



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Juni 2020
– 17/2019**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Forsvarsministeriets styring af bemanning

17/2019

Beretning om

Forsvarsministeriets styring af bemanning

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Forsvarsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2020.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-667-8
ISBN online 978-87-7434-668-5

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Forsvarsministeriets styring af bemanning

Ifølge forsvarsloven skal Forsvaret råde over styrker, hvis bemanning, kampkraft, udholdenhed, mobilitet og fleksibilitet gør det muligt at løse de fastsatte opgaver, bl.a. forsvar af NATOs område, krisestyring mv.

Denne beretning handler om sammenhængen mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet, som ifølge finansloven for 2018 til sammen rådede over ca. 2,5 mia. kr. og knap 5.000 årsværk.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke har sikret en tilstrækkeligt dokumenteret styring af opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet. Værnene udarbejder myndighedsbusinesscases og tilhørende stillingsnormeringsoversigter, hvor der er en kobling mellem opgaver og bemanning. Når disse lægges til grund, fremgår det, at der i en årrække har været uoverensstemmelser mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke har sikret, at der uddannes og trænes et tilstrækkeligt antal medarbejdere til Søværnet og Flyvevåbnet. Fx manglede der 134 officerer i 2018 i forhold til Forsvarsministeriets mål, og i en stikprøve havde kun 20 % af flymekanikerne gennemført den obligatoriske vedligeholdende træning.

Mangel på bemanning har gjort Forsvaret sårbart og udgør en risiko for Forsvarets løsning af opgaver i de 2 værn.

Statsrevisorerne finder det væsentligt, at Forsvarsministeriet vil sikre, at der fremover skabes et mere opdateret og veldokumenteret billede af balancen mellem opgaver og bemanning - både i driftsåret og i et flerårigt perspektiv. Statsrevisorerne finder det endvidere relevant, at Forsvaret vil udvikle et værktøj, der vil øge mulighederne for at vurdere konsekvenserne for opgaveløsningen, når en kapacitet (fx et skib) ikke er fuldt bemandedt.

Statsrevisorerne

4. juni 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	6
2. Styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet	11
2.1. Koblingen mellem opgaver og bemanning.....	12
2.2. Bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.....	17
3. Uddannelse og vedligeholdende træning i Søværnet og Flyvevåbnet.....	28
3.1. Styring af uddannelse.....	29
3.2. Medarbejdernes gennemførelse af vedligeholdende træning.....	35
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	40
Bilag 2. Ordliste.....	45

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Nicolai Wammen: august 2013 - juni 2015

Carl Holst: juni 2015 - september 2015

Peter Christensen: september 2015 - november 2016

Claus Hjort Frederiksen: november 2016 - juni 2019

Trine Bramsen: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Forsvarsministeriets styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.

2. Baggrunden for undersøgelsen er, at der har været indikationer på, at Forsvaret har haft problemer med manglende bemanning. Fx viste en tidligere beretning fra Rigsrevisionen, der handlede om Forsvarets forudsætninger for at løse sine opgaver, at bemandingsmangler i Søværnet var en medvirkende årsag til, at Forsvarets fregatter og inspektionsskibe ikke havde haft en tilstrækkelig operativ evne i forhold til Forsvarets egne mål herfor. Derudover har der i medierne været omtale af mangel på flymekanikere i forbindelse med en mission i Irak i 2015. Yderligere har Forsvarskommandoen i en rapport fra 2011 vurderet, at der var bemandingsmangler i Forsvaret, bl.a. på grund af utilstrækkelig uddannelse af nye medarbejdere. I rapporten fremskrev Forsvarsministeriet, at problemerne ville få konsekvenser for opgaveløsningen i 2019, hvis ikke de blev løst.

3. Det er ifølge forsvarsloven Forsvarets opgave at sikre, at Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet har en størrelse, kampkraft, udholdenhed, mobilitet og fleksibilitet, der gør det muligt at løse en række opgaver som fx konfliktforebyggelse, krisestyring og forsvar af NATOs område, konstatere og afvise krænkelser af dansk suverænitet, deltage i løsningen af tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver med lande i og uden for NATO, koordinere søredningstjenesten i danske farvande og bidrage til løsning af konfliktforebyggende og fredsbevarende opgaver.

Alle disse opgaver skal Forsvaret kunne løse. Det er derfor vigtigt, at Forsvaret har kendskab til, hvad de forskellige opgaver kræver af resurser, herunder bemanning, og at der i Forsvaret er en balance mellem opgaver og bemanning. For at sikre denne balance bør Forsvarsministeriet i sin styring sørge for, at der er en klar kobling mellem opgaver og bemanning, ligesom det skal sikres, at Forsvaret uddanner og træner sine medarbejdere. Når uddannelses- og træningsdimensionen er vigtig, skyldes det, at Forsvaret i begrænset omfang kan rekruttere fra det civile arbejdsmarked og derfor selv uddanner det militære personel, der er behov for, ligesom der er opstillet klare krav til den vedligeholdende træning for de respektive grupper af mandskab.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er en tilfredsstillende balance mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet. Rigsrevisionen besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Forsvarsministeriet sikret en tilfredsstillende styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet?
- Har Forsvarsministeriet sikret, at der uddannes og trænes et tilstrækkeligt antal medarbejdere til Søværnet og Flyvevåbnet?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i april 2019.



Hovedkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarsministeriet ikke har sikret, at der er en tilfredsstillende balance mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet. Konsekvensen er, at det er vanskeligt for Forsvarsministeriet at vurdere, om kommende opgaver kan løses.

Forsvarsministeriet har ikke sikret en tilfredsstillende styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet, da styringen ikke er baseret på et tilstrækkeligt dokumenteret grundlag

I en tilfredsstillende styring af bemanning bør der være en dokumenteret styring af sammenhængen mellem opgaver og bemanning. Værnene udarbejder myndigheds-businesscases (herefter businesscases) og tilhørende stillingsnormeringsoversigter, hvor der er en kobling mellem opgaver og bemanning. Den dokumenterede kobling mellem opgaver og bemanning indgår kun i businesscasen, som Forsvarsministeriet har oplyst ikke anvendes i styringen, ligesom de tilhørende stillingsnormeringsoversigter ifølge Forsvarsministeriet ikke angiver, hvor mange medarbejdere der skal være for at løse opgaverne. På den baggrund må Rigsrevisionen konstatere, at Forsvarsministeriet ikke har en tilstrækkeligt dokumenteret styring af koncernen i forhold til balancen mellem opgaver og bemanning i de 2 værn.

Værnene skal i henhold til et internt direktiv dog udarbejde businesscasene og de tilhørende stillingsnormeringsoversigter. Når disse, som er de eneste eksisterende normeringer, lægges til grund for vurderingen af balancen mellem opgaver og bemanning, så viser undersøgelsen, at der både i Søværnet og Flyvevåbnet generelt og for udvalgte faggrupper i særdeleshed i en årrække har været uoverensstemmelser mellem opgaver og bemanning.

Forsvarsministeriet har ikke sikret, at der uddannes og trænes et tilstrækkeligt antal medarbejdere til Søværnet og Flyvevåbnet

Forsvaret uddanner egne officerer og opstiller mål for antallet af færdiguddannede officerer pr. år. Undersøgelsen viser, at der ikke er uddannet et tilstrækkeligt antal officerer til Søværnet og Flyvevåbnet. I perioden 2015-2018 var målet at uddanne i alt 266 officerer. Målet blev ikke nået, da der i perioden kun blev uddannet 150 officerer, bl.a. fordi frafaldet på uddannelserne var større end forventet og optaget mindre end forventet. I 2015 manglede der i Søværnet og Flyvevåbnet 81 officerer i forhold til normeringen, mens tallet i 2018 var steget til 134 officerer.

Undersøgelsen viser endvidere, at de udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet ikke har gennemført obligatorisk vedligeholdende træning i tilstrækkeligt omfang. Fx var det kun 20 % af flymekanikerne i en stikprøve, der havde gennemført alle dele af den obligatoriske træning som forudsat. Ingen kontrol- og varslingsofficerer havde gennemført alle dele af den obligatoriske træning.

1.2. Baggrund

Indsættelsesevne og styrkeproduktion

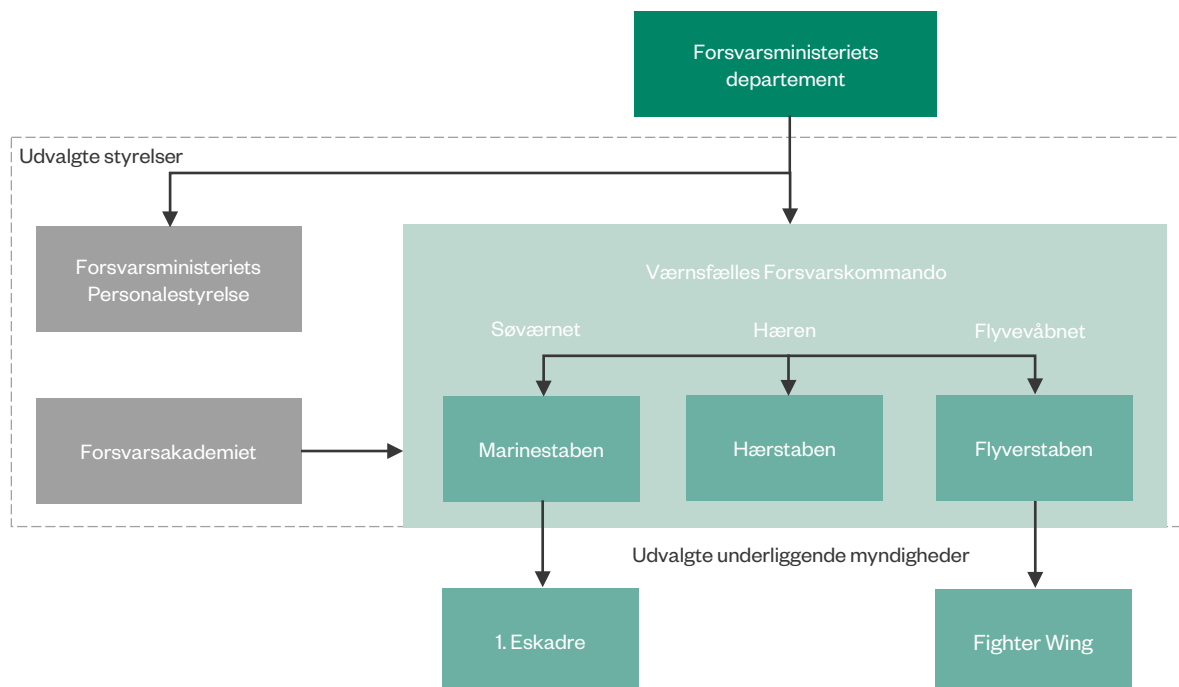
Styrkeproduktionen skal sikre opstilling, uddannelse og vedligeholdelse af operative enheder, så de kan indsættes.

Forsvarsministeriets styring af opgaver og bemanning

5. Forsvarets opgaver er beskrevet i forsvarsloven (lovbekendtgørelse nr. 582 af 24. maj 2017). Opgaverne omhandler indsættelsesopgaver (konkrete nationale eller internationale opgaver) samt opretholdelse af indsættelsesevnen og styrkeproduktionen. Opretholdelsen af indsættelsesevnen og styrkeproduktionen indebærer, at Forsvaret altid skal råde over styrker fra Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet, som kan indsættes i nationale og internationale opgaver. Dette sker gennem uddannelse af nye medarbejdere og gennem obligatorisk vedligeholdende træning af allerede uddannede medarbejdere. I forsvarsforliget for 2013-2017 er der derudover formuleret en række krav til, hvad Forsvaret skal kunne i perioden.

6. Forsvarsministeriets organisationsstruktur er opbygget hierarkisk med et tilhørende ansvarshierarki, som bl.a. består af Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og værnene (Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet). Søværnet og Flyvevåbnet rådede ifølge finansloven i 2018 tilsammen over en lønsumsramme på ca. 2,5 mia. kr. og knap 5.000 årsværk svarende til ca. 45 % af værnenes (inkl. Hæren) samlede bemanning og lønsum. Forsvarsministeriets organisation fremgår af figur 1.

Figur 1
Forsvarsministeriets organisation i 2018



Kilde: Rigsrevisionen.

Forsvarsministeriet anvender en decentral lønsumsmodel, hvor Forsvarskommandoen tildeles en økonomisk ramme til at løse den samlede opgaveportefølje, som er beskrevet i forsvarsloven og i forsvarsforliget. Forsvarskommandoen fordeler lønsummen til værnene og Forsvarsakademiet. Af et internt direktiv fremgår det, at de operative chefer i værnene har til opgave at opstille en struktur, der kan løse de til enhver tid gældende opgaver inden for den tildelte lønsum.

Det er Forsvarsministeriets ansvar at sikre, at der løbende prioriteres og skabes sammenhæng mellem opgaver og bemanning i hele organisationen.

7. Som det fremgår af tabel 1, udgør bevillingen til og forbrug af lønsum i de 2 værn ca. 2,5 mia. kr. om året.

Tabel 1
Bevilling og forbrug af lønsum i Søværnet og Flyvevåbnet i perioden 2015-2018

(Mio. kr.)	2015	2016	2017	2018
Søværnet				
Bevilling	1.071,7	947,9	1.049,6	1.090,2
Forbrug	1.004,3	1.028,9	1.053,3	1.082,2
Difference	67,4	÷81,0	÷3,7	8,0
Flyvevåbnet				
Bevilling	1.278,0	1.428,4	1.341,4	1.408,3
Forbrug	1.350,2	1.348,4	1.355,6	1.382,5
Difference	÷72,2	80,0	÷14,2	25,8

Kilde: Finanslov og statsregnskab.

8. Forsvaret er i vid udstrækning afhængigt af, at det kan uddanne egne medarbejdere, da det er en forudsætning for mange medarbejdere i Forsvaret, at de har en militær uddannelse. Uddannelse af militære medarbejdere planlægges i flere trin. Indledningsvist skal der rekrutteres et tilstrækkeligt antal ansøgere til uddannelserne. På baggrund af gruppen af ansøgere udvælges og optages egnede ansøgere til uddannelserne. Det er ikke alle, der påbegynder en uddannelse, som færdiggør den, idet der ofte vil være et vist frafald. Forventningen om et bestemt antal færdiguddannede medarbejdere i et givent år er således resultatet af 4-5 års forberedende arbejde i form af uddannelseslængde og rekrutteringsproces.

9. Færdiguddannede medarbejdere har behov for at vedligeholde deres kompetencer. I Forsvaret sker dette både gennem deltagelse i obligatorisk efteruddannelse og vedligeholdende træning. Piloter skal fx flyve et bestemt antal timer hvert år, så kompetencer vedrørende fx kamp- og natflyvning vedligeholdes. Forsvarsministeriet har oplyst, at der i den vedligeholdende træning tages højde for personellets tidligere træning og erfaringsniveau.

Forsvarsakademiet

En myndighed i Forsvarskommandoen, som varetager uddannelse og forskning samt rådgivning og konsulentytelser inden for de militære kerneområder.

10. Forsvarskommandoen udarbejdede i 2011 en rapport om Forsvarets struktur og evnen til at bemande samme. Rapporten viste, at væsentlige dele af Forsvarets struktur var i ubalance, hvilket kunne medføre, at efterspurgte medarbejderkvalifikationer ikke kunne tilvejebringes, da bl.a. uddannelse og medarbejdersammensætning ikke understøttede et forsvar i balance. Boks 1 viser en sammenfatning af nogle af rapportens konklusioner.

Boks 1

Hovedresultater fra Forsvarskommandoens rapport fra 2011

Rapporten indeholdt en analyse, som foretog en fremskrivning af den aktuelle bemanning over en 10-årig periode. Fremskrivningen bekræftede billedet af en struktur i ubalance, som kunne medføre en militær bemanning, der faldt til ca. 92 % i 2019.

Søværnet

Det fremgår af rapporten, at Søværnet havde problemer med officers- og mellemlidergrupperne, der var meget følsomme over for uforudset afgang, og at mellemlidergruppen var underbemandet. Derudover var antallet af færdiguddannede officerer og mellemledere utilstrækkeligt til at opfylde Søværnets behov.

Flyvevåbnet

Det fremgår af rapporten, at flere uddannelser var dimensioneret sådan, at ændringer på ned til 1 % i uforudset afgang kunne gøre kapaciteten utilstrækkelig, hvilket betød, at Flyvevåbnet var meget følsomt over for uforudset afgang. Desuden fremgår det, at der var problemer med både underbemanning og underdimensionerede uddannelser.

Note: Forsvarsministeriet finder ikke rapporten relevant i forbindelse med denne undersøgelse. Forsvarsministeriets indvendinger er behandlet i afsnit 2.2.

Kilde: Analyse af Forsvarets struktur samt evnen til at bemande samme, juni 2011.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

11. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er en tilfredsstillende balance mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.

12. I beretningens første del undersøger vi, om Forsvarsministeriet har sikret en tilfredsstillende styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.

For at belyse dette undersøger vi, om der i Forsvarsministeriets styring er en dokumenteret kobling mellem opgaver og bemanning, så det er muligt at vurdere, om der er balance, samt hvilke eventuelle bemandingsmangler der er. Vi undersøger desuden, om eventuelle bemandingsproblemer fremgår af Forsvarsministeriets og værnenes ledelsesinformation mv. Endelig gennemgår vi Forsvarsministeriets initiativer til at løse eventuelle bemandingsproblemer.

Vi har lagt til grund, at koblingen mellem opgaver og bemanning bør være en grundlæggende del af en organisations økonomistyring, og vi lægger tillige til grund, at denne kobling og balance bør være veldokumenteret og dataunderstøttet. Det skal således være muligt at vurdere, om der er balance mellem opgaver og bemanning, herunder om – og hvor – der eventuelt er bemandingsmangler.

Forsvarsministeriet har i forbindelse med høringen af beretningsudkastet bl.a. kommenteret på, at der i udkastets revisionskriterier er indført bemærkninger om Forsvarsministeriets økonomistyring. Forsvarsministeriet finder ikke, at der er foretaget den nødvendige analyse til at drage konklusioner i forhold til ministeriets økonomistyring.

Beretningen omfatter ikke en undersøgelse af hele Forsvarsministeriets økonomistyring, men er en undersøgelse af, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er en tilfredsstillende balance mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet. Styringen af balancen mellem opgaver og bemanning er med til at sikre, at resurserne udnyttes optimalt inden for de fastsatte formål. Rigsrevisionen ser dette som en del af grundlaget for økonomistyringen.

Vi har undersøgt, om den faktiske bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet svarer til normeringen samlet set og for 10 udvalgte faggrupper, da eventuelle mangler kan have betydning for opgaveløsningen. Vi har videre undersøgt, om eventuelle bemandingsmangler er ligeligt fordelt på faggrupper. Det kan være væsentligt, at der ikke er store mangler i enkelte faggrupper. Hvis der fx er stor mangel på piloter, er det mindre betydningsfuldt, hvor mange flymekanikere der er ansat. Store bemandingsmangler i én gruppe kan således have væsentlige konsekvenser for Forsvarets samlede operative evne.

Når styringen af bemanning er særligt vigtig i Forsvarsministeriet, så skyldes det også, at Forsvaret i begrænset omfang kan rekruttere fra det civile arbejdsmarked. Forsvaret har derfor egne skoler, der uddanner det militære personel, der er behov for. Derfor bør ministeriet – og Forsvaret – vide, hvor mange medarbejdere der aktuelt er behov for inden for de forskellige faggrupper, og hvor mange der forventes at være behov for fremover, så styringen og tilrettelæggelsen af uddannelsesaktiviteterne opfylder behovet bedst muligt. Fx tager det flere år at blive officer, hvilket betyder, at det er vigtigt, at Forsvarsministeriet sikrer en langsigtet planlægning af, hvor mange der skal uddannes.

13. I beretningens anden del undersøger vi, om Forsvarsministeriet har sikret, at der uddannes og trænes et tilstrækkeligt antal medarbejdere til Søværnet og Flyvevåbnet. Krav til uddannelse og vedligeholdende træning følger af forsvarsloven. Styringen af uddannelse og obligatorisk vedligeholdende træning er dermed både en selvstændig opgave i forsvarsloven og en forudsætning for løsningen af Forsvarets øvrige opgaver.

Vi undersøger, om Forsvarsministeriet uddanner tilstrækkeligt med officerer til at opnå den normerede bemanning. Derudover undersøger vi, om Forsvaret opfylder egne mål for antallet af færdiguddannede officerer. Vi undersøger endvidere, om medarbejderne i Flyvevåbnet har gennemført obligatorisk vedligeholdende træning som forudsat.

Metode

14. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Forsvaret og Forsvarsministeriet. Herudover har materialet været drøftet på møder med Forsvarsministeriets departement, Forsvarskommandoen, Forsvarsstaben, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, Forsvarsakademiet, Søværnskommandoen, Flyverkommandoen og repræsentanter for udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet, Fighter Wing og 1. Eskadre.

Udvælgelse af faggrupper

15. I undersøgelsen indgår 10 udvalgte faggrupper i Søværnet og Flyvevåbnet. Faggrupperne er udvalgt med udgangspunkt i, at de enkelte grupper skulle have en vis volumen, og at de er centrale for værnenes opgaveløsning, hvilket betyder, at mangler i bemanningen kan være kritiske for opgaveløsningen. Vi har udvalgt faggrupperne i samarbejde med Forsvaret.

Opgørelser i undersøgelsen

16. Vi har undersøgt bemandingsgraden på baggrund af den normering, der fremgår af stillingsnormeringsoversigterne i tillæg til værnenes businesscases. Normeringen er fastsat ud fra en militærfaglig vurdering og er Forsvarets vurdering af den nødvendige bemanning til en fuld opgaveløsning.

Vi har sammenholdt normeringen fra Søværnet og Flyvevåbnet med den faktiske bemanning. Den faktiske bemanning er opgjort som det gennemsnitlige antal årsværk i værnet hen over året, dvs. at en medarbejder, der har været ansat i 6 måneder, kun tæller for denne periode. Vi opgør bemandingsgraden for de militære medarbejdere i værnene, fx piloter og officerer, mens civile medarbejdere, fx kontorassistenter, ikke indgår i opgørelserne.

17. I undersøgelsen vurderer vi, om der uddannes et tilstrækkeligt antal officerer til at dække behovet i de 2 værn. Vi har sammenholdt det faktiske antal færdiguddannede med Forsvarets mål for antallet af færdiguddannede. Herudover har vi sammenholdt tilgangen (antal nyuddannede og genansættelser) med afgang af officerer i Søværnet og Flyvevåbnet. Den faktiske afgang er opgjort af Forsvarsministeriet.

Endelig har vi undersøgt, om den obligatoriske vedligeholdende træning for udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet gennemføres som forudsat. Analysen er gennemført på baggrund af en stikprøve og en afgrænsning af medarbejdere i enkelte faggrupper, da Forsvarsministeriet i forbindelse med undersøgelsen har oplyst, at det vil være omfattende at finde materiale for alle ansatte i de udvalgte faggrupper.

De ovennævnte opgørelsesmetoder er yderligere uddybet i bilag 1.

18. Vi har inddraget tidligere gennemførte revisioner, der er udført af Rigsrevisionens løn- og årsrevision.

Rigsrevisionens løn- og årsrevision udarbejdede i januar 2020 en rapport om departementets styringsgrundlag og styringsprincipper for aktivitets- og resursestyring, herunder tilrettelæggelsen på myndighedsniveau samt den løbende opfølgning hos departement og myndigheder. Revisionen viste, at Forsvarsministeriet har etableret systemer og processer for aktivitets- og resursestyring af de reviderede områder, der i al væsentlighed understøtter god offentlig økonomistyring og forvaltning. Revisionen omfattede ikke, om aktivitets- og resursestyringen blev anvendt i den praktiske styring, men kun, om Forsvarsministeriet havde opstillet systemer og processer, der understøttede en hensigtsmæssig aktivitets- og resursestyring.

Denne undersøgelse omhandler en delmængde af grundlaget for økonomistyring, dvs. koblingen mellem opgaver og bemanning. Således har vi undersøgt den konkrete styring af bemanning, vedligeholdende træning og uddannelse, herunder hvordan det sikres, at der er balance mellem opgaver og bemanning.

19. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

20. Undersøgelsen omhandler Søværnet og Flyvevåbnet, men ikke Hæren. Med Søværnet og Flyvevåbnet dækkes ca. halvdelen af bevillingen og ca. halvdelen af årsværkene i Forsvarskommandoen. De militære medarbejdere i Søværnet og Flyvevåbnet er specialiserede med lange interne uddannelsesforløb. Det er derfor centralt at have en velfungerende, langsigtet styring af bl.a. uddannelseskapacitet.

21. Undersøgelsen omfatter perioden 2015-2018. Forsvarsministeriets gældende HR-strategi blev fuldt implementeret i 2015, og ministeriet overgik i den forbindelse til lønsumsstyring.

22. Vi har undersøgt, om de militært ansatte i Flyvevåbnet modtager den vedligeholdende træning og de vedligeholdende kurser, som Forsvaret anser for obligatorisk. Søværnets vedligeholdende træning er tilrettelagt på en anden måde og indgår derfor ikke i undersøgelsen. Den obligatoriske vedligeholdende træning er alene opgjort for 2019. Det skyldes, at Forsvaret har oplyst, at det ville kræve mange resurser at udarbejde opgørelsen over den manglende obligatoriske træning og kurser bagud i tid. Forsvarsministeriet og Rigsrevisionen er desuden enige om, at merværdien af at udarbejde opgørelsen for 2018 er begrænset, da resultatet med helt overvejende sandsynlighed tilnærmelsesvist vil være det samme som for 2019.

23. Forsvarsministeriet har oplyst, at ud over medarbejderne er rådigheden over fly, skibe mv. central for Forsvarets evne til at løse sine opgaver. Vi har afgrænset os fra at undersøge den del af opgaveløsningen, der vedrører materiel, og de understøttende styrelses rolle heri. Vi undersøger fx ikke, om manglende vedligeholdende træning for piloter skyldes manglende rådighed over fly.

24. Til at undersøge Forsvarsministeriets styring af uddannelse har vi udvalgt officersuddannelserne i Søværnet og Flyvevåbnet. Forsvarsministeriet har oplyst, at processen for styring af Forsvarsministeriets øvrige uddannelser tilnærmelsesvist følger samme praksis. Det tager flere år at blive fx officer, og det er derfor vigtigt, at Forsvarsministeriet sikrer en langsigtet planlægning af, hvor mange der skal uddannes.

I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarsministeriet ikke har sikret en tilfredsstillende styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet, da styringen ikke er baseret på et tilstrækkeligt dokumenteret grundlag.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke kan dokumentere, at der er overensstemmelse mellem Forsvarets opgaver og bemanning. Hvis Søværnets og Flyvevåbnets businesscases og de tilhørende stillingsnormeringsoversigter lægges til grund, viser undersøgelsen, at der både i Søværnet og Flyvevåbnet generelt og for udvalgte faggrupper i særdeleshed i en årrække har været uoverensstemmelser mellem opgaver og bemanning. Den dokumenterede kobling mellem opgaver og bemanning indgår kun i businesscasen. Forsvarsministeriet har oplyst, at businesscasen ikke anvendes i styringen, men alene i planlægningsøjemed, og at stillingsnormeringsoversigterne ikke angiver, hvor mange medarbejdere der skal være for at løse opgaverne. På den baggrund må Rigsrevisionen konstatere, at en del af grundlaget for Forsvarsministeriets styring i de 2 værn mangler. Forsvarsministeriet medgiver, at det ikke i tilstrækkelig grad er dokumenteret, hvor balancepunktet mellem opgaver og bemanning er, men at det i et styrings- og planlægningsperspektiv dog på et tidspunkt (fx årligt) bør være identificeret, hvad der skal til for at skabe balance mellem opgaver og bemanning.

Rigsrevisionen vurderer, at denne mangel kan have haft betydning for bl.a. ledelsesinformation og prioritering af opgaver, som sker uden en dokumenteret og dataunderstøttet sammenhæng mellem opgaver og bemanning. Forsvaret har anført, at Forsvaret er enig i, at det med den manglende dataunderstøttelse kan være vanskeligt at vurdere objektivt, om en kommende opgave kan løses, hvis bemanningen ikke forventes at være på 100 %.

I de 2 værn, der indgår i denne undersøgelse, er der ca. 5.000 ansatte. Rigsrevisionen kan konstatere, at når der ikke er et dokumenteret styringsgrundlag, vil der være en forskellig opfattelse af, hvordan der styres, ligesom praksis i værnene bliver forskellig.

Med afsæt i stillingsnormeringsoversigterne og businesscasene viser undersøgelsen, at Søværnet og Flyvevåbnet i 2018 har haft en bemandingsgrad på henholdsvis 97 % og 90 %. Undersøgelsen viser endvidere, at der i udvalgte faggrupper i Søværnet og Flyvevåbnet har været bemandingsmangler i undersøgelsesperioden. 4 ud af 5 faggrupper i Flyvevåbnet har været underbemandede alle 4 år. I Søværnet har 3 ud af 5 faggrupper været underbemandede. Det betyder bl.a., at Flyvevåbnet i 2018 manglede 24 % tekniske officerer, mens antallet af kampflypiloter i 2017 var kommet til et kritisk punkt, hvor øget rekruttering og uddannelse var nødvendig for fortsat at kunne løse opgaverne. Søværnet manglede i 2018 bl.a. 24 % elektronikfagteknikere i forhold til normeringen. Undersøgelsen viser ikke, om der er for mange eller for få ansatte i værnene, men den viser, at Forsvarsministeriet ikke kan dokumentere en tilfredsstillende styring af bemanningen.

25. Dette kapitel handler om, hvorvidt Forsvarsministeriet har sikret en tilfredsstillende styring af bemanningen i Søværnet og i Flyvevåbnet. Vi har lagt til grund, at koblingen mellem opgaver og bemanning bør være en grundlæggende del af en organisations økonomistyring. Vi undersøger derfor, i hvilket omfang der i Forsvarsministeriets styring er en kobling mellem opgaver og bemanning, og om denne del af styringen er dokumenteret og dataunderstøttet, så det er muligt at vurdere, om der er balance mellem opgaver og bemanning, herunder om – og i givet fald hvor – der eventuelt er bemandingsmangler. Vi undersøger derfor også, om bemanningen svarer til normeringen samlet set og i 10 udvalgte faggrupper, samt om eventuelle bemandingsproblemer fremgik af Forsvarsministeriets og værnenes ledelsesinformation mv. Herefter gennemgår vi Forsvarsministeriets initiativer til at løse bemandingsproblemerne.

2.1. Koblingen mellem opgaver og bemanning

Direktiver og bestemmelser

Direktiver og bestemmelser anses i Forsvarsministeriet som skrivelser, der fastlægger regler på specifikke områder i Forsvarsministeriets koncern. Dokumenttyperne er begge autoritative, og den ene type har derfor ikke forrang for den anden. Direktiver og bestemmelser kan sammenlignes med cirkulærer.

26. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har en tilfredsstillende styring, der sikrer, at der er balance mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.

27. Forsvarsministeriet har udarbejdet et direktiv, der angiver de overordnede rammer for decentral organisationsstyring (FMNDIR 234-1, 2017-10, Direktiv for decentral organisationsstyring). Direktivet er gældende for styrelser inden for Forsvarsministeriets ansvarsområde. Formålet med direktivet er at angive de overordnede rammer for delegering af organisationsstyringen til styrelserne. Intentionen er at skabe mulighed for en effektiv og fleksibel opgaveløsning, som tager højde for lokale behov og vilkår, og som giver styrelserne mulighed for at fastlægge organisationen inden for eget ansvarsområde.

Direktivet er det eneste sted i Forsvarsministeriet, hvor der er beskrevet regler om, at der skal udarbejdes et dokument (businesscase), som beskriver enhedens opgave, dens organisatoriske reference samt dens interne organisation og kapacitetsnormering. Det er dermed også det eneste dokument i Forsvarsministeriet og i Forsvaret, der indeholder krav om en mere detaljeret redegørelse for koblingen mellem opgaver og bemanning. Følgende fremgår af direktivet:

”Som en del af Forsvarsministeriets samlede styringsgrundlag anvendes opgørelser over fordeling af stillinger på regionsniveau. Det er derfor nødvendigt, at styrelserne tilsikrer, at op- og nedbygning af struktur synkroniseres, således at den aktiverede struktur til enhver tid fremviser et retvisende styringsgrundlag. Fordelingen af stillinger på regionsniveau er et værktøj, som kan anvendes i forbindelse med nye aftaler og forsvarsforlig samt ved fastholdelse og placering af arbejdspladser.

Til en enhed fra niveau 3 og opefter skal der være tilknyttet et opstillingsgrundlag eksempelvis en businesscase. Opstillingsgrundlaget er en formel beskrivelse af enhedens opgave, dens organisatoriske reference samt dens interne organisation og kapacitetsnormering. [Rigsrevisionens fremhævnings]. Beskrivelsen danner grundlag for organisationsstrukturen i DeMars.”

Det hedder videre i direktivet:

”Bemanningen af de operative enheder stiller krav om kendskab til Forsvarets samlede behov for uniformerede medarbejdere på de enkelte funktionsniveauer. Da Forsvaret selv skal uddanne uniformerede medarbejdere [...], forudsættes det, at de enkelte styrelser udviser forudseenhed og helhedsforståelse på tværs af organisationen. For at skabe sammenhæng mellem behov og produktion i forhold til den militære uddannelseskapacitet er Værnsfælles Forsvarskommando ansvarlig for planlægningen heraf i regi af Forsvarschefens uddannelsesforums aftagerpanel.”

Forsvarsministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse imidlertid oplyst, at businesscasen alene bruges som et planlægningsgrundlag til at sandsynliggøre, at de tildelte resurser vil være tilstrækkelige til, at et værn eller en kommandos overordnede opgaveportefølje kan blive løst i forligsperioden. Det står umiddelbart i kontrast til, at direktivet angiver, at stillingsnormeringer til enhver tid skal udgøre et retvisende styringsgrundlag.

28. Undersøgelsen har i øvrigt vist, at Søværnet og Flyvevåbnet opdaterer businesscasen og tilhørende stillingsnormeringsoversigter forskelligt. Flyvevåbnet opdaterer stillingsnormeringsoversigter årligt, men som hovedregel opdateres businesscasen alene i forbindelse med nye forsvarsforlig. Ved det sidste forlig i 2018 blev der dog ikke udarbejdet en ny businesscase. Søværnet opdaterer businesscasen og den tilhørende stillingsnormeringsoversigt én gang om året. 2018 var en undtagelse, idet der dette år ikke blev udarbejdet en revideret businesscase. Ændringerne i stillingsnormeringsoversigterne, som foretages i begge værn, er begrundet med overførsler af opgaver mellem myndigheder, justering under henvisning til overenskomst, effektiviseringer og nye eller udvidede opgaver.

Rigsrevisionen konstaterer, at et centralt direktiv om den decentrale organisationsstyring bruges forskelligt i praksis, og bemærker, at der burde være overensstemmelse mellem den styring, der er af opgaver og bemanning i værnene, og den styring af opgaver og bemanning, der indgår i ministeriets overordnede økonomiske styring, når ikke der er udmeldt et andet grundlag.

29. Forsvarsministeriet og Forsvaret har februar 2020 oplyst, hvordan ministeriet i praksis styrer bemanning, herunder balancen mellem bemanning og opgaver, hvilket også gælder i den undersøgte periode. Beskrivelsen af ministeriets praksis er vist i boks 2:

Boks 2

Forsvarsministeriets beskrivelse af ministeriets styring af bemanning i perioden 2015-2018

Forsvarets opgaver og sammenhæng til tildelte resurser

Forsvarets overordnede opgaver fremgår af lov om Forsvarets formål, opgaver og organisation. Med udgangspunkt heri indgås politiske aftaler på forsvarsområdet, som bl.a. anviser den flerårige økonomi og pålægger Forsvaret at opstille nye kapaciteter, gennemføre effektiviseringer mv.

Når et nyt forsvarsforlig indgås, udarbejdes der for hvert værn og kommando en myndighedsbusinesscase, der beskriver den organisering og struktur, som ved forligets start vurderes at kunne skabe balance mellem den pålagte opgaveportefølje og myndighedens resursetildeling. Myndighedsbusinesscasen bruges således alene som et planlægningsgrundlag til at sandsynliggøre, at de tildelte resurser vil være tilstrækkelige til, at et værns eller en kommandos overordnede opgaveportefølje kan blive løst i forligningsperioden.

I forsvarsaftaler fastsættes det overordnede politiske ambitionsniveau for indsættelse af Forsvarets styrker. Fx var det i Forsvarsaftalen 2013-2017 ambitionen, at Søværnet skulle kunne indsætte "op til 2 store enheder med kort varsel, eller en stor enhed fra Søværnets indsats i længerevarende missioner". Det betyder, at Søværnets 5 store skibe som udgangspunkt ikke skal kunne indsættes samtidigt. Samme princip gør sig også gældende for de øvrige værns kapaciteter. Det betyder videre, at alle enheder og stabe ikke nødvendigvis skal være fuldt bemandede i hele forligningsperioden, for at der er balance mellem opgaver og bemanning. Kapaciteter på et lavt beredskab kan således godt være i balance med en lav bemanningsgrad ud fra en vurdering af, at det er muligt at rekruttere, udruste og uddanne det manglende personel inden for enhedens beredskabsperiode. Det vil i nogen udstrækning også være muligt midlertidigt at flytte personel på tværs af kapaciteter for at tilgodese bemandingsbehovet der, hvor opgaven skal løses. Omvendt vil det også være muligt at flytte opgaver rundt mellem kapaciteterne. Der sker således inden for Forsvaret en løbende prioritering og omfordeling af resurser og opgaver inden for de overordnede fastlagte rammer og bevillinger.

Forsvarets styring af sammenhængen mellem opgaver og resurser

Forsvarets overordnede opgaveportefølje konkretiseres yderligere i form af et årligt handlingsprogram til de operative kommandoer. Handlingsprogrammet nedbryder hovedopgaverne til aktiviteter - fx gennemførelse af suverænitets håndhævelse. Kommandoerne udarbejder endvidere deres egne handlingsprogrammer. De faktisk pålagte opgaver til et værn eller en kommando vil i løbet af forligningsperioden ofte afvige fra den opgaveportefølje, der blev lagt til grund for udarbejdelsen af en myndighedsbusinesscase, hvorfor der ikke styres efter myndighedsbusinesscases. Der er således behov for at styre på en anden og mere agil vis, hvilket sker løbende via 1) principperne for den decentrale lønsums- og organisationsstyring, 2) den årlige budgetproces, 3) den løbende driftsstyring med økonomistyringsmøder, 4) koncernens prioriteringsoplæg og 5) chefvurderinger.

Boks 2 – fortsat**Forsvarsministeriets beskrivelse af ministeriets styring af bemanning i perioden 2015-2018****1) Decentral lønsums- og organisationsstyring**

Forsvaret anvender en decentral model for lønsumsstyring og decentral organisationsstyring, hvor chefen for et værn eller en kommando inden for de tildelte resurser og under hensyn til pålagte opgaver har mulighed for at allokere disse resurser – herunder bemanning – til de kapaciteter, hvor behovet er størst. Dette sker ud fra, at det er de operative chefer, der ved, hvorledes opgaven løses bedst og mest effektivt. Det er dermed også dem, der har bedst indsigt i, hvilken struktur der kræves for at løse opgaven. Værns- og kommandocheferne afvejer også løbende behovet for rekruttering og uddannelse til opstilling af de underlagte enheder.

2) Budgetprocessen

Med myndighedsbusinesscases som baggrund og de deraf foreløbige flerårige økonomiske rammer udarbejder værns- eller kommandocheferne deres samlede og ofte justerede plan for opgaveløsningen for det enkelte år ved den årlige budgetproces. Her resursefastsættes planen også i form af budgettet. Budgetprocessen resulterer i en proces, hvor sammenhængen mellem opgaver, aktiviteter og tildelte resurser præsenteres af hver kommando og myndighed for den overliggende myndighed. På baggrund af en samlet tværgående vurdering af Forsvarets opgaveløsning, fastlægges de endelige økonomiske rammer til det kommende driftsår således, at der er en balance mellem myndighedens pålagte opgaver og de tildelte resurser.

3) Driftsstyring og økonomistyringsmøder

I driftsåret rapporteres der løbende på opgaveløsningen og det økonomiske afløb via ledelsesinformationen i forhold til de økonomiske rammer, der blev dannet under budgetprocessen. Rapporteringen danner grundlag for løbende vurderinger af et eventuelt behov for omprioritering af resurser i Forsvarskommandoen med udgangspunkt i opgaveløsningen. I tillæg afholdes der flere økonomistyringsmøder mellem værns- og kommandocheferne og foresatte myndigheder med henblik på at drøfte status på opgaveløsningen samt eventuelle udfordringer – også bemandingsmæssige – i det enkelte år såvel som flerårigt. Såfremt der identificeres en ubalance mellem de tildelte resurser og den konkrete opgaveløsning, og såfremt værns- og kommandocheferne ikke kan afhjælpe denne ubalance ved at justere internt i sin tildelte ramme, drøftes eventuelle løsningsmuligheder på disse møder. Der kan enten være tale om, at Forsvarskommandoen justerer resurser internt mellem myndigheder, eller at der efterfølgende tages stilling til koncernens inddragelse i forhold til omdisponering af resurser mellem Forsvarsministeriets styrelser.

4) Prioriteringsoplæg med flerårigt styringssigte

Opstår der væsentlige ændringer i forudsætningen for en opgaveløsning i et flerårigt perspektiv, som ikke kan løses af Forsvarskommandoen selv, inddrages koncernen med henblik på at finde fælles løsninger på identificerede ubalancer mellem opgaver og resurser. På baggrund af 3 årlige prioriteringsoplæg træffer koncernledelsen beslutninger vedrørende omdisponering af resurser til de enkelte styrelser med en flerårig effekt. Prioriteringsoplægget er altså koncernens mulighed for at håndtere udfordringer til omdisponering over flere år modsat ledelsesinformation, som giver mulighed for omdisponering i det enkelte år.

5) Chefvurderinger

Forsvaret anvender værns- og kommandochefernes vurdering af balancen mellem resurser, opgaver og bemanning. Det skyldes, at cheferne forventes at have de bedste forudsætninger for løbende at kunne vurdere evnen til at løse de pålagte opgaver inden for de givne rammer. Chefvurderingerne hviler på et detaljeret kendskab til kapacitetens operative uddannelses-, trænings- og erfaringsniveau, som oftest er vanskeligt at kvantificere.

Kilde: Notat om Forsvarets styring af bemanning af 7. februar 2020, Forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriet har ikke dokumenteret ovenstående styring. Det er først i forbindelse med denne undersøgelse, at styringen, som den finder sted i praksis, er blevet beskrevet.

Forsvarsministeriet har hertil oplyst, at styringen er dokumenteret i FMN-direktiver, FMN-budgetinstrukser og daværende VFK-budgetvejledninger mv. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at ovenstående beskrivelse på nogle punkter ikke stemmer overens med de bagvedliggende retningslinjer. Dele af Direktiv for decentral organisationsstyring er udeladt, og punktet om chefvurderinger er ikke beskrevet i de bagvedliggende retningslinjer.

30. Når businesscasen alene anvendes ved forligets start til at vurdere behovet for bevilling, kan Rigsrevisionen konstatere, at koblingen mellem opgaver og bemanning ikke er en del af Forsvarsministeriets dokumenterede økonomiske styring. Den dokumenterede kobling mellem opgaver og bemanning indgår kun i businesscasen. Styring af personalekapaciteten er en væsentlig resurse, der normalt indgår i økonomistyringen i statslige institutioner. I de 2 værn, der indgår i denne undersøgelse, er der ca. 5.000 medarbejdere med en samlet bevilling til løn på ca. 2,5 mia. kr. om året.

31. Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvaret, jf. boks 2, er afhængigt af værn- og kommandochefernes vurdering af, om en opgave er løst, og Rigsrevisionen konstaterer videre, at Forsvaret mangler at inddrage en kvalitetsdimension i vurderingen heraf. Når et skib sejler, påbegyndes opgaven. Når skibet har sejlet som forudsat og kommer i havn, så er opgaven løst. Det er dog almindeligt forekommende, at skibene ikke er fuldt operative, når de sejler. I nogle tilfælde er skibenes operative evne 60 %. En lavere operativ evne kan bl.a. skyldes personalemangel i udvalgte faggrupper (en maskingeværskytte kan fx mangle), og personalemangel kan fx påvirke evnen til at søge efter mand over bord i helikopter om natten. Denne kvalitative del er ikke på alle områder tilstrækkeligt dataunderstøttet i vurderingen af, om opgaven er løst tilfredsstillende.

Isoleret set er dag-til-dag-prioriteringer nødvendige i alle organisationer for at løse opgaven, fx på grund af sygdom eller fordi, der tilkommer nye opgaver. Det er derfor forventeligt, at skibene nogle gange sejler uden at være fuldt bemandede. I et styrings- og planlægningsperspektiv bør der dog på et tidspunkt (fx årligt) være balance mellem opgaver og bemanning. Forsvarsministeriet har ikke i tilstrækkelig grad dokumenteret, hvor det balancepunkt er.

Rigsrevisionen vurderer, at den manglende dokumentation af balancen mellem opgaver og bemanning indebærer, at Forsvaret heller ikke kan dokumentere, hvilken relation der skal være mellem forskellige personalegrupper og indkøbt materiel for at sikre en så optimal udnyttelse af resurserne som muligt.

Forsvaret har oplyst, at der ikke er tvivl om, hvorvidt en opgave er løst, da Forsvaret skriftligt har dokumenteret kriterierne for, hvordan dette afgøres. Forsvaret er dog enig i, at den manglende dataunderstøttelse kan gøre det vanskeligt objektivt at vurdere, om en kommende opgave kan løses, hvis bemanningen ikke er på 100 %. Den manglende dataunderstøttelse indebærer desuden, at kvaliteten i Forsvarets opgaveløsning ikke er dokumenteret for alle opgavetyper.

Rigsrevisionen konstaterer i forlængelse heraf, at kvaliteten kan variere, uden at det indvirker på dokumentationen af, om opgaven er løst. Rigsrevisionen vurderer, at den manglende dokumentation af kvalitetsdimensionen kan være forklaringen på, at hovedparten af Forsvarets opgaver ifølge ledelsesinformationerne løses tilfredsstillende på trods af meget lave bemandingsgrader i udvalgte faggrupper. Rigsrevisionen vurderer endvidere, at den udokumenterede kobling mellem opgaver og bemanning også kan have haft afsmittende effekt på ledelsesinformation, økonomistyringsmøder, prioriteringsoplæg mv.

Forsvaret vurderer, at den løbende styring af sammenhængen mellem opgaver og ressourcer giver Forsvaret et godt grundlag for at foretage omdisponeringer. Forsvaret vurderer dog også, at disse omdisponeringer ikke på alle områder er tilstrækkeligt veldokumenterede til at dataunderstøtte, at der har været balance mellem opgaveløsning og bemanning. Forsvaret har oplyst, at Forsvaret fremover vil sikre, at der skabes et mere opdateret og veldokumenteret billede af balancen mellem opgaver og bemanning – både i driftsåret og i et flerårigt perspektiv.

Forsvaret har desuden oplyst, at det vil udvikle et værktøj, som skal øge muligheden for at vurdere konsekvenserne af, at en kapacitet (fx et skib) ikke er fuldt bemanded. Formålet er at synliggøre de prioriteringer, der vil kunne øge eller vedligeholde kapacitetens indsættelsesevne med færrest mulige ressourcer.

2.2. Bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet

32. Forsvarsministeriet har, som tidligere nævnt oplyst, at businesscases ikke anvendes i den økonomiske styring, og at stillingsnormeringsoversigterne ikke angiver, hvor mange medarbejdere der skal være for at løse opgaverne. Ved revisionens gennemførelse var det dog det eneste og dermed bedste grundlag, der findes til at vurdere balancen mellem bemanning og opgaver. Nedenstående gennemgang af bemandingsgrader og afvigelser herfra er derfor – i mangel af bedre – baseret på de oplysninger, der fremgår af businesscasene og de tilhørende stillingsnormeringsoversigter.

33. Vi har undersøgt bemandingsgraden i Søværnet og Flyvevåbnet. Bemandingsgraden er opgjort som den faktiske bemanning i procent af normeringen og er vist i tabel 2.

Tabel 2

Bemandsingsgrad for Søværnet og Flyvevåbnet i perioden 2015-2018 opgjort ud fra årsværk

	2015	2016	2017	2018
Søværnet	96 %	97 %	97 %	97 %
Flyvevåbnet	95 %	94 %	92 %	90 %

Note: Opgørelsesmetoden fremgår af metodebilaget.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at den faktiske bemanning har ligget under normeringen i både Søværnet og Flyvevåbnet, og at bemandingsgraden i Flyvevåbnet er faldet hen over perioden. I Søværnet steg bemandingsgraden med ét procentpoint fra 2015 til 2016 og har holdt sig på dette niveau siden. Når bemandingsgraden omsættes til personalemangel, så manglede Flyvevåbnet 270 medarbejdere i 2018, mens Søværnet manglede 65 medarbejdere.

Af en rapport fra Forsvarskommandoen fra 2011 (Analyse af Forsvarets struktur samt evnen til at bemane samme) fremgår det, at der dengang blev styret mod en bemandingsgrad på 100 %, og at en bemandingsgrad på 92 % kunne blive resultatet af en struktur i ubalance. Af rapporten fra 2011 fremgår følgende:

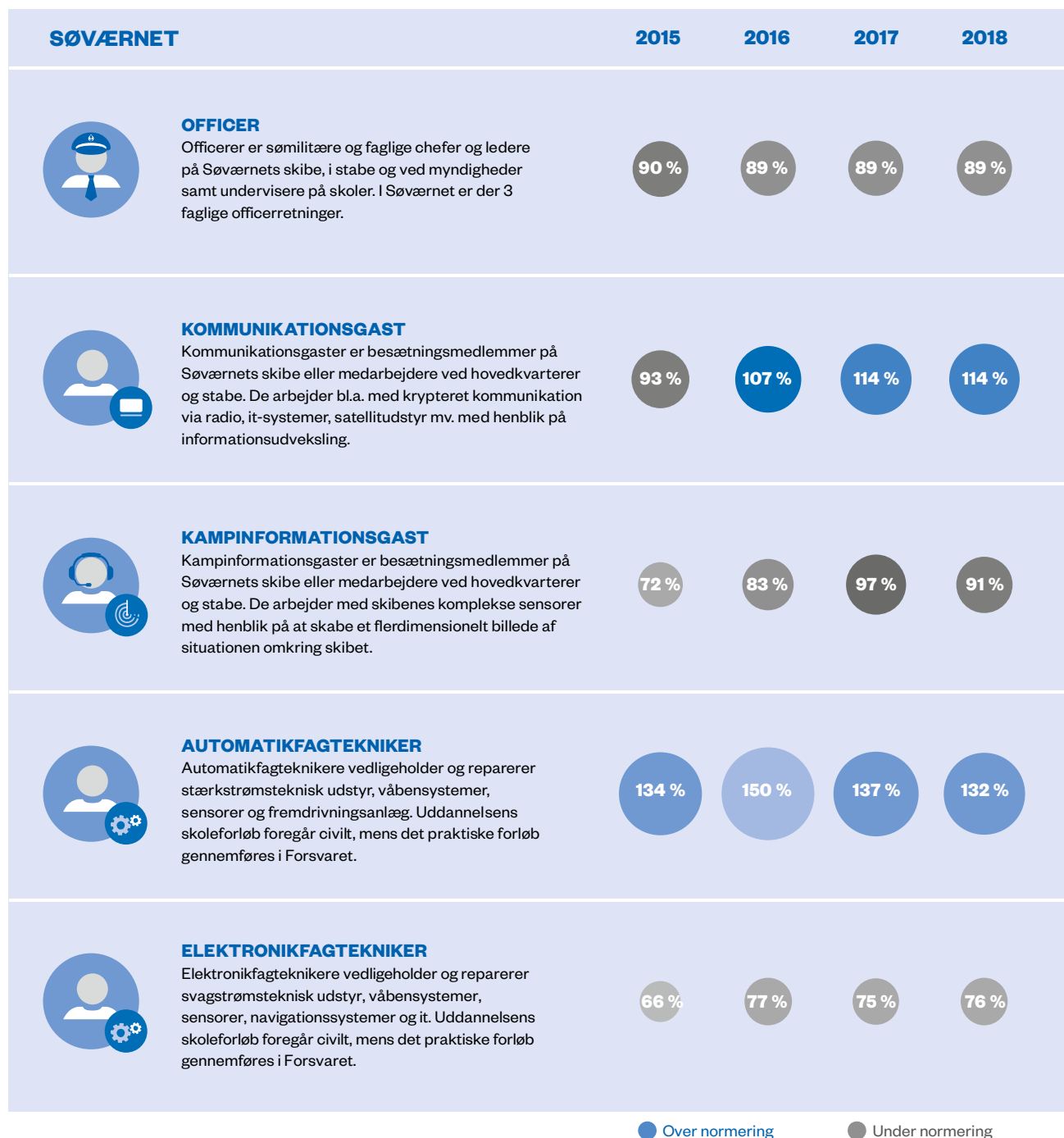
”Analysen foretager desuden en fremskrivning af den aktuelle bemanning over en 10-årig periode. Fremskrivningen bekræfter billedet af en struktur i ubalance, og der kan således forventes en generelt faldende militær bemanning over perioden til omkring 92 %. På enkelte funktionsniveauer er underbemanningen markant, hvilket særligt er kendetegnende for mellemledergruppen i Søværnet og Flyvevåbnet.”

34. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der ikke er balance mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet, når der tages udgangspunkt i den kobling mellem opgaver og bemanning, som fremgår af businesscases og de tilhørende stillingsnormeringsoversigter. Bemandingsgraden ligger under 100 %, uden at Forsvarsministeriet har oplyst, hvilken bemandingsgrad der styres efter, dvs. hvor mange medarbejdere der bør være i Søværnet og Flyvevåbnet. Forsvaret har oplyst, at der ikke findes et tilstrækkeligt opdateret grundlag, som kan dokumentere balancen mellem opgaver og bemanning. Forsvarsministeriet har desuden oplyst, at Forsvarskommandoens rapport fra 2011 er udarbejdet forud for undersøgelsesperioden for denne undersøgelse, som er fra 2015-2018, og at rapportens indhold er udarbejdet på et tidspunkt, hvor Forsvarsministeriet havde et andet styringskoncept. Dengang var det strukturstyring, der blev anvendt som økonomisk styringsgrundlag, og ikke lønsumsstyring, som benyttes nu. De 2 styringsmodeller er ikke direkte sammenlignelige, idet de rummer meget forskellige udfordringer i forhold til bl.a. styring og beslutningsprocesser. Forsvarsministeriet finder derfor, at Rigsrevisionens anvendelse af konklusionen i beretningen fra 2011 ikke er sammenlignelig med den videre analyse af undersøgelsesperioden. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at rapporten viser, at der i Forsvaret har været problemer med bemanningen og uddannelsen af officerer siden 2011. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at disse problemer fortsat består på trods af en ny forligsperiode og et ændret styringskoncept.

Bemanning i 10 udvalgte faggrupper

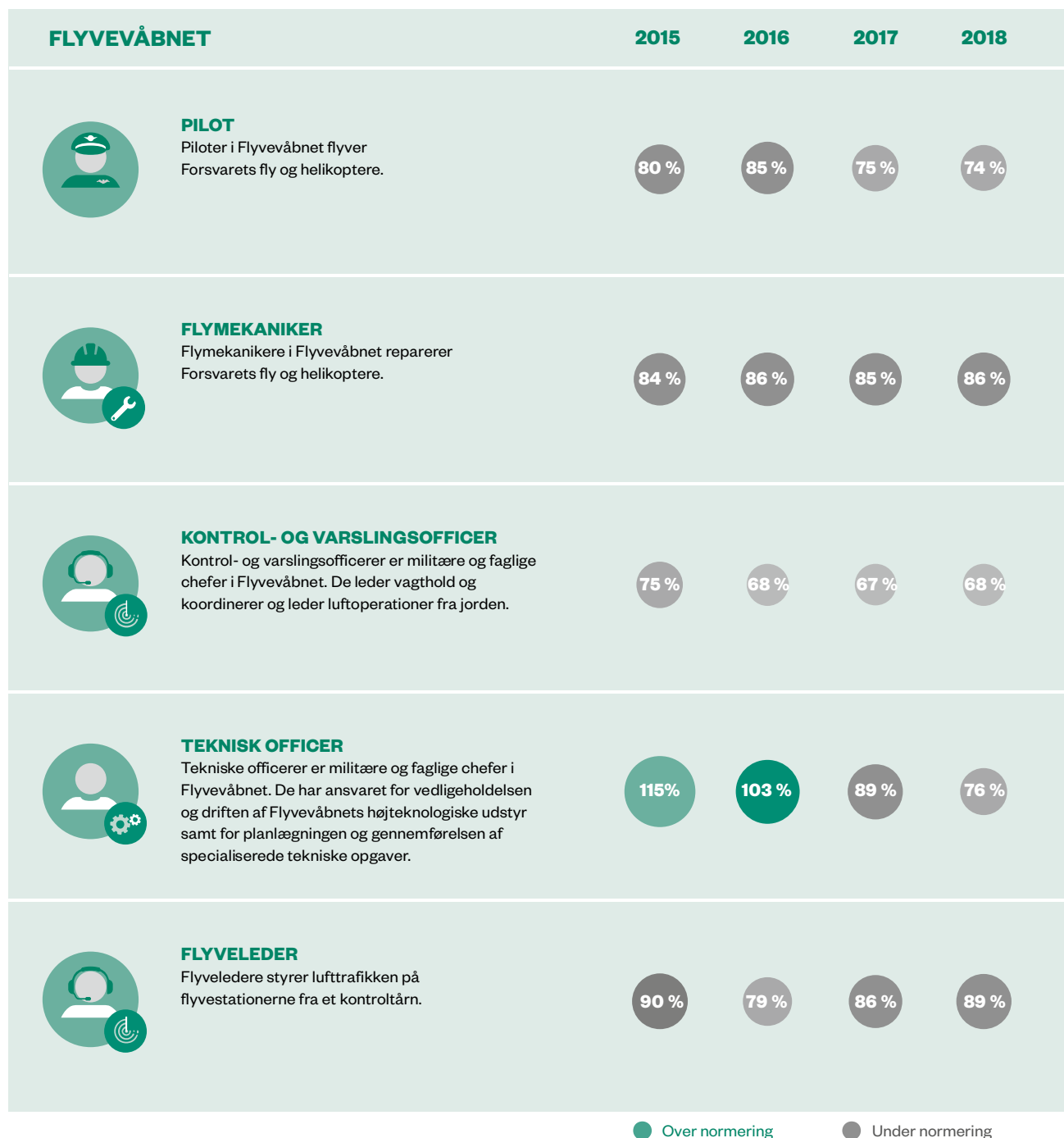
35. Rigsrevisionen har undersøgt, om bemandingsmanglerne er ligeligt fordelt blandt 10 udvalgte faggrupper i Søværnet og Flyvevåbnet. Store udsving for enkelte faggrupper kan have stor betydning for Forsvarets samlede operative evne. Figur 2 viser de udvalgte faggrupper og deres bemandingsgrader.

Figur 2
Udvalgte faggrupper i Søværnet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets stillingsnormeringsoversigter og udtræk af løndata.

Figur 2 – fortsat
Udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets stillingsnormeringsoversigter og udtræk af løndata.

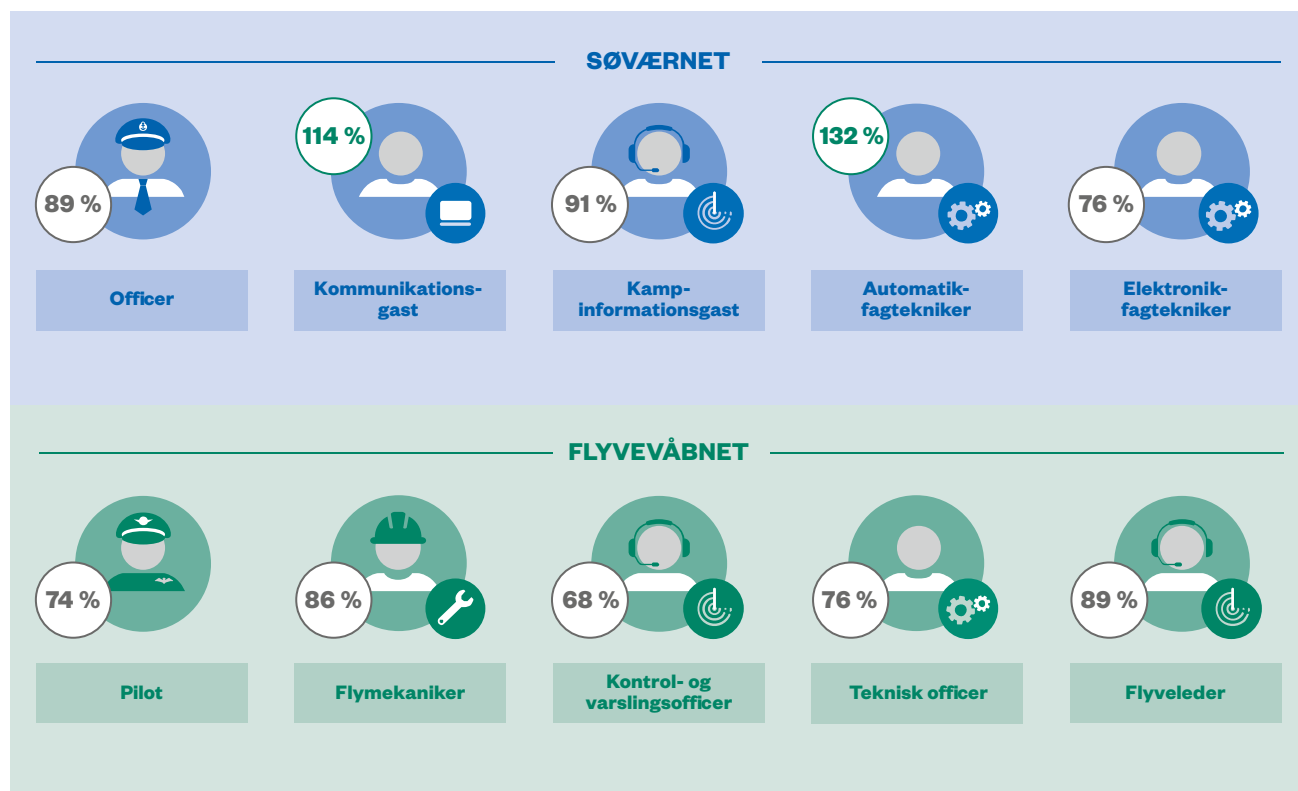
Det fremgår af figur 2, at bemandingsgraden i udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet har ligget mellem 67 % og 115 % af normeringen i perioden 2015-2018. I Søværnet har bemandingsgraden for faggrupperne været mellem 66 % og 150 % af normeringen. Grunden til, at automatikfagteknikerne ligger over normeringen (150 %), er ifølge Forsvarsministeriet, at medarbejderne i gruppen også kan være ansat i andre stillinger, fx som maskingaster eller våbenteknikere.

Forsvarsministeriet har desuden oplyst, at der for faggruppen piloter i Flyvevåbnet hvert år er opgaver, der løses af uddannede piloter, der er ansat i stabe både inden for og uden for Flyvevåbnet og således ikke organisatorisk og lønmæssigt er tilknyttet de operative enheder i Flyvevåbnet. Disse medarbejdere, der midlertidigt udlånes til opgaveløsning i Flyvevåbnets operative enheder, svarer til 6 % af normeringen (pilotstillingerne) hvert år. Forsvarsministeriet har foretaget opgørelsen af de udlånte medarbejdere på baggrund af et datatræk fra det administrative system DeMars. Disse 6 % indgår ikke i ovenstående bemandingsgrader for piloter i Flyvevåbnet. Forsvarsministeriet finder derfor, at der i alle årene skal opjusteres med 6 procentpoint.

36. Undersøgelsen viser, at værnene ikke har haft en bemanning svarende til normeringen i hovedparten af de udvalgte faggrupper, og at bemandingsmanglerne ikke er ligeligt fordelt blandt de 10 udvalgte faggrupper i Søværnet og Flyvevåbnet. Vi kan konstatere, at der har været underbemanning i 7 ud af 10 faggrupper i hele perioden. Forsvarsministeriet har oplyst, at personalemanglen i udvalgte faggrupper bl.a. er begrundet i generelle markedsvilkår, hvor tekniske uddannelser er efterspurgt. Dette billede gør sig dog ikke gældende for alle de udvalgte teknisk uddannede faggrupper, da bemanningen i 2 af disse faggrupper ligger over normeringen.

Status for bemanningssituationen for de 10 udvalgte faggrupper i 2018 er vist i figur 3.

Figur 3
Værnenes bemanning i 10 udvalgte faggrupper i 2018



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets stillingsnormeringsoversigter og udtræk af løndata.

Som det fremgår af figur 3, er der inden for visse faggrupper en mangel på medarbejdere, mens der på andre områder er flere medarbejdere end normeret.

I det sidste år af undersøgelsesperioden, 2018, manglede Flyvevåbnet fx 24 % tekniske officerer, og Søværnet manglede 24 % elektronikfagteknikere.

Chefmøder

Chefmøder er møder mellem Forsvarschefen og enten Søværnets og Flyvevåbnets øverste ledelse.

Problemer med bemanning rejst på chefmøder og i ledelsesinformation

37. Rigsrevisionen har undersøgt, om bemandingsproblemerne er blevet drøftet på chefmøder, og hvorvidt information herom er fremgået af Forsvarsministeriets eller værnenes ledelsesinformation.

38. Vi har gennemgået mødereferater fra de faste chefmøder mellem Forsvarschefen og chefen for Flyverstaben samt mellem Forsvarschefen og chefen for Marinestaben. Det fremgår af mødereferaterne, at chefen for Flyverstaben i 2016 og 2017 har informeret om problemer i forhold til bemanningen og opgaveløsningen, herunder balancen mellem indsættelse og opretholdelse af indsættelsesevnen i Flyvevåbnet. Det fremgår, at problemerne er flerårige, og deres konsekvenser beskrives ligeledes i mødereferaterne. På baggrund af referaterne kan vi fx konstatere, at chefen for Flyverstaben har påpeget problemer med at få økonomien til at række, og at den udfordrede økonomi har konsekvens for det træningsmæssige niveau, og at det på sigt har konsekvenser for opgaveløsningen.

39. Vi har ligeledes gennemgået ledelsesinformation for perioden 2015-2018 vedrørende Søværnet og Flyvevåbnet. Det fremgår, at der i perioden både i Søværnet og Flyvevåbnet er eksempler på problemer med bemandingsmangel, manglende uddannelse og træningsniveau, og at det har konsekvenser for værnenes operative evne. Fx var 2 skibes operative evne nedsat til 60 % og 80 % af det fulde opgavespektrum i 2016, hvilket i ledelsesinformationen fremhæves som kritisk.

Ledelsesinformation

Ledelsesinformation er rapportering om værnenes mål og målopfyldelse til et højere niveau i hierarkiet.

Flyvevåbnet har hvert år i perioden 2015-2018 i ledelsesinformationen til Forsvarsministeriet i varierende grad påpeget problemer med opgaveløsningen, herunder særligt med opretholdelsen af indsættelsesevnen. I ledelsesinformationen fra 2016 har der desuden været fokus på, at et stigende antal piloter skal genoprette deres operative status. Det konstateres yderligere, at der på grund af en underproduktion er mangel på officerer og flymekanikere. Flyvevåbnet vurderede, at problemerne krævede en økonomisk løsning, hvilket dog lå uden for Flyvevåbnets gældende ramme. Søværnet har i 2016 og 2017 ligeledes påpeget problemer med den operative evne på grund af for lavt uddannelses- og træningsniveau samt manglende besætninger. Ligeledes nævnes, at høj personaleomsætning vanskeliggør et tilfredsstillende uddannelsesniveau.

40. Rigsrevisionen konstaterer på baggrund af gennemgangen, at bemandingsproblemer er blevet drøftet på chefmøder og fremgik af ledelsesinformation i Søværnet og Flyvevåbnet.

Anvendelse af lån af medarbejdere samt over- og merarbejde mv.

41. Forsvarsministeriet har oplyst, at der er personalemæssige udfordringer for udvalgte personalegrupper, og at det for flere af faggrupperne er en generel samfundsmæssig udfordring at rekruttere. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Søværnet og Flyvevåbnet har håndteret bemandingsmanglerne.

Søværnet

42. I et notat til Forsvarsministeriet om Søværnskommandoens håndtering af bemandingsproblemer i Søværnet, juni 2019, har Søværnet oplyst, at mangel på nøglemedarbejdere på skibene håndteres ved øget brug af beordring og lån af medarbejdere fra andre steder i Søværnet. Hvis det pågældende skib ikke kan bemannes ved at låne fra en anden besætning på Søværnets skibe, kan der ske udlån fra fx stabe. Forsvarsministeriet har givet eksempler på konkrete udlån i officersgruppen og har oplyst, at der er etableret tilsvarende løsninger for øvrige faggrupper.

Søværnet har videre oplyst, at udlån i værnet betragtes som symptombehandling og ikke kan udgøre en løsning over længere tid, dels fordi der i forvejen afgives medarbejdere som støtte til de sejlede enheder, dels fordi udfordringen med manglende medarbejdere blot flyttes til andre myndighedsområder i Søværnet, der også i nogen grad har bemandingsmangel.

Sø-øvelsesdage

For hvert sejldøgn optjenes en erstatningsfrihed, som skal afvikles som afspadsring eller alternativt kan udbetales.

43. Når Søværnets medarbejdere sejler, optjener de såkaldte sø-øvelsesdage. Sø-øvelsesdage kan udbetales på samme måde som merarbejde eller afspadsreses. Rigsrevisionen har i en lønrevision fra 2017 bl.a. undersøgt fordelingen mellem udbetaling og afspadsring af sø-øvelsesdage. Forsvarsministeriet har til lønrevisionen oplyst, at der planlægges med en udbetalingsprocent på 70 %. Resultatet af lønrevisionen fremgår af boks 3.

Boks 3

Resultater af Rigsrevisionens lønrevision vedrørende Søværnet i 2017

Rigsrevisionen konstaterede, at der i perioden juli 2016 - juni 2017 er udbetalt 143.675 sø-øvelsesdage. Dette svarer til 79 % af det samlede antal optjente sø-øvelsesdage. I perioden er der i alt udbetalt 120 mio. kr. for sø-øvelsesdage til ca. 1.780 medarbejdere. I gennemsnit svarer det til godt 67.000 kr. pr. medarbejder.

Kilde: Rapport om lønrevision af Værnsfælles Forsvarskommando, Rigsrevisionen, november 2017.

44. Forsvarsministeriet oplyser, at der ud over anvendelsen af udlån har været gennemført initiativer i Søværnet i form af rekrutteringskampagner og oprettelse af praktikpladser. Rigsrevisionen har desuden i juni 2019 modtaget en redegørelse fra Forsvarsministeriet om, hvordan bemandingsmanglerne i Søværnet skal løses fremadrettet. Forsvarsministeriet oplyser i redegørelsen, at der på længere sigt arbejdes på at løse bemandingsproblemerne gennem fastholdelse og rekruttering. Det fremgår af redegørelsen, at fastholdelsen af medarbejdere forudsættes at ske lokalt, hvor medarbejderne skal opleve, at de er en del af en attraktiv organisation.

Derudover fremgår det af redegørelsen, at Søværnet på længere sigt skal øge antallet af besætninger for at sikre en større robusthed i bemanningen. Hertil kommer, at Forsvaret i 2019 besluttede at opstille yderligere 2 besætninger til skibene i Diana-klassen og inspektionsskibene samt generelt at øge bemanningen på fregatter og inspektionsskibe. I alt skal Søværnet ifølge planen forøges med 130 nye medarbejdere fra 2020 til 2023. Forøgelsen af besætninger skal suppleres med en øget rekrutteringsindsats. Da Forsvaret er selvuddannende, vil en øget rekrutteringsindsats indebære øget rekruttering til Forsvarets uddannelser. Da der bl.a. er mangel på personale med længerevarende uddannelser, vil en øget rekruttering til uddannelserne først få effekt på længere sigt. I den forbindelse har Søværnet etableret en mulighed for, at medarbejdere kan avancere internt.

Flyvevåbnet

45. Undersøgelsen viser, at Flyvevåbnet håndterer bemandingsmanglerne ved hjælp af kriterieforlængelser (udskydelse af pensionsalder) samt over- og merarbejde. Kriterieforlængelse anvendes hovedsageligt til flymekanikere. Over- og merarbejde anvendes til alle faggrupper i Flyvevåbnet. Forsvarsministeriet har oplyst, at følgende 2 situationer er eksempler, der har givet anledning til over- og merarbejde:

- Flyvevåbnets klargøring til og indsættelse i internationale missioner medfører et behov for merarbejde.
- Mangel på flymekanikere er forbundet med en stor andel merarbejde, der udbetales.

46. Rigsrevisionens lønrevision fra 2017 omfattede bl.a. merarbejde i Flyvevåbnet. Boks 4 viser resultaterne.

Boks 4

Resultater af Rigsrevisionens lønrevision vedrørende Flyvevåbnet i 2017

Rigsrevisionen konstaterede i 2017, at der i perioden 1. januar 2016 - 30. juni 2017 var udbetalt 47,9 mio. kr. i over- og merarbejde i Flyvevåbnet. Flyvevåbnet oplyste i den forbindelse, at den høje udbetaling af merarbejde i overvejende grad skyldtes bemandsituationen, der gav problemer med at få afviklet afspadsring. På tidspunktet for revisionens gennemførelse var 13 % af stillingerne ubesatte i 2 enheder.

Kilde: Rapport om lønrevision af Værnsfælles Forsvarskommando, Rigsrevisionen, november 2017.

47. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet har haft fokus på håndtering af bemandingsmangler med flymekanikere i Flyvevåbnet siden 2015. Der har været nedsat en taskforce, der refererede til Forsvarsministeriets departement. I december 2015 udarbejdede taskeforcen 19 forslag til forbedring af rekruttering, uddannelse og fastholdelse af flymekanikere, og boks 5 viser nogle af tiltagene herfra.

Boks 5**Udvalgte tiltag vedrørende forbedring af bemanningen for flymekanikere****Rekruttering**

- Rekruttering af flymekanikere fra det civile arbejdsmarked.
- Rekruttering af civile håndværkere, herunder fx klejnsmede, til dele af opgaveløsningen.

Uddannelse

- Flymekanikeruddannelsen skulle optage det maksimale antal elever for at afbøde bemandingsmanglerne samt tage højde for, at en del af flymekanikerne nærmer sig pensionsalderen.
- Opkvalificering af ufaglærte til flymekanikere.
- Videreuddannelse af uddannede flymekanikere.

Fastholdelse

- Brug af individuelle kontrakter og kriterieforlængelse, der er en forlængelse af ansættelsen for flymekanikere, som ellers har nået pensionsalderen.
- Afsættelse af ca. 13 mio. kr. årligt i decentrale lønmidler til flymekanikerne i Flyvevåbnet og på Forsvarets Hovedværksteder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

48. Derudover har Flyvevåbnet gennemført en række rekrutteringskampagner. Forsvarsministeriet har desuden oplyst, at Flyvevåbnet i 2019 har fået så mange ind på flyvelederuddannelsen, at den nærmer sig fuld bemanning. Derudover er der åbnet for uddannelse til officer via et såkaldt løjtnantsspor, der muliggør rekruttering direkte fra gymnasiet. Dette tiltag forventer Flyvevåbnet vil kunne bidrage til en bedre bemanning hos bl.a. kontrol- og varslingsofficerer og tekniske officerer.

Endelig vurderede Forsvarsministeriet i 2017, at den aldersdemografiske udvikling inden for pilotområdet, særligt kampflypiloter, var kommet til et kritisk punkt, hvor øget rekruttering og uddannelse var nødvendig for fortsat at kunne løse opgaverne. Ministeriet besluttede derfor at øge indtaget på pilotuddannelsen med 2 elever om året for at sikre, at der fortsat er piloter til betjening af Danmarks kampfly.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke kan dokumentere en tilfredsstillende styring af bemanningen. Ministeriet har udmeldt et direktiv for decentral organisationsstyring, hvor koblingen mellem opgaver og bemanning er klart beskrevet, og ifølge hvilket der fra niveau II og opefter skal være tilknyttet et opstillingsgrundlag, fx en businesscase, og hvor der i opstillingsgrundlaget bl.a. indgår en kapacitetsnormering (stillingsnormeringsoversigter). Stillingsnormeringsoversigterne opdateres regelmæssigt i begge værn i overensstemmelse med direktivet. Den dokumenterede kobling mellem opgaver og bemanning indgår kun i businesscasen.

Når vi tager udgangspunkt i businesscasen og de tilhørende stillingsnormeringsoversigter, kan Rigsrevisionen konstatere, at der både i Søværnet og Flyvevåbnet generelt og for udvalgte faggrupper i særdeleshed i perioden 2015-2018 har været uoverensstemmelse mellem de opgaver, der fremgår af businesscasen, og den tilhørende bemanning.

Undersøgelsen viser, at Søværnet og Flyvevåbnet i 2018 har haft en samlet bemandingsgrad på henholdsvis 97 % og 90 %. Bemandingsgraden i udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet har været på mellem 67 % og 90 % i perioden 2015-2018 med undtagelse af tekniske officerer, hvor bemandingsgraden lå over normeringen i 2015 og 2016. I Søværnet har bemandingsgraden været på mellem 66 % og 97 % for elektronikfagteknikere, officerer og kampinformationsgaster i perioden 2015-2018, mens bemandingsgraden har været højere end normeringen for automatikfagteknikere og kommunikationsgaster. I 2018 manglede Flyvevåbnet 24 % tekniske officerer, og Søværnet manglede 24 % elektronikfagteknikere.

Problemet er imidlertid, at nævnte direktiv kun i begrænset omfang finder anvendelse i styringen og dermed i praksis. Forsvarsministeriet har således i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at businesscasene og stillingsnormeringsoversigterne ikke anvendes i den økonomiske styring af Forsvaret. Businesscasene og stillingsnormeringsoversigterne (koblingen mellem opgaver og bemanning) er kun et planlægningsgrundlag, der anvendes til at sandsynliggøre, at bevillingen er tilstrækkelig i forligningsperioden.

Når det lægges til grund, at businesscasen ikke anvendes i den økonomiske styring, og at stillingsnormeringsoversigterne ikke angiver, hvor mange medarbejdere der skal være for at løse opgaverne, så kan det konstateres, at en del af grundlaget for Forsvarsministeriets styring i de 2 værn mangler.

Ifølge finansloven er der ca. 5.000 medarbejdere i Søværnet og Flyvevåbnet, og den samlede bevilling til løn er ca. 2,5 mia. kr. om året. Den manglende dokumentation af koblingen mellem opgaver og bemanning indebærer, at Forsvaret ikke kan dokumentere, hvilken relation der skal være mellem forskellige personalegrupper og materiel for at sikre en optimal udnyttelse af ressourcerne. Kvaliteten i Forsvarets opgaveløsning kan endvidere variere, uden at det vil have indflydelse på dokumentationen af, om opgaven er løst.

Rigsrevisionen bemærker, at undersøgelsen ikke viser, om der er for mange eller for få ansatte i værnene, men den viser, at der ikke er et dokumenteret styringsgrundlag i koncernen.

Undersøgelsen viser, at værnenes ledelsesinformation i perioden 2015-2018 indeholdt oplysninger om bemandingsmangler og konsekvenserne heraf, både i form af manglende uddannelse og træning samt konsekvenser for opgaveløsning i Søværnet og Flyvevåbnet. Forsvarsministeriet har således været bekendt med bemandingsproblemerne og konsekvenserne heraf.

Endelig viser undersøgelsen, at Flyvevåbnet har anvendt over- og merarbejde for at kompensere for mangel på medarbejdere, mens Søværnet har anvendt udlån af besætningsmedlemmer. Søværnet betragter udlån af medarbejdere som symptombehandling, der ikke kan udgøre en langsigtet løsning. Forsvarsministeriet har gennemført rekrutteringskampagner, oprettet praktikpladser og taget særlige initiativer i forhold til flymekanikere. Forsvarsministeriet besluttede desuden i 2017 at øge indtaget på pilotuddannelsen med 2 elever om året for at sikre, at der fortsat skulle være piloter til betjening af Danmarks kampfly. Herudover har Forsvarsministeriet i juni 2019 udarbejdet en plan for håndtering af generelle bemandingsproblemer i Søværnet.

3. Uddannelse og vedligeholdende træning i Søværnet og Flyvevåbnet



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarsministeriet ikke har sikret, at der uddannes og trænes et tilstrækkeligt antal medarbejdere til Søværnet og Flyvevåbnet.

Forsvaret uddanner egne officerer og opstiller mål for antallet af færdiguddannede officerer pr. år. I 2011 konkluderede Forsvarskommandoen i en rapport, at flere af uddannelserne var underdimensionerede, og at antallet af færdiguddannede officerer var utilstrækkeligt til at opfylde værnenes behov.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Forsvarets styring af uddannelser fortsat er utilstrækkelig, da der fortsat ikke er uddannet et tilstrækkeligt antal officerer til Søværnet og Flyvevåbnet i forhold til Forsvarets egne mål. I perioden 2015-2018 var målet at uddanne i alt 266 officerer. Målet blev ikke nået, da der i perioden kun blev uddannet 150 officerer, bl.a. fordi frafaldet på uddannelserne var større end forventet og optaget mindre end forventet. I 2015 manglede der i Søværnet og Flyvevåbnet 81 officerer i forhold til normeringen, mens tallet i 2018 var steget til 134 officerer.

Undersøgelsen viser, at udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet ikke har gennemført den obligatoriske vedligeholdende træning i tilstrækkeligt omfang. Fx var det kun 20 % af flymekanikerne i en stikprøve, der havde gennemført alle dele af den obligatoriske træning som forudsat. Ingen kontrol- og varslingsofficerer havde gennemført alle dele af den obligatoriske træning.



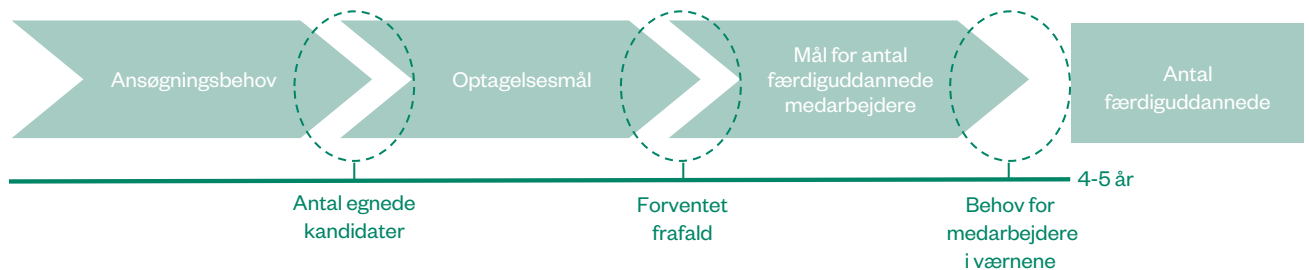
49. Dette kapitel handler om, hvorvidt Forsvarsministeriet har sikret, at der uddannes et tilstrækkeligt antal medarbejdere til opgaveløsningen, og om Forsvarsministeriet har sikret, at medarbejderne opnår og opretholder de rette kompetencer. Vi lægger til grund, at medarbejderne har gennemført vedligeholdende træning med hensyn til antal øvelser og/eller kurser i overensstemmelse med Forsvarets mål for obligatorisk vedligeholdende træning og uddannelse.

3.1. Styring af uddannelse

50. Af forsvarsloven fremgår det, at forsvarsministeren fastlægger krav til Forsvarets uddannelser. I et cirkulære om personeluddannelser i Forsvaret fra 2013 er denne kompetence delegeret til Forsvarskommandoen. Omkostninger til uddannelse og vedligeholdende træning afholdes ligeledes af Forsvarskommandoen.

Forsvarets uddannelser har til formål at uddanne militære medarbejdere. I Forsvaret er der 4 uddannelsesniveauer: konstabel, sergent, officer og chef. Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarets styring af uddannelserne på de 4 niveauer tilnærmelsesvist følger samme praksis. Figur 4 viser Forsvarets praksis for styring af uddannelser.

Figur 4
Forsvarets styring af uddannelser



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 4, at Forsvarets styring af uddannelser sker gennem fastsættelse af mål for antallet af færdiguddannede, optagelsesmål og ansøgningsbehov.

Ansøgningsbehovet er målet for, hvor mange der skal ansøge om en uddannelsesplads, for at der kan optages tilstrækkeligt med kvalificerede ansøgere på uddannelsen. Optagelsesmålet er målet for, hvor mange der skal optages, når der tages højde for, at der erfaringsmæssigt er nogle, der falder fra undervejs i uddannelsesforløbet. Mål for antallet af færdiguddannede medarbejdere er målet for, hvor mange der et givent år skal bestå uddannelsens afsluttende eksamen.

I det følgende gennemgås først, om Forsvaret uddanner et tilstrækkeligt antal officerer.

Antallet af færdiguddannede officerer

51. Vi har undersøgt, om Forsvarets mål for antallet af færdiguddannede officerer i tilstrækkelig grad bidrager til at opnå den normerede bemanning.

52. Forsvarsministeriet har oplyst, at målet for antallet af færdiguddannede officerer fastsættes på baggrund af aktuelle vakancer, antagelser om afgang af officerer, forventet oprettelse og nedlæggelse af stillinger samt forventet tilgang af officerer, fx på grund af udnævnelser eller returnering fra tjenestefri.

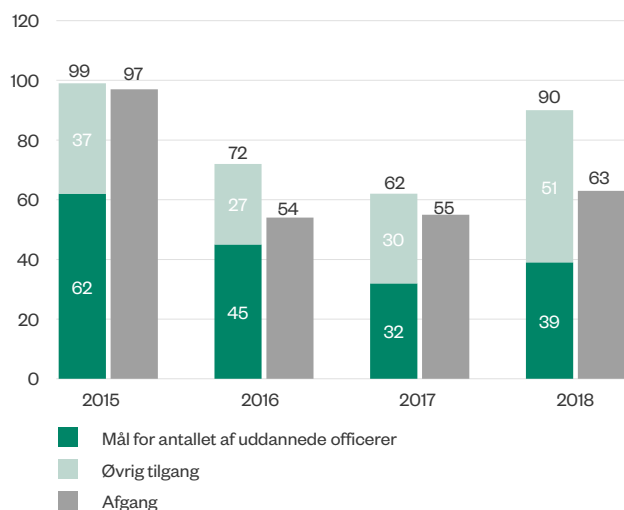
Forsvarsministeriet har således oplyst, hvilke elementer der indgår i beregningen af, hvor mange færdiguddannede officerer der er behov for. Ministeriet har dog ikke redegjort for selve beregningen eller vægtningen af de forskellige elementer, som indgår i beregningen.

Figur 5 viser forskellen mellem tilgang (mål for antal færdiguddannede officerer og tilgang, der ikke kommer direkte fra uddannelsen) og afgang.

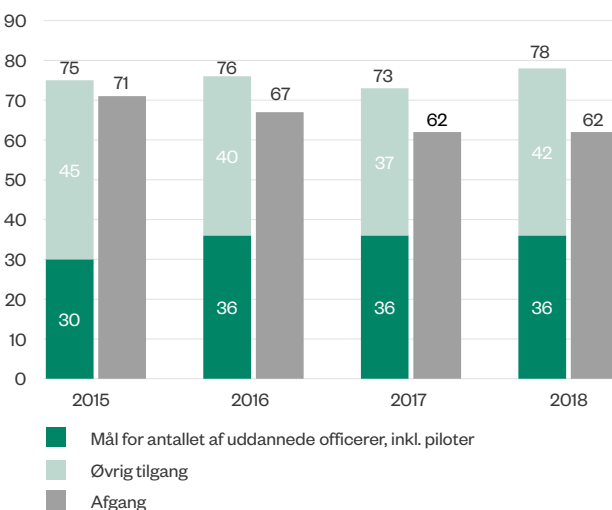
Figur 5

Mål for antallet af færdiguddannede officerer, den øvrige tilgang af officerer og afgang i Søværnet og Forsvaret i perioden 2015-2018

Figur 5A. Søværnet



Figur 5B. Flyvevåbnet



Note: Målet for antallet af færdiguddannede officerer, tilgangen og afgang fra værnene er opgjort som antal personer. Tilgang, der ikke kommer direkte fra officersskolen, består bl.a. af officerer, der har haft ansættelse et andet sted i Forsvarsministeriet i en periode, og officerer, der vender tilbage til ansættelse i Forsvaret efter fx en tjenestefri periode uden løn. Forsvarsministeriet har oplyst, at der i 2015 afgår 15 officerer fra Søværnet, da deres stillinger flyttes til Specialoperationskommandoen og derfor ikke skal genbemandes. Den reelle afgang er ifølge ministeriet således 82 officerer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 5, at målet for, hvor mange officerer der skal uddannes, har været tilstrækkeligt højt til at fastholde bemandingsgraden. Målet for antallet af færdiguddannede officerer og den tilgang, der ikke kommer direkte fra officersuddannelserne, har således været højere end afgangene i både Søværnet og Flyvevåbnet i hele perioden.

53. Vi har undersøgt, om Forsvaret fik uddannet det antal officerer, der var planlagt i perioden 2015-2018. Det skal bemærkes, at vi behandler målopfyldelsen for piloter som en selvstændig gruppe i denne del af undersøgelsen.

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvaret ikke opfylder målet for antallet af færdiguddannede officerer. Forsvaret planlagde at uddanne i alt 266 officerer i Søværnet og Flyvevåbnet i perioden 2015-2018, men uddannede kun 150 officerer. Forsvaret planlagde at uddanne i alt 46 piloter i perioden 2015-2018, men uddannede kun 36 piloter.

Tabel 3 viser målopfyldelsen for uddannelse af officerer i Søværnet og Flyvevåbnet pr. år. Målopfyldelsen er opgjort som forholdet mellem antallet af færdiguddannede officerer og målet for, hvor mange der skulle uddannes.

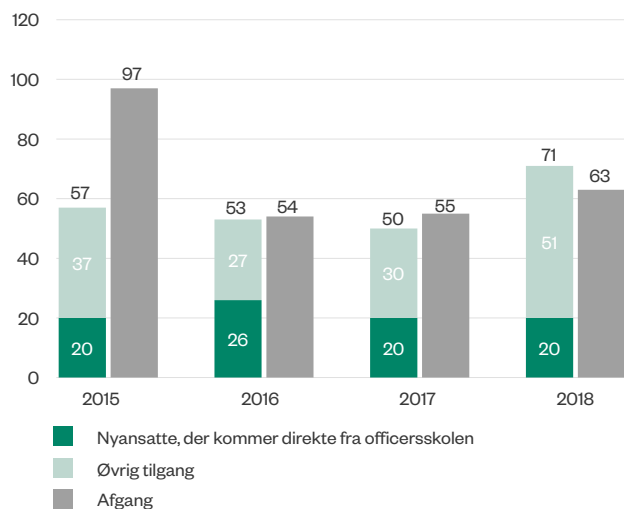
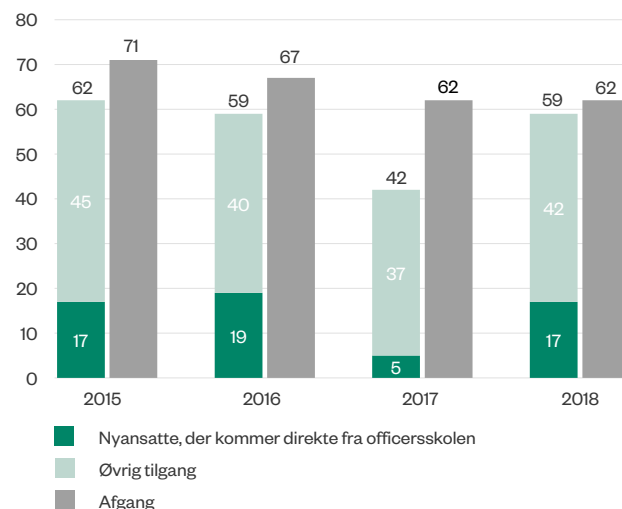
Tabel 3
Målopfyldelse for antallet af færdiguddannede officerer i perioden 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Søværnet	42 %	60 %	72 %	57 %
Flyvevåbnet, ekskl. Piloter	85 %	67 %	17 %	71 %
Flyvevåbnet, piloter	110 %	50 %	92 %	67 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at der i Søværnet og Flyvevåbnet (ekskl. piloter) blev uddannet mellem 17 % og 85 % af det antal officerer, der var planlagt med pr. år. For piloterne blev der uddannet mellem 50 % og 110 % af det antal, der var planlagt med.

54. Vi har på baggrund af ovenstående undersøgt, om der uddannes et tilstrækkeligt antal officerer i værnene i forhold til afgangene af officerer. Det har vi gjort ved at undersøge forholdet mellem antallet af nyansatte, der kommer direkte fra officersskolen, den tilgang af officerer, der ikke kommer direkte fra en uddannelse, og den faktiske afgang fra værnene. Figur 6 viser resultatet.

Figur 6**Antal nyansatte, der kommer direkte fra officersskolen, den øvrige tilgang af officerer og afgang i Søværnet og Flyvevåbnet i perioden 2015-2018****Figur 6A. Søværnet****Figur 6B. Flyvevåbnet**

Note: Antallet af nyansatte, der kommer direkte fra officersskolen, tilgangen og afgang fra værnene, er opgjort som antal personer. Da nogle medarbejdere ikke ansættes direkte efter endt uddannelse, er der en mindre difference mellem antallet af nyuddannede og antallet af nyansatte, der kommer direkte fra officersskolen. Forsvarsministeriet har oplyst, at der i 2015 afgår 15 officerer fra Søværnet, da deres stillinger flyttes til Specialoperationskommandoen og derfor ikke skal genbemandes. Den reelle afgang er ifølge ministeriet således 82 officerer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 6, at antallet af nyansatte, der kommer direkte fra officersskolen, sammen med den tilgang, der ikke kommer direkte fra officersuddannelserne, har været lavere end afgang i både Søværnet og Flyvevåbnet i 2015, 2016 og 2017.

I 2015 manglede der i Søværnet og Flyvevåbnet i alt 81 officerer i forhold til normeringen, mens tallet i 2018 var steget til 134 officerer.

Rigsrevisionen konstaterer således, at antallet af nyansatte, der kommer direkte fra officersskolen, ikke i tilstrækkelig grad bidrager til hverken at fastholde bemandingsgraden eller sikre det antal officerer, der er forudsat i stillingsnormeringsoversigten.

55. Forsvaret har oplyst, at Forsvaret er opmærksom på, at grundlaget for at vurdere behovet for optag på officersskolerne i perioden 2015-2018 har været begrænset, og at fastlæggelsen af behovet for officerer har været fejlbehæftet. Med et bedre datagrundlag samt implementeringen af et nyt HR-personelplanlægningsværktøj er det forventningen, at målet for antal færdiguddannede officerer vil blive forbedret.

56. Da antallet af færdiguddannende officerer ikke svarer til det forventede, har vi undersøgt nogle af de forhold, der eventuelt kan forklare det utilstrækkelige antal færdiguddannede officerer, dvs. at vi har undersøgt ansøgningsbehov, optagelsesmål og forventet frafald.

Ansøgningsbehov

57. Vi har undersøgt, om Forsvaret fik et tilstrækkeligt antal ansøgere til officersuddannelserne (ansøgningsbehov). Antallet af ansøgere skal være højere end det antal, der optages på uddannelserne, da ikke alle ansøgere er kvalificerede til at påbegyn- de uddannelsen.

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvaret i den samlede periode modtog et tilstrække- ligt antal ansøgninger til uddannelserne, men at der var stor spredning årene imellem. Forsvaret planlagde at skulle modtage i alt 1.404 ansøgninger til officersuddannelser- ne, ekskl. piloter, i Søværnet og Flyvevåbnet i perioden 2010-2018. Forsvaret modtog 1.725 ansøgninger. Flyvevåbnet havde et mål om at modtage 1.200 ansøgninger til pi- lotuddannelsen i perioden 2016-2018, men modtog 1.339 ansøgninger.

Tabel 4 viser, i hvilket omfang Forsvaret fik tilstrækkeligt med ansøgninger til uddan- nelserne i perioden 2010-2018.

Tabel 4

Målopfyldelse for, om der modtages et tilstrækkeligt antal ansøgninger i perioden 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Søværnet	- ¹⁾	249 %	44 %	- ²⁾	- ²⁾	110 %	86 %	79 %	84 %
Flyvevåbnet, ekskl. Piloter	- ¹⁾	35 %	26 %	- ²⁾	- ²⁾	183 %	140 %	140 %	152 %
Flyvevåbnet, piloter	100 % ³⁾	- ²⁾	- ²⁾	- ²⁾	100 % ³⁾	100 % ³⁾	113 %	104 %	118 %

¹⁾ Rigsrevisionen har ikke modtaget materiale.

²⁾ Forsvaret omlagde sine uddannelser i 2015, hvormed officersuddannelserne blev forkortet. For at elever på den nye ordning ikke skulle tilgå værne- ne samtidig med elever fra den gamle ordning, valgte Forsvaret, at ingen elever skulle optages i 2013 og 2014. Ligeledes var pilotuddannelsen lukket fra 2011 til 2013.

³⁾ Forsvarsministeriet oplyser, at målopfyldelsen for piloter har været på min. 100 % i 2010, 2014 og 2015.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 4, at Søværnet og Flyvevåbnet på de øvrige officersretninger end pilot modtog mellem 26 % og 249 % af det antal ansøgninger, der var opstillet som mål. Til pilotuddannelsen modtog Flyvevåbnet mellem 100 % og 118 % af det ønskede antal ansøgninger.

58. Rigsrevisionen konstaterer, at der i de fleste år er tilstrækkeligt mange ansøgnin- ger til Flyvevåbnet, mens Søværnet kun får tilstrækkeligt med ansøgninger i 2 ud af 6 år set i forhold til værnenes egne mål herfor. Forsvarsministeriet har oplyst, at det kan skyldes, at der er stor efterspørgsel fra det civile arbejdsmarked efter tekniske medarbejdere, herunder teknisk uddannede officerer.

Optagelsesmål

59. Vi har undersøgt optagelsesmålet, dvs. om der optages tilstrækkeligt med elever på uddannelserne.

Antallet af optagne elever skal være højere end det antal, der forventes at blive færdige, da der erfaringsmæssigt falder elever fra på uddannelserne. Undersøgelsen viser, at der ikke optages tilstrækkeligt med officerselever på uddannelserne med undtagelse af 2011, hvor der blev optaget det antal elever, der var forventet i Søværnet. Forsvaret planlagde at optage i alt 520 elever i perioden 2010-2018, men optog 404 elever. Flyvevåbnet planlagde at optage 120 elever til pilotuddannelsen i perioden 2014-2018, men optog 87 elever.

Målopfyldelsen for, om der optages et tilstrækkeligt antal elever på uddannelserne i perioden 2010-2018, fremgår af tabel 5.

Tabel 5

Målopfyldelsen for optagelsen af elever på uddannelserne i perioden 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Søværnet	-	100 %	58 %	-	-	88 %	58 %	68 %	70 %
Flyvevåbnet, ekskl. piloter	49 %	47 %	70 %	-	-	63 %	58 %	67 %	88 %
Flyvevåbnet, piloter	-	-	-	-	46 %	42 %	88 %	96 %	92 %

Note: Forsvaret omlagde sine uddannelser i 2015, hvormed officersuddannelserne blev forkortet. For at elever på den nye ordning ikke skulle tilgå værnene samtidig med elever fra den gamle ordning, valgte Forsvaret, at ingen elever skulle optages i 2013 og 2014.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 5, at der optages mellem 47 % og 100 % af de elever, der var planlagt med i Søværnet og Flyvevåbnet (ekskl. piloter). På pilotuddannelsen blev der optaget mellem 42 % og 96 % af det antal, der var planlagt med. Når ikke der blev optaget det forventede antal personer på uddannelserne, skyldes det, at der ikke var et tilstrækkeligt antal egnede ansøgere, på trods af at der var det forventede antal ansøgere til uddannelserne.

Rigsrevisionen konstaterer, at der optages færre elever på uddannelserne end planlagt, og at dette kan være medvirkende til, at der er uddannet færre officerer årligt end forudsat.

Forventet frafald

60. Vi har undersøgt, om Forsvarets forventninger til frafald har svaret til det faktiske frafald på uddannelserne. Tabel 6 viser det forventede frafald og faktiske frafald i perioden.

Tabel 6**Forventet frafald og faktisk frafald på uddannelserne opgjort i antal officerer i perioden 2015-2018**

	2015	2016	2017	2018
Søværnet				
Forventet frafald	6	5	3	3
Faktisk frafald	35	17	10	7
Flyvevåbnet, ekskl. piloter				
Forventet frafald	0	3	3	5
Faktisk frafald	1	10	22	8
Flyvevåbnet, piloter				
Forventet frafald	12	12	12	18
Faktisk frafald	18	15	19	21

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 6, at det faktiske frafald hvert år har været højere end det forventede frafald på alle officersuddannelserne. For Søværnet har der gennem perioden 2015-2018 været planlagt med et frafald på mellem 3 og 6 elever, mens det faktiske antal elever, som er faldet fra under uddannelsen, har været mellem 7 og 35. For Flyvevåbnet har forventningen til frafaldet ligget på mellem 0 og 5 elever, men reelt er mellem 1 og 22 elever faldet fra om året. For Flyvevåbnets pilotuddannelser har Forsvaret fastsat et forventet frafald på 12 til 18 pilotelever i perioden 2015-2018, mens der har været et faktisk frafald på mellem 15 og 21 pilotelever.

Forsvarsministeriet har oplyst, at det store frafald kan hænge sammen med introduktionen af den nye officersuddannelse og overgang fra tjenestemandsansættelse til overenskomstansættelse.

Ø1. Rigsrevisionen konstaterer, at et større frafald end forventet har været medvirkende til, at der er uddannet færre officerer årligt end forudsat.

3.2. Medarbejdernes gennemførelse af vedligeholdende træning

Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har sikret, at medarbejderne i udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet vedligeholder deres kompetencer som forudsat.

Kampflypiloter

62. Kampflypiloter skal gennemføre 32 obligatoriske kurser og træningsaktiviteter for at være klar til indsættelse. Træningsaktiviteterne vedrører personlige og boglige kvalifikationer, udsendelsesparathed, flyvetræningsprogrammer mv. Rigsrevisionen konstaterer, at 12 % af piloterne har gennemført alle træningsaktiviteter som forudsat. I gennemsnit gennemfører piloterne godt 90 % af træningsaktiviteterne, mens spændet går fra 55 % til 100 %.

Rigsrevisionen konstaterer, at piloterne ikke gennemfører hele den obligatoriske træning som forudsat.

Flyveledere

63. For flyveledere gælder bestemte EU-krav til gennemførelsen af vedligeholdende træning og uddannelse. Det er et krav i EU-forordning 2015/340, at flyveledere hvert andet år skal gennemgå kurset Team Resource Management på 1-2 dages varighed. Derudover stiller Forsvarsministeriet krav til, at flyveledere én gang årligt gennemfører ca. én uges simulatortræning.

Forsvarsministeriet har fremsendt opgørelser over flyveledernes gennemførelse af de 2 typer vedligeholdende træning og uddannelse. Det fremgår af opgørelserne, at 91 % af alle flyveledere har gennemført det EU-påkrævede kursus Team Resource Management, samt at 74 % af flyvelederne har gennemført simulatortræning. Forsvarsministeriet har videre oplyst, at færre flyveledere har gennemført simulatortræning, da disse flyveledere gør tjeneste ved Air Control Wing, hvor deres nuværende stillinger ikke kræver løbende vedligeholdelse i dette. Forsvarsministeriet konstaterer, at de medarbejdere, der har behov for simulatortræning, har gennemført denne.

Rigsrevisionen konstaterer, at flyvelederne gennemfører obligatorisk træning og kurser som forudsat.

Kontrol- og varslingsofficerer

64. Forsvarsministeriet har i en bestemmelse fastsat krav til obligatoriske vedligeholdende træningsaktiviteter og uddannelse for kontrol- og varslingsofficerer. Der er fastsat minimumskrav til vedligeholdende træning svarende til ca. 30 dage årligt. Heraf håndteres 24 dage som en del af den daglige opgaveløsning inden for normal tjeneste.

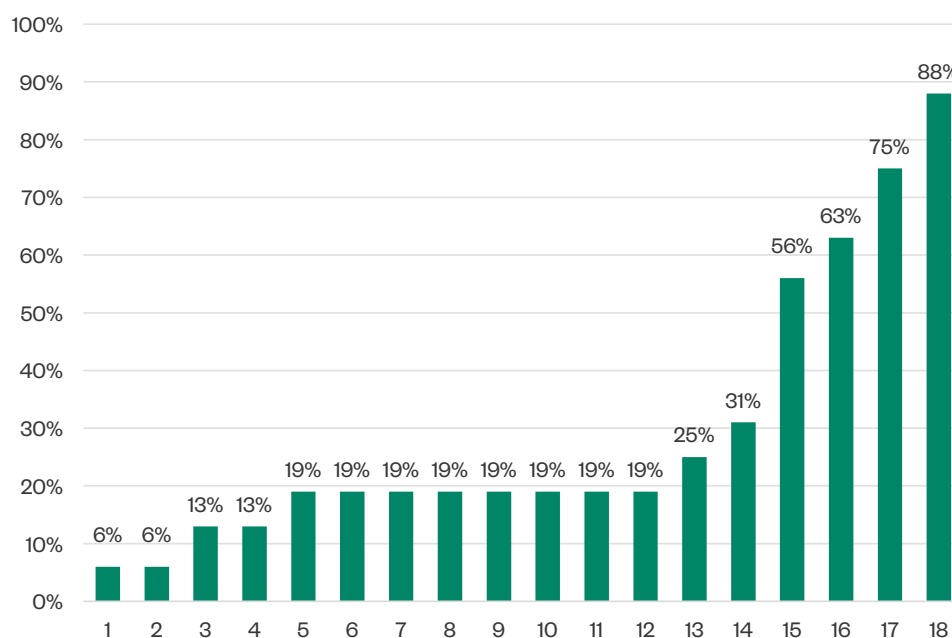
Det fremgår af en opgørelse fra Forsvarsministeriet, at hver officer skal gennemføre 16 obligatoriske træningsaktiviteter som led i den vedligeholdende træning. Figur 7 viser andelen af den planlagte vedligeholdende træning, som kontrol- og varslingsofficererne mangler at gennemføre.

Air Control Wing

Myndighed under Flyvevåbnet, der overvåger, kontrollerer og indsætter fly til afvisning af krænkelser i dansk luftrum. Derudover bidrager myndigheden til gennemførelse af luftoperationer i både nationalt og internationalt regi.

Figur 7

Andel af vedligeholdende træning, som hver enkelt af de 18 kontrol- og varslingsofficerer mangler (statusbillede medio 2019)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 7, at 6 ud af 18 kontrol- og varslingsofficerer mangler at gennemføre mellem 25 % og 88 % af deres obligatoriske vedligeholdende træning. De resterende 12 kontrol- og varslingsofficerer mangler at gennemføre 19 % eller derunder af deres træning. Forsvarsministeriet oplyser, at ovenstående betyder, at ikke alle kontrol- og varslingsofficerer kan udføre alle typer af operative opgaver, men at den organisatoriske evne til at kunne løse den pålagte opgave ikke nødvendigvis påvirkes.

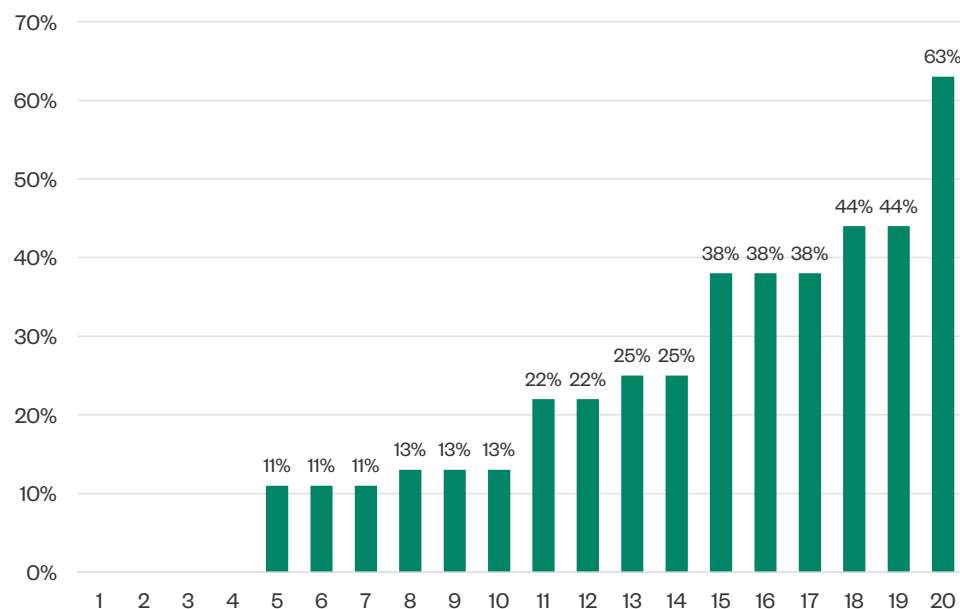
Rigsrevisionen konstaterer, at kontrol- og varslingsofficerer ikke gennemfører den obligatoriske vedligeholdende træning, som de skal i henhold til bestemmelsen.

Flymekanikere

65. Kravene til vedligeholdende træning varierer forskellige typer flymekanikerstillinger imellem. Forsvarsministeriet har i en bestemmelse fastsat krav om, at alle ansatte på Forsvarets værksteder til enhver tid skal have opdaterede og relevante kompetencer i forhold til deres opgaver. Manglende uddannelse medfører dermed begrænsninger for opgaveløsningen, fx ved manglende certificering til en opgave. Det fremgår bl.a., at der skal fastsættes et uddannelsesprogram, som de ansatte på værkstederne skal gennemføre. Forsvarsministeriet har oplyst, at der for en typisk flymekanikerstilling i Fighter Wing er krav om, at flymekanikerne skal gennemgå flere forskellige typer vedligeholdende uddannelse. Nogle af kurserne skal kun tages én gang, mens andre skal fornyes hvert andet år.

Forsvarsministeriet har fremsendt en stikprøve, der omfatter 20 flymekanikere, som gør tjeneste i Fighter Wing og arbejder med F-16-fly. Stikprøven er udvalgt tilfældigt blandt Flyvevåbnets ca. 537 flymekanikere. For hver mekaniker er der fremsendt individuelle krav til obligatorisk vedligeholdende uddannelse, træning og kvalifikationer samt gennemførelse og opnåelse heraf. Hver flymekaniker skal gennemføre mellem 6 og 9 obligatoriske kurser. Figur 8 viser andelen af den planlagte, obligatoriske vedligeholdende træning, som de 20 flymekanikere mangler at gennemføre.

Figur 8
Andel af vedligeholdende træning, som hver enkelt af de 20 flymekanikere mangler (statusbillede medio 2019)



Kilde: Rigsrevisionens gennemgang af den tilsendte stikprøve.

Det fremgår af figur 8, at 16 ud af 20 flymekanikere mangler mellem 11 % og 63 % af de forudsatte obligatoriske kurser. Heraf mangler 8 ud af de 20 flymekanikere mellem 25 % og 63 % af de forudsatte obligatoriske kurser.

Forsvarsministeriet oplyser, at ovenstående betyder, at ikke alle flymekanikere kan udføre alle typer af opgaver, og at planlægningen af opgaveløsningen udfordres, men Forsvarsministeriet vurderer samtidig, at uddannelsesniveaue er tilstrækkeligt til at kunne understøtte opgaveløsningen.

Rigsrevisionen konstaterer, at 80 % af flymekanikerne ikke gennemfører de obligatoriske kurser, som de skal i henhold til bestemmelsen.

Teknikofficerer

66. Forsvarsministeriet har oplyst, at der ikke er fastsat krav til vedligeholdende træning for teknikofficerer i Flyvevåbnet.

Resultater

Såfremt vi tager udgangspunkt i stillingsnormeringsoversigterne, kan Rigsrevisionen konstatere, at Forsvaret ikke har uddannet et tilstrækkeligt antal officerer.

Tilbage i 2011 konkluderede Forsvarskommandoen i en intern rapport, at flere af uddannelserne også dengang var underdimensionerede, og at antallet af færdiguddannede officerer var utilstrækkeligt til at opfylde værnenes behov.

I perioden 2015-2018 forlod 531 officerer de 2 værn, mens målet var at uddanne 266 nye officerer. Målet blev ikke nået, da der i perioden kun blev uddannet 150 officerer, bl.a. fordi frafaldet på uddannelserne var større end forventet og optagelsen lavere end forventet. I 2015 manglede der i Søværnet og i Flyvevåbnet 81 officerer i forhold til normeringen, mens tallet i 2018 var steget til 134 officerer. Undersøgelsen viser således, at antallet af nyansatte, der kommer direkte fra officersskolen, ikke i tilstrækkelig grad bidrager til hverken at fastholde bemandingsgraden eller til at sikre en bemanding svarende til stillingsnormeringsoversigterne.

Derudover har undersøgelsen vist, at udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet ikke har gennemført obligatorisk vedligeholdende træning og uddannelse i tilstrækkeligt omfang i forhold til Forsvarsministeriets egne mål, således som de kommer til udtryk i bestemmelserne. Undersøgelsen viser, at:

- flyvelederne gennemfører den obligatoriske træning som forudsat
- kampflypiloterne ikke gennemfører hele den obligatoriske træning som forudsat
- 80 % af flymekanikerne ikke gennemfører den obligatoriske træning som forudsat
- kontrol- og varslingsofficerer ikke gennemfører den obligatoriske træning som forudsat.

Rigsrevisionen, den 27. maj 2020

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er en tilfredsstillende balance mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Forsvarsministeriet sikret en tilfredsstillende styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet?
- Har Forsvarsministeriet sikret, at der uddannes og trænes et tilstrækkeligt antal medarbejdere til Søværnet og Flyvevåbnet?

I undersøgelsen indgår Forsvarsministeriet, herunder Forsvaret med Forsvarskommandoen, Søværnet og Flyvevåbnet samt Forsvarsakademiet og Forsvarsministeriets Personalestyrelse. I beretningen skelnes der mellem disse underliggende styrelser og myndigheder, men ansvaret ligger hos Forsvarsministeriet, der har ressortansvaret.

Undersøgelsen omhandler perioden 2015-2018. Denne undersøgelsesperiode er valgt, da Forsvarsministeriets gældende HR-strategi er fuldt implementeret fra 2015, og ministeriet i den forbindelse er overgået til lønsumsstyring. Begge dele har betydning for styringen af bemanningen, som denne undersøgelse omhandler. Ministeriet har i forbindelse med høring af et udkast til beretningen indvendt, at Rigsrevisionen ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt økonomistyringen til at drage konklusioner herom. Rigsrevisionen er enig i, at vi beretningen ikke har undersøgt hele økonomistyringen i koncernen. Vi har undersøgt, hvordan koblingen og balancen mellem opgaver og bemanning sikres, hvilket er en del af grundlaget for økonomistyring.

Vi har endvidere undersøgt, om der uddannes et tilstrækkeligt antal medarbejdere til opgaveløsningen, og om de militært ansatte i værnene modtager den vedligeholdende træning og de vedligeholdende kurser, som Forsvaret anser for obligatoriske. Forsvaret har oplyst, at det ville kræve flere ressourcer at udarbejde opgørelsen over manglende obligatoriske kurser bagud i tid. Forsvarsministeriet og Rigsrevisionen er enige om, at merværdien af at udarbejde opgørelsen for 2018 er begrænset, da resultatet med helt overvejende sandsynlighed tilnærmelsesvist vil være det samme. Derfor er den vedligeholdende træning og obligatoriske kurser opgjort for 2019.

Undersøgelsens resultater bygger på en gennemgang af dokumenter og analyser af data fra Forsvarsministeriet. Vi har så vidt muligt taget udgangspunkt i ministeriets egne mål i de analyser, der ligger til grund for vurderingerne. Dvs. at vi vurderer målopfølgelsen ud fra ministeriets egne formulerede mål. Fx tager vi udgangspunkt i ministeriets egne mål for antallet af færdiguddannede officerer i vurderingen af, hvor mange medarbejdere der skal uddannes, for at der er uddannet et tilstrækkeligt antal.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har i forbindelse med undersøgelsen gennemgået en række dokumenter. Forsvarsministeriet er bekendt med, hvilke dokumenter der er tale om.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret en tilfredsstillende balance mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Forsvarsministeriets departement
- Forsvarskommandoen, herunder Søværnet og Flyvevåbnet og deres underliggende myndigheder samt Forsvarsakademiet
- Forsvarsministeriets Personalestyrelse.

Formålet med møderne i Forsvarskommandoen, værnene og Forsvarsakademiet har været at indsamle viden om styringsprocesserne og at få et overblik over det nødvendige materiale og dokumentation for undersøgelsen. Formålet med møderne med Forsvarsministeriets departement og Forsvarsministeriets Personalestyrelse har været at få indblik i styringslogikkerne i forhold til bemanningen.

Datagrundlag og databehandling, herunder stikprøver

Vi har i undersøgelsen foretaget analyser på baggrund af Forsvarsministeriets dataudtræk. Nedenfor gives en gennemgang af metoderne i databehandlingen for de analyser, der indgår i beretningen.

Bemandsingsgrad i Søværnet og Flyvevåbnet

Vi har udregnet bemandsingsgrader på baggrund af stillingsnormeringsoversigter og årsværkoversigter for samtlige medarbejdere i Søværnet og Flyvevåbnet hentet fra Forsvarsministeriets lønssystem. Årsværkoversigterne viser hver medarbejders årsværk pr. måned. Både stillingsnormeringsoversigter og årsværkoversigter er fra perioden 2015-2018, og der indgår kun militært ansatte. Bemandsingsgraden er opgjort som forholdet mellem den faktiske bemanning og normeringen angivet i procent. Begge dele er angivet i årsværk og ikke i antal personer. Vi har udregnet et samlet antal årsværk ud fra en udregning af hver medarbejders gennemsnitlige årsværksangivelse pr. år. Dvs. at medarbejdere, som er stoppet i løbet af året, kun tæller svarende til den del af året, hvor medarbejderen har modtaget løn. Hvis en fuldtidsmedarbejder fx har afsluttet sin ansættelse ultimo maj, tæller medarbejderen med i opgørelsen som 5/12 årsværk. I udregningen af faktiske årsværk indgår hverken elever eller personale, der er angivet som tjenestefri.

Bemandsingsgraden i de 10 udvalgte faggrupper

Vi har taget udgangspunkt i oversigter udarbejdet af Forsvarsministeriet, som viser hver faggruppes faktiske medarbejdere (personer) i perioden 2015-2018. På baggrund af oversigterne er ovenstående metode anvendt til at udregne bemandsingsgraden for hver faggruppe.

Særligt for Flyvevåbnet: Der er et antal medarbejdere fra oversigten over medarbejdere i de udvalgte faggrupper, der ikke indgår i summeringen af årsværk, da vi ikke har modtaget lønopgørelser for disse medarbejdere i de oplyste år. Det drejer sig om:

- 2 piloter (hvor vi ikke har modtaget lønopgørelser for alle de oplyste år)
- 1 flymekaniker (hvor vi ikke har modtaget lønopgørelser for ét af de oplyste år)
- 1 flyveleder (hvor vi ikke har modtaget lønopgørelser for 2 af de oplyste år).

Særligt for Søværnet: Der er et antal medarbejdere fra oversigten over medarbejdere i de udvalgte faggrupper, der ikke indgår i summeringen af årsværk, da vi ikke har modtaget lønopgørelser for disse medarbejdere i de oplyste år. Der er i gennemsnit 5 medarbejdere i gruppen af automatikfagteknikere, elektronikfagteknikere, kampinformationsgaster, kommunikationsgaster og våben- og elektronikofficerer, som vi ikke har modtaget lønopgørelser for i samtlige af de oplyste år. Det drejer sig hovedsageligt om personer, der har påbegyndt deres ansættelse i slutningen af december det pågældende år. Der er 15 medarbejdere i gruppen af tekniske officerer, som vi ikke har modtaget lønopgørelser for i samtlige af de oplyste år. Der er tilsvarende 78 medarbejdere i gruppen af taktiske officerer, som vi ikke har modtaget lønopgørelser for i samtlige af de oplyste år.

Afgang i værnene

Vi har foretaget en udregning af afgang på baggrund af oversigter over personaleomsætning pr. medarbejder udtrukket fra Forsvarsministeriets lønsystem. Opgørelsen angiver, hvorvidt medarbejderen 1) var ansat pr. 1. januar 2015 og 2) var ansat pr. 1. januar 2016. Tilsvarende for de øvrige år. Ud fra beregningen har vi opgjort antallet af personer, der er stoppet i deres ansættelse et givent år. Den faktiske afgang er opgjort af Forsvarsministeriet på baggrund af henholdsvis ovenstående analyse af løndata, et træk fra det administrative system DeMars og en efterfølgende manuel gennemgang.

Analyser af faggruppernes gennemførelse af obligatorisk vedligeholdende træning og uddannelse

Vi har undersøgt gennemførelse af obligatorisk vedligeholdende træning for udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet. Søværnets vedligeholdende træning er tilrettelagt på en anden måde og indgår derfor ikke i undersøgelsen.

Vi har opgjort, om 5 faggrupper i Flyvevåbnet har gennemført obligatorisk vedligeholdende træning i overensstemmelse med Forsvarets mål herfor. Da Forsvaret i forbindelse med undersøgelsen har oplyst, at det vil være særdeles omfattende at finde materiale for alle ansatte i de 4 faggrupper, er analysen gennemført på baggrund af en stikprøve af medarbejderne i én af faggrupperne og afgrænsninger i 2 andre faggrupper. Størrelsen på stikprøven og udvælgelsesmetoden er vist i tabel A.

Tabel A**Stikprøver af faggruppernes gennemførelse af obligatorisk vedligeholdende træning**

Faggruppe	Antal medarbejdere i analysen	Udvælgelsesmetode
Flyveledere	33 ud af ca. 40 flyveledere.	Forsvarsministeriet har oplyst, at de 33 flyveledere er de flyveledere, der skal opretholde operativ status. De resterende 7 er ansat i stabe eller er endnu ikke færdiguddannede.
Kontrol- og varslingsofficerer	18 ud af ca. 50 kontrol- og varslingsofficerer.	Forsvarsministeriet har oplyst, at de 18 kontrol- og varslingsofficerer er de kontrol- og varslingsofficerer, der skal opretholde operativ status. De resterende 32 er ansat i stabe eller anden tjeneste i Forsvaret.
Piloter	-	Alle piloter i Fighter Wing Skrydstrup.
Flymekanikere	20 flymekanikere i Fighter Wing ud af ca. 537 flymekanikere i hele Forsvaret.	Tilfældigt udvalgt af Forsvarsministeriet blandt de flymekanikere, der arbejder i Fighter Wing Skrydstrup.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Flyveledere: Vi har modtaget data for alle operative flyveledere i Forsvaret vedrørende gennemførelse af 2 kurser, Team Resource Management og simulatortræning, som der er krav om, at flyvelederne skal gennemføre. På denne baggrund har vi udregnet andelen af manglende gennemført obligatorisk vedligeholdende træning og uddannelse.

Kontrol- og varslingsofficerer: Vi har modtaget materiale for Forsvarets operative kontrol- og varslingsofficerer vedrørende krav til obligatorisk vedligeholdende træning og kontrol- og varslingsofficerernes gennemførelse heraf. På den baggrund har vi opgjort andelen af manglende obligatorisk vedligeholdende træning for hver af de 18 officerer.

Piloter: Vi har modtaget data for kampflypiloter i perioden 2015-2018, som har gennemført obligatorisk vedligeholdende træning inden for 5 delområder, der har operativ karakter i forhold til opstilling af en indsættelsesklar kampflyskapacitet. Dvs. at generelle statuskrav ikke er medtaget. Vi har på den baggrund opgjort andelen af piloter, som har gennemført den obligatoriske vedligeholdende træning, og andelen af gennemført obligatorisk vedligeholdende træning.

Flymekanikere: Vi har modtaget udskrifter fra Forsvarets it-system med status for gennemført obligatorisk vedligeholdende træning og uddannelse for alle flymekanikere i stikprøven. På disse udskrifter fremgår alle de kurser, som den enkelte flymekaniker skal gennemføre (både obligatoriske og ønskelige), og om disse er gennemført. I analysen af udskrifterne har vi valgt at fokusere på de kurser, der er centrale for flymekanikerens arbejde med F-16-flyene i Fighter Wing. Dvs. kurser, der kan påvirke den samlede evne til at reparere og vedligeholde F-16-flyene, fx kursus i F-16 MOTOR-OPSTART. Vi har således ikke medtaget kurser af mere generel karakter, fx sundhedstjek eller diverse basiskurser. I praksis drejer det sig om 10-16 relevante kurser. De udvalgte kurser har været afstemt med Forsvaret, der fandt, at der ikke var flere kurser, som var relevante for undersøgelsen. På den baggrund har vi opgjort status for gennemførelsen af de relevante obligatoriske kurser for hver flymekaniker i stikprøven, og derefter har vi udregnet andelen af manglende gennemført obligatorisk vedligeholdende træning og uddannelse.

Afgrænsning

Vi opgør bemandingsgraden for de militært ansatte i værnene, fx taktiske officerer, mens de civilt ansatte, fx kontorassistenter, ikke indgår i opgørelserne. Dette skyldes, at vi fokuserer på Forsvarsministeriets styring af bemanningen, som er særligt relevant for militære medarbejdere, idet Forsvaret er selvuddannende og ikke i samme grad som for civilt ansatte kan rekruttere fra det almindelige arbejdsmarked.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ud over medarbejderne er rådigheden over fly, skibe mv. central for Forsvarets evne til at løse sine opgaver. Vi har afgrænset os fra at undersøge den del af opgaveløsningen, som vedrører materiel samt de understøttende styrelser rolle heri. Fx undersøger vi ikke, om manglende obligatorisk vedligeholdende uddannelse for piloter skyldes manglende rådighed over fly.

Til at undersøge Forsvarsministeriets styring af uddannelser har vi udvalgt officersuddannelserne i Søværnet og Flyvevåbnet. Forsvarsministeriet har oplyst, at processen for styring af Forsvarsministeriets øvrige uddannelser tilnærmelsesvist følger samme praksis. Vi har derfor valgt officersuddannelserne, da de har den længste varighed, og det derfor er vigtigt, at Forsvarsministeriet sikrer en langsigtet planlægning af, hvor mange der skal uddannes.

Vi har endvidere undersøgt, om medarbejderne i 5 udvalgte faggrupper i Flyvevåbnet har gennemført obligatorisk vedligeholdende træning i overensstemmelse med Flyvevåbnets mål herfor. Søværnets obligatoriske vedligeholdende træning er tilrettelagt på en anden måde og indgår derfor ikke i undersøgelsen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baserede på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionens internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

1. Eskadre	Myndighed i Søværnet, der består af ensartede fartøjer, som har til formål at varetage henholdsvis nationale og internationale opgaver samt uddannelsesopgaver.
Air Control Wing	Myndighed under Flyveåbnet, der overvåger, kontrollerer og indsætter fly til afvisning af krænkelse i dansk luftrum. Derudover bidrager myndigheden til gennemførelse af luftoperationer i både nationalt og internationalt regi.
Ansøgningsbehov	Forsvarets mål for, hvor mange ansøgninger Forsvaret skal modtage for at kunne optage tilstrækkeligt med egnede ansøgere til at opfylde optagelsesmålet.
Bemandingsgrad	Den faktiske bemanding opgjort som procent af bemandingsnormeringen. Både den faktiske bemanding og bemandingsnormeringen er opgjort i årsværk.
Faggrupper	Betegnelse for en gruppe medarbejdere med tilnærmelsesvis samme uddannelsesbaggrund og kompetenceprofil.
Faktisk afgang	Det antal medarbejdere, som forlader deres stilling. Afgang kan fx skyldes frivillig eller ufrivillig opsigelse, pensionering, død eller orlov uden løn.
Faktisk frafald	Det antal elever på Forsvarets uddannelser, som falder fra i løbet af deres uddannelse.
Fighter Wing	Myndighed i Flyveåbnet, der har ansvar for værnets kampflykapacitet, herunder piloter og flymekanikere samt øvrige medarbejdere, der servicerer de danske F-16-fly.
Forsvarsforlig 2013-2017	En flerårig politisk aftale, der fastsætter rammer og ambitionsniveau for Forsvarets opgaveløsning. Aftalen er indgået mellem Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti.
Forsvarskommandoen	Militær styrelse under Forsvarsministeriet, der styrer og koordinerer underliggende militære myndigheder.
Forventet frafald	Det antal elever på Forsvarets uddannelser, som Forsvaret i sin styring af uddannelse forventer vil falde fra i løbet af uddannelsen.
Indsættelse	Fællesbetegnelse for situationer, hvor medarbejdere deltager i nationale eller internationale missioner.
Myndighed	Værnenes underliggende afdelinger, fx Fighter Wing i Flyveåbnet og 1. Eskadre i Søværnet.
Mål for antal færdiguddannede medarbejdere	Forsvarets mål for, hvor mange elever der skal færdiguddannes et givent år.
Obligatorisk vedligeholdende træning	Medarbejdernes udvikling og opretholdelse af operative kompetencer gennem uddannelse og træning. Forsvaret fastsætter krav til medarbejdernes obligatoriske vedligeholdende træning. Kravene varierer mellem faggrupper. Visse typer obligatorisk vedligeholdende træning foregår løbende, andre gennemføres én gang.
Operativ evne	Enhedens evne til at løse sine opgaver. I vurderingen af den operative evne indgår både udstyr, medarbejdere og medarbejdernes uddannelses- og træningsniveau.
Optagelsesmål	Forsvarets mål for, hvor mange ansøgere der skal optages på uddannelserne for at nå målet for antallet af færdiguddannede medarbejdere.
Værnene	Forsvarets militære opdeling i Hæren, Søværnet og Flyveåbnet.
