parallelt identifisere det materiellet som skulle videreføres til den nyopprettede styrken for politiopplæring (PAT) i MeS. TTF påpeker at det var viktig å sørge for at man plukket ut det utstyret som hadde best tilstand, dette ble også opppreparert før utlevering til ny kontingent.

TTF forteller videre om risikovurderinger at teamet i Meymaneh i samarbeid tok mange avgjørelser ut fra de retningslinjene man hadde. I tillegg ble det hele tiden gjort sikkerhetsmessige vurderinger, blant annet knyttet til transporten av materiell til MeS, som i seg selv var risikabel. Opprinnelig plan var at et Hercules fly skulle bistå med materielltransport luftveien under uttrekningen fra Faryab. Da Hercules-flyet styrtet i Kebnekaïse under øvelse Cold Response ble imidlertid deployeringen utsatt i flere måneder. Man måtte da leie inn afghansk transportkapasitet, i tillegg til de norske militære lastebilene som ble brukt til transporten. Dette endret sikkerhetsbildet

¹¹ TTF Afghanistan (2015): «Oppsummering av terminering Afghanistan 2012-2015», rapport (sikkerhetsgradert på nivå begrenset, men de siterte opplysningene er avgradert)

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

og gjorde at trusselen langs landeveien hele tiden måtte vurderes. Materiellet fra Meymaneh til MeS ble i hovedsak transportert av norske styrker og såkalte jingle (lokale lastebiler innleid av lokal kontraktør). Jingletransportene transporterte utelukkende ikke-sensitivt materiell, da det ikke var mulig å ha kontroll på alle disse lastebilene og sjåførene til enhver tid. Risikovurderingen bygget på at materiellet ellers måtte blitt transportert av norsk personell, med den sikkerhetsrisikoen det innebærer å ha flere lastebiler på veien med norsk personell fra Meymaneh til MeS.

██████ TTF forteller at de mottok en liste fra FST, som ga utgangspunkt for hva som skulle avhendes. FD Led IR har gjennomgått listen, og kan ikke se at denne inneholder sensitivt materiell. ██████ oppfatter derfor at det var lav risiko knyttet til avhendingene, og at risikoen hovedsakelig var knyttet til teamets vurderinger av pris/kostnadsbilde, og om det var kostnadseffektivt å transportere hjem materiell eller ikke. ██████ forteller at teamet ikke hadde praksis for å dokumentere eventuelle risikovurderinger i protokoller eller liknende, utover dokumentasjonen i avhendingsprotokollene som ble utarbeidet for alt avhendet materiell. ██████ TTF understreker at så vidt ██████ kjenner til, har ingen TTF-sjef tidligere hatt så vide fullmakter som dem sjef TTF Afghanistan fikk. Teamet hadde derfor stort handlingsrom, og beslutninger ble gjerne tatt på bakgrunn av hva man observerte i felten, under til dels krevende forhold. ██████ TTF føler seg likevel trygg på at TTF ikke har akseptert for stor risiko, da ikke noe av materiellet som ble solgt eller donert var sensitivt, og at man hele tiden hadde fokus på kostnadseffektivitet.

5. Roller, ansvar og myndighet

Som nevnt innledningsvis ble TTF-oppgavet fremskyndet med ni måneder etter at det ble fattet en beslutning om nedtrapping av ISAF av NATO. FLO/TTF og øvrige berørte DIFer mottok oppdraget om redeployering fra FOH 23.2.2012¹², mens den formelle ordren fra FST til FLO først forelå 7.6.2012, etter at TTF hadde deployert og iverksatt oppdraget. Den første sjef TTF hadde direkte kontakt med forsvarsministeren under dennes besøk i Afghanistan i april 2012, og forteller at ██████ svarte ministeren at ██████ mente at oppdraget var mulig å løse forutsatt at ██████ fikk vide fullmakter. Sjef FLO utstyrte sjef TTF med en fullmakt til å håndtere alle aspekter ved materiellet i forbindelse med redeployeringen, inkludert salg, donasjoner, kassasjon, og å inngå kontrakter (23.5.2012, se undervedlegg 4). Først 26.6.2012 søkte Forsvarsstaben skriftlig om å få fullmakt fra FD for å kunne gjennomføre vederlagsfrie overføringer og donasjoner som del av TTF-oppgavet. FD imøtekom dette ved å utstede slik fullmakt til FST 14.8.2012 (undervedlegg 2), og FST videredelegerte denne til sjef TTF i et brev til FOH og FLO 17.8.2012 (undervedlegg 3). Det ble ikke lagt noen form for beløpsbegrensninger på fullmaktene fra FD og FST, men fullmaktene ble begrenset til å gjelde materiell som ikke er sensitivt, og som Forsvaret ikke selv har bruk for. Fullmakten forutsatte at Forsvaret fulgte opp avhendingen i tråd med regelverket og at det ble rapportert til FD dersom det var spørsmål knyttet til myndighetsomfang¹³ eller andre uklarheter.

¹² Se over i dette vedleggets avsnitt 2, Strategi og mål

¹³ Se undervedlegg 1.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

██████ TTF forteller i intervju at ingen har bedt om innsyn i avhendingsprosessene, verken underveis eller etterpå, med unntak av ██████ i FD III-5, som 2-3 ganger i løpet av termineringen ba om å bli informert om hva slags materiell som skulle selges eller doneres. █████ oppfattet disse som en form for stikkprøver.

FD III har i sitt tilsvarende rapportutkast anført at FD III gjentatte ganger var i dialog med FST og TTF for å presisere i hvilket omfang den delegerte myndigheten tillot direktesalg og donasjoner / vederlagsfrie overføringer, og hvilke saker som fortsatt skulle fremmes FD for avgjørelse. Eksempel på dette er donasjoner av sensitivt materiell. Videre anføres at det også ble presisert overfor TTF at øvrig relevant regelverk som for eksempel eksportkontrollloven, Normalinstruksen og International Traffic in Arms Regulations (ITAR) skulle følges.

Den etterfølgende sjefen for TTF fikk i sin tur delegeringen signert på nytt da han tiltrådte. Sjef TTF var innehaver av fullmaktene til salg, donasjon og destruksjon av materiellet. Fullmaktene var ikke delegert videre i teamet, med unntak av at NK, i sjef TTFs fravær, fungerte med sjef TTFs fullmakter. Sjef og NK baserte seg på anbefalingene de mottok fra TTF-teamet når avgjørelsene ble tatt om salg, destruksjon eller donasjon.

██████ FD III har opplyst at en viktig forutsetning som lå til grunn for termineringen, var at man ønsket å gjennomføre denne mest mulig kostnadseffektivt, herunder også avhending av materiell. Denne forutsetningen må, ifølge █████, sees i lys av erfaringene fra Balkan, da nær sagt alt materiell ble sendt til Norge til en uforholdsmessig høy kostnad. I Afghanistan valgte man derfor heller å avhende, herunder donere, materiell man ikke anså det som kostnadseffektivt å sende hjem. █████ viste til at FDs retningslinjer for materiellforvaltning punkt 7.5 om delegering av fullmakt, gir hjemmelsgrunnlaget for den valgte løsningen.

FD la ikke beløpsbegrensninger for omfanget av donasjoner i fullmakten for avhending som ble gitt til forsvarssjefen. Heller ikke forsvarssjefen har lagt beløpsbegrensninger i fullmakten til FLO.

Normalinstruksen § 8 sier at avhending normalt skal skje ved salg, men at det kan foretas som gave når:

- a) *Det er besluttet av etatssjefen og det dreier seg om gjenstander av mindre verdi.*
- b) *Samtykke er gitt av fagdepartementet, eventuelt av Finansdepartementet, når det dreier seg om mer betydelige verdier. Finansdepartementet avgjør om saken må legges frem for Stortinget.*

FD Led IR har fått brakt klarhet i at det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har fagansvaret for normalinstruksen, men det har ikke latt seg gjøre innenfor denne revisjonens tidsramme å få klarlagt hvilken praksis som er etablert for involvering av Finansdepartementet. I lys av at omfanget av donert materiell samlet sett utgjorde 171 millioner kroner, som må anses å være en betydelig verdi, spurte FD Led IR om FD III noen gang vurderte å fremlegge saken for FIN, jf. normalinstruksen § 8b. █████ FD III mener at formuleringen innebærer at det skal gis samtykke fra fagdepartementet, og at FIN eventuelt kan trekkes inn, dersom det er snakk om betydelige verdier.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Formuleringen «eventuelt», tolker FD dit hen at det ligger innenfor FDs mandat å avgjøre en slik sak. FD III understreker videre at totalsummen på 171 mill. består av mye materiell med lav verdi, og at det ikke er mye materiell som enkeltvis utgjør betydelige verdier. Det ble diskutert om det var behov for å trekke inn Finansdepartementet, men vurderingen var at denne saken kunne FD som fagdepartement avgjøre. FD III viste til at det heller ikke er beløpsfestet hva som utgjør en betydelig verdi som eventuelt skal gjøre det nødvendig å trekke inn FIN. FD Led IR mener at formuleringen om at det er Finansdepartementet som avgjør om saken må legges frem for Stortinget tilsier at FIN nødvendigvis må informeres. Det er pr. ultimo september ikke utarbeidet noen praksis for når, eventuelt ved hvilke verdier, FIN skal involveres. FD Led IR mener dette er et prinsipielt spørsmål som bør avklares med ansvarlig departement for normalinstruksen samt Finansdepartementet, for å kunne legge avklaringen til grunn ved senere termineringer.

I perioden fra fullmakten ble gitt til TTF var avvirket, ble det ikke utarbeidet noe system med periodisk rapportering knyttet til utøvelsen av fullmakten. Termineringen ble gjennomført over tre år, og i tråd med øvrig rapportering i sektoren, var det en forventning i FD III at dersom særskilte avvik dukket opp i løpet av prosessen, ville disse bli rapportert gjennom kommandokjeden. Fra [redacted] i TTF har FD Led IR fått opplyst at man ikke ble fulgt opp, med unntak av at FD ved 2-3 anledninger ba om informasjon om hva slags materiell som skulle avhendes ved salg/donasjon.

6. Om FDs løpende oppfølging av TTF

[redacted] FD III-3 opplyste at ansvarsfordelingen mellom FD II og FD III for TTF var at oppfølging av budsjettet på kap. 1792, var FD IIs ansvar, da det er FD II som følger opp internasjonale operasjoner på vegne av departementet. Føringer for budsjettering på kap. 1792 finnes PET nr. 3 til IVB 2010¹⁴. PET-en regulerer hva som skal utgiftsføres på 1792, men omhandler ikke avhending av materiell. FD III-3 på sin side sto for avviksrapportering i forbindelse med resultat- og kontrollrapporter.

[redacted] i FD II opplyser at det er en samordning mellom avdelingene FD II og FD III ved utarbeidelse av departementets brevkorrespondanse til Forsvaret samt ved utarbeidelse av IVB på kapittel 1792. På dette saksfeltet følger FD II opp Forsvaret via føringer som gis til FST/O i brev form, eller i andre mer formelle dokumenter. Det opplyses å ikke være noen direkte kontakt med FOH, men FD II har likevel hatt ad hoc-kontakt med TTF, blant annet før TTF ble deployert.

[redacted] opplyser at TTF kjente til FD Led IRs Afghanistan-rapport, som ble overlevert før deployeringen. Videre opplyser [redacted] at TTF-personellet én gang var inne til samtale hos FD II, og at [redacted] TTF tok kontakt med [redacted] angående donasjon av en teltleir og annet utstyr til World Food Programme. FD II kontaktet så UD og Norad for å klarere at donasjonen ble registrert inn i bistandsoversiktene og ga deretter TTF klarsignal om å donere teltleiren. [redacted] i FD II husker ikke om det var FD II eller FD III som fattet denne beslutningen, men tror at [redacted] i FD III-5 også var involvert. Ut fra oppfatningen [redacted] i FD II har om ansvarsfordelingen mellom FD II og FD III, mener [redacted] at det var naturlig at FD II var involvert i telt-donasjonen, selv om avhending av materiell ikke er FD IIs hovedansvar.

¹⁴ FD: PET nr. 3 til IVB 2010, DL 200900115-38.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

FD II er videre involvert i avklaringen av praktiske, dagligdagse spørsmål relatert til avhending i internasjonale operasjoner, deriblant Afghanistan, gjennom sin ledelse av og deltakelse i faste ukentlige intopsmøter¹⁵. På disse møtene deltar bl.a. FD III, FD V, KE, FST/O, FST/ØS og FST/P. Her tar man ofte opp uavklarte spørsmål. Forumet opplyses å være uformelt, og en arena hvor mye blir forsøkt løst på en pragmatisk måte.

I følge [redacted] i FD III-3 er alt som har med avhending av materiell å gjøre, herunder donasjoner, FD III-5s ansvar. FD II følger opp hvor mye som er brukt på kap. 1792 som helhet, mens FST har en mer detaljert oppfølging av kap. 1792. Etatene har et selvstendig ansvar for regnskapene sine. [redacted] forteller at FD III-3 arbeider med en nedbrytning av regnskapene pr. operasjon, mens det er FST/O som har mer detaljerte nedbrytninger.

På spørsmål om hvordan man sikrer at det tas høyde for oppprepareringskostnader for materialet som ble sendt hjem fra Afghanistan, svarer [redacted] FD III-3 at det er nedfelt i plangrunnlaget at det skal tas høyde for gjenværende oppprepareringsbehov. Det er etatene selv som rapporterer sine regnskaper til DFØ, mens det er FD IIs oppgave å forklare eventuelle avvik ifm. FD IIIs utarbeidelse av «Forklaringer til statsregnskapet».

Kostnadssiden følges opp av FST/O og FD III. Det er opplyst at selv om FD II har det overordnede ansvaret for budsjettering på kapittel 1792, har ikke avdelingen tilgang til SAP. FD III hadde frem til januar 2015 SAP-tilgang, og hadde dermed mer innsyn enn FD II. Man kunne da gjennomføre stikkprøver av at føringene i PET-en etterleves. Denne tilgangen mistet imidlertid FD III i januar 2015, ifølge [redacted] i seksjonen.

7. Kommunikasjon og informasjon

[redacted] TTF forteller at teamet ikke hadde noen kommunikasjon med FLO, FST, FD eller andre hjemme utover at man tok kontakt når man hadde behov for hjelp eller svar på spørsmål.

Angående fremskaffelse av informasjon om materiellet for å kunne avhende dette i henhold til forsvarlig forvaltning, var listen fra FST utgangspunktet for hva som skulle avhendes. Teamet hadde ifølge [redacted] god kompetanse på å sortere hva som var militært og hva som var ikke-militært materiell.

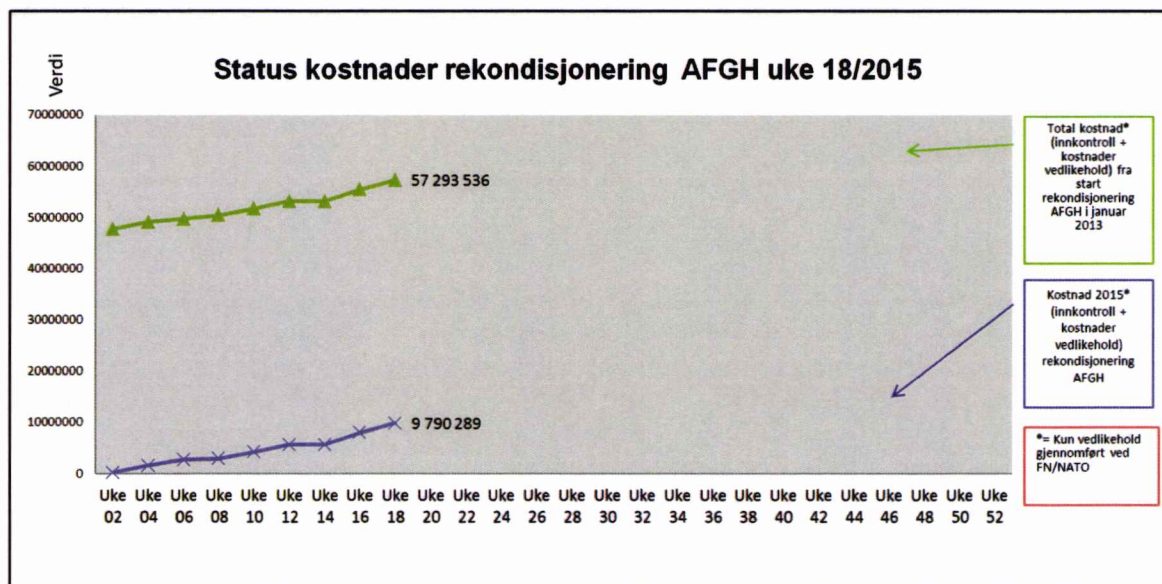
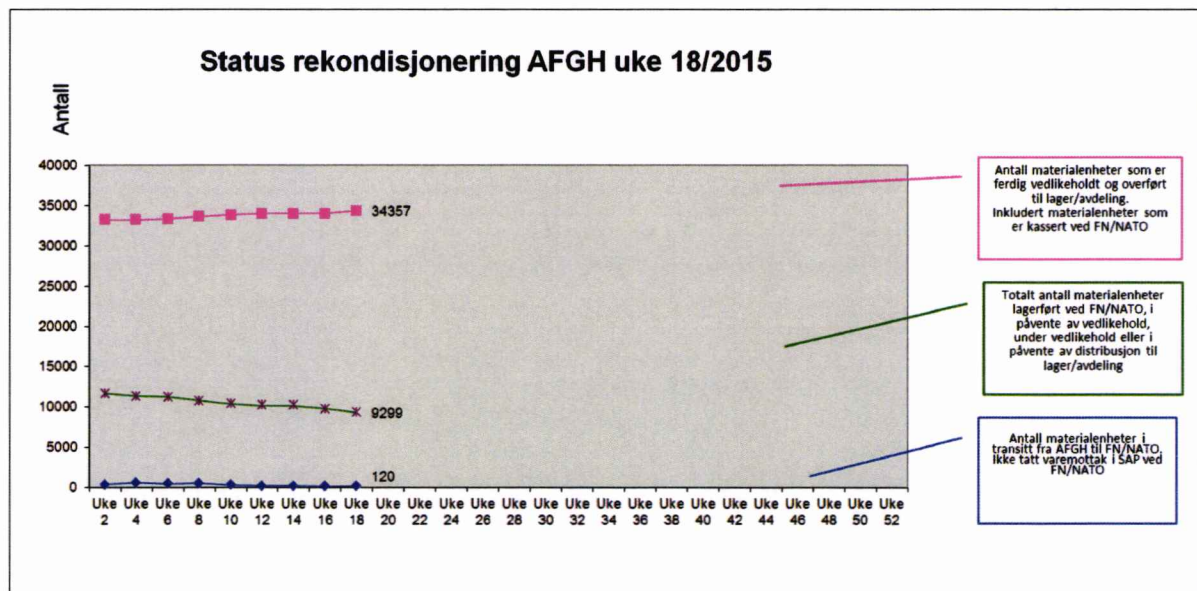
8. Om FSTs oppfølging av hjemsendt materiell fra Afghanistan

FST/O har overlevert oversikter som viser at det er avsatt en ramme på kapittel 1792 for oppprepareringskostnader til hjemsendt materiell til og med 2017, henholdsvis 76 mill. kroner i 2015, 73 mill. kroner i 2016 og 50 mill. kroner i 2017. Det årlige beløpet man får opppreparert materiell for, er opplyst å avhenge av FLOs kapasitet. Materiell som ikke blir opppreparert, blir liggende på tollfritt lager, og oppprepareringen gjøres på et senere tidspunkt.

FST følger løpende opp status på kostnader og omfanget av rekondisjoneringen/oppprepareringen etter redeployeringen, se figurene nedenfor.

¹⁵ Internasjonale operasjonsmøter.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»



Materiellet som er donert eller overført vederlagsfritt, skal per definisjon ikke gjenskaffes, det samme gjelder for destruert materiell. FST viser til at det er destruert en del overskuddsmateriell, og at det er ikke nødvendig å planlegge erstatning av dette. For KOP-materiell fremgår følgende i et lysark fra FST:

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»



FORSVARET Øvrige – kassert ved FN NATO

- Øvrige kassert materiell i Afgh utgjør 13,4 mill kroner.
 - Materiell kassert ved FN NATO utgjør 17,3 mill kroner.
 - Sum kassert materiell utgjør 30,7 mill kroner.
-
- Spørsmåleer:
 1. Er alt dette strukturmateriell (KOP) som skal gjenanskaffes?
 2. Eventuelt hva skal gjenanskaffes? Gjennomgå listen.
 3. Hvordan skjer gjenanskaffelsen?
 4. Hvem gjør hva?
 5. Hvor lang leveringstid vil det være?
 - Her må FLO/F/MSA bistå med å si noe om prosessen i materiellregnskapet og ved kassasjon.

I lys av at FST kun følger opp det hjemsendte materiellet, påhviler det etter internrevisjonens oppfatning et ansvar i FD for å evaluere nytte-kostnadsvurderingene som ble gjort i forbindelse med materiellet som ble avhendet.

9. Oppfølging av TTF-rapportene og erfaringslæring

Regjeringen har sagt eksplisitt at Forsvaret trenger en kunnskapsstrategi¹⁶, og forsvarskomiteen så positivt på dette¹⁷. Forsvarspersonell skal blant annet erverve seg kompetanse på følgende måter:

- Gjennomføre en systematisk og metodisk innsamling av egne og andres erfaringer på taktisk og operasjonelt nivå.
- Utføre analyser av slike erfaringer og trekke lærdommer av dem.
- Omsette lærdommer i doktriner, taktikk og teknikk, og identifisere konsekvenser for Forsvarets planlegging.
- Videreformidle denne kunnskapen i undervisning, trening og øving, og implementere i ny praksis i operative enheter.

Etter avsluttet terminering ble det utarbeidet en oppsummeringsrapport, og alle rapportene er gjort tilgjengelige på Forsvarets erfaringsdatabase Ferdaball, med sikkerhetsgradering «begrenset». Erfaringsdatabasen Ferdaball ligger tilgjengelig på Forsvarets intranett på FISBasis B-plattformen og

¹⁶ St.prp. nr. 48 (2007-2008), og videreført i St.prp. nr. 73S (2011-2012) «Et forsvar for vår tid»

¹⁷ Innst. S. nr. 318 (2007-2008).

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

inngår i «system for operativ erfaringshåndtering». En utfyllende beskrivelse av systemet er gitt i FSJ IRs¹⁸ rapport «Erfaringshåndtering»¹⁹. FSJ IR slo her fast:

«System for operativ erfaringshåndtering» er utarbeidet for kun å gjelde Forsvarets operative virksomhet og presenterer ikke erfaringshåndtering som et virkemiddel for å oppnå kontinuerlig forbedring. Den gir ikke retningslinjer for hvordan erfaringshåndtering bør foregå i linjen (integrert tilnærming), eller retningslinjer knyttet til grensesnittet mellom systematisk og integrert tilnærming. Det gir heller ikke retningslinjer rettet mot å opprette arenaer for kunnskapsdeling og erfaringslæring.

Basert på konklusjonen til FSJ IR, legger FD Led IR til grunn at det ikke foreligger retningslinjer for integrert tilnærming for å oppnå kunnskapsdeling og erfaringslæring.

TTF har i sine rapporter identifisert områder som bør ha konsekvenser for Forsvarets planlegging og håndtering av termineringer. Mange av anbefalingene fra TTF er forbedringsforslag til materiellhåndteringen underveis i en internasjonal operasjon. Ifølge [redacted] og [redacted] TTF er det få som har henvendt seg til dem for å få nærmere presentasjon av disse erfaringene. Ifølge [redacted] TTF har man gitt en tilbakemelding til FOH etter endt oppdrag, i tillegg til at alle rapporter også er fortløpende presentert for [redacted] FLO. TTF har selv laget en dreiebok²⁰ som er et bidrag til å få omsatt lærdommer til «doktriner, taktikk og teknikk». På forsiden av dreieboken heter det at den er vedlegg til Håndbok INTOPS, men i Forsvarets regelverkdatabase FOBID er den ennå ikke publisert. Dreieboken har ifølge FST/O status «midlertidig», og den vil bli innarbeidet som vedlegg til håndboken i 2016. Dreieboken ble også overlevert til en nyopprettet TTF sommeren 2015 for redeployering etter air-policing-oppdraget i Latvia.

TTF har håndtert materiell for en samlet verdi på mer enn 1,26 milliarder kroner i perioden 2012-2015, hvorav avhendet materiell utgjør nærmere 300 millioner kroner. [redacted] FD III fortalte i intervju at det i FD ikke har blitt gjort noen regnestykker på kostnadseffektiviteten for å avgjøre om det var riktig strategi at mest mulig ikke-sensitivt materiell skulle bli igjen i Afghanistan, men understreket at termineringskostnadene også må sees i konteksten av de totale kostnadene for det mer enn ti år lange engasjementet i Afghanistan. FD Led IR har heller ikke fått informasjon om at FD har etterspurt evaluering av nytte-kostnadsvurderingene som Forsvaret la til grunn, eller på annen måte fått vurdert måloppnåelsen.

I seksjonen i FD som har ansvaret for å følge opp TTF (FD II-3), kjenner man ikke til om Forsvarsstaben eller FOH vil bruke rapportene til en integrert tilnærming for erfaringslæring eller omsette lærdommene i doktriner. Et eksempel på en slik doktrine er US Joint Chiefs of Staffs doktrine og prinsipper for planlegging og gjennomføring av deployering og redeployering²¹. I dette dokumentet gis føringer for og ansvarsdeling mellom det amerikanske forsvarsdepartementet (DoD) og Joint

¹⁸ Forsvarssjefens internrevisjon.

¹⁹ Forsvarssjefens internrevisjon (2015): Erfaringshåndtering, revisjonsrapport 6/2014.

²⁰ Theatre Termination Force (2015): *Dreiebok*, 02.02.2015, (vedlegg til Håndbok INTOPS?)

²¹ US Joint Chiefs of Staff: «Deployment and redeployment of operations», Joint publication 3-35,

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Chiefs of Staff. Dokumentet har 80-90 henvisninger til DoDs ansvar, myndighet og oppgaver.

██████ i FD II kjenner ikke til at det finnes noe tilsvarende dokument som trekker opp ansvarsfordelingen mellom FD og Forsvaret. ██████ har ikke kjennskap til at det er laget et IK-system både for terminering og etablering av styrker, heller ikke noe som beskriver FDs rolle i oppfølgingen av deployeringer og redeployeringer.

Intervjudata har vist at FD II ikke har saksbehandlet TTF-rapportene. ██████ påpeker at det skal være internkontrollsystemer i Forsvaret og mener FD III er bedre rigget til å løse oppdrag i kategorien internkontroll. Selv om regnskapsdelen av kapittel 1792 (balansering) i hovedsak er FD IIs ansvar, forventer ██████ i FD II at det er FD III som følger opp den interne kontrollen på detaljnivå, da FD II verken har forutsetninger eller tildelte ressurser for å gjøre dette.

På spørsmål om hvorvidt FD III har vært involvert i utarbeidelsen av et internkontrollsystem for både deployering og terminering, slik det ble anbefalt i FD Led IRs rapport om Afghanistan, uttaler ██████ FD III at de ikke har mottatt noen bestilling fra FD II på dette.

På spørsmål om Norge er blitt bedt om å bidra til NATO-rapporten «Redeployment from operations – a summary of lessons from nations and organizations», svarer ██████ i FD II at ██████ ikke vet om spørsmålet har vært oppe til vurdering i FD. ██████ kjenner heller ikke til rapporten, eller hvorvidt det er FD IIs ansvar å følge opp «lessons learned» overfor NATO. ██████ forklarer at man i FD II mottar svært mange henvendelser og informasjon, noe som skaper en «information overload», slik at det kan ha kommet en invitasjon uten at denne har blitt fanget opp.

FD III på sin side har opplyst i sitt tilsvaret til rapportens høringsutkast at avdelingen har gjort gjentatte henvendelser til både FD II og Forsvaret etter at TTFs rapporter har blitt tilgjengelige. Avdelingen har blant annet bedt Forsvaret om å gjennomføre den eller de granskningsundersøkelser for regelverksbrudd som er påkrevd i henhold til gjeldende regelverk, og peker på dette som en mulighet til å ta lærdom av erfaringer. Det vises til interne notater samt korrespondanse mellom FD III og FST om oppfølging av taps- og skademeldinger og materiellforvaltningskontroller. Disse kontrollene har avdekket flere av de samme utfordringene som er omtalt i TTFs samlerapport. FD Led IR understreker at det vil være viktig å analysere og vurdere også de resterende anbefalingene fra TTF-rapporten.

Videre har FD III opplyst at FDs retningslinjer for materiellforvaltning er under revisjon, og at erfaringene fra TTF og termineringen i Afghanistan vil inngå i referansematerialet som legges til grunn for revisjonen av dokumentet.

FD Led IR mener FD må vurdere hvorvidt hvorvidt avviksbasert oppfølging av delegert fullmakt, som gjennomført under Afghanistan-termineringen, var hensiktsmessig, og om tilsvarende delegering og oppfølging bør videreføres ved senere termineringer. Etter FD Led IRs vurdering har man ikke hatt en oppfølging av utøvelsen av de svært vide fullmaktene som ble avgitt i tråd med krav til kontroll med utøvelse av delegert myndighet, for eksempel i form av en gjennomgang av nytte-kostnadseffektene. Det er dokumentert noe oppfølging fra FD av en del rapporterte avvik. Dette arbeidet er ikke sluttført, og FD Led IR kan derfor ikke ved denne rapportens avleggelse bekrefte at FD har sluttført oppfølgingen eller fått integrert læringen for fremtiden.

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Undervedlegg 1



FORSVARET
Forsvarsstaben

1 av 1

Vår saksbehandler
OL Erik Haraldseid, eharaldseid@mil.no
+47 23 09 66 85, 0510 6685
FST/Org/Struktur

Vår dato
2012-06-26

Vår referanse
2010/015820-053/FORSVARET/ 460

Tidligere dato Tidligere referanse

Til
Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO
NORGE

Kopi til
Forsvarets logistikkorganisasjon
Forsvarets operative hovedkvarter
FST/O
FST/ØS

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAK NR.	08/ 02931 - 3
28 JUN 2012	
ARKBET	012-0-AF
KASSETES 5 ÅR	
KASSETES 1 ÅR	
BEVARES	

Anmodning om delegering av myndighet til vederlagsfri overførsel av materiell i forbindelse med styrkereduksjon i Afghanistan

1 Bakgrunn

Retningslinjene for materiellforvaltning i forsvarssektoren gjeldende fra 16. juni 2012 angir i pkt 7.5 at "Departementet kan ifm reduksjon eller terminering av styrkebidrag delegere myndigheten til å overføre vederlagsfritt eller donere materiell. Omfanget og hvem myndigheten delegeres til avklares mellom etatene og FD i hvert enkelt tilfelle, jf. pkt. 2.3.3.

2 Drøfting

I forbindelse med reduksjonen av det norske styrkebidraget i Afghanistan har Forsvaret etablert en Theatre Termination Force (TTF) som skal lede arbeidet med tilbakeføringen av materiellet. Deler av materiellet i Afghanistan er lånt fra den nasjonale strukturen, mens annet er tilført for dette spesifikke oppdraget. Mye av det sistnevnte materiellet har ikke Forsvaret behov for i den nasjonale strukturen, men deler av det kan nyttiggjøres av andre aktører¹ i området. Oversikten over slike behov har våre nasjonale representanter i Afghanistan. For å sikre en hurtig og effektiv saksbehandling anser Forsvarsstaben (FST) det som fordelaktig at myndigheten til vederlagsfri overførsel av materiell delegeres til sjef TTF.

Omfanget avgrenses til vederlagsfri overføring av ikke-sensitivt materiell det ikke er behov for i Forsvarets nasjonale struktur, eller til beredskap for kommende internasjonale operasjoner.

Det er en forutsetning at regler og prosedyrer for hvilket materiell som kan overføres til andre blir overholdt og at eventuelle tvilstilfeller forelegges FD for avgjørelse.

3 Konklusjon

FST anmoder at Forsvarsdepartementet delegerer myndighet til vederlagsfri overførsel av materiell til sjef TTF for oppdragets varighet.


Arild Heiestad (ef)
Brigader
Sjef Organisasjonsavdelingen

¹ Eksempler på andre aktører er hjelpeorganisasjoner, afghanske myndigheter, og andre deltagende nasjoner.

Postadresse
Oslo mil/Akershus
0015 OSLO

Besøksadresse
Glacisgata 1
0015 OSLO

Sivil telefon/telefaks
/

Militær telefon/telefaks
99/0500 3699

Epost/ Internett
postmottak@mil.no
www.forsvaret.no

Organisasjonsnummer

Vedlegg
0

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Undervedlegg 2



DET KONGELIGE FORSVARSDEPARTEMENT

Forsvarsstaben

Tidl. ref.
FST 26. juni 2012, 2010/015820-053

Vår ref.
2008/02931-320/FD III 5/ASW

Dato
14 AUG 2012

ANMODNING OM DELEGERING AV MYNDIGHET TIL VEDERLAGSFRI OVERFØRSEL AV MATERIELL I FORBINDELSE MED STYRKEREDUKSJON I AFGHANISTAN

Det vises til tidligere ref. datert 26. juni 2012 der Forsvarsstaben (FST), ifm. styrkereduksjon i Afghanistan, anmoder om å få delegert myndighet til å overføre overflødig materiell vederlagsfritt.

Forsvarsdepartementet (FD) legger til grunn at materiellet som søkes overført enten er lånt fra den nasjonale strukturen, eller tilført for dette spesifikke oppdraget og at Forvaret ikke har behov for sistnevnte materiell i den nasjonale strukturen.

Etter en samlet vurdering av hva som er den totaløkonomisk beste løsningen for staten, jf. *Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren*, pkt 7.5, så delegeres FST myndighet til å overføre ovennevnte materiell vederlagsfritt til andre aktører i området.

Med hilsen

Odd-Harald Hagen (e.f.)
oberst

Anne-Siri Walle
seniorrådgiver

Kopi: Forsvarsbygg

Postadresse
Postboks 8126 Dep
0032 Oslo

Kontoradresse
Glacisgata 1
Org.nr. 972 417 823

Økonomi og styring
Telefon 23 09 65 10
Telefaks 23 09 65 05

Saksbehandler
Anne-Siri Walle
Telefon 23096584

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Undervedlegg 3



Forsvarsstaben

1 av 1

Vår saksbehandler

OL Erik Haraldseid, eharaldseid@mil.no
+47 23 09 66 85, 0510 6685
FST/Org/Struktur

Vår dato

2012-08-17

Vår referanse

2010/015820-071/FORSVARET/ 460

Tidligere dato

2012-08-14

Tidligere referanse

FD/2010/015820-070/460

Til

Forsvarets logistikkorganisasjon
Forsvarets operative hovedkvarter

Kopi til

FOH/Opr stab/J3 FOPS(JOC)/J3 Land/Grp Intops

Delegering av myndighet til vederlagsfri overførsel av materiell i forbindelse med styrkereduksjon i Afghanistan

Forsvarsstaben (FST) får i tidligere referanse myndighet til vederlagsfri overførsel av materiell i forbindelse med styrkereduksjon i Afghanistan. FST delegerer herved denne myndigheten til sjef for Theatre Termination Force for oppdragets varighet.

Arild Heiestad (ef)
Brigader
Sjef Organisasjonsavdelingen

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Undervedlegg 4



To whom it may concern.

DELEGATION OF AUTHORITY

The Commanding Officer of the Norwegian Theatre Termination Force;

Name: Colonel Svein Arild Aarrestad

Is given the authority to deal with all aspects of the Norwegian equipment withdrawal related to the termination of Norwegian Armed Forces deployed to operation in Afghanistan. This includes sales, donations, rejection and whatever solution is found necessary to facilitate the termination of the units. He is also given the authority to close necessary contracts made during the operation.

Attention shall be given to the overall results being economically optimal and in accordance with national rules and regulation and national interests in the area.

Oslo, 23 May 2012

By authority


Petter Jansen
Director

Chief of Norwegian Defence Logistic Organisation



Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Undervedlegg 5: Utdrag fra «Iverksettingsordre for omgruppering fra Faryab og norsk styrkebidrag i Afghanistan 2013» (til sjef FOH, GIH, GIL, GIS, sjef FLO, m.fl. datert 07.06.2012. (Dokumentet er gradert på nivå «begrenset» etter sikkerhetsloven. Dette uttrekket er avgradert)

FSJ ser at det vil være krevende å frigjøre midler fra kapittel 1792 og samtidig dekke kostnadene i operasjonsområdet og redeployering (inkludert opppreparering) av en betydelig materiellmengde. (...) Sjefer på alle nivå må derfor ta ansvar for at ressursene brukes på en mest mulig kosteffektiv måte slik at Forsvaret kan nå denne målsettingen.

(...)

Et viktig suksess kriterium er at hjemsendelse og opppreparering av materiell gjennomføres så kosteffektivt og sømløst som mulig. Det skal spesielt legges vekt på å finne rimelige metoder for hjemsendelse av det materiellet som ikke lenger skal brukes i operasjonsområdet.

(...)

FSJ vil legge vekt på en forvaltningsmessig forsvarlig avvikling av bidraget i Faryab, herunder en kosteffektiv retur av materiell som ikke skal benyttes videre i teateret. (...) Valg av strategiske transportmetoder ut av teateret som jernbane, skip og kombinasjoner med fly og skip. Disse alternativene er langt rimeligere enn å fly alt materiellet direkte til Norge. FST vil arbeide for å få etablert nødvendige rammebetingelser for disse alternativene.

(...)

Forsvaret skal søke bare å tilbakeføre til Norge det materiellet vi har behov for i vår nasjonale struktur, eller materiell det med stor sannsynlighet blir behov for i kommende operasjoner. Alt materiell brukt i AO skal gjennomgå kritisk slik at Forsvaret ikke påkoster unødvendige reparasjoner eller transport på materiell som i utgangspunktet har dårlig standard. Avhending av materiell på teknisk grunnlag skal være i henhold til Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret (BMF). De følgende punktene må leses i lys av de begrensningene som eksisterer når det gjelder mulighetene for avhending, donasjon og kassasjon i operasjonsområdet. Dette kan innebære at Forsvaret i noen grad må transportere tilbake materiell for avhending/kassasjon i Norge.

- *Strukturmateriell er materiell som inngår i vår nasjonale struktur og som er utlånt til avdelingene i operasjonsområdet. Eksempler er MRR-radio og 81mm bombekaster. Strukturmateriell skal som hovedregel returneres til Norge.*
- *Sensitivt materiell – Returneres til Norge.*
- *Annet strukturmateriell – Returneres som hovedregel til Norge, på bakgrunn av tilstandsvurdering.*
- *Driftsmateriell er varig materiell som ikke er del av nasjonale KOP-er. Materiellet er i hovedsak innkjøpt gjennom kapittel 1792. Eksempler er kontormateriell, fjernsynsapparat, bord, stoler, etc. Driftsmateriell skal som hovedregel avhendes i operasjonsområdet.*
 - a. *Sensitivt driftsmateriell – Tas som hovedregel hjem.*
 - b. *Annet driftsmateriell – Avhendes i AO.*
 - c. *Fase III materiell avhendes i operasjonsområdet eller søkes solgt tilbake til leverandør.*

Vedlegg 7 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

- *Forbruksmateriell er materiell og forsyninger som normalt konsumeres. Eksempler er ammunisjon, drivstoff og kontorrekvisita. Som hovedregel skal forbruksmateriell avhendes i operasjonsområdet*
 - a. *Sensitivt forbruksmateriell - Tas som hovedregel hjem.*
 - b. *Annet forbruksmateriell – Avhendes i operasjonsområdet.*
- *Ammunisjon er sensitivt forbruksmateriell. Ammunisjon som er tatt ut av originalpakningen skal søkes destruert/forbrukt i operasjonsområdet. Det samme gjelder ammunisjon som har vært utsatt for belastninger, som det å være lastet opp på operative kjøretøyer. Ammunisjon som har vært forsvarlig transporter og lagret tas som hovedregel hjem. All ammunisjon skal inspiseres av fagpersonell i AO og deretter avtales det med fagmyndighet om ammunisjonen tas hjem eller kan destrueres i AO.*
- *Miljømessige hensyn skal ivaretas. Det innebærer at all destruksjon skal skje på miljømessig forsvarlig måte. Om dette ikke kan garanteres, skal materiellet fraktes til Norge for kassasjon. I tilfeller hvor avhendingsmåten innebærer å overlate materiellet til andre aktører i operasjonsområdet, må det være sannsynlig at mottakende aktør kan ivareta driften av materiellet. Forsvaret ønsker ikke å komme i situasjoner hvor materiell overlatt til andre aktører i området ender opp som et miljøproblem.*
- *Donasjoner og vederlagsfri overførsel av materiell til aktører i operasjonsområdet skal koordineres med NTM-A (NATO Training Mission – Afghanistan, som er oppdraget som etterfulgte ISAF, red.anm.) og som hovedregel godkjennes av FD III 5. FD vil gi sj NCC/TTF fortløpende støtte i slike saker.*
- *FLO/F Seksjon for avhending og salg vil gi sjef NCC/TTF fortløpende støtte i form av rådgivning og praktisk veiledning ift salg, destruksjon og evt donasjon av materiell. Forhold som vil kreve særskilt oppmerksomhet er sensitivt materiell av utenlandsk opprinnelse. Seksjon for avhending og salg vil støtte i søknadsbehandling opp mot Utenriksdepartementet og utenlandske eksportkontrollmyndigheter. Når det gjelder eventuell refusjon av merverdiavgift, skal systemartikkelforvalter (SAF) i FLO være i besittelse av all nødvendig dokumentasjon (kontrakter, tollpapirer, inngående faktura med mer) for å kunne gjøre krav på mva refusjon. Krav om refusjon av merverdiavgift fremmes Forsvarets regnskapsavdeling iht "Retningslinjer for utøvelse av regnskapsprosessene i Forsvaret". Seksjon for avhending og salg vil støtte i gjennomføringen ved behov.*
- *Materiell som ikke er kodifisert, og som kvalifiserer til å bli returnert til Norge, skal som hovedregel returneres sist. Det skyldes at slikt materiell vil generere arbeid for FLOs fagkontorer. Dette materiellet skal pakkes separat.*
- *Transport. FST vil i samarbeid med FD og FLO utrede alternativer for strategisk transport fra operasjonsområdet til Norge for å søke å redusere kostnader knyttet til redeployering av materiell gjennom rimeligere transportmåter herunder multinasjonalt samarbeid. Der hvor tidsfaktoren eller andre avgjørende faktorer ikke tilsier noe annet, skal rimeligste transportalternativ for hjemsendelse av materiell nyttes. Hjemsendelsen skal så langt som mulig koordineres med oppprepareringsplaner for at denne delen av operasjonen skal gå så smidig som mulig.*

Vedlegg 8 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Donasjon av stridsrasjoner til Ukraina sommeren 2014

Sammendrag

Donasjonen av stridsrasjoner til Ukraina ble gjennomført uten at behov for å søke UD om eksportlisens ble vurdert. Catch-all paragrafene i eksportkontrollregelverket fastslår at enhver vare, teknologi og tjeneste til militær bruk i områder hvor det er krig, krig truer eller til land hvor det er borgerkrig, er lisenspliktige¹.

Donasjonen ble drevet frem av en politisk vilje og et ønske om bistand til Ukraina i en vanskelig situasjon. Donasjonen ble gjennomført med Forsvarsdepartementets sikkerhetspolitiske avdeling (FD II) som lead, etter at FD hadde mottatt en forespørsel om materiellstøtte fra Kiev i mars 2014. Det er erkjent i FD II at avdelingen skulle ha involvert FD III aktivt på et tidligere tidspunkt, da avdelingen har liten erfaring med gjennomføring av donasjoner. Fra Forsvarets side arbeidet FLO/Forsyning/Transport og FLO/Stab/Logops med donasjonen, mens FLO/Stab/SAS først ble involvert sent i prosessen, og da kun som kopimottaker på e-poster. Donasjonen har dermed delvis vært håndtert uten at aktørene som vanligvis gjennomfører avhendinger ble involvert til riktig tid. Det var hovedsakelig FD II og Forsvaret v/FLO som var involvert i den praktiske gjennomføringen, selv om FD III ble informert som kopimottaker tidlig i prosessen. FD II vurderte ikke at stridsrasjonene i dette tilfellet var lisenspliktige, og forutsatte at FD III i sine tilbakemeldinger ville påpekt dette dersom det var tilfellet. FD III kjente til at stridsrasjonene kunne være lisenspliktige, men forutsatte at Forsvaret, som eksportør, ville innhente nødvendige tillatelser. I Forsvaret v/FLO ble ikke salg- og avhendingsseksjonen, som normalt håndterer avhendingssaker og dermed forutsettes å kjenne til hvilke tillatelser som skal innhentes, involvert før sent i prosessen.

Det er enighet om at det er FD III som skal utøve myndigheten gitt FD i FDs retningslinjer for materiellforvaltning. FD III godkjente formelt donasjonen uten å legge inn vanlige forbehold om innvilgede lisenser, men hadde på den annen side anbefalt at det skulle utarbeides en standard donasjonskontrakt, som med sine standardformuleringer ville ivareta dette kravet. Sakens utfall var at politisk ledelse ikke ble informert om at catch-all-paragrafene enten ville stanset utførselen, eller krevd at Stortinget måtte ta stilling til om man ønsket å gjøre unntak fra eksportkontrollregelverket.

Både FD II og FD III har gitt uttrykk for at det er behov for bedre kommunikasjon og koordinering fra FD II mot FD III i slike saker, og at man har kommet frem til en prosedyre som skal sikre involvering av begge avdelinger. Erkjennelsen kom på plass som følge av kommunikasjon mellom avdelingene i etterkant av hendelsen, og ikke som en følge av at FD Led IR tok opp forholdet.

¹ Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester §7 c).

Vedlegg 8 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

I lys av denne saken fremstår det som usikkert hvilke mekanismer eller kontroller som skal sikre riktig behandling av saker som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå, og som gjennomføres i samarbeid med FLO i en top-down-behandling. FD Led IR mener de styrende dokumentene ikke i tilstrekkelig grad klargjør hva som ligger i «FDs avgjørelse» i donasjonssaker som kanaliseres inn via FD eller politisk nivå.

FD II har i sitt innspill til rapportens utkast understreket at denne saken i stor grad var preget av et sterkt politisk ønske om å vurdere ulike former for støtte og samarbeid med Ukraina fra politisk ledelse, som var støttet av embetsverket i UD (sikkerhetspolitisk seksjon og seksjon for Russland og eurasia).

Bakgrunn

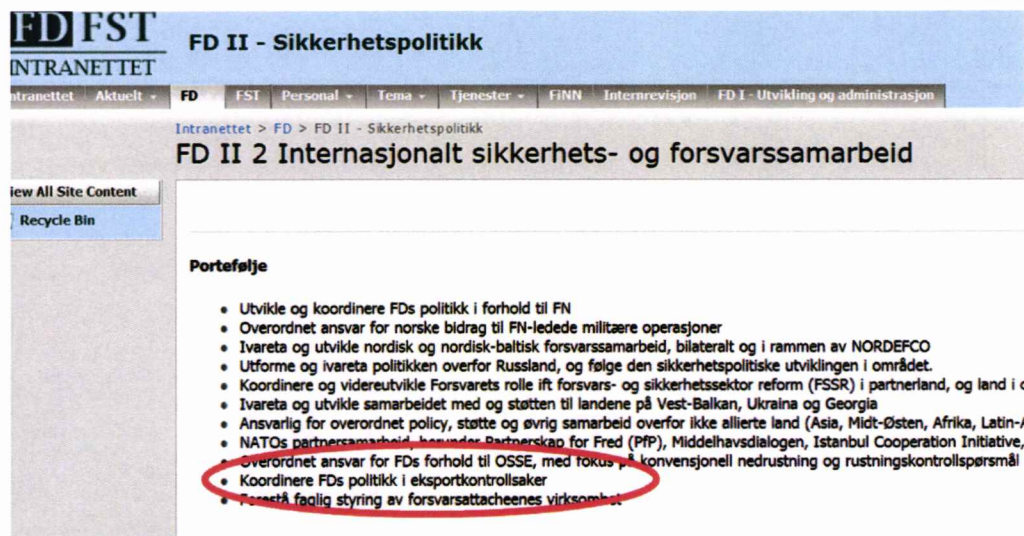
FD er involvert i eksportkontrollregelverket for forsvarsmateriell på følgende områder:

- *Ved donasjoner og direktesalg til utlandet der anmodninger kanaliseres inn via FD eller politisk nivå.*
For eksempel er det solgt/donert til nye Nato-land som de baltiske landene, og til partnerskap-for-fred-land (PfF) som Ukraina og Georgia. Disse statene har hatt og har behov for mye materiell for å bygge opp sine forsvarsstrukturer og har oversendt lister over hva de trenger. Slike lister overleveres også til materielldirektøren, som deltar på møter i ulike sammenhenger med representanter fra disse statene.
- *Ved direkte salg eller donasjoner der Forsvaret står som selgende part.*
FD godkjenner salget etter at Forsvaret har hentet inn nødvendige eksportlisenser og godkjenninger for salg til tredjepart.
- *Ved eksport fra norsk forsvarsindustri.*
Etterretningstjenesten varsler i enkelte tilfeller UD og FD om at materiell som eksporteres fra norsk forsvarsindustri kan gå til uønskede mottakere. FDs oppgave i disse tilfellene er å gi informasjon til UD, for eksempel om knytninger mellom mottakeren av materiellet og potensielle stridende parter.

Donasjonen av stridsrasjonene til Ukraina tilhører den første kategorien.

På FDs intranett Athene står det oppført at FD II-2 ivaretar FDs politikk i eksportkontrollsaker. Av intervjuene i FD II og FD III fremkommer ikke en klar og entydig definisjon av hva FDs politikk i eksportkontrollsaker innebærer.

Vedlegg 8 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»



I FD II-2 var det hovedsakelig [redacted] og [redacted] som var involvert i donasjonen. FD Led IR har gjennomført intervjuer med disse. [redacted] opplyser at arbeidsoppgavene blant annet er å legge til rette for bilateralt samarbeid med Ukraina, som utøves gjennom planer som signeres på FD-nivå i begge stater². Eksportkontrollregelverket er ikke noe vedkommende vanligvis er involvert i. [redacted] har ansvaret for seksjonens arbeid med eksportkontroll, og har vært direkte involvert i 2-3 caser som gjelder eksportkontroll. [redacted] opplyser at det er sjelden seksjonen er involvert i avhending av overskuddsmateriell fra Forsvaret, og den eneste saken [redacted] kjenner som gjelder avhending av overskuddsmateriell, er stridsrasjonene som ble donert til Ukraina.

[redacted] FD II-2 forteller at seksjonen involveres i avhendingssaker hvor overskuddsmateriell selges eller doneres for å støtte statene som seksjonen har ansvar for, herunder Russland, Ukraina og Georgia. [redacted] forteller at det er UD som definerer hvilke land som er hovedprioriteringsland for støtte fra Norge, og dermed former den overordnede politikken. FD bidrar med å prioritere blant de landene som er aktuelle. Dette inngår i seksjonens arbeid med NATO-partnerskap, dersom den aktuelle staten er definert inn her, og også som ledd i utarbeidelsen av planer for bilateralt forsvarssamarbeid. Primært støtter man Georgia og Ukraina med oppbygging av kompetanse, men man får også henvendelser angående salg/donasjon av materiell fra flere av partnerlandene. [redacted] FD II-2 opplyser at prosedyren for disse sakene er at FD II-2 gjør en overordnet vurdering av politisk ønskelighet, og deretter ber Forsvaret vurdere om det etterspurte materialet er i overskudd og kan selges eller doneres.

[redacted] FD II-2 vurderer eksportkontrollregelverket som svært strengt, men mener det likevel ligger en åpning for en skjønnsmessig vurdering. Denne må ifølge [redacted] gjøres av FMIN og regjeringen, mens UD tar den endelige vurderingen om å stoppe eller gjennomføre eksporten. [redacted] viser til at Tyskland

² Samarbeidet omfatter 12 prosjekter og tiltak som skal gjennomføres innenfor rammene av avtalen mellom norsk og ukrainsk FD i 2015, se DL 201000095-63

Vedlegg 8 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

har liknende politiske begrensninger som Norge, men likevel har valgt å donere militært utstyr til Irak, noe som er uaktuelt for Norge. [REDAKTERT] påpeker at man i Norge ikke har utfordret grensen satt av Stortinget i vedtak av 1959³.

[REDAKTERT] FD II-2 viser til at det er begrensninger for hva man kan støtte en stridende part med, men er ikke kjent med at det finnes noe som regulerer dette utover vårt eget regelverk. Krigens folkerett sier for eksempel ikke noe om dette, men FD forholder seg til relevante FN-resolusjoner, herunder beslutninger om våpenembargo, samt andre nærstående lands holdninger og eventuelle beslutninger om donasjon av materiell.

FD II-2s vurdering av behovet for eksportlisens

[REDAKTERT] FD II-2 forteller at donasjonen av stridsrasjonene til Ukraina ble gjennomført relativt raskt, da det kom et sterkt politisk signal om at man ønsket å vise støtte og solidaritet overfor Ukraina i en vanskelig situasjon. FD II-2 vurderte saken, ba FST kartlegge hvilket materiell som kunne doneres og hadde deretter dialog med FD III om svaret som kom fra FST.

Anmodningen om materiell kom fra ukrainske myndigheter via forsvarsattachéen i Kiev, og donasjon av stridsrasjoner var ett av mange forslag for å styrke støtten til Ukraina. [REDAKTERT] i FD II-2 forteller at henvendelsen fra Ukraina kom i en tidlig fase av krisen, hvor konfliktbildet fortsatt var uoversiktlig. I tillegg gjaldt dette stridsrasjoner som var i ferd med å gå ut på dato. Det er opplyst at man i FD II var kjent med at det ikke er anledning til å eksportere materiell som kan øke krigsinnsatsen eller -evnen i områder hvor krig truer, men man hadde ikke vurdert at stridsrasjonene kunne falle inn under denne kategorien.

Ifølge [REDAKTERT] vurderte dermed ikke FD II donasjonen av stridsrasjoner som en eksportkontrollsak, men som noe som falt inn under FD IIs landansvar. Vedkommende påpeker at formuleringen «der krig truer» i eksportkontrollforskriften omhandler sikkerhetspolitikk, som klart er FD IIs domene. [REDAKTERT] har opplyst å ha hatt en del kontakt med FD III i forbindelse med donasjonen, men at kommunikasjonen hovedsakelig omhandlet det praktiske rundt overføring av materiell.

Den konkrete saksgangen

Fra Doculive og [REDAKTERT] har FD Led IR innhentet følgende dokumenter knyttet til donasjonen - listen er ikke uttømmende:

³ Regjeringens erklæring av 11. mars 1959 og Stortingets vedtak av samme dato, ref: omtale i Meld. St. 49 (2012-2013) «Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2012, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid».

Vedlegg 8 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

Det første notatet i saken er datert 31. mars 2014⁴ og adressert statsråden, FD III er kopimottaker. Her redegjøres det for den ukrainske henvendelsen, og det gis drøftinger av hva slags hjelp FD kan gi, blant annet at man kan be Forsvaret om å vurdere om det er tilgjengelig overskuddsmateriell. På dette tidspunktet er det ikke avklart at man har stridsrasjoner tilgjengelige. [redacted] i FD II-2 mener notatet må ses i lys av den vanskelige situasjonen i Ukraina, da man bestemte seg for å styrke samarbeidet. Flere i FD II-2 har understreket at fra mars 2014 og helt frem til sommeren var det en spesiell situasjon i FD II i forbindelse med krisen i Ukraina. Det ble blant annet opprettet en krisestab, og arbeidspresset var stort. Ukraina var inntil mars 2014 et land hvor det ikke var stridshandlinger, dette var derfor en ny situasjon, og forestillingen om omfanget og varigheten av konflikten var annerledes da enn nå. I Øst-Ukraina startet kamphandlingene i april 2014. Det er dermed en faktor for hvordan saken ble håndtert at man sto midt oppe i en krise. Stridsrasjonene ble donert i juni 2014, og [redacted] i FD II-2 forteller at eksportlisens ikke ble brakt opp av noen parter, herunder FD III. Det ble oppfattet som viktig å vise politisk handlekraft, samtidig som man i FD II var opptatt av en forsvarlig håndtering. [redacted] i FD II-2 forteller at man hadde tillit til at donasjonen var i henhold til regelverket, da det ikke kom noen innvendinger fra FD III.

6. mai 2014 sendte [redacted] i FD II-2 en instruks til FST, som var en operasjonalisering av notatet til statsråden. I notatet ble FST bedt om å vurdere anmodningen om donasjon av overskuddsmateriell⁵. FD III er kopimottaker også på denne instruks. I sitt svar på instruks oppgir FST 2. juni 2014 at FLO har 25 000 stridsrasjoner som kan doneres. I ettertid ble det klart at antallet var betydelig høyere – opp mot 77 000 stridsrasjoner.

[redacted] FD II-2 forteller at [redacted] ble informert om saken i mars da man mottok anmodningen fra Ukraina - stridsrasjonene var ett element i en lang liste over støtte det var behov for. [redacted] ble senere involvert i prosessen da FD II-2 fikk tilbakemelding fra FST om listen over anmodet materiell, og seksjonen skulle vurdere handlingsalternativene. [redacted] forteller at det i løpet av våren og tidlig høst var en rekke møter både i regjeringen og i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteén om forholdet til Russland og utviklingen i Ukraina. [redacted] FD II-2 mener at donasjonen var nøye vurdert, men at eksportlisens ikke var et aspekt i denne vurderingen. Fokus var på hvordan Regjeringen kunne støtte Ukraina og bidra med etterspurt materiell.

Som det fremgår av tabellen over var UD (russisk/eurasisk seksjon, ikke eksportkontrollseksjonen) involvert i flere mailutvekslinger. Det er opplyst at seksjonen i tillegg ble orientert om donasjonen i samtaler i løpet av våren.

I tillegg til dokumentasjonen omtalt i tabellen over, har FD Led IR mottatt flere epostutvekslinger hvor FD og FST/O avklarer praktiske sider⁶ ved donasjonen med FLO/Forsyning/Transport og

⁴ DL 201000095-36

⁵ Meldingsblankett fra FD til FST/Sekr «Instruks – Bilateralt militært samarbeid med Ukraina. Utredning og iverksetting av nye tiltak», Oslo, 06.05.2014.

⁶ De praktiske sidene er materiellets plassering, holdbarhetsdatoer, detaljer rundt transporten, og nødvendig grensepasseringsdokumentasjon m.m.

Vedlegg 8 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

FLO/Stab/Logops (som nå heter «nasjonal logistikkommando»). Eksportlisens er ikke tema i disse e-postutvekslingene. FLO/SAS ble først inkludert i e-postutvekslingen 10.06.2014, og da kun som kopimottaker.

██████████ i FD III-5 mener mener det er merkelig at saken har blitt håndtert uten at noen har vurdert behovet for eksportlisens, sett i lys av at FLO og FST behandler slike saker ofte og vet at dette er et kritisk punkt. ██████████ understreker at det er Forsvaret som eksportør som er ansvarlig for å innhente denne tillatelsen, og regelverket gir også Forsvarssjefen myndighet til å ha en direkte dialog med UD i den forbindelse. Forsvaret skal imidlertid holde FD «løpende orientert» om pågående eksportsaker, men det er ikke nærmere beskrevet i regelverket hvilken avdeling innenfor FD som skal orienteres. FD III har, ifølge ██████████ i FD III-5, heller ikke noe særskilt ansvar for eller mulighet til å følge opp at Forsvaret faktisk innhenter de nødvendige lisenser. For å redusere denne risikoen innførte ██████████ i FD III-5 i 2013 et krav til Forsvaret om å legge ved alle nødvendige lisenser, før en anmodning om salg til utlandet fremsendes til FD for godkjenning. Et annet tiltak er koordineringsmøtene mellom FLO, FST og FD. Donasjonssaken har ifølge referater fra disse møtene i perioden mars-juni 2014 ikke vært tema her.

██████████ både i FD III-5 og FD II-2 er enige om at å involvere FD III som kopimottaker tidlig i prosessen er for passivt, og at notater skulle blitt koordinerte med FD III allerede fra starten av. Fra begynnelsen av juni 2014 ble FD III formelt involvert. Dette fremgår i e-postkorrespondanse og i form av et beslutningsnotat om saken datert 06.06.2014⁷, som var koordinert med FD III⁸.

██████████ i FD II-2 understreker at det er viktig for en forsvarlig saksbehandling at beslutningsnotat koordineres med FD III og fremsendes, selv om den politiske beslutningen allerede er tatt.

6. juni 2014 sendte ██████████ i FD II-2 en instruks til FST med kopi til blant andre ██████████ FD III-5 og ██████████ FD III-5. Samme dag ble beslutningsnotatet fremsendt. ██████████ i FD II-2 har oversendt FD Led IR en e-post fra ██████████ i FD III-5 datert 9. juni 2014, hvor blant annet ██████████ i FST/ORG er kopimottaker. Her fremgår at ██████████ oppfatter prosessen som uryddig, men at FD III kan bidra med en formell tillatelse til å gjennomføre donasjonen. Behovet for eksportlisens ble ikke eksplisitt nevnt, men FD III-5 anbefalte i e-posten, tilsynelatende rettet til ██████████ i FST/ORG, at det ble utarbeidet en standard donasjonskontrakt. FD III-5 opplyser at en slik kontrakt normalt skal inneholde en oversikt over «applicable documents», hvor «approved export licence» inngår, og det skal også fremgå at en overføring vil være «dependent on Governmental approval». Verken FD III-5 eller FD II-2 er kjent med om anbefalingen ble fulgt.

Den 10. juni 2014 sendte ██████████ i FD III-5 en mail til FST, hvor det het at eposten er å anse som en formell godkjenning til gjennomføring av donasjonen av stridsrasjoner, og at et formelt skriv vil følge. Dette skrivet har ikke latt seg gjenfinne. ██████████ i FD III-5 har opplyst at ██████████

⁷ 2010/00095-47

⁸ Koordineringen består i å sende over et utkast til notat til seksjonsleder og saksbehandler i FD III-5.

Vedlegg 8 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

vanligvis påfører slike godkjenninger et forbehold om at innvilget eksportlisens legges frem.

██████████ i FD II-2 peker på at ingen av tilbakemeldingene som kom fra FD III omhandlet eksportlisens, derfor var dette aldri et tema i FD II.

Mer om koordineringen mellom FD II og FD III

██████████ FD II-2 forteller om donasjonen av stridsrasjoner til Ukraina, at FD II-2s involvering i første omgang var knyttet til å undersøke «modalitetene⁹». I denne sammenheng var det nødvendig å koordinere med FD III, som både er etatsstyrer og har budsjettansvar overfor FLO. FD III ble ifølge ██████████ FD II-2 involvert da FD II-2 skulle forankre forslaget til politisk ledelse. Kontakten foregår først på saksbehandlernivå, og deretter gjøres en formell koordinering gjennom utarbeidelsen av et beslutningsnotat.

██████████ FD III forteller at ██████████ kjenner til konkrete eksempler på at avdelingen blir involvert i saker hvor anmodning om salg eller donasjon av materiell kommer via FD II. For eksempel er statsråden ofte ute på reise og har da med seg en delegasjon. Dette følgespersonellet vil i etterkant videreformidle eventuelle henvendelser og anmodninger til FD III.

Når det gjelder donasjonen av stridsrasjoner til Ukraina, påpeker ██████████ FD III at saken i henhold til fordelingen av fagansvar i FD skulle vært håndtert av FD III så snart behovet var klarlagt. Det ble ifølge ██████████ brakt klarhet i at slike saker er FD IIIs ansvarsområde da ██████████ tok kontakt med ██████████ i FD II ved den neste henvendelsen fra Ukraina, som gjaldt anmodning om å overta 54 pansrede personellkjøretøy av typen Iveco.

Etterspill/læring

██████████ FD II-2 understreker at det er viktig for FD II-2 å ha dokumentert prosessene grundig som en del av arbeidet med forsvarlig forvaltning, og peker på at saken har bidratt til økt bevissthet i FD II-2.

██████████ FD II-2 ble først etter sommeren 2014 oppmerksom på at stridsrasjonene var lisenspliktige i forbindelse med arbeid med andre henvendelser som kom. Anmodning fra Ukraina om å få overta pansrede personellkjøretøy av typen Iveco er et eksempel på dette, og arbeidet med disse sakene gjorde at ██████████ i FD II-2 ble kjent med at alt materiell til stridende parter eller som har militær sluttbruk er lisenspliktig. Så vidt ██████████ i FD II-2 kjenner til har den manglende søknaden om eksportlisens aldri blitt formelt tatt opp med FD II, verken av UD eller av materielldirektøren.

På spørsmål om donasjonen av stridsrasjonene til Ukraina har medført noen endringer, svarer ██████████ i FD II-2 at først og fremst har saken ført til økt bevissthet rundt donasjoner i FD II, og om viktigheten av å involvere FD III på et tidligere tidspunkt i slike prosesser. For eksempel jobbet man i august med en ny anmodning, om donasjon av IVECO lastevogner. I denne saken ba FD II om

⁹ Om donasjonen er politisk ønskelig, om materiellet er i overskudd, om donasjonen praktisk lar seg gjennomføre og hvilke merutgifter som må påregnes.

Vedlegg 8 til FD Led IR-rapport «Avhending av materiell»

en tilråding fra FD III, og «flaket» til møtet med den ukrainske ambassadøren var utarbeidet av FD II og FD III i fellesskap. Donasjonen ble avslått, men FD anså at man allerede, med donasjonen av stridsrasjonene, hadde vist at man er en støttende part, selv om det ikke var aktuelt å bidra med denne typen materiell. [REDACTED] i FD II-2 opplever at samarbeidet mellom FD II og FD III har blitt bedre i etterkant av donasjonen av stridsrasjonene.

[REDACTED] i FD II-2 mener man ikke nødvendigvis hadde vært tjent med å ha et «single point of contact» overfor UD, men at det kunne vært hensiktsmessig å etablere et internt forum eller liknende, som kunne sørge for en samordnet forståelse for og oversikt over området, ikke bare i FD, men kanskje for hele forsvarssektoren.

[REDACTED] i FD III-5 oppfatter også at FD II i ettertid har innsett behovet for å klargjøre prosedyren for håndtering av donasjoner. Per i dag gjennomføres dette ved at FD II, dersom de ønsker å klargjøre for donasjon, sender en henvendelse til FD III. FD III tar henvendelsen videre til FST som skaffer til veie en oversikt over tilgjengelig materiell. FD III tar deretter denne oversikten videre til saksbehandler i FD II og diskuterer hva som kan være aktuelt. Dersom enkelte materielltyper kan være aktuelle for donasjon, blir FST så bedt av FD III om å fremsende en lisenssøknad til UD på det aktuelle materialet. Et nylig eksempel på en sak som har blitt håndtert på denne måten er en ny forespørsel fra Ukraina, denne gangen om telt. Om det motsatt vei er noe FD III-5 mener FD II bør vite om, så fremlegges saken for dem. [REDACTED] i både FD II og FD III bekrefter at denne prosedyren ikke er nedfelt eller på annen måte formalisert da denne revisjonen ble avsluttet.