

Udvalget for analyser af forsvaret

Juni 2012

Effektiviseringer og bedre økonomistyring

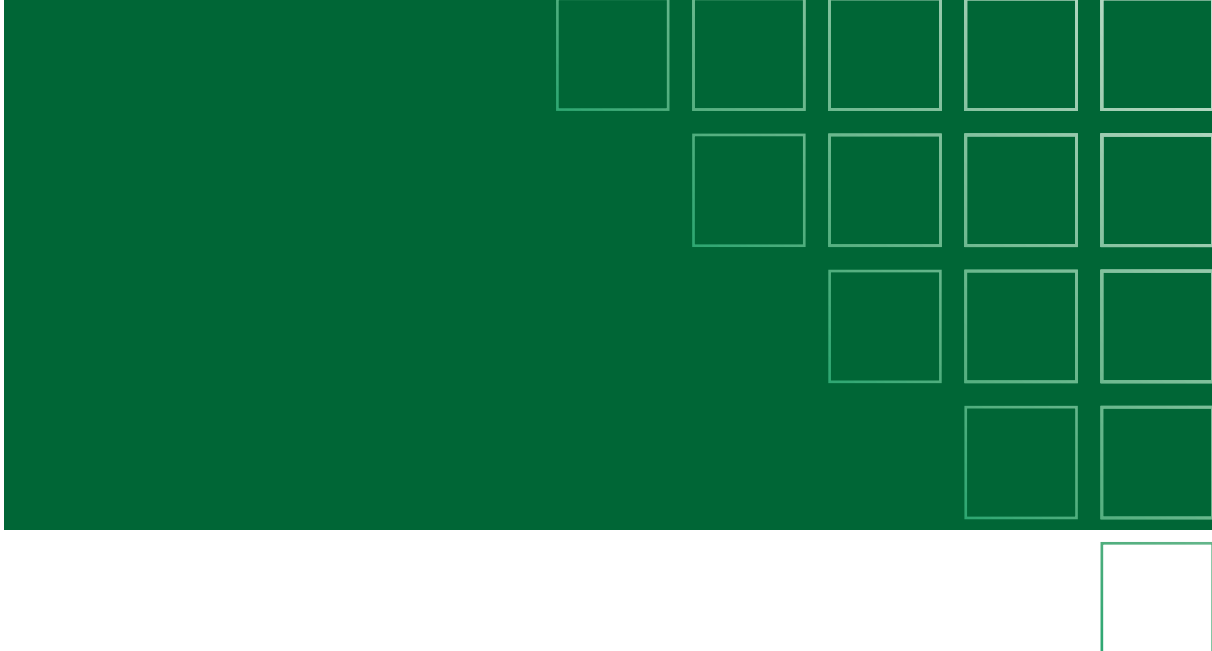
Afrapportering af budgetanalyser af forsvaret



Effektiviseringer og bedre økonomistyring i forsvaret

Afrapportering af budgetanalyser af forsvaret

1. Indledning.....	5
2. Sammenfatning af analysernes hovedkonklusioner.....	11
3. Kortlægning af forsvarets organisering og ressourceforbrug.....	20
4. Forsvarets økonomistyring.....	26
5. Sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og økonomi.....	34
6. Indkøb	40
7. Lager og logistik.....	47
8. Materielvedligeholdelse.....	52
9. Materielanskaffelser	57
10. Forsvarets ydelser på sundhedsområdet.....	60
11. Forsvarets HR-administration.....	66
12. Forsvarets dimensionering af støttestrukturen	75
13. Ansættelses- og kontraktformer i forsvaret.....	79
14. Tjenestemandspension.....	86
15. Uddannelser i forsvaret.....	92
16. Lønudvikling og faste tillæg.....	100
17. Arbejdstid og midlertidig tjeneste i forsvaret	108
18. Særlige fastholdelsestiltag.....	118



I. Indledning

I.1 Baggrund

I forsvarsforliget for 2010-2014 er det aftalt, at der i forligsperioden skal foretages budgetanalyser af centrale dele af forsvarrets økonomi. Det fremgår af forligsteksten, at *"budgetanalyserne skal sikre effektiviseringer i forsaret og bidrage til bedre økonomistyring og øget gennemsigtighed i forswarets økonomiske forhold."*

Den daværende VK-regering besluttede på den baggrund i marts 2010 at igangsætte en række gennemgribende budgetanalyser af forsaret. Analyserne er udarbejdet i regi af *Udvalget for analyser af forsaret* (herefter: *Udvalget*), hvor der har været deltagelse af repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Finansministeriet og Forsvarskommandoen.

Budgetanalyserne skal desuden ses i sammenhæng med, at det af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" fra oktober 2011 fremgår, at *"Regeringen fastholder beslutningen om at reducere forsvarsudgifterne som foreslået af den foregående regering og vil snarest tage kontakt til forsvarsforligets parter med henblik på at opnå enighed om en udmøntning og gradvis indfasning af besparelserne startende allerede i 2013."*

Udgangspunktet for budgetanalyserne har været, at forsaret fremadrettet skal være i stand til at levere en uformindsket indsats i nationale og internationale operationer. Effektiviseringsanalysernes initiativer fokuserer således ikke på militære kapaciteter (fly, skibe og lignende).

Analyserne falder inden for fire hovedkategorier:

- En kortlægning af forswarets nuværende bevillinger og ressourceforbrug med forslag til fremtidig bevillingsstruktur på finansloven, *jf. kapitel 3*.
- Analyser af økonomistyring og ressourceanvendelse, hvor *udvalget* med bistand fra konsulentvirksomheden McKinsey & Company har fremsat forslag til initiativer, der kan forbedre forswarets samlede økonomistyring og prioritering af ressourcer, *jf. kapitel 4 og 5*.
- Effektiviseringsanalyser, hvor *udvalget* med bistand fra konsulentvirksomheden McKinsey & Company har identificeret effektiviseringspotentialer og forbedringsinitiativer inden for en række områder af forswarets drift, *jf. kapitel 6 til 11*.
- Analyser af løn- og personaleforhold, hvor *udvalget* har vurderet mulighederne for at skabe budgetforbedringer og større fleksibilitet inden for forswarets personaleanvendelse, løn- og ansættelsesforhold, *jf. kapitel 12 til 18*.

De enkelte analyser og forslag opsummeres i de efterfølgende kapitler. Dette indledende kapitel sammenfatter de identificerede effektiviseringspotentialer. Desuden præsenteres en række generelle, tværgående emner vedrørende analysernes resultater.

I.2 Effektiviseringsprovenuer

De estimerede provenuer fra effektiviseringsanalyserne samt løn- og personaleanalyserne i perioden 2013 til 2017 opsummeres i tabel I.1. Det bemærkes i den sammenhæng, at der for visse af initiativerne vil skulle foretages yderligere afklaringer og valg af implementeringsform (eksempelvis mellem intern optimering eller udlicitering af et område).

Tabel I.1

Identificerede nettoeffektiviseringspotentialer ved budgetanalysernes initiativer, mio. kr., 2013-pl

Analyse	2013	2014	2015	2016	2017
Effektiviseringsanalyser					
Indkøb	-10	135 – 224	239 – 392	283 – 464	459 – 756
Lager og logistik	208 – 291	208 – 307	208 – 321	208 – 321	208 – 321
Lager (frasalg og indkøbsstop)	156 – 270	260 – 374	52 – 62	52 – 62	52 – 62
Vedligeholdelse	146 – 156	234 – 260	234 – 260	234 – 260	234 – 260
Ydelser på sundhedsområdet	24 – 35	48 – 70	75 – 110	75 – 110	75 – 110
HR administration	92 – 137	121 – 179	149 – 221	159 – 236	161 – 239
Løn- og personaleanalyser					
Ansættelses- og kontraktformer	18	37	55	74	78
Lønudvikling og faste tillæg	102 – 132	123 – 155	142 – 179	160 – 200	160 – 200
Aflønning under uddannelse	58 – 101	117 – 167	147 – 203	178 – 238	178 – 238
Arbejdstid og – midlertidig tjeneste	157 – 203	185 – 238	200 – 258	200 – 258	200 – 258
Fastholdelsesinitiativer	132	134 – 145	134 – 145	153 – 164	153 – 164
I alt	1.083 – 1.465	1.601 – 2.156	1.636 – 2.208	1.776 – 2.387	1.959 – 2.687

Anm.: Sidste budgetoverslagsår i tabellen (2017) er udtryk for fuld indfasning af provenuerne, dog med undtagelse af afvikling af civiluddannelse, hvor der vil være en fortsat indfasning efter 2017 op til et samlet provenu på 90 mio. i 2022 og indkøb, hvor etableringsomkostningerne på 10 mio. årligt bortfalder efter 2017. Lager (fra-salg og indkøbsstop) på 52-62 mio. kr. i 2017 er udtryk for et engangsprovenu, der bortfalder efter 2017.

I vurderingen af effektiviseringsprovenuer er der i de fleste delanalyser angivet et provenuinterval, hvilket for hver enkelt analyse udtrykker den usikkerhed, der vurderes at være i provenuberegningen.

Det samlede effektiviseringsprovenu er på mellem 1,1 mia. kr. og 1,5 mia. kr. i 2013 stigende til mellem ca. 2,0 mia. kr. og ca. 2,7 mia. kr. ved fuld indfasning i 2017. Det varige effektiviseringspotentialer uden engangsprovenuer og engangsudgifter efter 2017 er på mellem 2,0 og 2,6 mia. kr.

Det bemærkes i forhold til effektiviseringsprovenuerne i tabel I.1, at:

- *Udvalget* vurderer, at realisering af det samlede totale provenu fra den øvre del af intervallet i perioden 2013 til 2017 er en ambitiøs, men realistisk målsætning. Dette skal ses i sammenhæng med, at der i visse af analyserne er indlagt forholdsvis konservative provenuskøn.
- Provenuerne er nettoprovenuer, dvs. effektiviseringer fratrukket kendte og anslåede udgifter til investeringer og/eller implementeringsudgifter, der er knyttet til det enkelte initiativ.
- Indfasning af provenuerne er skitseret ud fra en forudsætning om, at der træffes beslutning om iværksættelse af alle initiativer senest medio 2012. Senere beslutning om iværksættelse af de enkelte tiltag kan forventes at udskyde indfasningen af provenuerne.
- Effektiviseringsinitiativerne fokuserer ikke på militære kapaciteter (fly, skibe og lignende). De foreslåede effektiviseringsinitiativer vurderes således ikke at reducere de operative kapaciteter; forsvaret kan stille til rådighed i national eller international sammenhæng.

- Provenuerne kan realiseres inden for rammerne af nuværende overenskomster. Eneste undtagelse herfra er et provenu på ca. 20 mio. kr. vedr. analysen af HR, der formentlig forudsætter indgåelse af nye aftaler med overenskomstparterne.

I analyserne er der endvidere identificeret en række initiativer vedr. forøget fleksibilitet i bl.a. forsvarets ansættelsesformer og lønstruktur. *Udvalget* vurderer bl.a., at det vil være hensigtsmæssigt, at forsvaret fremadrettet afskaffer eller i videst mulige omfang begrænser anvendelse af tjenestemandsansættelse for det militære personel.

Derudover har forsvaret klare potentialer for at anvende mere fleksible kontraktformer; herunder i forhold til øget anvendelse af tidsbestemte ansættelseskontrakter for det militære personel. Dette kan styrke forsvarets grundlag for at optimere medarbejdersammensætningen, så denne i højere grad er målrettet fremadrettede kerneopgaver; herunder varetagelsen af internationale operationer.

Disse initiativer har ikke direkte afledte provenuer for forsvaret, men bidrager til en mere målrettet og fleksibel resourceudnyttelse.

I.3 Forhold, der kan påvirke det samlede provenu

Der er visse tværgående forhold, der kan have konsekvenser for det samlede provenu i tabel 1.1, herunder hvornår provenuerne kan forventes realiseret.

Interne afhængigheder

Gennemførelse af visse af initiativerne kan have indflydelse på størrelsen af provenuerne ved andre initiativer. Der er på tværs af analyserne identificeret to typer af interne afhængigheder, der kan bidrage til at reducere det opgjorte provenu i tabel 1.1:

- For flere af initiativerne forudsættes årsværksreduktioner. Der er identificeret overlappende årsværksreduktioner på tværs af disse initiativer. Når der tages højde for denne interne afhængighed, reduceres det totale effektiviseringspotentiale med ca. 30-35 mio. kr.
- Ved beregningerne af effektiviseringspotentialet i forbindelse med personalereduktioner er der forudsat en årsværkspris, der er sammensat af dels lønudgifter og dels overheadudgifter. Såfremt initiativer vedr. f.eks. reduceret lønniveau og billigere indkøb gennemføres, vil dette reducere årsværksprisen. Når der tages højde for denne interne afhængighed, reduceres det totale effektiviseringspotentiale med ca. 20-25 mio. kr.

De anslåede interne afhængigheder er beregnet under forudsætning af *fuld indfasning af alle initiativer* i tabel 1.1, og der er således tale om et maksimumscenarium for effekten af interne afhængigheder.

Personaletilpasninger i forhold til tjenestemænd

I det omfang et effektiviseringsinitiativ indebærer reduktioner i antallet af medarbejdere, skal det tages i betragtning, at en stor del af forsvarets medarbejdere er ansat som tjenestemænd. I det omfang personalereduktioner sker via afskedigelse af tjenestemænd, vil det have betydning for indfasningen af provenuerne, idet de særlige regler om rådighedsløn i forbindelse med afskedigelse af tjenestemænd på grund af stillingsnedlæggelse indebærer, at der som udgangspunkt skal ydes rådighedsløn til afskedigede tjenestemænd i op til 3 år. Der er i de i tabel 1.1 angivne provenuer taget højde for dette forhold.

Samlede konsekvenser for personalegrupper

Analysernes konsekvensvurderinger er foretaget individuelt for de enkelte foreslåede initiativer. En gennemførelse af samtlige initiativer vil indebære væsentlige ændringer i løn- og ansættelsesvilkår mv. i forsvaret. Det kan på den baggrund ikke udelukkes, at gennemførelse af initiativerne vil kunne have betydning for forsvarets fremtidige rekruttering og fastholdelse. Det bemærkes imidlertid, at de enkelte anbefalinger i et vist omfang berører forskellige grupper af ansatte. Således vil nogle initiativer påvirke fremtidige ansættelser, mens andre vil påvirke nuværende ansatte.

Endvidere bemærkes det, at *udvalgets* anbefaling om gennemførelse af samtlige initiativer skal ses i sammenhæng med resultaterne af de konkrete analyser af lønforhold, herunder at initiativerne tager afsæt i, at forsvaret på de pågældende områder som hovedregel har haft særlige og mere gunstige vilkår, end det generelt er normen i staten i øvrigt.

I.4 Øvrige forhold

Der er en række øvrige forhold, der vurderes at være relevante i relation til budgetanalysernes effektiviseringsforslag.

Personaletilpasninger og udlicitering

Realisering af det fulde provenu inden for den angivne tidshorisont indebærer personalereduktioner i forsvaret. Dette vil udover naturlig afgang og genplacering andre steder i forsvaret også indebære afskedigelser.

Tilsvarende vil der, som det fremgår af eksempelvis analyserne af *materielvedligeholdelse* og *ydelser på sundhedsområdet*, være tilfælde, hvor realisering af det størst mulige provenu forudsætter, at opgaver, der i dag varetages af forsvaret selv, udliciteres til eksterne partnere, der bedre vil være i stand til at høste stordriftsfordele mv. Det samlede provenu, der vedrører udlicitering, vurderes ved fuld indfasning at udgøre i størrelsesordenen 50-100 mio. kr. af det samlede provenu ved fuld indfasning, jf. tabel 1.1.

Geografisk konsolidering

I effektiviseringsanalyserne indgår initiativer vedr. konsolidering af forsvarets lokaliteter, for så vidt angår de tre analyser af *lager og logistik*, *materielvedligeholdelse* og *ydelser på sundhedsområdet*. Denne konsolidering vedrører sammenlægning af lagerfaciliteter, værksteder samt infirmerier.

Denne konsolidering vil medføre, at arbejdspladser i forsvaret enten bliver flyttet geografisk til andre dele af landet eller helt bortfalder som følge af de rationaliseringer, der er konsolideringens hovedformål. Den andel af provenuet, der vedrører geografisk konsolidering, udgør i størrelsesordenen 100-200 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

Sammenhæng med andre analyser

Det er i forbindelse med udarbejdelsen af kommissorierne for de enkelte delanalyser i videst muligt omfang søgt at undgå overlap mellem budgetanalyserne og andre igangværende eller forudsete analyser på forsvarets område. Der er ikke desto mindre en vis sammenhæng mellem de analyser, der er foretaget i regi af *Udvalget* og andre igangværende analyseprocesser.

Det gælder således specifikt for ét af de angivne effektiviseringsinitiativer under effektiviseringsanalysen af forsvarets HR-administration (initiativet vedrørende målretning af Forsvarets Dag til rekrutteringsbehov), at det forudsætter en ændring af lov om værnepligt. Dette må ses i sammenhæng med den aktuelle analyse af værnepligtens fremtid, der er igangsat på baggrund af forsvarsforliget.

Der pågår desuden sideløbende analyser af forsvarets fremtidige etablissemmentsbehov og af strukturen for forsvarets officersuddannelser. Disse analyser ses ikke umiddelbart at påvirke de skitserede initiativer fra budgetanalyserne, men omvendt vil eventuelle ændringer i eksempelvis forsvarets værkstedsstruktur muligvis kunne påvirke udfaldet af etablissemmentsanalysen. Tilsvarende bør et eventuelt reduceret fremtidigt behov for officerer på de forskellige funktionsniveauer også indgå i overvejelserne i analysen af forsvarets officersuddannelser.

I.5 Forbedret prioriteringsgrundlag og målrettet økonomistyring

Udvalget har endvidere identificeret en række tiltag, der skal understøtte en bedre ressourceanvendelse, et klart prioriteringsgrundlag og gennemsigtighed i forsvarets ressourceanvendelse. Der er tale om initiativer, der ikke medfører direkte afledte budgetforbedringspotentialer, men som samlet understøtter en styrket og mere fokuseret styring:

- *Udvalget* har for fem militære kapaciteter udarbejdet omkostningsmodeller for forskellige typer af opgaveløsning,

herunder omkostninger ved at fastholde et beredskab på et bestemt niveau og omkostningerne ved at øge dette beredskab eller deltage i en international operation. De nye omkostningsmodeller giver et mere klart billede af forsvarets omkostningsstruktur, herunder hvilke typer af aktiviteter og beredskabsniveauer, der særligt driver forsvarets omkostninger:

- Forsvaret har efterfølgende færdiggjort et arbejde, således at der nu er udarbejdet tilsvarende omkostningsmodeller for forsvarets 20 operative kapaciteter med henblik på at integrere disse omkostningsmodeller i forsvarets fremadrettede styring og planlægning.
- Den nye budgetmodel styrker således Forsvarskommandoens muligheder for at sikre en klar kobling mellem afsatte ressourcer og forudsatte aktiviteter i de underliggende myndigheder:
- Forsvarets flerårige planlægning integreres tæt i forsvarets budgetlægning, så den opgavemæssige planlægning foretages ud fra klare tværgående prioriteringer.
- Forsvaret forenkler principperne for den interne handel, der foregår mellem forsvarets myndigheder med henblik på at sikre bedre incitamenter til en mere målrettet efterspørgsel af ydelser. Dette sikres bl.a. ved at forenkle afregningsprincipperne og styrke opfølgningen på de underliggende enheders forbrug af ydelser hos hinanden.
- Forsvaret opretter en investeringskomité med ansvar for godkendelse af større anskaffelser. Med denne komité understøttes fokus på tværgående prioritering og kvalitetssikring af beslutningsgrundlag i forbindelse med større anskaffelser.
- Forsvarets bevillingsstruktur på Finansloven gøres mere overskuelig ved at oprette selvstændige hovedkonti for hver niveau II-myndighed. Dermed kommer Finansloven til at afspejle udgifterne i forsvarets myndigheder i højere grad, end tilfældet er i dag.

I.6 Implementering

Effektiviserings- og besparelsesinitiativerne, der er fremkommet i budgetanalyserne, vil samlet set kræve en betydelig implementeringsindsats. Gennemførelse af analysens initiativer vil kræve et dedikeret og vedvarende ledelsesmæssigt fokus både i forsvaret og i Forsvarsministeriet.

Der vil derfor være behov for at etablere en robust implementeringsorganisation forankret på højt organisatorisk niveau, der har beslutningskraft til at sikre fremdrift i implementeringsprocessen og drive de mangeartede forandringsprocesser. For at sikre fastholdelse af det ledelsesmæssige fokus og styring af implementeringsprocessen bør der nedsættes en styregruppe med deltagelse af relevante myndigheder.

Implementeringsorganisationen bør hurtigst muligt, efter der er taget stilling til, hvilke initiativer der ønskes gennemført, udarbejde en konkret, samlet implementeringsplan for gennemførelse af de udvalgte initiativer.

Indfasning af provenuerne i den takt, der fremgår af tabel 1.1, forudsætter, at der træffes beslutning om igangsættelse af initiativerne medio 2012.

Yderligere afklaringer

I en række analyser er der identificeret behov for, at forsvaret udvikler en samlet strategi for et givent område (eksempelvis en samlet HR-strategi), eller at der træffes konkrete beslutninger om, hvordan en fremtidig struktur eller opgave skal organiseres (eksempelvis på vedligeholdelses- og sundhedsområdet). Der er således på en række områder behov for yderligere afklaring og analysearbejde.

Det bemærkes i den forbindelse, at denne yderligere afklaring ikke vurderes at have nævneværdig betydning for det samlede provenu.

I.7 Udvalgets samlede vurdering

Der er i forlængelse heraf identificeret initiativer, der samlet vil kunne bidrage til følgende:

- Et mere omkostningseffektivt forsvar med effektiviseringer for mellem 1,0 mia. kr. og 1,5 mia. kr. i 2013 stigende til mellem 2,0 og 2,7 mia. kr. ved fuld indfasning i 2017¹. Det vurderes samtidig, at realisering af det øvre effektiviseringspotentiale i perioden 2013 til 2017 er en ambitiøs, men realistisk målsætning.
- Mere fleksible ansættelses- og kontraktformer, der kan sikre en mere målrettet medarbejdersammensætning i forsvaret, som afspejler forsvarets opgavebillede.
- Et styrket grundlag for prioritering af ressourcer i forsvaret.
- Styrket økonomistyring i forsvaret.
- Bedre mulighed for kobling af forsvarets aktiviteter og ressourcer.

Effektiviseringsinitiativerne fokuserer ikke på militære kapaciteter (fly, skibe og lignende). De foreslåede effektiviseringsinitiativer vurderes således ikke at reducere de operative kapaciteter; forsvaret kan stille til rådighed i national eller international sammenhæng.

¹ Det varige effektiviseringspotentiale uden engangsprovenuier efter 2017 er på mellem 2,0 og 2,6 mia. kr.

2. Sammenfatning af analysernes hovedkonklusioner

Udvalget har foretaget i alt 16 delanalyser. I dette kapitel følger en kort sammenfatning af hovedkonklusionerne fra hver af disse delanalyser. Efterfølgende foretages der i kapitel 3-18 en mere uddybende beskrivelse af analysernes hovedresultater.

2.1 Kortlægning af forswarets organisering og ressourceforbrug

Analysen kortlægger forswarets forbrug og bevillinger fordelt på underliggende myndigheder og på udgiftsarter samt forswarets organisation, hovedformål, budgetlægning, budgetstruktur mv.

På baggrund af kortlægningen af forswarets budgetstruktur foreslås i analysen en ny bevillingsstruktur for forsaret. Den nye bevillingsstruktur har bl.a. til formål at skabe øget gennemsigtighed, give bedre mulighed for opfølgning på forswarets bevillinger og forbrug og sikre bedre styrings- og prioriteringsmuligheder.

2.2 Forswarets økonomistyring

Udvalget har i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af forswarets økonomistyring. Dette er sket med henblik på at vurdere økonomistyringen i forsaret samt udarbejde et katalog over mulige tiltag til forbedring heraf.

Analysen skal medvirke til implementering af Forsvarsforlig 2010-2014, hvoraf det blandt andet fremgår, at "Den styrkelse af økonomistyringen, som forsaret allerede har iværksat, skal videreføres og udbygges i forligsperioden. Forligspartierne er enige om, at der i forligsperioden skal fokuseres på at sikre et retvisende billede af det økonomiske forbrug, sikre gennemsigtighed og grundlag for yderligere effektiviseringer mv. samt sikre sammenhæng mellem mål og midler".

I forlængelse af den udarbejdede analyse igangsætter Forsvarskommandoen følgende initiativer:

- Der udarbejdes med virkning fra 2013 et nyt budget- og planlægningsværktøj, der integrerer styringen af aktiviteter og ressourcer. Budgetrammer til underliggende myndigheder baseres i væsentligt højere grad på eksplicite aktivitetsforudsætninger.
- Der etableres med virkning fra 2013 en ny budget- og planlægningsproces, der understøtter en tæt integration mellem budget- og planlægningsmæssige dispositioner.

- Forsvaret forenkler principperne for den interne handel, der foregår mellem forsvarrets myndigheder, med henblik på at sikre klare incitamenter til en mere målrettet efterspørgsel af ydelser. Dette sikres bl.a. ved at forenkle afregningsprincipperne og styrke opfølgningen på de underliggende myndigheders forbrug af ydelser hos hinanden. De nye principper forventes at træde i kraft i 2013.
- Forsvaret opretter i 2012 en investeringskomité med ansvar for godkendelse af større anskaffelser. Med denne komité understøttes fokus på tværgående prioritering og kvalitetssikring af beslutningsgrundlag i forbindelse med erhvervelse af større anskaffelser.

Samlet styrker de nye initiativer Forsvarskommandoens grundlag for at foretage tværgående prioriteringer og målrette resourceanvendelsen, ligesom der etableres et mere klart prioriteringsgrundlag i forhold til politiske beslutninger på forsvarrets område.

2.3 Sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og økonomi

Udvalget har i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af sammenhængen mellem forsvarrets opgaver, aktiviteter og ressourceforbrug for en række af hærens, søværnets og flyvevåbnets operative kapaciteter (enheder).

Analysen er baseret på en model, der dels fastlægger en række mulige scenarier (opgaver og aktivitetsniveauer) for hver af forsvarrets operative kapaciteter, dels fastlægger de hertil hørende udgifter og omkostninger. Som eksempel er der i analysen foretaget en kortlægning af udgifterne vedrørende det fleksible støtteskib, Absalon, ved en række forskellige scenarier, gående fra et scenarium, hvor Absalon ligger i havn og ikke er ude at sejle, til et scenarium, hvor Absalon er indsat i international operation.

Analysen giver bl.a. grundlag for at foretage ressourcemæssige prioriteringer af forsvarrets opgaver og aktiviteter, såvel i den politiske prioritering af anvendelse af forsvarrets kapaciteter som i forsvarrets interne styring.

2.4 Indkøb

Udvalget har i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse, som adresserer mulighederne for at effektivisere forsvarrets indkøb. Potentialet for at effektivisere forsvarrets indkøb belyses via to analyser:

- 1 En kategorispecifik analyse, hvor forsvarrets indkøb nedbrydes på underliggende kategorier. I denne analyse foretages bl.a. benchmarkanalyser af forsvarrets indkøbspriser med andre organisationer, interne prissammenligninger i forsvaret og erfaringer med prisreduktioner fra andre virksomheder, der har igangsat målrettede indkøbsstrategier på de pågældende varekategorier. Samlet set vurderes nettoeffektiviseringspotentialet til 459-756 mio. kr.
- 2 En tværgående analyse af forsvarrets indkøbsorganisation i forhold til mere tværgående indikatorer, der viser, om forsvaret generelt har optimeret sin indkøbsstrategi. Det fremgår af analysen, at forsvaret har store potentialer for øget anvendelse af rammeaftaler, koncentration af leverandørbasen, centralisering af indkøb på væsentligt færre funktioner samt for etablering af en styrket og mere koordineret organisering af forsvarrets indkøb.

Der er i forlængelse af analysen identificeret to større initiativer på indkøbsområdet, der skal sikre, at provenuet kan indfries. Dels peger analysen på, at forsvaret vil kunne gennemføre en organisationsændring på indkøbsområdet, der samler de vigtigste indkøbsfunktioner på ét centralt sted. Kernen bør være en strategisk indkøbsfunktion med klart ledelsesmæssigt fokus, der samler hele forsvarrets indkøb og varetager alle kommercielle leverandørrelationer for forsvaret, herunder rammeaftaler og andre aftaler.

Derudover peger analysen på, at forsvaret bør igangsætte et indkøbskategoriprogram, hvor varegrupper gennemgås systematisk med fokus på optimering af levetidsomkostninger, sammensætning af leverandørfelt, konsolidering af forsvarrets indkøbsvolumen, etablering af en systematisk udbuds- og forhandlingsproces mv. Programmet opdeles i fire-fem bølger af godt ni måneders varighed og hver omfattende ca. fem indkøbskategorier.

De to effektiviseringstiltag er sammenhængende på den måde, at den ændrede indkøbsorganisation skal ses som et middel

til at kunne få det maksimale udbytte af at gennemføre kategoriprogrammet.

Det angivne potentiale på 459-756 mio. kr. vurderes at være et konservativt estimat, der dog på kortere sigt (4 år) vurderes at være retvisende.

2.5 Lager og logistik

Udvalget har i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af mulighederne for at optimere styringen af forsvarets lagerbeholdninger. Det er endvidere analyseret, om forsvaret kan effektivisere driften og logistikken af forsvarets depot- og distributionssystem.

Forsvarets lagerbeholdning udgjorde i 2010 ca. 31 mia. kr. i indkøbspriser. Omkostningerne til at drive forsvarets depoter og distribution af varer blev i samme år opgjort til 368 mio. kr.

Analysen identificerer tre initiativer, der kan optimere forsvarets lagerbeholdning:

- 1 Forsvaret nedbringer permanent indkøb på varebeholdninger, hvor der foregår lageropbygning ud over et hensigtsmæssigt niveau bl.a. som følge af, at indkøbsvolumen overstiger forbrugsvolumen.
- 2 Forsvaret forbruger af lagerbeholdninger med store beholdninger i forhold til forbrugsbehovet. Samtidig iværksættes et indkøbsstop på disse varetyper i en midlertidig periode.
- 3 Forsvaret frasælger lagerbeholdning på områder, hvor det vurderes urealistisk, at forsvaret selv vil forbruge beholdningen inden for en passende tidshorisont.

De tre initiativer kan give forsvaret et varigt provenu på 208-291 mio. kr. årligt ved fuld indfasning samt et éngangsprovenu på 561-832 mio. kr.

Derudover kan forsvaret optimere driften og logistikken af forsvarets depot- og distributionssystem dels ved at konsolidere hoveddepotstrukturen og dels ved at forøge kapacitetsudnyttelsen i distributionssystemet, således at fyldningsgraden af lastbilerne forøges. De to initiativer kan give forsvaret et varigt provenu på 25-30 mio. kr. ved fuld indfasning.

2.6 Materielvedligeholdelse

Udvalget har i samarbejde med McKinsey & Company belyst mulighederne for at effektivisere forsvarets vedligeholdelse af materiel. Forsvarets samlede udgifter til materielvedligeholdelse udgjorde i 2010 godt 3,2 mia. kr.

Forsvarets materielvedligeholdelse er organisatorisk forankret på dels vedligeholdelsesniveau I (i de såkaldte VN I-værksteder), som er placeret i de operative kommandoer, og dels på vedligeholdelsesniveau II (de såkaldte VN II-værksteder), som er placeret i Forsvarets Materieltjeneste.

For VN II identificeres en række løftestænger til at effektivisere materielvedligeholdelsen. Kapacitetsudnyttelsen på tværs af de enkelte værksteder varierer betydeligt, tidsforbruget på kunderelaterede opgaver på i gennemsnit 66 pct. er relativt lavt i forhold til benchmarks fra andre værksteder, ligesom der er gode potentialer for at reducere udgifter til støttefunktioner, administration og husleje.

For VN II-værkstederne har McKinsey & Company identificeret et effektiviseringspotentiale på 20-25 pct. svarende til 120 mio. kr. til 146 mio. kr.

VN I-værkstederne er som udgangspunkt placeret på alle flyve- og flådestationer samt på kaserner. VN I-værkstederne er blandt andet dimensioneret ud fra hensynet til uddannelsesstøtte, beredskab og indsættelse i internationale operationer, hvilket vanskeliggør en direkte sammenligning med rent civile værksteder. Fem udvalgte indikatorer herunder bl.a. stor geografisk spredning i værkstedsstrukturen og fravær af systematisk tidsregistrering og performance management indikerer samlet et betydeligt effektiviseringspotentiale.

McKinsey & Company anbefaler, at der for så vidt angår VNI-værkstederne fastsættes et konservativt, indikerende effektiviseringsmål på 114 mio. kr. årligt.

Det samlede effektiviseringspotentiale for forsvarets materielvedligeholdelse vurderes således at være 234 – 260 mio. kr. årligt.

2.7 Materielanskaffelser

Udvalget har i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af forsvarets beslutningsgrundlag og beslutningsprocesser for indkøb af større materiel som eksempelvis køretøjer, skibe og våbensystemer. Forsvarets udgifter til større materielanskaffelser udgjorde i 2010 ca. 3,6 mia. kr.

I analysen gennemgås beslutningsgrundlag på tværs af beslutningsprocessen for fem planlagte anskaffelser. Med udgangspunkt i denne analyse vurderer McKinsey & Co., at der er behov for at styrke beslutningsgrundlagene med henblik på at sikre en mere struktureret beslutningsproces for forsvarets materielanskaffelser.

Der peges i den sammenhæng på konkrete tiltag, der indebærer at al relevant information omkring en anskaffelse samles i et forholdsvis kort beslutningsnotat, at der sikres en højere grad af tværgående prioritering på porteføljeniveau og at der oprettes en investeringskomité, der træffer beslutning om investeringer på over 20 mio. kr. Det er i den forbindelse centralt, at der sker en tydeliggørelse af det operative behov og en kvalificering af behovet i forhold til forsvarets strategi og opgaveløsning. Derudover vurderes der at være behov for større variabilitet og skalerbarhed i den enkelte anskaffelsescase.

2.8 Forsvarets ydelser på sundhedsområdet

Udvalget har i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af mulighederne for at effektivisere forsvarets sundhedstilbud. Det er især to forhold, der har betydning for, at der i analysen kan identificeres potentialer for effektiviseringer på sundhedsområdet i forsvaret:

1 Serviceniveauet vedr. sundhedsydelser ligger på et meget højt niveau for alle forsvarets ansatte uafhængigt af behov. Som eksempel har alle ansatte, herunder også civile og militært personel, der ikke står over for udsendelse, adgang til gratis tandlægebehandling.

2 Udbyderne af sundhedsydelser i forsvaret har forholdsvis lav produktivitet. Sammenlignes eksempelvis sammenlignelige sundhedsaktiviteter per læge, ligger forsvarets læger 75 pct. lavere end det tilsvarende antal for alment praktiserende læger.

Der peges på den baggrund i analysen på to mulige initiativer. For det første peges der på muligheden for målretning af forsvarets sundhedsydelser. Ved målretning opretholdes alle sundhedsaktiviteter for personel i direkte operative aktiviteter, herunder indkaldelse, udsendelse og hjemkaldelse i forbindelse med operationer samt for værnepligtige, som forsvaret har sygesikringspligt for.

For det andet peges der på muligheden for bedre kapacitetsudnyttelse og øget produktivitet, hvilket kan opnås ved at konsolidere de nuværende 18 infirmerier til 4-6 centrale infirmerier. Dette vil medføre bedre ressourceudnyttelse og reduktion i faste omkostninger samtidig med, at der opretholdes regional tilstedeværelse. Som alternativ hertil kan der ske udlicitering af forsvarets sundhedsydelser. Gennemførelse af udlicitering kan forventes at have en længere tidshorisont end intern implementering.

De i analysen identificerede initiativer vil indebære et provenu på 75-110 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

2.9 Forsvarets HR-administration

Udvalget har i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af mulighederne for at optimere forsvarets HR-administration. Forsvaret anvendte i 2011 i alt 742 årsværk på HR-aktiviteter, hvilket i analysen sammenlignes med forbruget i andre statslige driftsorganisationer og selskaber. Sammenligningen viser, at der kan realiseres en tilpasning af an-

tal HR-årsværk i forsvaret på mellem 29 og 52 pct., såfremt antal HR-årsværk i forsvaret sammenlignes med fem statslige selskaber og større driftsorganisationer.

McKinsey & Co. vurderer det bl.a. på den baggrund relevant at overveje otte konkrete initiativer, der alle tager højde for de konkrete rammebetingelser for forsvarets HR-aktiviteter. De otte initiativer kan kategoriseres i tre overordnede kategorier:

- 1 Målretning af indsatslydelser på rekrutterings- og rådgivningsområdet: I denne kategori peges for det første på muligheden for at målrette forsvarets rekruttering af civile og militære ansatte, således at støtten til chefer i forbindelse med rekrutteringer reduceres til, hvad der generelt er gældende i staten. I forlængelse heraf peges på muligheden for at differentiere og målrette omfanget af tests til niveauet i politiet i forbindelse med rekruttering til forsvarets uddannelser. For det andet vurderes det muligt at sikre et tilstrækkeligt antal værnepligtige af en tilstrækkelig kvalitet ved indkaldelse af færre værnepligtige til forsvarets rekrutteringsarrangement, Forsvarets Dag. For det tredje vurderes det hensigtsmæssigt at ændre forsvarets koncept for rådgivning og udstikning, således at konceptet i højere grad baseres på behovsvurdering.
- 2 Optimering af HR-administration på løn- og dataområdet: I denne kategori peges på muligheden for forenkling af forsvarets lønstuktur, herunder bl.a. antal stillings- og løntyper. Initiativet skal bl.a. ses i lyset af, at forsvaret anvender ca. tre gange så mange ressourcer som politiet og en række andre sammenlignelige organisationer.
- 3 Mere effektiv administration på HR-området: I denne kategori peges på muligheden for at reducere overlappet mellem centrale og lokale HR-funktioner, og at effektivisere Forsvarets Personeltjenestes aftale- og forhandlingsafdeling samt ledelses- og planlægningssekretariat.

De identificerede initiativer vurderes at ville indebære et provenu på 161-239 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

2.10 Forsvarets dimensionering af støttestrukturen

Forsvarets funktionelle tjenester udgør hovedparten af forsvarets støttestruktur, der inden for områder som f.eks. materieldrift, personaleadministration og bygningsdrift yder støtte til varetagelse af operative opgaver i hæren, søværnet og flyvevåbnet. De i alt syv funktionelle tjenester beskæftigede i 2010 ca. 6.500 årsværk svarende til 26 pct. af forsvarets bemanning.

Forsvaret beskæftiger såvel militært som civilt personel i de funktionelle tjenester. I 2010 var andelen af militært personel i de funktionelle tjenester gennemsnitligt 33 pct. Anvendelsen af militært og civilt personel i de funktionelle tjenester skal ses i sammenhæng med følgende:

- De militære årsværk ansættes overvejende som tjenestemænd (kriterierne herfor varierer mellem officerer og stampersonel), mens civile årsværk ansættes på overenskomst. Ansættelse på overenskomst styrker forsvarets fleksibilitet til at dimensionere forsvaret struktur sammenlignet med tjenestemandsansættelser.
- Anvendelsen af militære årsværk i de funktionelle tjenester medfører, at optaget på forsvarets interne uddannelser skal dimensioneres ud fra dette, og at forsvaret skal afholde udgifter til disse uddannelser.

Der er i forlængelser heraf identificeret en række indikationer på, at forsvaret har gode muligheder for at øge andelen af civile årsværk og reducere andelen af militære årsværk i de funktionelle tjenester:

- Der er for visse funktionelle tjenester indikationer på et potentiale for øget anvendelse af civile årsværk frem for militære årsværk. Et eksempel på dette er opgaver inden for HR-administration.
- Samtidig har forsvaret ikke en centraliseret procedure, der i alle tilfælde sikrer en ensartet vurdering på tværs af forsvaret af, hvorvidt en stilling skal besættes militært eller civilt. De nuværende funktionsbeskrivelser, som definerer om en stilling er civil eller militær, udarbejdes således decentralt af den enkelte myndighedschef.
- Der vurderes umiddelbart ikke ud fra et hensyn til forsvarets internationale opgaveløsning at være behov for militær personelreduktans i støttestrukturen. Dette skal ses i sammenhæng med, at udsendelsesfrekvenser for stort alle militære grupper i forsvaret er på fire år eller mere.

2.11 Ansættelses- og kontraktformer i forsvaret

Analysen afdækker mulighederne for at gøre forsvarets ansættelses- og kontraktformer for de militære grupper mere fleksible og omkostningseffektive, således at forsvaret har de bedst mulige betingelser for at tilpasse medarbejdersammensætningen til forsvarets aktuelle og fremadrettede opgaver.

Forsvaret har fremadrettet behov for at anvende mere fleksible ansættelses- og kontraktformer, som understøtter en mere målrettet varetagelse af forsvarets opgaver. Fleksible ansættelsesformer kan således bidrage til at sikre en medarbejdersammensætning, der er målrettet forsvarets nationale og internationale opgavevaretagelse.

Forsvaret anvender i dag tjenestemandsansættelse for officersgruppen samt for gruppen af stampersonel efter 10 års forudgående ansættelse på overenskomstvilkår. Tjenestemænd kan ikke omfattes af konflikt (strejke), ligesom tjenestemænd er underlagt en vidtgående forflyttelsespligt. Disse hensyn har bl.a. begrundet særlige ansættelsesvilkår som f.eks. en gunstig pensionsordning og ret til løn i op til tre år ved afsked på grund af stillingsnedlæggelse (rådighedsløn).

Fælles for disse særvilkår er, at de er væsentligt mere gunstige end de ansættelsesvilkår, der følger af en ansættelse på overenskomstvilkår, og at de udgør en udfordring i forhold til at sikre fleksible og omkostningseffektive ansættelses- og kontraktformer i forsvaret. Samtidig kan varetagelse af ovenstående hensyn vedrørende konfliktet og forflyttelsespligt opfyldes på anden vis end ved anvendelse af tjenestemandsansættelse og ved anvendelse af ansættelsesformer, der er mere omkostningseffektive og sikrer større fleksibilitet for forsvaret.

På baggrund af analysen er det Udvalgets vurdering, at forsvaret vil opnå øget fleksibilitet og omkostningseffektivitet ved at ikke at anvende tjenestemandsansættelse for det militære personel. Udvalget anbefaler på den baggrund, at forsvaret fremadrettet i videst muligt omfang afskaffer anvendelse af tjenestemandsansættelser.

For militært personel ansat på overenskomst er der endvidere identificeret muligheder for at sikre mere fleksible kontraktformer. Dette skal ses i lyset af, at forsvaret i dag ikke har fuld fleksibilitet til at fastsætte varigheden af ansættelsesforholdet for stampersonel ansat på overenskomst, idet der i det nuværende overenskomstgrundlag indgår forudbestemte kontraktlængder. Dette er atypisk i forhold til øvrige personalegrupper på statens område, hvor der normalt ikke er foruddefinerede kontraktlængder i overenskomsterne, idet det som udgangspunkt er op til arbejdsgiveren at beslutte, om ansættelsen skal ske som tidsbegrænset eller ubegrænset ansættelse.

Det vurderes på den baggrund hensigtsmæssigt, at forsvaret søger at afskaffe de nuværende kontraktformer, som består af tidsbestemte korttidskontrakter med to års ansættelse, K35-kontrakter (ansættelse til en alder på 35 år) samt K60-kontrakter (ansættelser til en alder på 60 år).

I stedet bør forsvaret søge at anvende enten tidsbestemte korttidskontrakter, hvor varigheden fastsættes ud fra en konkret vurdering af forsvarets behov, eller varige ansættelser, som er kendetegnet ved, at ansættelsen er tidsubestemt og alene ophører ved ansøgt eller uansøgt afsked fra stillingen. Anvendelse af disse ansættelsesformer vil styrke forsvarets fleksibilitet i forhold til at sikre en medarbejdersammensætning, der matcher forsvarets opgaver.

Medarbejdere i forsvaret, der er ansat på K35-kontrakter, optjener såkaldt civiluddannelse. Det vurderes, at begrundelserne for at videreføre civiluddannelsesordningen ikke længere er til stede. Uddannelse i forsvaret giver således i dag bedre muligheder for at opnå civile stillinger end ved ordningens oprettelse i 1970'erne. Ca. halvdelen af de ansatte på K35-kontrakt overgår desuden til en efterfølgende K60-kontrakt, der løber frem til 60-årsalderen. Denne gruppe skal således ikke orientere sig imod beskæftigelse uden for forsvaret, men modtager alligevel civiluddannelse. Dertil kommer, at personale på K35-kontrakter i gennemsnit er 24,3 år, når de forlader forsvaret eller overgår til ansættelse på K60-kontrakt, dvs. markant lavere end 35 år. Det bemærkes endeligt, at det øvrige uddannelsesområde i samfundet er karakteriseret ved, at der enten ydes SU eller lærlingeløn under uddannelse.

En afskaffelse af anvendelsen af K35-kontrakter vil medføre, at forsvaret ikke længere skal afholde udgifter til civiluddannelse. Forsvaret kan inden for de nuværende overenskomstmæssige rammer anvende K60-kontrakter i stedet for K35-kontrakter. Derved frigøres 90 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

2.12 Opgørelse af værdien af tjenestemandspension

Forsvaret anvender i betydeligt omfang tjenstemandsansættelse for militært personale. Tjenstemandsansættelse indebærer en særligt gunstig pensionsordning, der adskiller sig fra overenskomstansattes pensionsordninger, samt en række øvrige særligt gunstige ansættelsesvilkår.

Der er udarbejdet en særskilt analyse af værdien af tjenstemandspension for de militære grupper i forsvaret samt af statens udgifter hertil. I analysen er værdien af tjenstemandspension sammenlignet med en såkaldt bidragsdefineret pensionsordning, som anvendes til personale ansat på overenskomstvilkår.

Analysen viser at:

- Den såkaldte ækvivalente bidragsprocent for tjenstemandspensionerne i forsvaret er markant højere end det typiske niveau for bidragsdefinerede pensionsordninger.
- Bidragsprocenterne for forsvarets militære tjenstemænd varierer fra ca. 30 pct. for de ufaglærte og faglærte til mellem ca. 40 pct. og 52 pct. for officererne. Til sammenligning udgør pensionsindbetalingerne sædvanligvis 15-18 pct. af lønnen i bidragsdefinerede pensionsordninger.
- Kapitalværdien af den tjenstemandsbaserede ordning er for forsvarets militært ansatte tjenstemænd ca. 29,0 mia. kr. over de kommende 35 år, mens kapitalværdien for en overenskomstbaseret pensionsordning for de samme personalegrupper ville udgøre knap 11,5 mia. kr. Tjenstemandsordningen er således ca. 17,5 mia. kr. dyrere for staten set over en 35-årig periode.
- En evt. afskaffelse af tjenstemandsansættelser i forsvaret vil dog medføre et ekstraordinært likviditetspres frem mod 2040.

De markante forskelle i pensionsniveauerne kan primært henføres til følgende:

- Pensionsgivende løn for tjenstemænd udmåles på baggrund af sluttrinsplacering. Da tjenstemandspensionen udregnes som en procentdel af slutlønnen, mens pensionen i en bidragsdefineret ordning afhænger af lønnen gennem hele karrieren, giver dette anledning til en væsentligt højere bidragsprocent for tjenstemandsansatte. Samme mekanisme bidrager også til de konstaterede forskelle mellem ufaglærte grupper og officererne, idet de ufaglærte og faglærte kun har mindre lønstigninger gennem karrieren, mens officererne har større lønstigninger gennem karrieren.
- Tillæg af pensionsalder. Reglerne om tillæggelse af ekstra pensionsalder (pensionsanciennitet) grundet pligtig afgangsalder bevirker, at militært ansatte med den nuværende pligtige afgangsalder på 60 år tillægges op til 10 ekstra pensionsår, idet opgørelsen af pensionsalderen fastlægges svarende til ansættelse indtil en alder på 70 år, dog højst til 37 års pensionsalder (maksimal pensionsalder).

Udvalget vurderer, at de markante forskelle i udbetaling af pension til tjenstemænd og ansatte på overenskomst giver anledning til fremadrettede overvejelser omkring tjenstemandsansættelser i forsvaret. Der henvises til kapitel 12 for en nærmere analyse af forsvarets anvendelse af tjenstemandsansættelse for det militære personel.

2.13 Lønudvikling og faste tillæg

Forsvarets lønudgifter er i perioden 2005 til 2010 steget med 361 mio. kr. i faste priser. Denne stigning er foregået parallelt med et fald i antallet af årsværk frem til 2007. Faldet i personaleforbrug frem mod 2007 blev således ikke omsat til faldende lønudgifter. I samme periode er den gennemsnitlige aflønning pr. årsværk i forsvaret steget. Dette har medført et opadgående pres på forsvarets lønudgifter i takt med en mindre forøgelse i antallet af årsværk fra 2008 til 2010.

Lønudgiften pr. årsværk er således steget med 7 pct. fra 2005 til 2010 i faste priser, når der korrigeres for ændret medarbejdersammensætning. Denne stigning er større end i resten af staten. Det er særligt udgifter til faste tillæg og de variable ydelser (honorering af over/mer-arbejde, døgn tjeneste, sejlads, weekend- og natarbejde mv.), der kan forklare de stigende lønudgifter.

Nedbrydes lønstigningerne i forsvaret på forskellige grupper, har militære årsværk oplevet lønfremgang på ca. 8 pct. og civile

grupper på godt 3 pct. Forsvarets stigende lønudmøntning i forhold til de militære grupper, herunder særligt stampersonellet, har været begrundet i bl.a. hensyn til rekruttering og fastholdelse samt af et øget forbrug af aktivitetsbestemte variable ydelser.

For de civilt ansatte er nogle civile personalekategorier i forsvaret lønførende i forhold til sammenlignelige civile årsværk i resten af staten, mens andre ligger på eller under det statslige gennemsnit.

Der identificeres i analysen en række muligheder for at målrette forsvarets lønudgifter, bl.a. i forhold til de løndele, der siden 2005 er øget under henvisning til rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer. Disse rekrutteringsudfordringer vurderes ikke længere at være til stede.

Forsvaret kan i forlængelse heraf foretage målretning af forsvarets udgifter til såkaldt faglært tillæg og tillæg til motormekanikere mv., hvor der pt. ikke vurderes at være nævneværdige rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer.

Der kan endvidere frigøres provenu ved en mere fokuseret anvendelse af lokale, faste tillæg. Dette skal ses i sammenhæng med, at en væsentlig del af den frigjorte lønsum fra årsværksreduktionen fra 2005 til 2007 er blevet anvendt til at forhøje de lokalt indgåede, faste tillæg.

Endeligt kan forsvaret frigøre ressourcer, hvis udmøntningen af engangsvederlag bringes på niveau med resten af staten. Dette skal ses i lyset af, at honoreringen af engangsvederlag i forsvaret generelt ligger over resten af staten, og at flere af grupperne i forsvaret i tillæg hertil kompenseres særskilt for over-merarbejde.

2.14 Uddannelser i forsvaret

Forsvarets samlede omkostninger til uddannelse udgør i størrelsesordenen 1,1 mia. kr. årligt, hvoraf ca. halvdelen vedrører hærens uddannelser. Udover omkostningerne til uddannelser (lokaler, lærerlønninger mv.) har forsvaret udgifter på godt 300 mio. kr. til lønninger til elever/kursister på forsvarets uddannelser.

Analysen viser, at indkomstniveauet for eleverne på de største uddannelser i forsvaret er væsentligt højere (op til fire gange så højt) som på sammenlignelige civile uddannelser. Det høje lønniveau skal ses i sammenhæng med, at elever på de analyserede uddannelser i forsvaret er kendetegnet ved at være forholdsvis unge, og at en forholdsvis høj andel – når der ses bort fra officersuddannelserne – har en lav uddannelsesmæssig baggrund forud for optagelse.

Rekrutteringshensyn nævnes ofte som den væsentligste hindring for ændring af indkomstforholdene ved forsvarets uddannelser. Analysen har imidlertid vist, at der på officersuddannelsen i hæren i den undersøgte periode 2004-2008 i gennemsnit var 4,1 gange så mange ansøgere som optagne elever. Antallet af ansøgere i forhold til optagne elever var endvidere klart højere på officersuddannelsen end på nogle af de andre undersøgte uddannelser. Samme periode er karakteriseret som højkonjunktur med lav ledighed og deraf følgende risiko for rekrutteringsudfordringer.

I analysen vurderes muligheden for at lade sergent- og officersuddannelserne overgå til SU-systemet. Dette vil indebære, at aflønningsformerne på forsvarets uddannelser ensrettes med uddannelser i det civile uddannelsessystem. En overgang til SU på forsvarets uddannelser vil indebære et provenu på 168 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

Desuden vurderes muligheden for at lade forsvarets militære lærlinge overgå til ansættelse som håndværkerelever, svarende til elevansættelse i resten af staten og i den private sektor. Elever i forsvaret gennemfører uddannelser, der er sammenlignelige med uddannelser for civile lærlinge/elever.

Der vurderes således ikke at være argumenter for, at militære lærlinge skal aflønnes anderledes end civile lærlinge/elever. En overgang til elevansættelse i forsvaret svarende til almindelige elevansættelser vil indebære et provenu på 34 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

Medarbejdere i forsvaret, der er ansat på K35-kontrakter, optjener såkaldt civiluddannelse. Forsvarets samlede omkostninger til civiluddannelsesordningen er opgjort til ca. 115 mio. kr. årligt.

Det vurderes, at begrundelserne for at videreføre civiluddannelsesordningen ikke længere er til stede. Uddannelse i forsvaret

giver således i dag bedre muligheder for at opnå civile stillinger. Det bemærkes endeligt, at det øvrige uddannelsesområde i samfundet er karakteriseret ved, at der enten ydes SU eller lærlingeløn under uddannelse.

Analysen viser endvidere, at forsvarets elever i en række tilfælde udnævnes til et stillingsniveau svarende til færdiguddannede, selvom uddannelsesforløbet, der berettiger til dette stillingsniveau, ikke er afsluttet. Dette følger ikke forsvarets nuværende retningslinjer, og udnævnelse til højere stillingsniveau er forbundet med merudgifter for forsvaret. Udvalget vurderer, at forsvaret fremadrettet bør følge eksisterende retningslinjer for udnævnelser, således at udnævnelse altid først sker ved afsluttet uddannelse. Dette vurderes at indebære et provenu på 30-34 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

2.15 Arbejdstid og midlertidig tjeneste i forsvaret

Der skete fra 2005 til 2008 en betydelig stigning i udgifter til arbejdstidskomponenter (over-/merarbejde mv.) i forsvaret. Fra 2008-2010 er udgifterne nedbragt, men i 2010 er udgifterne fortsat 220 mio. kr. højere end i 2005. Analysen viser, at der er betydelig forskel i sammenlignelige myndigheders forbrug af arbejdstidskomponenter, og at forsvaret har højere udgifter til arbejdstidskomponenter end staten generelt, herunder fx politiet.

Der vurderes på den baggrund at være fire konkrete forhold, der erfaringsmæssigt har betydning for styringen af udgifter til arbejdstidskomponenter i offentlige institutioner: I) God og ensartet administration af gældende arbejdstidsregler; II) Ledelsesfokus vedr. arbejdstid; III) Brug af afspadsering og IV) Incitamentsstruktur- og styring vedr. arbejdstid.

Udvalget vurderer, at der ved en systematisk gennemgang af forsvarets myndigheder i forhold til de fire analyserede forhold vil kunne opnås et provenu vedr. arbejdstidskomponenter på i størrelsesordenen 174 mio. kr. årligt. Et sådan provenu svarer til udgiftsstigningen fra 2005 til 2010, hvis der korrigeres for øget udbetalingsprocent for over-/merarbejde.

Analysen viser endvidere, at forsvarets ansatte ofte ved skift af tjenestested kompenseres efter en ordning om midlertidig tjeneste, der er relativt omkostningstung. Såfremt forsvaret foretog en konkret vurdering af, hvilke vilkår for skift af tjenestested, der er mest økonomisk hensigtsmæssige for forsvaret, ville der i flere tilfælde blive valgt alternative og mere omkostningseffektive løsninger til midlertidig tjeneste, herunder dækning af dobbelt husførelse og permanent forflyttelse. Det er udvalgets vurdering, at forsvaret ved en praksisændring vedr. skift af tjenestested kan opnå et provenu på 26-84 mio. kr. årligt.

2.16 Særlige fastholdelsestiltag

Forsvaret iværksatte i 2008 Operation Bedre Hverdag med henblik på bedre fastholdelse og rekruttering i forsvaret. Derudover havde Operation Bedre Hverdag til hensigt at styrke sundhedstilstanden i forsvaret. Operation Bedre Hverdag indeholdt 66 tiltag og indebar i 2008 en samlet udgift på ca. 600 mio. kr.

Analysen viser bl.a., at personaleomsætningen i perioden 2005-2010 i forsvaret har ligget under niveauet i staten i øvrigt, at antallet af militære årsværk fra 2005 til 2010 er steget med ca. 1.000, at der på officersuddannelsen har været et højere antal ansøgere end på seks sammenlignelige professionsbacheloruddannelser, og at sygefraværet i forsvaret for den militære gruppe omtrent er på niveau med staten. Disse forhold indikerer samlet, at de særlige fastholdelsestiltag i forsvaret kan justeres og målrettes, og at udgifterne hertil kan nedbringes.

Analysen har fokuseret på fire relevante, omkostningstunge tiltag: i) Styrkelse af korpsånd og professionalisme, ii) Øget antal idrætsledere, iii) Arbejdsgiverbetalt idræt, iv) Arbejdsgiverbetalt træningstøj.

Det er på baggrund af analysen udvalgets vurdering, at forudsætningerne for igangsættelsen af de fem tiltag, herunder rekrutteringsudfordringer, ikke længere er til stede. Tiltagene kan således afvikles eller målrettes, og der kan hermed realiseres et provenu på 101-164 mio. kr. årligt.

3. Kortlægning af forsvarets organisering og ressourceforbrug

3.0. Sammenfatning

Analysen kortlægger forsvarets forbrug og bevillinger fordelt på underliggende myndigheder og på udgiftsarter samt forsvarets organisation, hovedformål, budgetlægning, budgetstruktur mv.

På baggrund af kortlægningen af forsvarets budgetstruktur foreslås i analysen en ny bevillingsstruktur for forsvaret. Den nye bevillingsstruktur har bl.a. til formål at skabe øget gennemsigtighed, give bedre mulighed for opfølgning på forsvarets bevillinger og forbrug og sikre bedre styrings- og prioriteringsmuligheder.

3.1. Forsvarets økonomi

Der er på forsvarsområdet tradition for indgåelse af flerårige forlig. Det nuværende forsvarsforlig dækker perioden 2010-2014. Tabel 3.1 viser den samlede forsvarsøkonomi i perioden 2005-2014.

Tabel 3.1

Regnskab/finanslovsbevilling (netto) for hovedområde 1-3 på § 12. Forsvarsministeriet i 2005-2014 (mio. kr., 2013-pl)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Regnskab/ bevilling	21.760,7	23.980,2	22.893,8	23.773,4	21.791,1	22.921,0	23.368,4	23.138,0	23.004,8	22.996,1

Anm.: I tabellen er medtaget alle hovedkonti fra hovedområde 1-3 på § 12. Forsvarsministeriet undtaget indtægter fra § 12.21.09. Isafgifter fra skibe og havne. Endvidere er medtaget § 35.11.31. Reserve til forsvaret, jf. forsvarsforliget 2010-2014. Der er anvendt regnskabstal for perioden 2005-2010 og budgettal for perioden 2011-2014.

Kilde: Statsregnskabet 2005-2010 og finansloven for 2011 og 2012.

I forligsperioden 2010-2014 er forsvarsbudgettet på ca. 23,2 mia. kr. årligt (2013-pl) i gennemsnit. Forsvaret blev i forligsperioden tilført en årlig merbevilling på i alt 700,0 mio. kr. (2010-pl) fordelt med en årlig merbevilling på 600,0 mio. kr. (2010-pl) på finanslovens § 12. og en årlig merbevilling på 100,0 mio. kr. (2010-pl) på finanslovens § 35.

I 2010 havde forsvaret² et mindreforbrug på ca. 500 mio. kr. (2010-pl) i forhold til bevillingen, og i 2011 havde forsvaret et mindreforbrug på ca. 1,3 mia. kr. (2011-pl) i forhold til den på finansloven afsatte bevilling. Den samlede opsparring for forsvaret var primo 2012 på i alt ca. 1,8 mia. kr. (2012-pl).

2 Her defineret som alle hovedkonti under hovedområde 1-3 på § 12. Forsvarsministeriet undtagen indtægter fra § 12.21.09. Isafgifter fra skibe og havne., jf. også tabel 3.1.

Det bemærkes, at der er større variationer mellem årene i perioden 2005-2010, hvor der er anvendt regnskabstal, end i årene 2011-2014, hvor der er anvendt budgettal. Variationer mellem årene skyldes endvidere bl.a., at der i forligsperioden 2005-2009 var opført en bevilling til internationale operationer på finanslovens generelle reserver på § 35, som er blevet udmøntet med forskellige beløb i de enkelte år.

Hovedparten af forsvarrets samlede udgifter afholdes fra § 12.21.01. *Forsvarskommandoen (driftsbevilling)*, jf. tabel 3.2. Den øvrige del af forsvarsbudgettet vedrører bl.a. Hjemmeværnet, Forsvarets Efterretningstjeneste og udgifter til NATO.

Tabel 3.2

Finanslovsbevilling for § 12.21.01. Forsvarskommandoen (driftsbevilling) i perioden i 2005-2014 (mio. kr., 2013-pl)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bevilling	18.662,40	18.421,56	19.225,26	19.299,96	19.586,98	19.336,49	20.543,06	20.995,71	21.187,29	21.212,53

Kilde: Diverse finanslove

Forsvarskommandoens driftsbevilling er kendetegnet ved at være statens største driftshovedkonto. De derefter følgende største driftshovedkonti i staten er til sammenligning politiet og anklagemyndigheden (ca. 8,6 mia. kr. årligt), SKAT (ca. 3,6 mia. kr. årligt), Kriminalforsorgen (ca. 2,7 mia. kr. årligt) og udenrigstjenesten (ca. 1,9 mia. kr. årligt).

Forsvarskommandoen disponerer yderligere bl.a. over § 12.21.02. *Materielinvesteringer (anlægsbev.)* (bevilling på 211,5 mio. kr. i 2012) og § 12.21.13 *Nationalt finansierede bygge- og anlægsarbejder (anlægsbev.)* (bevilling på 260,6 mio. kr. i 2012).

Forsvarskommandoen fordeler den samlede finanslovsbevilling til Forsvarskommandoens underliggende myndigheder og rammer. Tabel 3.3 viser fordelingen af bevilling i 2012 i forsvarrets interne budget for de største myndigheder og rammer under Forsvarskommandoen.

Tabel 3.3

Fordelingen af bevilling i 2012 i forsvarrets interne budget for de største myndigheder og rammer under Forsvarskommandoen (mio. kr., 2013-pl)

Myndighed/ramme	Budget 2012
Hærens Operative Kommando	4.059,44
Søværnets Operative Kommando	1.654,01
Flyvertaktisk Kommando	2.251,19
Forsvarets Personeltjeneste	1.755,21
Forsvarets Materieltjeneste	1.158,13
Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste	681,58
Etablisementsdrift og bygningsvedligehold	1.200,84
Materieldrift	3.277,87
Materielanskaffelser	3.262,59
Øvrige	2.069,03
I alt	21.369,90

Kilde: Forsvarskommandoens årsprogram 2012, 0. rettelse.

Hærens Operative Kommando er den største underliggende myndighed under Forsvarskommandoen med et årligt budget på ca. 4 mia. kr. i 2012, hvoraf langt størstedelen vedrører lønsum.

Opdeling af bevillinger afspejler forsvarrets organisatoriske opdeling af operative opgaver i de operative kommandoer (herunder Hærens Operative Kommando) og støtteopgaver i de funktionelle tjenester (herunder Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste), jf. uddybning nedenfor.

Nedenstående tabel 3.4 viser udviklingen i Forsvarskommandoens interne budget i perioden 2008-2011 fordelt på udgiftsarter. For årene 2008-2010 er endvidere medtaget årets forbrug.

Tabel 3.4

Forsvarets samlede interne budget og forbrug fordelt på arter (mio.kr., 2013-priser)

	2008 (budget)	2008 (budget)	2009 (budget)	2009 (budget)	2010 (budget)	2010 (budget)	2011 (budget)
Løn	10.357	10.438	10.553	10.593	10.644	10.334	10.447
Materiel*	5.955	6.521	5.284	5.214	6.806	6.586	6.571
Bygninger og anlæg**	485	353	216	212	180	93	305
Informatikplanen (IT mv.)	665	664	447	426	463	434	487
Øvrig drift***	3.753	3.953	3.789	3.671	3.905	3.550	4.004
I alt	21.214	21.928	20.290	20.116	21.999	20.996	21.813

Anm.: * Forsvaret har fra 2010 tilpasset materielplanlægningsbegreberne, således at disse er i overensstemmelse med den statslige omkostningsreform. Aktuelt er forbrugstallene opgjort efter den nye metode, mens budgettallene for 2008 og 2009 er opgjort efter den tidligere definition. ** Etablisementsplanen (forsvarets bygge- og anlægskonti) er eksklusiv salg af ejendomme. *** Øvrig drift er inklusiv etablisementsdrift og bygningsvedligeholdelse.

Kilde: Beregnet på baggrund af DeMars og Forsvarskommandoens årsprogrammer fra respektive år.

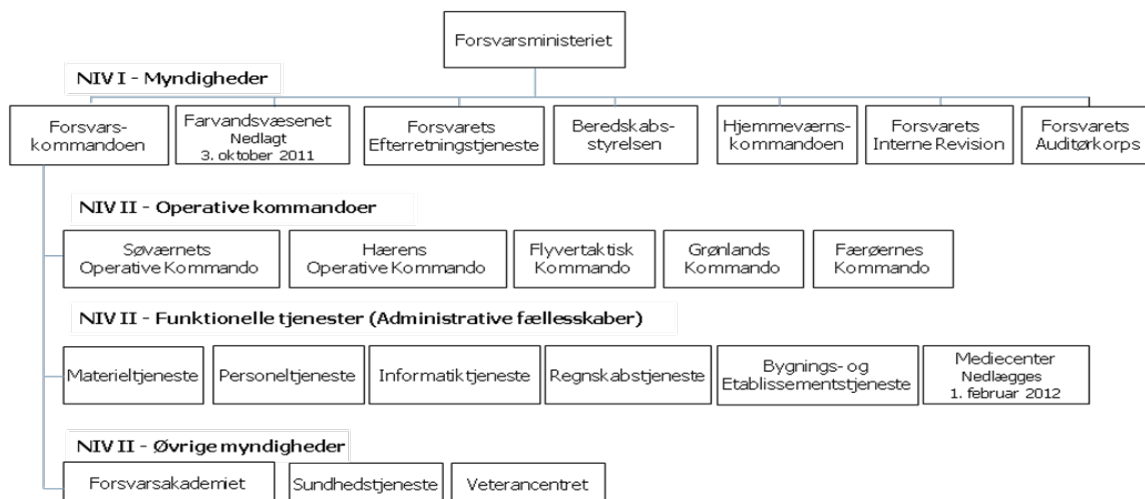
Som det fremgår af tabel 3.4, udgør lønninger den største udgiftspost med udgifter på ca. 10 mia. kr. årligt, som anvendes til aflønning af forsvarets ca. 22.000 årsværk. De øvrige udgifter vedrører især materiel og øvrig drift, der bl.a. omfatter diverse indkøb og drift af forsvarets bygninger.

3.2. Forsvarets overordnede organisering

Forsvarsministeriet og forsvarets overordnede organisering fremgår af figur 3.1.

Figur 3.1

Organisationsdiagram for Forsvarsministeriets concern



Forsvarskommandoen er, på linje med de øvrige myndigheder under Forsvarsministeriet, en såkaldt "niveau I-myndighed". Myndighederne under Forsvarskommandoen (fx Hærens Operative Kommando) betegnes som "niveau II-myndigheder".

Niveau II-myndighederne under Forsvarskommandoen kan opdeles i myndigheder, som varetager den operative opgaveløsning (kaldet operative kommandoer), og de der varetager værnssælles støttefunktioner (kaldet funktionelle tjenester). Støttefunktioner omfatter bl.a. materieldrift og bygningsdrift, der for alle de tre værn varetages af henholdsvis Forsvarets Materieltjeneste og Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste.

Under niveau II-myndighederne findes yderligere underliggende myndigheder, hvor de nederste kaldes ansvar 5-myndigheder. Nedenstående figur 3.2. viser et eksempel på forswarets organisatoriske opbygning fra niveau 0 til ansvar 5.



3.3. Forslag til ny bevillingsstruktur i forsvaret

Af 'Forsvarsforlig 2010-2014' fremgår det, at der skal "...etableres en tæt og entydig sammenhæng mellem finanslovsbevillingen og Forsvarskommandoens interne årsprogram...". Det indebærer, at der skal skabes større sammenhæng mellem finansloven og forsvarets interne styring (årsprogrammet), hvilket kan ske via bl.a. en ændret og mere detaljeret finanslovsstruktur.

Det vurderes, at der ved en opsplitning af § 12.21.01. *Forsvarskommandoen* skabes bedre sammenhæng mellem finansloven og forsvarets interne, løbende styring.

Det følger bl.a. af, at en opsplitning bidrager til øget gennemsigtighed, giver bedre mulighed for at følge forsvarets bevillinger og forbrug fordelt på myndigheder, og sikrer bedre styrings- og prioriteringsmuligheder.

Konkret er *udvalgets* forslag til en ny bevillingsstruktur således baseret på følgende formål:

- I Øget sammenhæng mellem finansloven og den interne styring: Som nævnt fremgår det af 'Forsvarsforlig 2010-2014', at der skal "...etableres en tæt og entydig sammenhæng mellem finanslovsbevillingen og Forsvarskommandoens interne årsprogram...". Dette kan bl.a. ske via en ændret og mere detaljeret finanslovsstruktur.

- 2 *Styring*: En opsplitning skal fremme muligheden for at træffe beslutninger om forsvarets bevilling og afspejle de politiske prioriteringer vedrørende forsvarets økonomi. Opsplitningen skal desuden fremme Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens styring i forhold til indeværende og kommende forsvarsforlig samt øvrige folketingsbeslutninger vedrørende forsvaret.
- 3 *Gennemsigtighed*: En opsplitning skal fremme gennemsigtighed i forsvarets bevillinger, forbrug og aktiviteter – fordelt på myndigheder og over tid. Formålet med finansloven er bl.a. at give et overblik over de oplysninger, der er relevante for bevillingsmæssige beslutninger mv.
- 4 *Sammenhæng med forsvarets organisation*: En opsplitning skal sikre sammenhæng mellem forsvarets organisation og bevillingsstrukturen, således at forsvarets overordnede organisering og ledelsesstruktur hænger sammen med den fremtidige bevillingsstruktur.

På den baggrund foreslår *Udvalget* en ny bevillingsstruktur for forsvaret.

Tabel 3.5 viser den foreslåede opsplitning af finanslovshovedkonto § 12.21.01. *Forsvarskommandoen* i 16 nye hovedkonti. Opdelingen tager udgangspunkt i forsvarets organisering, idet de største niveau II-myndigheder under Forsvarskommandoen hver tildeles en selvstændig hovedkonto. Derudover oprettes hovedkonti til de største øvrige rammer i form af materielanskaffelser, materieldrift, etablisementsdrift mv.

Tabel 3.5 Forslag til fremtidige nye hovedkonti ved en opsplitning af § 12.21.01. Forsvarskommandoen (mio. kr., 2013-pl)	
Fremtidige hovedkonti	Budget i 2012
Forsvarskommandoen (driftsbev.)	850,3
Hærens Operative Kommando (driftsbev.)	4.059,4
Søværnets Operative Kommando (driftsbev.)	1.654,0
Flyvertaktisk Kommando (driftsbev.)	2.251,2
Forsvarets Personeltjeneste (driftsbev.)	1.755,2
Forsvarets Materieltjeneste (driftsbev.)	1.158,1
Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste (driftsbev.)	681,6
Forsvarets Regnskabstjeneste (driftsbev.)	90,6
Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste (driftsbev.)	170,2
Forsvarets Sundhedstjeneste (driftsbev.)	222,4
Forsvarsakademiet (driftsbev.)	165,3
Arktisk Kommando (driftsbev.)	103,7
Forsvarets Informatikplan (driftsbev.)	466,5
Etablisementsdrift og bygningsvedligehold (driftsbev.)	1.200,8
Materieldrift (driftsbev.)	3.277,9
Materielanskaffelser (anlægsbev.)	3.262,6
I alt	21.369,9

Kilde: Forsvarskommandoens årsprogram 2012, 0. rettelse.

Udover ovenstående opsplitning og en række øvrige justeringer foreslår *Udvalget* fremadrettet følgende for så vidt angår videre- og overførselsadgang:

Overførselsadgang

Udvalget foreslår, at den frie overførselsadgang mellem Forsvarsministeriets driftsbevillinger som udgangspunkt fastholdes. Det skyldes bl.a., at det i årets løb kan være nødvendigt at flytte midler mellem f.eks. søværnet og hæren pga. nye prioriteringer og ændrede indsatser ved fx internationale operationer. Der foreslås dog følgende justeringer, som retter sig mod forsvarets investeringer:

- Overførselsadgangen mellem anlægsbevillinger og øvrige hovedkonti afskaffes.
- Der fastholdes fri overførselsadgang internt mellem anlægsbevillingerne, idet overførselsadgangen mellem den ny-oprettede konto for materielanskaffelser og øvrige anlægskonti dog afskaffes.

Modellen vil indebære, at der vil være en større adskillelse mellem forswarets driftsudgifter og investeringer, hvilket også følger praksis fra andre ministerområder.

Det bemærkes, at den endelige bevillingsstruktur skal vurderes i forbindelse med en kommende tværministeriel proces i forbindelse med en eventuel indførsel af budgetlov og udgiftslofter.

Videreførselsadgang

Tekstanmærkning nr. 2 under § 12. Forsvarsministeriet sætter begrænsninger for størrelsen af mer-/mindreforbruget, som kan videreføres til det efterfølgende finansår. I 2013 og 2014 kan der videreføres 2 pct. af bevillingsrammen (mer-/mindreforbrug) til det efterfølgende finansår.

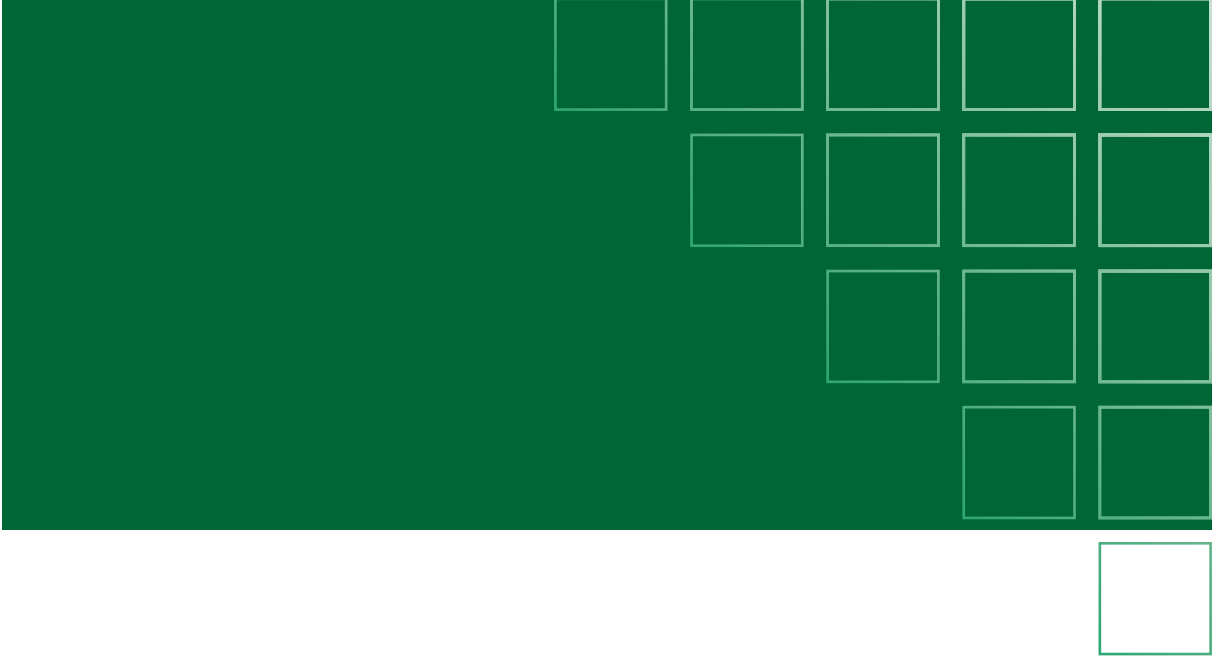
I den nye bevillingsstruktur vil anlægskontiene blive undtaget fra bestemmelserne i tekstanmærkning nr. 2 vedrørende videreførsel af mindreforbrug. Hermed vil videreførsler af mindreforbrug på kontiene ikke påvirke den tilladte samlede videreførsel af mindreforbrug.

Derudover vil tekstanmærkningen blive ændret på forslag til finanslov for 2015, hvor det nuværende forsvarsforlig udløber, så der ikke længere vil være begrænsninger på størrelsen af videreførsel af mindreforbrug.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at der er en række fordele forbundet med opsplitning af Forsvarskommandoens hovedkonto. Således vurderes en opsplitning at skabe bedre sammenhæng mellem finansloven og de bevilgende myndigheders beslutningsgrundlag og forswarets interne, løbende styring. Det følger bl.a. af, at opsplitning bidrager til øget gennemsigtighed, giver bedre mulighed for at følge forswarets bevillinger og forbrug fordelt på myndigheder, og at opsplitningen sikrer bedre styrings- og prioriteringsmuligheder.

Det er således på baggrund af analysen *udvalgets* vurdering, at der kan og bør ske en opsplitning af Forsvarskommandoens hovedkonto. Udvalget vurderer, at den ny bevillingsstruktur mest hensigtsmæssigt vil kunne implementeres fra forslag til finanslov for 2014.



4. Forsvarets økonomistyring

4.0. Sammenfatning

Udvalget for analyser af forsvaret har i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af forsvarets økonomistyring. Dette er sket med henblik på at vurdere økonomistyringen i forsvaret samt udarbejde et katalog over mulige tiltag til forbedring heraf.

Analysen skal medvirke til implementering af Forsvarsforlig 2010-2014, hvoraf det blandt andet fremgår, at "Den styrkelse af økonomistyringen, som forsvaret allerede har iværksat, skal videreføres og udbygges i forligsperioden. Forligspartierne er enige om, at der i forligsperioden skal fokuseres på at sikre et retvisende billede af det økonomiske forbrug, sikre gennemsigtighed og grundlag for yderligere effektiviseringer mv. samt sikre sammenhæng mellem mål og midler".

I forlængelse af den udarbejdede analyse igangsætter Forsvarskommandoen følgende initiativer:

- Der udarbejdes med virkning fra 2013 et nyt budget- og planlægningsværktøj, der integrerer styringen af aktiviteter og ressourcer. Budgetrammer til underliggende myndigheder baseres i væsentligt højere grad på eksplicite aktivitetsforudsætninger.
- Der etableres med virkning fra 2013 en ny budget- og planlægningsproces, der understøtter en tæt integration mellem budget- og planlægningsmæssige dispositioner.
- Forsvaret forenkler principperne for den interne handel, der foregår mellem forsvarets myndigheder, med henblik på at sikre klare incitamenter til en mere målrettet efterspørgsel af ydelser. Dette sikres bl.a. ved at forenkle afregningsprincipperne og styrke opfølgningen på de underliggende myndigheders forbrug af ydelser hos hinanden. De nye principper forventes at træde i kraft 2013.
- Forsvaret opretter i 2012 en investeringskomité med ansvar for godkendelse af større anskaffelser. Med denne komité understøttes fokus på tværgående prioritering og kvalitetssikring af beslutningsgrundlag i forbindelse med erhvervelse af større anskaffelser.

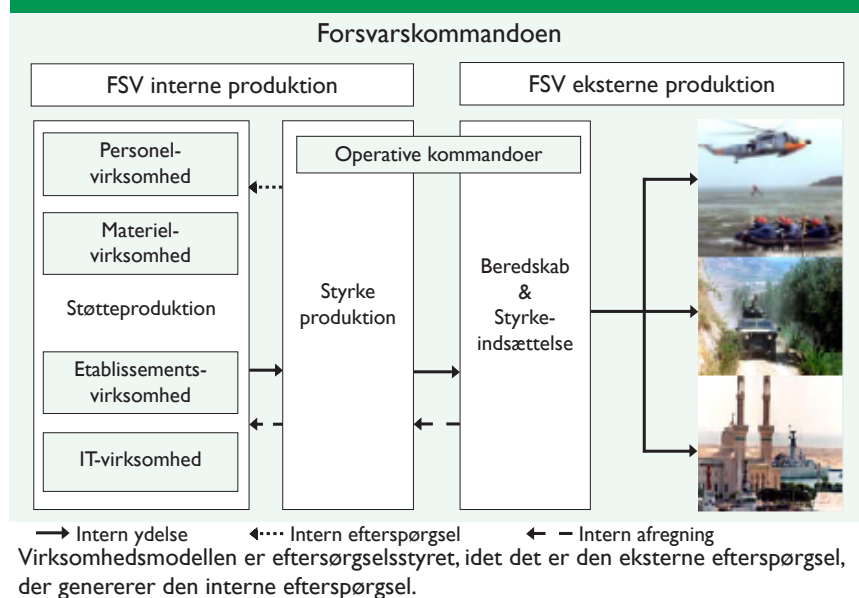
Samlet styrker de nye initiativer Forsvarskommandoens grundlag for at foretage tværgående prioriteringer og målrette ressourceanvendelsen, ligesom der etableres et mere klart prioriteringsgrundlag i forhold til politiske beslutninger på forsvarets område.

4.1. Forsvarets nuværende økonomistyring

Forsvarets økonomistyring er bygget op om forsvarets virksomhedsmodel, der er gengivet i figur 4.1 nedenfor.

Figur 4.1

Forsvarets virksomhedsmodel



Kilde: Briefing ved Niels Gotfredsen d. 17 Januar, Team analyse

Figuren viser, at de operative kommandoer varetager styrkeproduktion samt beredskab og styrkeindsættelse (kerneopgaver), mens støttestrukturen understøtter kerneopgaverne med personel, materiel, etablissementer og IT mv. Hensigten med virksomhedsmodellen er, at støttestrukturen alene skal producere og tilvejebringe ydelser, der efterspørges af de operative kommandoer.

Med udgangspunkt i virksomhedsmodellen fordeles forsvarets økonomiske ressourcer til myndighederne. Der benyttes i denne forbindelse to typer rammer:

- *Finansrammerne* svarer til forsvarets finanslovsbevilling, idet rammerne giver hjemmel til at afholde udgifter; herunder til løn, tjenesteydelser, rejser mv. Forsvarskommandoens underlagte myndigheder tildeles en række finansrammer; hvis størrelse og formål afhænger af myndighedens opgaver. Der udmeldes ligeledes separate finansrammer til de funktionelle tjenester (Forsvarets Materieltjeneste, Forsvarets Bygningstjeneste etc.) til løsning af funktionelle opgaver; eksempelvis materielinvesteringer og –drift.
- *Omkostningsrammer* dækker over en trækingsret til ydelser, som forsvarets myndigheder køber af hinanden. Det gælder fx, når Hærens Operative Kommando køber IT-ydelser ved Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste.

Ovennævnte finans- og omkostningsrammer meldes ud til værnene og de funktionelle tjenester i Forsvarskommandoens årsprogram. Udmeldingen af finansrammer i år $x+1$ sker på baggrund af rammerne i år x . Eksempelvis vil rammerne i 2012 blive fastlagt med udgangspunkt i rammerne i 2011, idet disse rammer justeres for kendte ændringer i opgaveporteføljen, herunder eventuelle justeringer som følge af nye/lukkede aktiviteter; omprioriteringer; tværgående effektiviseringer mv.

Herefter budgetterer myndighederne ift. de udmeldte opgaver. Myndighedschefen er ansvarlig for, at de stillede opgaver løses, og at de økonomiske rammer overholdes. Det er eksempelvis chefen for Hærens Operative Kommando, der er ansvarlig for at gennemføre uddannelse af soldater ved hærens reaktionsstyrkeuddannelse, herunder træffe beslutning om hvilke øvelser, der skal gennemføres mv.

Idet chefen for Hærens Operative Kommando i denne sammenhæng trækker på ydelser ved de funktionelle tjenester; eksempelvis ammunition, er det imidlertid i sidste ende chefen for den funktionelle tjeneste, der bærer ansvaret for, at

der ikke sker et merforbrug på de funktionelle områder. Det betyder, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem den, der beslutter, og den, der betaler.

Myndighederne skal foretage en månedlig opfølgning til Forsvarskommandoen på opgaver og økonomi. På trods af, at nogle niveau II-myndigheder foretager en samlet opfølgning på opgaver og økonomi, det vil sige, at myndigheden forholder sig til, om opgaveløsningen står mål med den anvendte økonomiske ressource, fremsendes denne opfølgning ikke samlet til Forsvarskommandoen. Opfølgning på opgaver fremsendes til Operationsstaben og Planlægningsstaben, mens opfølgning på økonomi fremsendes til Økonomistaben. Der sikres således ikke i dag en samlet opfølgning på opgaver og tilknyttede ressourcer.

Den økonomiske opfølgning sker fortrinsvist i forhold til finansrammerne. Det vil sige, at opfølgningen på, om myndighederne overholder deres trækningsret på de funktionelle tjenester; eksempelvis om de forbruger mere ammunition end forudsat, ikke følges i samme omfang.

4.2. Vurdering af forswarets nuværende økonomistyring

McKinsey & Companys analyse og vurdering af forswarets økonomistyring tager udgangspunkt i fem delelementer, der vedrører den økonomiske styringsproces fra start til slut. Nedenstående figur 4.2. illustrerer den overordnede vurdering af forswarets økonomistyring ud fra disse delelementer:

Figur 4.2 viser, at der på alle delelementer er mulighed for forbedring af forswarets økonomistyring. Analysen af de enkelte elementer gennemgås nedenfor:



Kilde: Briefing ved Niels Gotfredsen d. 17 januar, Team analyse

4.2.1. Entydige key performance indicators og ansvarsfordeling

Flere af de opgaver, som forswaret i dag melder ud til de underliggende myndigheder i årsprogrammet, er ikke koblet til klare krav, vilkår og kriterier for opgavens udførelse, herunder klart definerede nøgle- og måltal samt en økonomisk ramme til formålet.

Dette kan ikke mindst tilskrives, at der i flere tilfælde ikke er en 1:1 sammenhæng mellem opgaven og anvendte ressourcer; idet den kapacitet, der er nødvendig for at løse en given opgave, løser flere opgaver samtidig. Som eksempel kan nævnes F-16 flyene, der under samme flyvning kan have opgaver i relation til afvisningsberedskab, rekognisering, støtte til styrkeproduktion i hæren og søværnet mv. I sådanne tilfælde, hvor flere opgaver løses samtidig, er det ikke

muligt at koble omkostninger forbundet med flyvning til netop én type opgave. Der henvises til kapitel 5 vedrørende styrket sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og omkostninger.

Konsekvensen af, at der ikke altid er en entydig kobling mellem operative mål, nøgletal og ressourcer, er, at den enkelte myndighed i vidt omfang selv kan fastsætte kravene til opgaveløsningen og dermed også selv fastlægger behovet for træk på de funktionelle tjenester, eksempelvis materielbehov mv. Dermed svækkes Forsvarskommandoens mulighed for at prioritere forsvarets samlede ressourceanvendelse.

4.2.2. Sammenhængende planlægning og budgetlægning

Analysen viser ligeledes, at der er behov for en styrket, central prioritering af operative opgaver og økonomiske rammer. Det gælder bl.a. i koblingen mellem den kortsigtede, mellemlange og langsigtede planlægning.

Eksempelvis vil planlægningen af de operative kommandoers styrkeproduktion, der sker over en flerårig horisont, blive forbedret, såfremt der er sikkerhed for den økonomiske ramme mere end blot et år frem. Forsvarskommandoen har i marts 2011 truffet beslutning om, at årsprogrammet og den flerårige planlægning fremadrettet skal samles, således at der udarbejdes et budget for driftsåret samt fire budgetoverslagsår. Parallelt hermed skal der udarbejdes langsigtede kapacitetsplaner for materiel, etablerement og IT. Det er hensigten, at det nye flerårige budget- og planlægningsværktøj skal være udarbejdet primo 2012.

Ligeledes er der behov for en øget kobling mellem operative opgaver og økonomiske rammer, således at rammerne meldes ud i tilknytning til de prioriterede opgaver og ikke alene på baggrund af sidste års rammer. Der henvises til kapitel 5 vedrørende styrket sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og omkostninger. Dette vil mindske risikoen for over- eller underbudgettering i den enkelte myndighed samt øge muligheden for en hensigtsmæssig ressourceanvendelse på tværs af forsvaret.

4.2.3. Fokuseret opfølgning og evaluering af fremdrift

Den manglende samlede opfølgning på operative opgaver og tilknyttede ressourcer vanskeliggør en nødvendig løbende prioritering af de operative kommandoers ressourceanvendelse.

Der er derfor behov for, at der foretages en samlet operativ og økonomisk opfølgning samt vurdering, herunder at der i Forsvarskommandoen etableres et samlet opfølgningsregime, der lever op til krav i Operations-, Planlægnings- og Økonomistaben.

4.2.4. Klare beslutningsregler

Idet den ét-årige og den flerårige planlægning hidtil har været adskilt, har der ikke været etableret klare beslutningsregler for eksempelvis operative opgaveændringer med økonomiske konsekvenser. Dette har blandt andet resulteret i, at niveau II-myndighederne ikke ved hvilken stab i Forsvarskommandoen, de skal rette deres henvendelse til. Desuden har fraværet af klare beslutningsregler resulteret i, at der er tilfælde, hvor eksempelvis økonomiske konsekvenser ikke belyses tilstrækkeligt forud for beslutninger.

Ligeledes viser analysen, at der ikke er udarbejdet klare regler for beslutningsprocesser for ændringer i de økonomiske rammer, herunder i forbindelse med forelæggelse af beslutningsoplæg til forsvarets ledelse. Dette resulterer i varierende kvalitet i beslutningsoplæg og medfører en meget tidskrævende proces med at udarbejde dokumentation og gennemføre godkendelsesprocesser. Dette kan i sidste ende være hæmmende for aktiviteter og produktion.

4.2.5. Sammenhæng mellem budgetansvar og ansvar for aktiviteter, der driver ressourcetræk

Den manglende sammenhæng mellem den, der beslutter, og den, der betaler – eksempelvis i forbindelse med operative beslutningers konsekvens for materieldrift – vurderes at være problematisk. Den manglende sammenhæng fører således til, at de operative kommandoer ikke har noget entydigt økonomisk incitament til at tilpasse efterspørgslen af materiel, etablerement og IT, hvilket kan føre til suboptimal ressourceprioritering i betydeligt omfang.

Analysen illustrerer således, at hovedparten af omkostningerne i forbindelse med en operativ beslutning (der træffes af den operative kommando), eksempelvis en ekstra øvelsesdag, vedrører træk på materieldriften (drivmidler og am-

munition mv.) hos Forsvarets Materieltjeneste, og i mindre grad træk på finansrammerne i form af løndelen variable ydelser (til merarbejde mv.) og øvrig drift, som den operative kommando har budgetansvar for:

Analysen viser ligeledes, at afregningsprincipperne mellem de operative kommandoer og de funktionelle tjenester er uigennemskuelige og derfor ikke styringsrelevante. Den manglende gennemskuelighed kan føre til overforbrug. Dertil kommer, at der ikke følges systematisk op på, om én myndigheds træk på en anden myndigheds ydelser holder sig inden for de udmeldte omkostningsrammer. Dette kan ligeledes bidrage til at øge den interne efterspørgsel af ydelser ud over et niveau, som er hensigtsmæssigt.

4.3. Katalog over mulige tiltag til forbedring af forsvarets økonomistyring

Analysen viser samlet set, at der særligt inden for de fem beskrevne områder i forsvarets økonomistyring kan foretages forbedringer med henblik på sikre et retvisende billede af det økonomiske forbrug, sikre gennemsigtighed og grundlag for yderligere effektiviseringer mv. samt sikre at beslutninger med økonomiske konsekvenser indlejres i en klar, tværgående prioritering. I det følgende beskrives en række initiativer, som vil bidrage til at adressere de beskrevne udfordringer.

4.3.1. Ny budgetmodel

Et af de tiltag, der vil medvirke til forbedring af forsvarets økonomistyring, er udarbejdelse af en ny budgetmodel i forsvaret. Konkret beskriver McKinsey og Company en budgetmodel, der består af tre hovedelementer; herunder i) budgettering af omkostninger til løsning af opgaver ved et givent aktivitets- og ambitionsniveau budgetteret for hver kapacitet, ii) budgettering af strukturomkostninger til stabsfunktioner i de operative kommandoer og funktionelle tjenester samt iii) budgettering af anskaffelser.

Forsvarskommandoen har i vinteren 2011/2012 udarbejdet et koncept for et flerårigt budget- og planlægningsværktøj, herunder en ny budgetmodel. Det flerårige budget- og planlægningsværktøj skal sikre en sammenhængende kort- og langsigtet planlægning og budgetlægning og skal medvirke til at sikre en bedre styringsmæssig sammenhæng mellem operative mål og økonomiske nøgletal, idet dette vil lette prioritering og opfølgning på udførelse af opgaver og tilsvarende ressourceforbrug.

Budgetmodellen konkretiserer opgaveanvisningen til forsvarets myndigheder i delopgaver og knytter økonomiske rammer og key performance indicators (KPI'er) til delopgaverne. KPI'erne er en konkretisering af en myndigheds delopgaver i målbare enheder; der har til formål at skabe grundlag for en opfølgning på ressourceforbrug og udførelse af den givne opgave, som myndigheden skal løse.

Der indføres nye opgave- og kapacitetsdriftsbudgetter; der bl.a. er baseret på de udarbejdede omkostningsmodeller for de operative kapaciteter. Dette skal således medvirke til større gennemsigtighed i de ressourcemæssige prioriteringer af forsvarets opgaver og aktiviteter; såvel i den politiske prioritering som i forsvarets interne styring. Der henvises i øvrigt til kapitel 5 vedrørende styrket sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og omkostninger.

Rammeudmeldingen vil også fremadrettet være fordelt på finans- og omkostningsrammer; hvor en finansramme giver den budgetansvarlige myndighed direkte adgang til at afholde udgifter; mens en omkostningsramme er en trækingsret til køb af varer og ydelser hos en specifik funktionel tjeneste. Omkostningsrammerne søges alene tildelt styringsrelevante varer og ydelser; dvs. områder hvor omkostningerne varierer med aktivitetsniveauet.

Myndighederne skal – på baggrund af ovenstående opgave- og rammeudmelding – udarbejde et periodiseret budget. Budgettet er mere detaljeret end ovenstående, idet der ligeledes budgetteres på arter; fx rejser og konsulenter mv. Budgettet skal periodiseres månedsvist, jf. også kravene til god økonomistyring i staten.

Den nye budgetmodel vil konkret adressere følgende udfordringer; som McKinsey & Company har påpeget:

- *Styring på opgaver*; idet udmelding af budgetrammer fremadrettet vil være knyttet til opgaveanvisninger med tilhørende aktivitetsniveauer samt kvantitative og kvalitative Key Performance Indicators, herunder som grundlag for en tværgående prioritering af forsvarets ressourcer i Forsvarskommandoen.

- *Fokus på tilvejebringelse, opretholdelse og udvikling af kapaciteter*, idet det flerårige budget- og planlægningsværktøj omfatter langsigtet planlægning af investeringer; herunder med det formål at skabe råderum til nye investeringer og reinvesteringer.
- *Prioritering af økonomisk styring*, idet budget- og planlægningsværktøjet prioriterer den økonomiske styring af underliggende myndigheder; herunder effektiv opgaveløsning og effektiv budgetoverholdelse, og derudover omfatter økonomiske incitamenter til effektiv opgaveløsning i både den operative struktur og i støttestrukturen.
- *Tæt sammenhæng mellem kort- og langsigtet styring og planlægning*, idet budget- og planlægningsværktøjet skal sikre sammenhæng mellem planlægning og økonomisk styring. De hidtidige separate værktøjer; årsprogram og periodeplan, er herefter integrerede.

Den nye budgetmodel skal anvendes i forbindelse med udarbejdelse af de økonomiske rammer for 2013, hvorfor tiltaget implementeres i foråret 2012.

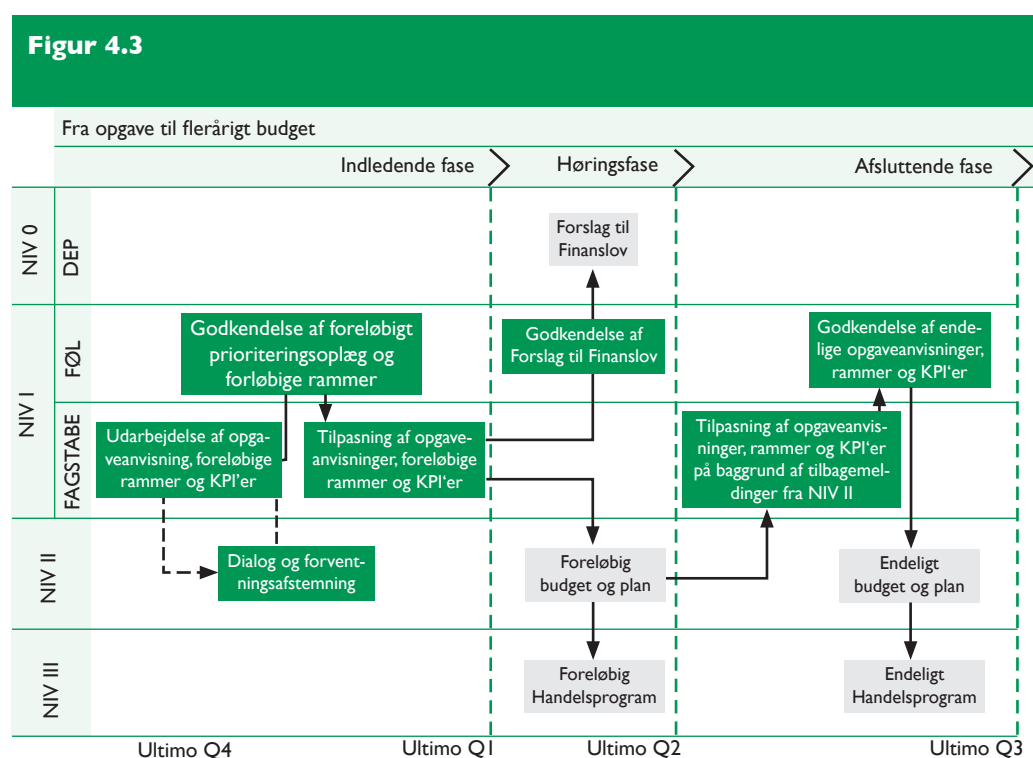
4.3.2. Ny budgetproces

Der er identificeret et behov for at skabe en bedre kobling mellem kort- og langsigtet operativ og økonomisk planlægning og opfølgning for herigennem at styrke mulighederne for at prioritere på tværs samt for at følge op på opgaver og ressourceforbrug.

Konkret beskriver McKinsey & Company en budgetproces, der er struktureret i fire overordnede faser: Hovedaktiviteterne i de fire faser er i) fastlæggelse og udmelding af overordnede budgetforudsætninger; ii) udarbejdelse af budgetforslag på grundlag af udmeldte budgetforudsætninger; iii) udarbejdelse af konsoliderede budgetter og udmelding heraf, og iv) opdatering af DeMars og decentral implementeringsplanlægning. Hensigten er, at planlægningen af opgaveløsning og modellering af kapacitetsbehov skal ske detaljeret for år 1 og mere overordnet for år 2-5.

Forsvarskommandoens ovennævnte koncept for et flerårigt budget- og planlægningsværktøj, hvor den kort- og langsigtede planlægning og budgetlægning er samlet, omfatter ligeledes en ny budgetproces. Processen skal medvirke til, at de væsentligste prioriteringsbeslutninger træffes så tidligt som muligt af hensyn til det videre planlægnings- og tilpasningsarbejde hos forsvarrets myndigheder.

Den overordnede proces for Forsvarskommandoens opgave- og rammeudmelding til underliggende myndigheder er illustreret med en opdeling i tre faser; jf. figur 4.3.



Den indledende fase omfatter Forsvarskommandoens udarbejdelse af prioriteringer samt opgave- og rammeudmeldinger, såvel i et kort- som et langsigtet perspektiv. I anden fase – høringsfasen – konsolideres myndighedernes opgave- og rammeudmelding, og myndighederne udarbejder handlingsprogrammer mv. Sideløbende med høringen afleveres Forsvarskommandoens bidrag til forslag til finansloven til Forsvarsministeriet. I den afsluttende fase tilpasser Forsvarskommandoen udmeldingen af opgaver og rammer med henblik på forelæggelse for og endelig godkendelse af forsvarrets øverste ledelse. Efter godkendelse udsender Forsvarskommandoen en endelig opgave- og rammeudmelding til myndighederne, hvorefter myndighederne udmønter opgave- og rammeudmelding i et endeligt budget og handlingsprogram.

Den nye budgetproces vil konkret adressere følgende udfordringer, som McKinsey & Company har påpeget:

- Tværgående prioriteringer adresseres først i budgetprocessen med henblik på at skabe klarhed om strategiske beslutninger samt forudsætningerne for opgave- og rammeudmeldingen mv., herunder fokusområder, effektiviseringstiltag mv.
- Planlægningsmæssige beslutninger f.eks. i forhold til aktivitets- og opgaveniveauer integreres i ét samlet budget- og planlægningsværktøj. Der kan ikke træffes beslutninger om ændret opgavevaretagelse med økonomiske konsekvenser (heller ikke på længere sigt) uden forudgående godkendelse i det nye budget- og planlægningsværktøj. Dermed styrkes den tværgående prioritering.

Den nye budgetproces skal anvendes i forbindelse med udarbejdelse af de økonomiske rammer for 2013, hvorfor tiltaget implementeres i foråret 2012.

4.3.3. Øget sammenhæng mellem økonomisk ansvar og beslutningskompetence

Det tredje område, hvor en styrkelse vil være hensigtsmæssig, er skabelsen af større sammenhæng mellem det økonomiske ansvar og beslutningskompetencen i forsvaret.

Dette skal som beskrevet ses i sammenhæng med forsvarets forretningsmodel, hvor de forskellige myndigheder kan efterspørge ydelser hos hinanden. Disse ydelser afregnes mellem myndighederne via en intern afregning, der foregår parallelt med og uafhængigt af den egentlige budgettildeling. Det er således centralt, at der etableres klare og gennemskuelige afregningsmekanismer mellem myndighederne i udvekslingen af disse ydelser; så der undgås overefterspørgsel og uklarhed omkring de reelle omkostninger ved udførelsen af disse ydelser.

Konkret beskriver McKinsey & Company en model, hvor i) efterspørgselsincitamenter understøttes, herunder ved at skabe gennemsigtighed i priserne på produktionsfaktorerne, ii) afregningen afspejler adfærdens påvirkning på omkostningerne samt iii) beregningsmetoder er simple og forståelige samt understøtter styringsmæssig relevans og anvendelse.

Modellen forudsætter, at der vil ske en optimering af produktionen i de funktionelle tjenester, således at en nedgang i efterspørgslen på et givent område slår igennem som lavere produktionsomkostninger og dermed øget råderum på andre områder. Dette kan blandt andet gennemføres ved at skabe øget variabilitet i de funktionelle tjenesters omkostninger.

Forsvarskommandoen forventer at påbegynde arbejdet med en ændring af den interne afregning i forsvaret medio 2012. Arbejdet vil bl.a. have fokus på at skabe større styringsmæssig relevans samt at gøre de anvendte modeller for handlen mellem forsvarets myndigheder mere håndterbare. Det er endvidere intentionen, at incitamenter til effektiv ressourceudnyttelse er til stede i den interne handel. Delformål med arbejdet er bl.a., at

- Den interne handel skal være styringsrelevant, såvel ved den producerende som ved den aftagende myndighed.
- Der skal foretages en vurdering af, om omfanget af intern afregning skal begrænses, således at alene styringsrelevante parametre afregnes, og der sikres en mere gennemsigtig styring.
- Der, hvor det er muligt, skal ske en overgang fra omkostningskroner til finanskroner, således at der opnås en mere entydig sammenhæng mellem den, der træffer beslutning om en given aktivitet, og den der betaler.

- Der skal være systematisk opfølgning på, om myndighederne overholder deres omkostningsrammer (dvs. trækingsret) hos andre myndigheder.

Fokus i forbedring af den interne handel vil bl.a. ligge på identifikation af styringsrelevante ydelser ved Forsvarets Materieltjeneste, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste.

Arbejdet forventes iværksat primo 2012 og sammentænkes med budgetlægningen for 2013.

4.3.4. Klarere beslutningsprocesser og -grundlag

Et yderligere tiltag er, at der etableres mere klare regler for beslutningsprocesser og -grundlag for beslutninger med større økonomisk betydning. Dette skal bidrage til at sikre et klart og systematisk grundlag i forhold til at kunne træffe tværgående prioriteringer i forsvaret.

Konkret beskriver McKinsey & Company en beslutningsmatrice, der fastlægger mandatet for beslutninger af økonomisk karakter inden for hvert niveau i organisationen. I tillæg hertil beskrives etableringen af en investeringskomité, der skal indstille anskaffelser og øvrige beslutninger af større økonomisk betydning til forsvarets øverste ledelse.

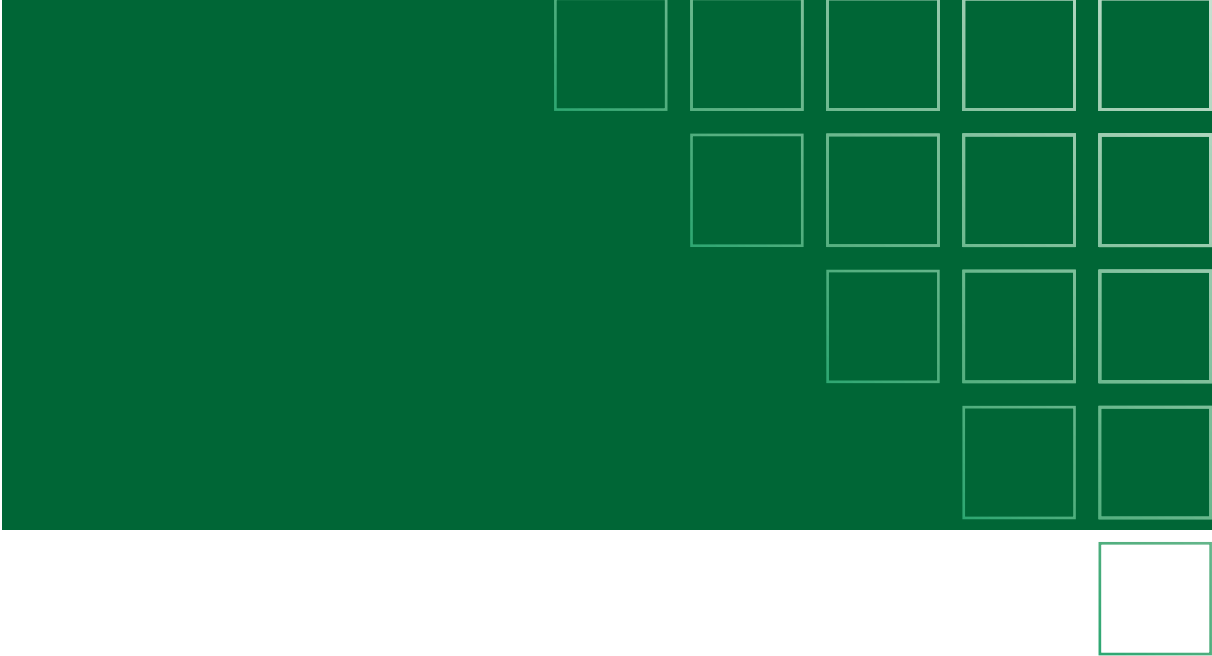
Forsvarskommandoens ovennævnte koncept for et flerårigt budget- og planlægningsværktøj omfatter etableringen af en investeringskomité. Komitéen skal fremadrettet udgøre forsvarets øverste beslutningsorgan i relation til prioritering, godkendelse, iværksættelse, opfølgning, justering og standsning af større investeringsprogrammer og investeringsprojekter inden for forsvarets samlede virkefelt. Beslutningskompetencen lagdeles mellem forsvarets myndigheder, en eventuel indkøbskomité i rammen af Forsvarets Materieltjeneste samt ovennævnte investeringskomité afhængig af investeringens størrelse og bevågenhed.

Investeringskomitéen etableres forbindelse med udarbejdelse af de økonomiske rammer for 2013 i foråret 2012. Der vil i denne forbindelse ligeledes blive truffet beslutning om komitéens organisering, processer mv.

4.3.5. Ændret organisering af økonomiområdet

Endelig skal der foretages en tilpasning af organiseringen af økonomiområdet i forsvaret, idet det skal lægges til grund, at organiseringen understøtter styringsinformation til forsvarets øverste ledelse, opretholdelse af et fagligt miljø samt tiltrækning af relevante kompetencer samt fastholdelse af linjechefers budgetansvar. McKinsey & Company peger ikke på konkrete forslag til organisering, hvorfor tiltaget skal overvejes nærmere.

Forsvarskommandoen har orienteret *Udvalget for analyser af forsvaret* om, at hovedparten af de identificerede tiltag, jf. ovenfor, er indarbejdet i forsvarets økonomistyringsstrategi 2011-2013. Strategien skal skabe en styret og sammenhængende udvikling i de kommende års arbejde med videreudvikling af økonomistyringen i forsvaret. Økonomistyringsstrategien skal samlet set medvirke til at skabe en målrettet og effektiv økonomistyring.



5. Sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og økonomi

5.0 Sammenfatning

Der er gennemført en analyse af sammenhængen mellem forsvarets opgaver, aktiviteter og ressourceforbrug for en række af hærens, søværnets og flyvevåbnets operative kapaciteter (enheder).

Analysen er baseret på en model, der dels fastlægger en række mulige scenarier (opgaver og aktivitetsniveauer) for hver af forsvarets operative kapaciteter, dels fastlægger de hertil hørende udgifter og omkostninger. Som eksempel er der i analysen foretaget en kortlægning af udgifterne vedrørende det fleksible støtteskib, Absalon, ved en række forskellige scenarier, gående fra et scenarium, hvor Absalon ligger i havn og ikke er ude at sejle, til et scenarium, hvor Absalon er indsat i international operation.

Analysen giver bl.a. grundlag for at foretage ressourcemæssige prioriteringer af forsvarets opgaver og aktiviteter, såvel i den politiske prioritering af anvendelse af forsvarets kapaciteter som i forsvarets interne styring.

5.1 Analysens sigte og konsekvenser – gennemsigtighed og bedre styringsmuligheder

Der er gennemført en analyse af sammenhængen mellem forsvarets opgaver, aktiviteter og ressourceforbrug for en række af hærens, søværnets og flyvevåbnets operative kapaciteter (enheder). Analysen giver grundlag for at:

- Foretage ressourcemæssige prioriteringer af forsvarets opgaver og aktiviteter, såvel i den politiske prioritering som i forsvarets interne styring. Konkret indebærer dette bedre mulighed for:
 - Både løbende og i forbindelse med konkret beslutning at opgøre de samlede omkostninger forbundet med en given opgaveløsning, herunder ændringerne i omkostninger som følge af en beslutning om justering af denne opgaveløsning.
 - Fremadrettet at prioritere forsvarets ressourcer ved tilpasning af opgaver og aktiviteter, da der skabes klarhed om, hvad forsvarets forskellige opgaver og aktiviteter (fx øvelser, styrkeproduktion mv.) koster. Prioriteringen kan både ske internt i forsvaret og som politisk prioritering. Som et eksempel på en opgørelse, der kan understøtte denne prioritering, kan det opgøres, hvad det koster at have støtteskibet Absalon liggende i havn og have Absalon i højt beredskab med henblik på indsættelse i internationale operationer.
- Etablere en klar kobling mellem de operative opgaver og de hertil hørende produktionsmål og økonomiske rammer.
- Udvikle omkostningsmodeller, der fastlægger udgifter og omkostninger for de operative kapaciteters opgaver og

aktiviteter; herunder at de væsentligste omkostningsdrivere og muligheden for at variere omkostningsniveau identificeres.

- Bidrage til den løbende effektivisering og rationalisering ved både de operative kommandoer og de funktionelle tjenester. Det vil ske ved styrket overblik over den faktiske kapacitetsudnyttelse ved forsvarets myndigheder; da der bl.a. skabes klarhed om operative opgavers (fx øvelser) betydning for støttefunktioner (fx træk på og administration af materiel).
- Gennemføre registrering og opfølgning i overensstemmelse med ovenstående med henblik på at opnå stadig mere præcise opgørelser af, hvad forsvarets opgaver og aktiviteter koster. I sammenhæng hermed vil mer- og mindreomkostninger kunne opgøres mere præcist ved et ændret aktivitetsniveau.

5.2 Baggrund og fremgangsmåde for analysen

Forsvaret iværksatte medio 2010 et pilotprojekt bestående af tre operative kapaciteter med henblik på at fastlægge sammenhængen mellem opgaver, aktiviteter og ressourceforbrug. Analysen er efterfølgende i regi af *Udvalget* for analyser af forsvaret udvidet til at omfatte følgende fem operative kapaciteter:

- 4. Panserinfanterikompagni, I Panserbataljon, Jyske Dragonregiment.
- Ingeniørregimentet, Hærens center for ingeniørstøtte og CBRN.
- Fleksibelt Støtteskib, Absalon, 2. Eskadre.
- Fighter Wing Skrydstrup.
- Helicopter Wing Karup.

De fem pilotprojekter er nøje udvalgt, så de med hver deres særegne karakteristika dækker flest mulige facetter af forsvarets varierende opgaveløsning, aktiviteter og operative kapaciteter. Formålet med at vælge et bredt spektrum af forsvarets kapaciteter har været, at pilotprojekterne skulle danne grundlag for at etablere en generisk omkostningsmodel, der kan videreføres til forsvarets øvrige operative kapaciteter.

5.3 Metode og modeldesign

Analysen er baseret på en model, der dels fastlægger en række mulige scenarier (opgaver og aktivitetsniveauer) for hver af forsvarets operative kapaciteter; dels fastlægger de hertil hørende udgifter og omkostninger.

Ved opstillingen af scenarier er der taget udgangspunkt i de mest sandsynlige opgaver og aktivitetsniveauer for den enkelte operative kapacitet, og der er i den forbindelse sikret en vis omkostningsmæssig forskellighed (variabilitet) mellem scenarierne.

I forbindelse med fastlæggelse af aktivitetsniveauer er det endvidere prioriteret at definere aktivitetsniveauerne ud fra de mest væsentlige, styrbare variable. Som eksempel defineres aktivitetsniveauer for støtteskib Absalon ud fra enhedens mulige beredskabsniveauer ift. indsættelse i internationale operationer (dvs. hvor hurtigt Absalon kan udsendes). Som grundlag for omkostningsfunktionen vedr. Absalon er det blandt andet fastlagt, hvor mange sejldage Absalon gennemfører på de enkelte aktivitetsniveauer; da sejldage vurderes at være den væsentligste aktivitetsbaserede omkostningsdriver for Absalon.

Efter opstilling af scenarier (aktivitetsniveauer) og fastlæggelse af tilhørende omkostninger ved hvert aktivitetsniveau kan der etableres en samlet omkostningsfunktion, der viser de økonomiske konsekvenser af at ændre aktivitetsniveauet i op- eller nedadgående retning.

Nedenstående eksempler (figur 5.1 og 5.2) vedrører henholdsvis scenarier og omkostningsfunktion for det Fleksible Støtteskib Absalon.

Figur 5.1
Aktivitetsniveauer for støtteskib Absalon

Dage	Grundlæggende omkostning	Funktionalitets-opretholdelse	Lavt beredskab	Middel beredskab	Højt beredskab	Højt beredskab med HELO	Indsættelse
Responstid	▪ 2½ år	▪ 365 dage	▪ 180 dage	▪ 90 dage	▪ 20 dage	▪ 20 dage	▪ -
Sejldage per år	▪ 0 dage	▪ 25 dage	▪ 84 dage	▪ 108 dage	▪ 125 dage	▪ 125 dage	▪ -
Besætning	▪ 5 ¹ mand	▪ 26 ² mand	▪ 90 ³ mand	▪ 99 mand	▪ 99 mand	▪ 124 mand	▪ 146 mand
Responstid fordeling på...							
Materiel	▪ 1½ år	▪ 60	▪ 25	▪ 15	▪ 10	▪ 10	▪ -
Personel	▪ 1 år	▪ 305	▪ 155	▪ 75	▪ 10	▪ 10	▪ -
Tidsforbrug til indsættelse							
Træning af personel ⁴	▪ 180	▪ 155	▪ 72	▪ 30	▪ 10	▪ 10	▪ -
▪ Enhedsøvelse	▪ 90	▪ 65	▪ 14	▪ 15	▪ 0	▪ 0	▪ -
▪ Avanceret enhedsøvelse	▪ 20	▪ 20	▪ 14	▪ 15	▪ 10	▪ 10	▪ -
▪ Samvirkeøvelse	▪ 70	▪ 70	▪ 45	▪ 0	▪ 0	▪ 0	▪ -
Alm. arbejde / klargøring	▪ 135	▪ 110	▪ 57	▪ 35	▪ 0	▪ 0	▪ -
Fri	▪ 50 (+2 år)	▪ 40 (+60)	▪ 25 (+25)	▪ 10 (+15)	▪ 0 (+15)	▪ 0 (+15)	▪ -

1 Alarm-til-land 2/3 af tiden (3 mand) og almindelig vagt 1/3 af tiden (8 mand)

2 Kræver tilførsel af ekstra besætning for at kunne sejle, tages fra strukturen og indregnes derfor ikke i model (få dage ad gangen)

3 Minimumsbesætning for at kunne udføre øvelser er 90 mand

4 Behov for missionsorienteret uddannelse op til 14 dage afhængig af missionstype ikke medtaget

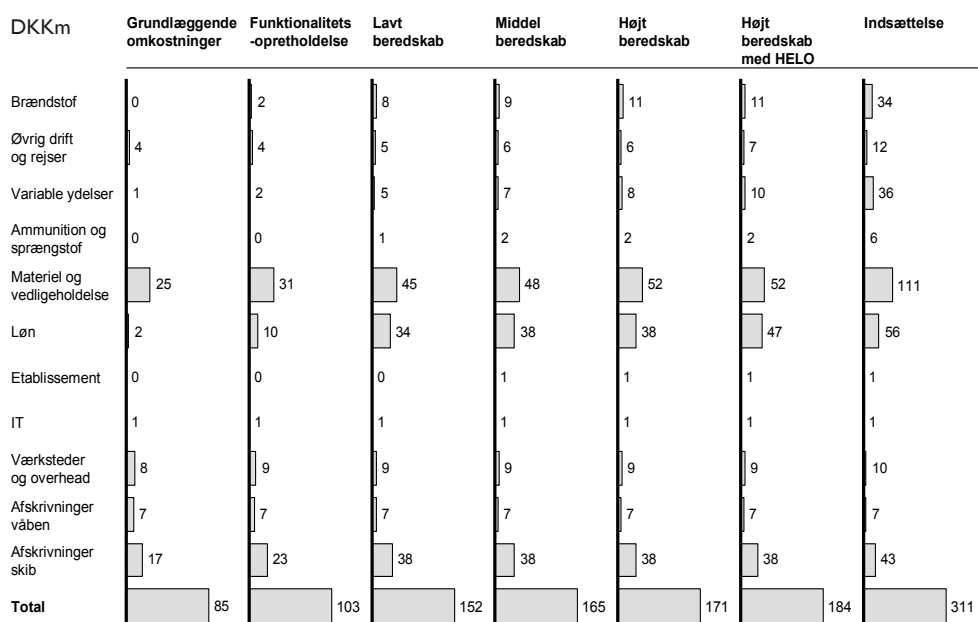
Kilde: Opgave business cases; team analysis

Som det fremgår af figur 5.1, varierer scenarier for det Fleksible Støtteskib Absalon over grundlæggende omkostninger ved blot at have skibet, funktionalitetsopretholdelse, beredskaber og indsættelse. Af figuren ses, hvor mange sejldage Absalon har på et år, da dette som nævnt er den væsentligste omkostningsdriver.

Af figuren ses endvidere, hvor lang tid det på et givet beredskabsniveau vil tage at uddanne og klargøre skibet til indsættelse i en operativ opgaveløsning. Eksempelvis vil det tage ca. seks måneder at bringe Absalon fra et funktionalitetsopretholdelsesniveau til lavt beredskab, og yderligere ca. seks måneder (180 dage) at bringe skibet klar til indsættelse.

Figur 5.2 viser de samlede omkostninger ved forskellige scenarier for Absalon. Eksempelvis vil de samlede omkostninger ved at indsætte skibet i international operation være ca. 311 mio. kr. årligt, mens omkostningerne ved at have skibet på lavt beredskab kun er ca. 152 mio. kr.

Figur 5.2
Årlige omkostninger for Absalon under forskellige scenarier



Det er i analysen endvidere overvejet, hvor variable de forskellige udgiftstyper (fx brændstof og bygninger) er over tid. For det Fleksible Støtteskib er for eksempel brændstof, ammunition og variable ydelser direkte aktivitetsafhængige og dermed umiddelbart variable, mens andre typer udgifter og omkostninger, fx til bygninger, er variable på mellemlang eller lang sigt.

5.4 Implementering og videre analyse

Forsvaret har videreført analysen i andet halvår 2011, hvor der er foretaget tilsvarende analyser, således at alle forsvarrets 20 operative kapaciteter er kortlagt.

Samtidig er omkostningsmodellen udvidet til i øget omfang at håndtere variabilitet over tid, ligesom modellen skaber øget gennemsigthed i forhold til støttestrukturens omkostninger relateret til den operative opgaveløsning. Det er hermed ambitionsniveauet, at forsvaret i højere grad kan identificere den faktiske kapacitetsudnyttelse som grundlag for effektiviseringer og rationaliseringer, herunder også som grundlag for eventuelle udliciteringer.

Denne analyse er afsluttet ved udgangen af 2011, og rapporten vedrørende analysen samt omkostningsmodeller blev endeligt godkendt i første kvartal 2012. Forsvarskommandoen vil i umiddelbar forlængelse heraf iværksætte en tilpasning af registreringsrammen og opgavebeskrivelser, så den ønskede sammenhæng mellem opgaver og ressourcer kan udmeldes i forbindelse med forsvarrets flerårige budgetter fra 2013.

Tabel 5.1 viser det samlede, indledende resultat af de opstillede omkostningsfunktioner for de 20 operative kapaciteter:

Tabel 5.1 Omkostninger fordelt på aktivitetsniveau		
Operativ kapacitet	Funktionalitetsopretholdelse	Højt aktivitetsniveau
Hæren		
1. og 2. Brigade	587	2.906
Dansk Artilleriregiment	123	595
Ingeniørregimentet	232	971
Telegrafregimentet	139	732
Hærens Kampscole	113	282
Jægerkorpset	81	164
Trænregimentet	275	976
Søværnet		
2. Eskadre	461	648
1. Eskadre	552	863
Frømandskorpset	136	200
Operativ Logistisk Støttecenter Korsør	85	133
Operativ Logistisk Støttecenter Frederikshavn	111	165
Søværnets Specialskole	101	190
Flyvevåbnet		
Air Transportcenter	389	485
Fighter Wing	507	1.142
Helicopter Wing	409	956
Air Control Wing	156	289
Air Force Training Center	63	150
Combat Support Wing	37	234

Anm.: Omkostninger baseret på regnskabstal for 2010 og 2011.

Kilde: Rapport vedrørende analyse af sammenhæng mellem forsvarrets opgaver og ressourcer.

Tabellen viser omkostningerne for hver af de 20 operative kapaciteter på henholdsvis funktionalitetsopretholdelse og det til analysen anvendte aktivitetsniveau med højt beredskab/national indsættelse. I opgørelsen er ikke medtaget omkostninger til indsættelse i internationale operationer; idet omkostninger forbundet hermed varierer betydeligt afhængig af blandt andet opgave, geografi og klimatiske forhold.

De beregnede omkostningsfunktioner for de 20 operative kapaciteter skal ses i lyset af følgende:

- Der foreligger kun i meget begrænset omfang erfaringsdata vedrørende både lavere og højere aktivitetsniveauer, herunder erfaringsdata for den faktiske økonomiske effekt ved at ændre på aktivitetsniveauer. Omkostningsfunktionerne er derfor udarbejdet efter bedste skøn og er behæftet med nogen usikkerhed.

- Omkostningsfunktionerne er ikke udtryk for totalomkostningerne forbundet med det enkelte aktivitetsniveau. Omkostningsmodellen medtager således ikke de samlede enhedsomkostninger for materiel- og etablisementsområdet, idet omkostninger der ikke vurderes at være påvirket af den operative kapacitets aktivitetsniveau, ikke er medtaget i opgørelsen. Tilsvarende indgår investeringer, strukturelle uddannelser mv. ikke i omkostningsmodellerne.
- Sammenhænge inden for det enkelte værn og på tværs af værnene fremgår ikke af de enkelte omkostningsfunktioner. Eksempelvis er det en forudsætning, at Air Control Wing kan understøtte aktivitetsniveauet ved de flyvende enheder.

Forsvarskommandoen vil i første halvår 2012 tage beslutning om, hvorvidt analysen bør udvides til også at omfatte forsvarets øvrige myndigheder og kapacitetsområder.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at analysen helt grundlæggende forbedrer forsvarets mulighed for at opgøre, hvad forsvarets konkrete opgaver, kapaciteter og aktiviteter koster. Derudover får forsvaret bedre mulighed for at opgøre ændringer i omkostninger som følge af justeringer i opgaveløsningen.

Analysen styrker således grundlaget for forsvarets ressourcemæssige prioriteringer, løbende udgiftsstyring, opgørelse af driftsudgifter i forbindelse med nyanskaffelser mv.

Dermed forbedres grundlaget for både politiske prioriteringer (for eksempel i forbindelse med forberedelse af forlig) og for intern styring i forsvaret (for eksempel i forbindelse med forsvarets interne budget- og planlægning).

6. Indkøb

6.0 Sammenfatning

Forsvarets forbrug på indkøb var i 2010 ca. 7 mia. kr. Der er i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse, som adresserer mulighederne for at effektivisere forsvarets indkøb. Potentialet for at effektivisere forsvarets indkøb analyseres via to metoder:

- 1 En kategorispecifik analyse, hvor forsvarets indkøb nedbrydes på underliggende kategorier. I denne analyse foretages bl.a. benchmarkanalyser af forsvarets indkøbspriser med andre organisationer, interne prissammenligninger i forsvaret og erfaringer med prisreduktioner fra andre virksomheder, der har igangsat målrettede indkøbsstrategier på de pågældende varekategorier. Samlet set vurderes nettoeffektiviseringspotentialet til 459-756 mio. kr.
- 2 En tværgående analyse af forsvarets indkøbsorganisation i forhold til mere tværgående indikatorer, der viser, om forsvaret generelt har optimeret sin indkøbsstrategi. Det fremgår af analysen, at forsvaret har store potentialer for øget anvendelse af rammeaftaler, koncentration af leverandørbasen, centralisering af indkøb på væsentligt færre funktioner samt for etablering af en styrket og mere koordineret organisering af forsvarets indkøb.

Der er i forlængelse af analysen identificeret to større initiativer på indkøbsområdet, der skal sikre, at provenuet kan indfries. Dels peger analysen på, at forsvaret vil kunne gennemføre en organisationsændring på indkøbsområdet, der samler de vigtigste indkøbsfunktioner på ét centralt sted. Kernen bør være en strategisk indkøbsfunktion med klart ledelsesmæssigt fokus, der samler hele forsvarets indkøb og varetager alle kommercielle leverandørrelationer for forsvaret, herunder rammeaftaler og andre aftaler.

Derudover peger analysen på, at forsvaret bør igangsætte et indkøbskategoriprogram, hvor varegrupper gennemgås systematisk med fokus på optimering af levetidsomkostninger, sammensætning af leverandørfelt, konsolidering af forsvarets indkøbsvolumen, etablering af en systematisk udbuds- og forhandlingsproces mv. Programmet opdeles i fire-fem bølger af godt ni måneders varighed og hver omfattende ca. fem indkøbskategorier.

De to effektiviseringstiltag er sammenhængende på den måde, at den ændrede indkøbsorganisation skal ses som et middel til at kunne få det maksimale udbytte af at gennemføre kategoriprogrammet.

Det angivne potentiale på 459-756 mio. kr. vurderes at være et konservativt estimat, der dog på kortere sigt (4 år) vurderes at være retvisende.

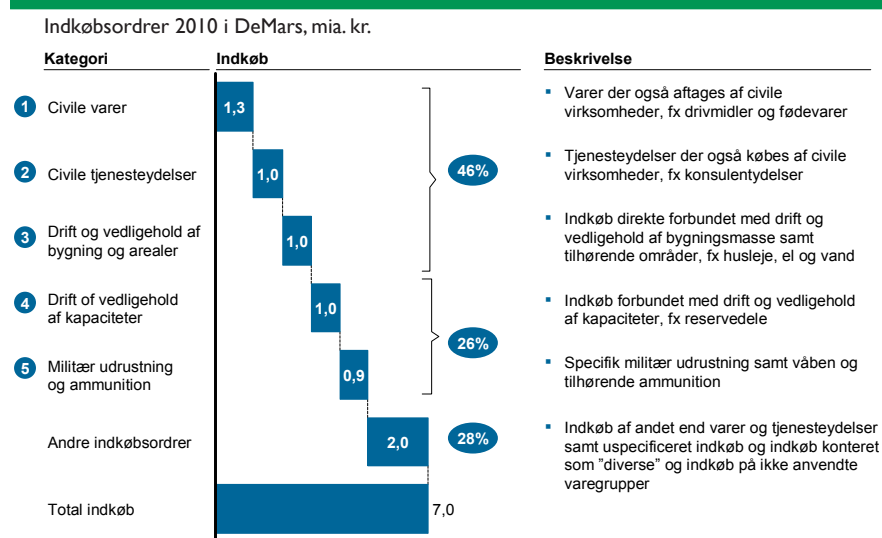
6.1 Baggrund

Forsvarets forbrug på indkøb var i 2010 ca. 7 mia. kr., hvilket svarer til godt 1/3 af forsvarets samlede årlige udgifter på ca. 21 mia. kr.

Organisatorisk er indkøb i forsvaret spredt over flere myndigheder, hvoraf Forsvarets Materieltjeneste (FMT) og Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste (FBE) foretager hovedparten af forsvarets indkøb med henholdsvis 4,2 mia. kr. og 1,6 mia. kr. i 2010, mens andre myndigheder, herunder de tre værn og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste (FKIT), foretager det resterende indkøb.

I figur 6.1 er det samlede indkøb på ca. 7 mia. kr. i 2010 opdelt på de indkøbskategorier, der er anvendt i McKinsey & Companys analyse.

Figur 6.1
Nedbrydning af forsvarets indkøb på kategorier



Kilde: FKIT, DeMars, Team kategorisering

Som det fremgår af figur 6.1, udgør civile varer, tjenesteydelser og indkøb vedr. bygningsdrift ca. halvdelen af forsvarets samlede indkøb.

6.2 Analysens resultater

Det undersøges først, om der for de enkelte varekategorier er indikatorer, der tyder på, at der vil kunne opnås bedre priser ved en ændret indkøbsadfærd. Hver varekategori analyseres således i forhold til erfaringer fra sammenlignelige virksomheder, forsvarets bedste praksis, intern prisvariation på varer købt i forsvaret mv.

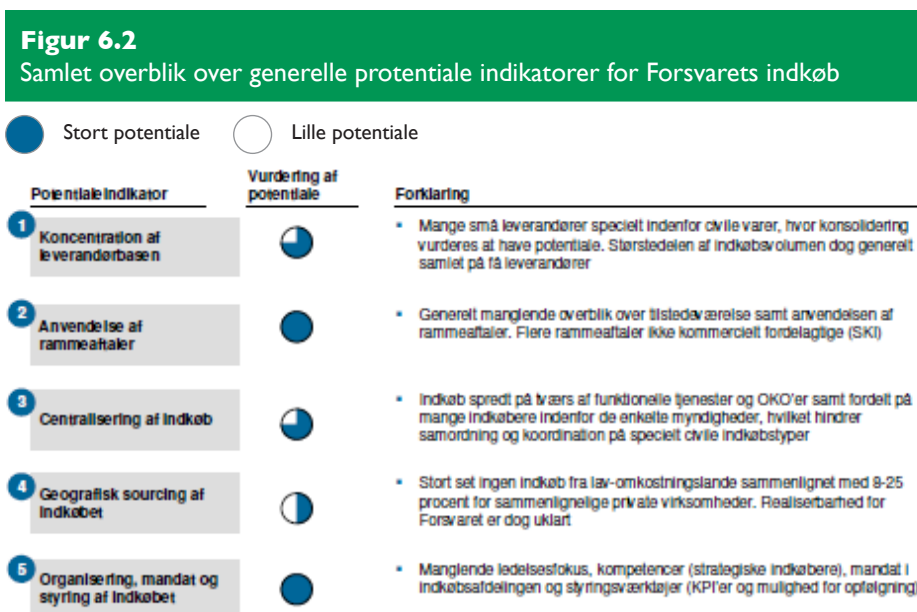
Derefter sammenholdes de varespecifikke observationer med en mere generel, tværgående analyse af forhold vedr. forsvarets indkøb, der har betydning for alle varekategorier. Således analyseres det, i hvilket omfang forsvaret anvender rammeaftaler, hvordan forsvarets indkøb er organiseret mv.

Der er i forhold til en række generelle indikatorer for god praksis på indkøbsområdet et betydeligt forbedringspotentiale i forsvaret, herunder på følgende områder:

- Forsvarets indkøb af især civile varer er spredt ud på mange små leverandører, hvilket kan være et udtryk for, at volumenrelaterede rabatter ikke er udnyttet.

- Der konstateres generelt et manglende overblik over tilstedeværelse og anvendelse af rammeaftaler; hvilket kan være et udtryk for, at væsentlige dele af indkøbet ikke er tilstrækkeligt konkurrenceudsat.
- Indkøb er spredt i mange organisationer og mellem mange indkøbere, hvilket kan hindre samordning og koordination.
- I forlængelse heraf er identificeret et behov for styrket ledelsesfokus på indkøbsområdet og behov for et styrket mandat i indkøbsafdelingen.

Disse observationer er opsummeret i figur 6.2.



6.3 Mulige effektiviseringstiltag

I forlængelse af de kategorispecifikke og de generelle observationer vedrørende forsvarrets indkøb fremsætter McKinsey & Company en række konkrete anbefalinger til effektivisering af forsvarrets indkøb.

6.3.1 Organisationsændring på indkøbsområdet

Analysen peger bl.a. i forlængelse af de generelle potentialeindikatorer på, at forsvaret vil kunne gennemføre en organisationsændring på indkøbsområdet, der samler de vigtigste indkøbsfunktioner på et centralt sted. En central forankring vil skulle sikre en koncerndækkende samordning af indkøbet og styrke de analytiske og kommercielle kompetencer i indkøbsfunktionen.

Kernen bør være en strategisk indkøbsfunktion, der samler hele forsvarrets indkøb og varetager alle kommercielle leverandørrelationer for forsvaret, herunder rammeaftaler og andre aftaler. Desuden bør der etableres en separat controllingfunktion, der løbende dokumenterer, om indkøbsfunktionen lever op til de fastsatte forretningsmæssige målsætninger og sikrer, at politikker og processer følges.

Organisationsændringen har blandt andet til formål at skabe forudsætningerne for, at forsvaret kan gennemføre et kategoriprogram (se nedenfor), og at forbedringerne bliver vedvarende og kontinuerlige.

Analysen peger på, at den samlede indkøbsfunktion på kort til mellemlang sigt kunne forankres under Forsvarets Ma-

terieltjeneste (FMT) med direkte reference til Chefen for FMT. Denne placering sikrer det nødvendige øgede fokus fra ledelsen og letter det praktiske arbejde med gennemførelse af et indkøbsprogram. Det vil i den forbindelse også være afgørende, at der er ledelsesmæssigt fokus på dette område i Forsvarskommandoen.

Endvidere bør der ifølge analysen etableres en indkøbskomite, som skal tilvejebringe en samordnet governance for indkøbsbeslutninger for hele forsvaret, herunder materielområdet, informations- og kommunikationsteknologiområdet, bygnings- og etablisementsområdet og de operative kommandoer. Dette har til formål at styrke det ledelsesmæssige mandat på indkøbsområdet.

Analysen peger desuden på, at indkøbskomiteen på kort til mellemlang sigt bør ledes af chefen for FMT med deltagelse af myndighedscheferne fra alle underliggende myndigheder (operative kommandoer og øvrige funktionelle tjenester). Indkøbskomiteen vil skulle have mandat til at tage stilling til alle væsentlige indkøbsbeslutninger.

Det vil tilsvarende være hensigtsmæssigt, at Forsvarskommandoen indgår i indkøbskomiteen med henblik på at sikre, at Forsvarskommandoen er tæt inddraget i centrale, strategiske beslutninger på indkøbsområdet, og at Forsvarskommandoen kan følge op på fremdriften i indkøbsprogrammet.

Det vurderes i analysen, at der på længere sigt (efter ca. 3 år) bør tages stilling til den mere permanente organisatoriske placering af indkøbsfunktionen. I den forbindelse peger analysen på, at det bl.a. kunne overvejes, om indkøbsfunktionen og ledelsen af indkøbskomiteen bør placeres centralt i Forsvarskommandoen. Det vil i alle tilfælde være vigtigt at fastholde princippet om, at indkøbsfunktionen placeres på et højt organisatorisk niveau med et klart ledelsesmæssigt mandat.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at det på baggrund af McKinsey & Co.'s analyse vil være hensigtsmæssigt at foretage en organisationsændring på indkøbsområdet, der vil indebære en centralisering af de vigtigste indkøbsfunktioner. En sådan ændring kan gennemføres umiddelbart. Der vurderes således ikke at være umiddelbare negative konsekvenser ved tiltaget, og tiltaget er af afgørende betydning for at gennemføre et kategoriprogram på indkøbsområdet (se nedenfor). Et øget strategisk indkøbsfokus vil kræve investeringer i nye kompetencer på indkøbsområdet, som i væsentlig grad vurderes at skulle hentes uden for forsvaret. Der vurderes i den sammenhæng at være et betydeligt behov for en styrkelse af de markedsanalytiske og kommercielle kompetencer. På kort sigt kan der således være behov for midlertidigt at øge den samlede bemanning på indkøbsområdet således, at den centraliserede strategiske indkøbsorganisation kan opbygges og komme i drift, inden den nuværende indkøbsorganisation reduceres.

I etableringsprocessen kan der ligeledes vise sig behov for at købe ekstern konsulentbistand. Udgifterne hertil er anslået til ca. 10 mio. kr. årligt over en femårig periode. På længere sigt, når der er etableret én samlet indkøbsfunktion, kan det forventes, at antallet af indkøbere kan reduceres i forhold til det nuværende niveau.

Udvalget vurderer, at organisationsændringen kan implementeres inden for en forholdsvis kort tidshorisont med fuld implementering 1 år efter en beslutning. Vurderingen bygger bl.a. på, at tiltaget kan gennemføres inden for de nuværende rammevilkår i forsvaret.

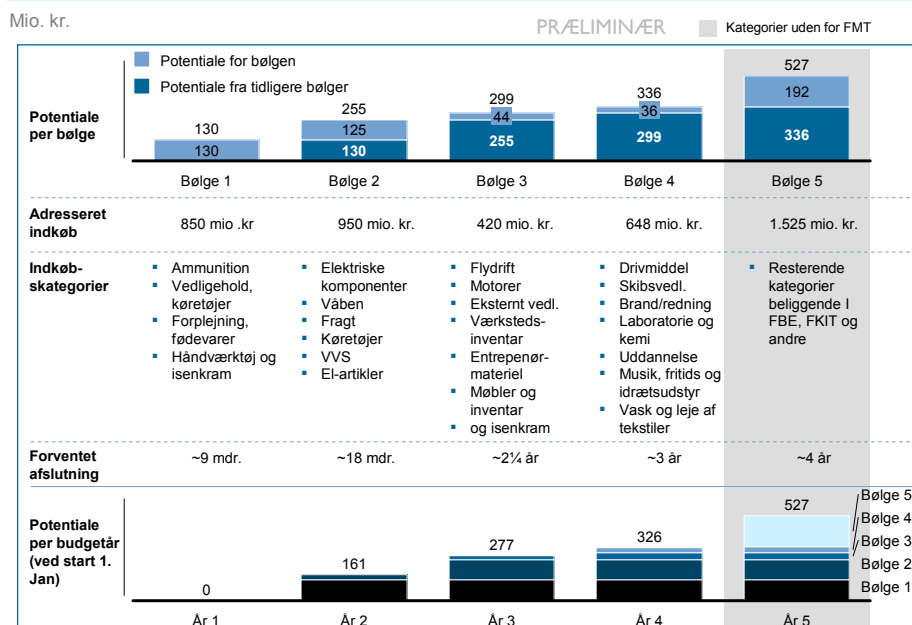
6.3.2 Kategoriprogram på indkøbsområdet

Analysen peger på, at forsvaret bør igangsætte et indkøbskategoriprogram, hvor varegrupper gennemgås med fokus på optimering af levetidsomkostninger, sammensætning af leverandørfelt, konsolidering af forsvarets indkøbsvolumen, etablering af en systematisk forhandlingsproces mv. Programmet opdeles i 4-5 bølger af godt ni måneders varighed og hver omfattende ca. fem kategorier.

Indledningsvis fokuseres på kategorier under den nye indkøbsfunktions ansvar dvs. alle FMT-specifikke kategorier samt udvalgte kategorier fra andre myndigheder, herunder Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste. Disse behandles i de første fire bølger. I den sidste bølge behandles det resterende indkøb på godt 1,5 mia. kr., der i udgangspunktet ikke er FMT-specifikt.

I figur 6.3 er vist et muligt forløb med forventede besparelser for indkøbskategoriprogrammet.

Figur 6.3
Forløb og forventede besparelser for indkøbskategoriprogrammet



Kilde: Indkøbsanalyse

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at et kategoriprogram på indkøbsområdet kan iværksættes i umiddelbar forlængelse af etableringen af den strategiske indkøbsfunktion. Der vurderes ikke at være umiddelbare negative konsekvenser ved tiltaget, og tiltaget er af afgørende betydning for at realisere det identificerede provenu. Der vil i tilknytning til kategoriprogrammet være behov for at gennemføre et kompetenceopbygningsprogram til styrkelse af indkøbskompetencerne. Der kan i etableringsfasen ligeledes vise sig behov for at købe eksternt konsulentbistand til opstart af rammeprogrammer mv. Udgifterne hertil er som nævnt ovenfor anslået til at beramme sig til 10 mio. kr. årligt i perioden 2013-2017.

Udvalget vurderer, at effektiviseringstiltaget kan implementeres inden for en tidshorisont med fuld implementering på fem år. Vurderingen bygger primært på den i analysen skitserede tidsplan, som er opsummeret i figur 6.2.

6.4 Sammenfatning af effektiviseringsmuligheder

Det årlige effektiviseringspotentiale, der er forbundet med at gennemføre de to skitserede tiltag vedrørende hhv. ændret organisering og kategoriprogram på indkøbsområdet, er estimeret på baggrund af de kategorispecifikke indikatorer, herunder særligt McKinseys interne og eksterne benchmarks af priser i de enkelte varegrupper. Samlet set vurderes effektiviseringspotentialet til 470-766 mio. kr. ved fuld indfasning

Tabel 6.4
Effektivisering vedr. driftsindkøb (mio. kr., 2013-pl)

Effektiviseringstiltag	Effektiviseringspotentiale
Organisationsændring + Kategoriprogram	470-766

Kilde: McKinsey & Company

De to effektiviseringstiltag er sammenhængende på den måde, at den ændrede indkøbsorganisation skal ses som et middel til at kunne få det maksimale udbytte af at gennemføre kategoriprogrammet. Der er derfor ikke beregnet provenuer for tiltagene enkeltvis.

Figur 6.4
Effektiviseringspotentiale

Mio. Kr.

Kategori	Adresserbart indkøb	Erfaringer fra andre virksomheder ¹	Forsvarets bedste praksis erfaringer	Intern prisvariation	Externt benchmark	Kategori-analyse	Vurderet potentiale	Vurderet potentiale, mio. kr.
Civile varer	1,2	7-12%	50%	7% ²	13% ²	16% ²	7-13%	86-146 ¹
Civile tjenesteydelser	0,7	12-16%	10-16%	-	-	16%	12-16%	77-107
Drift og vedligehold af kapaciteter	1,0	10-15%	-	14%	-	-	10-15%	93-142
Drift og vedligehold af bygning og arealer	0,9	8-12%	16%	-	-	-	8-12%	71-113
Militær udrustning og ammunition	0,7	-	39%	-	10-20%	10-20%	10-20%	73-146
Total kategoriseret indkøb	4,5						9-14%	~400- 650
Uspecificeret indkøb	~1,1						5-8%	~52- 87
Total potentielt adresserbart	5,6						8-13%	~450- 735

1: Baseret på McKinseys indkøbsdatabase

2: Analyse ekskluderer drivmidler men potentiale er korrigeret så det repræsenterer hele kategorien

Kilde: FKIT, DeMars, McKinseys indkøbsdatabase

Det skal bemærkes, at der i figur 6.3 og i beregningen af det samlede effektiviseringspotentiale er tilføjet en yderligere varekategori i forhold til analysens anvendte nedbrydning af forsvarets varekategorier, nemlig det uspecificerede indkøb. Med uspecificeret indkøb forstås indkøb, der ikke er blevet kategoriseret til en indkøbskategori eller varegruppe ved oprettelse af indkøbsordren. Arten af indkøb i denne kategori kendes dermed som udgangspunkt ikke. Der er imidlertid med udgangspunkt i en stikprøve for fordeling af de uspecificerede indkøb på de øvrige indkøbskategorier estimeret et potentiale på 54-90 mio. kr. ved fuld indfasning. Tabel 6.5 opsummerer nettoprovenuskønnene for de i analysen gennemgåede tiltag.

Tabel 6.5
Provenuskøn ved fuld indfasning for initiativer vedr. indkøb (mio. kr., 2013-pl)

Initiativ	Årligt provenu
Kategoriseret indkøb	416-676
Uspecificeret indkøb	54-90
I alt	470-766

Der er i nettopotentialet indregnet udgifter til opstart af den strategiske indkøbsfunktion, opstart af rammeaftaler m.v. i perioden 2013-2017 på i alt 50 mio. kr., som vil skulle opbygges og bringes i drift, før bemanningen kan reduceres i den nuværende decentrale indkøbsstruktur.

Indfasningen af det anslåede provenu er opsummeret i tabel 6.6. Der er i tabellen antaget implementeringsstart for kategoriprogrammet den 1. januar 2013, hvilket muliggør en forudgående iværksættelse af den skitserede organisationsændring, herunder oprettelse af en strategisk indkøbsfunktion med forventet opstart medio 2012.

Tabel 6.6

Provenuskøn for indfasning af tiltag (mio. kr., 2013-pl)

Tiltag	2013	2014	2015	2016	2017
Kategoriseret indkøb	0	207	356	418	676
Uspecificeret indkøb	0	28	48	56	90
Midlertidigt øget bemanning, opstart af håndtering af rammeaftaler mv.	-10	-10	-10	-10	-10
I alt	-10	224	392	464	756

Det bemærkes, at de anførte potentialer for de enkelte indkøbskategorier ligger tæt på, hvad der er opnået i andre virksomheder, der typisk kommer fra et væsentligt bedre udgangspunkt, for så vidt angår de generelle potentialeindikatorer, herunder brug af rammeaftaler. Forsvaret vurderes derfor i analysen i praksis at kunne forventes at realisere højere procentvise effektiviseringsgevinster end sammenlignelige virksomheder. Det angivne provenuskøn på 470-766 mio. kr. ved fuld indfasning vurderes dermed at være et konservativt estimat, der dog på kortere sigt (4 år) vurderes at være retvisende.

7. Lager og logistik

7.0 Sammenfatning

Der er i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af mulighederne for at optimere styringen af forsvarrets lagerbeholdninger. Det er endvidere analyseret, om forsvaret kan effektivisere driften og logistikken af forsvarrets depot- og distributionssystem.

Forsvarets lagerbeholdning udgjorde i 2010 ca. 31 mia. kr. i indkøbspriser. Omkostningerne til at drive forsvarrets depoter og distribution af varer blev i samme år opgjort til 368 mio. kr.

Analysen identificerer tre initiativer, der kan optimere forsvarrets lagerbeholdning:

- 1 Forsvaret nedbringer permanent indkøb på varebeholdninger, hvor der foregår lageropbygning ud over et hensigtsmæssigt niveau bl.a. som følge af, at indkøbsvolumen overstiger forbrugsvolumen.
- 2 Forsvaret forbruger af lagerbeholdninger med store beholdninger i forhold til forbrugsbehovet. Samtidig iværksættes et indkøbsstop på disse varettyper i en midlertidig periode.
- 3 Forsvaret frasælger lagerbeholdning på områder, hvor det vurderes urealistisk, at forsvaret selv vil forbruge beholdningen inden for en passende tidshorisont.

De tre initiativer kan give forsvaret et varigt provenu på 208-291 mio. kr. årligt ved fuld indfasning samt et éngangsprovenu på 561-832 mio. kr.

Derudover kan forsvaret optimere driften og logistikken af forsvarrets depot- og distributionssystem dels ved at konsolidere hoveddepotstrukturen og dels ved at forøge kapacitetsudnyttelsen i distributionssystemet, således at fyldningsgraden af lastbilerne forøges. De to initiativer kan give forsvaret et varigt provenu på 25-30 mio. kr. ved fuld indfasning.

7.1 Baggrund

Ved *lager* forstås mængden og sammensætningen af de beholdninger, forsvaret har til rådighed. Ved *logistik* forstås det depotmæssige og distributionsmæssige system, som er til rådighed med henblik på håndtering af lagerbeholdningerne og forsyningskæden frem til brugerne.

McKinsey & Companys analyse af forsvarrets lagerbeholdning viser, at forsvaret bagudrettet har haft et indkøb, der har ligget højere end forbruget. Dette har medført, at der over tid er opbygget en lagerbeholdning, der er større end

nødvendigt. Der estimeres i analysen således en overskudsbeholdning i forsvarets lagre til en værdi af 6,5-7,7 mia. kr. Overskudsbeholdningen udgør forskellen mellem den faktiske og den estimerede optimale lagerbeholdning. Den estimerede overskudsbeholdning danner udgangspunkt for at identificere effektiviseringstiltag på lagerområdet i forsvaret i form af nedbringelse af fremadrettet indkøb og frasalg af overskydende lagerbeholdning.

Analysen af forsvarets lagerlogistik viser, at især spredt geografisk organisering af depoterne medfører dobbeltarbejde. Analysen af logistik viser endvidere, at der er potentiale for bedre kapacitetsudnyttelse i distributionsleddet. Det skyldes bl.a., at lastbilerne, der anvendes til distribution i dagtimerne, i gennemsnit kun transporterer med 16 pct. af deres kapacitet.

7.1.1 Udgifter til og organisering af lagerområdet

Forsvarets samlede lagerbeholdning udgjorde ved udgangen af 2010 godt 31 mia. kr. opgjort i indkøbspriser.

Cirka halvdelen af den samlede lagerbeholdning – og ansvaret for håndteringen heraf – er placeret ved Forsvarets Depot og Distribution (FDD), der er en underliggende myndighed til Forsvarets Materieltjeneste.

Den anden halvdel af lagerbeholdningen er placeret ved de operative kommandoer samt i mindre grad hos andre myndigheder, herunder Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste. Heraf udgør de operative myndigheders egenbeholdning 9,3 mia. kr. Denne beholdning er ikke genstand for analyse nedenfor.

7.1.2 Udgifter til og organisering af logistikområdet

Forsvarets logistik varetages ligeledes af Forsvarets Depot og Distribution (FDD), der i 2010 havde driftsomkostninger for 368 mio. kr. FDD forsyner de nationale tjenestesteder fra Hjørring (varetager mundering) og Skrydstrup (varetager øvrige lagervarer).

Fra disse depoter fordeles varer via tre distributionscentre (Hjørring, Skrydstrup og Korsør) til udleverende depoter på forsvarets garnisoner og videre herfra til brugerne.

7.2 Effektiviseringspotentialer på lagerområdet

Analysens metode for identifikation af effektiviseringspotentialer på lagerområdet er først at identificere en eventuel overskudsbeholdning, dvs. forskellen mellem den faktiske og den estimerede optimale lagerbeholdning (bestående af forbrugsbeholdning, sikkerhedsbeholdning og strategisk beholdning). I forhold til den opgørelsesmetode estimerer McKinsey & Company som nævnt, at forsvarets overskudsbeholdning udgør 6,5-7,7 mia. kr.

På baggrund af identifikationen af overskudsbeholdningen foreslår McKinsey & Company tre effektiviseringstiltag:

- 1 Permanent reduktion af indkøb til lager
- 2 Midlertidigt indkøbsstop
- 3 Salg af overskydende lagerbeholdning

De tre effektiviseringstiltag gennemgås i det følgende. De to første tiltag vedrører indkøb og skal i høj grad ses i sammenhæng med tiltagene fra kapitel 6 om styrkelse af indkøbsområdet i form af oprettelse af en central indkøbsfunktion og igangsættelsen af et kategoriprogram. Sidste tiltag vedrører frasalg af overskydende lagerbeholdning, der ifølge McKinsey & Company må overvejes efter gennemførsel af de to første tiltag. Således vil salgsprisen ofte være væsentlig lavere end indkøbsprisen, hvorfor det ofte vil være mere hensigtsmæssigt at nedbringe overskudsbeholdningen ved at indføre indkøbsstop i en periode, indtil et reduceret forbrug har bragt beholdningen i balance med det underliggende behov. På den måde opnås den fulde værdi af varen i stedet for en forventet lavere salgspris.

7.2.1 Permanent reduktion af indkøb til lager

Opbygning af lager over tid ved indkøb på eksisterende beholdninger er en indikator for, at det årlige indkøb samlet

er for højt, og at der kan ligge et potentiale i at stoppe eller nedjustere indkøbet på en række varekategorier. McKinsey & Company har derfor analyseret omfanget af indkøb til lagerbeholdning på områder, hvor indkøbet vurderes at være indkøb til overskudslager.

Forsvaret foretog i 2010 indkøb for ca. 7 mia. kr. Heraf fratrækkes bl.a. indkøb, der ikke lagerføres. McKinsey & Co. vurderer på den baggrund, at indkøb for ca. 1,35 mia. kr. er relevant for en analyse af mulige permanente indkøbsreduktioner.

Analysen sammenholder nyindkøb i 2010, forbrug i 2010 og lagerbeholdningen i 2010 for at afdække, om lageret og/eller det løbende indkøb er for stort i forhold til forbruget. Det fremgår bl.a. af analysen, at

Der er indkøbt for 200 mio. kr. til varebeholdninger, hvor der allerede eksisterer varer til mere end 3 års dækning. Ud fra forbruget i 2010 vil indkøb for 280 mio. kr. i 2010 ikke være brugt før 2015.

McKinsey & Company vurderer på baggrund af nærmere analyse, at dette indkøb på ca. 1,35 mia. kr. årligt, kan reduceres permanent med 208 – 291 mio. kr. årligt.

Reduktion af indkøb til lager indebærer, at der fremadrettet købes mindre ind på indkøbskategorier, hvor den eksisterende beholdning er tilstrækkelig til at dække fremadrettet forbrug.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at den permanente reduktion af indkøb til lager kan gennemføres umiddelbart med fuld implementering efter fire år. I vurderingen lægges der vægt på, at der ikke vurderes at være umiddelbare negative konsekvenser ved tiltaget, herunder at tiltaget ikke medfører reduktion i serviceniveau eller materiel. For så vidt angår tidsperspektiv, bygger vurderingen på, at implementeringen vil skulle ske i takt med, at indkøbskategoriprogrammet gennemføres, jf. kapitel 6.

7.2.2 Midlertidigt indkøbsstop

Det er efter identifikationen af en permanent indkøbsreduktion analyseret, hvorvidt det er muligt at gennemføre et midlertidigt indkøbsstop for varegrupper med en unødvendig stor lagerbeholdning. Et midlertidigt indkøbsstop vil indebære, at indkøb af de pågældende varegrupper stoppes, indtil beholdningen er nedbragt til den ønskede sikkerhedsbeholdning, dvs. den lagerbeholdning, der holdes som sikkerhed for eventuel forventet leveringsusikkerhed.

Analysen finder, at der er et engangspotentiale på mellem 249-312 mio. kr. ved et midlertidigt indkøbsstop. Engangspotentialet vil skulle realiseres over en 5-10-årig periode med tyngden rettet mod den første del af perioden.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at et midlertidigt indkøbsstop kan gennemføres umiddelbart med fuld implementering efter 5-10 år. I vurderingen lægges vægt på, at der ikke vurderes at være umiddelbare negative konsekvenser ved tiltaget, herunder at tiltaget ikke medfører reduktion i serviceniveau eller materiel.

7.2.3 Salg af overskudsbeholdning

McKinsey & Company vurderer, at ca. 1/3 af overskudsbeholdningen på 6,5-7,7 mia. kr. er salgbar, svarende til 2,6-3,0 mia. kr. Samtidig vurderes den forventede salgsspris i gennemsnit at udgøre 15 pct. af den bogførte værdi. Vurderingerne i analysen er baseret på erfaringer fra andre lande, stikprøveanalyser og forsvarets egne vurderinger.

På den baggrund skønnes der at være et engangsprovenu ved salg af overskudsbeholdning på 312-520 mio. kr., der kan realiseres over en treårig periode, hvilket ifølge McKinsey & Company giver ét til to år til at sætte overskudsbeholdningen til salg og ét til to år til at gennemføre salget.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at salg af overskudsbeholdning kan gennemføres umiddelbart med fuld implementering efter fire år. I vurderingen lægges vægt på, at der ikke vurderes at være umiddelbare negative konsekvenser ved tiltaget, herunder

at tiltaget ikke medfører reduktion i serviceniveau eller materiel. Der vurderes ikke at være implementeringsomkostninger ved gennemførelse af tiltaget. Forsvarets Materieltjeneste bør dog i projektperioden midlertidigt tilføre ressourcer og bemanning til salgsafdelingen til at håndtere de ekstra salgsopgaver.

Udvalget vurderer endvidere, at salg af overskudsbeholdning i overensstemmelse med McKinsey & Companys analyse må overvejes, efter alle muligheder for midlertidigt indkøbsstop i forhold til den pågældende vare er afsøgt. Således opnås som nævnt en væsentligt lavere salgspris ved frasalg, hvorimod samme tab ikke opstår ved et midlertidigt indkøbsstop, hvor lageret forbruges.

7.3 Effektiviseringstiltag vedr. depotstruktur og distribution

Der findes som nævnt to hoveddepoter i forsvaret: Munderingshoveddepotet i Hjørring, og materielhoveddepotet i Skrydstrup. Den adskilte placering af de to depoter medfører gentagelser af arbejdsprocesser, da de to depoter betjener de samme slutbrugere. Samtidigt indebærer opdeling på to depoter en forøget kompleksitet af distributionen.

Det vurderes derfor relevant at overveje muligheden for konsolidering af hoveddepotstrukturen. I analysen vurderes en model, der vil indebære, at munderingsdepotet og materieldepotet samles i ét depot i Skrydstrup, hvilket vurderes at medføre et effektiviseringspotentiale på 14-17 mio. kr. (6-17 mio. kr. afhængigt af besparelser på IT og etablering).

Der vurderes ikke at være umiddelbare negative konsekvenser ved tiltaget. Gennemførelse af den foreslåede model kræver dog supplerende tiltag, da depotet i Skrydstrup ikke på nuværende tidspunkt har tilstrækkelig kapacitet til, at det fulde lager fra Hjørring kan overføres. I analysen beskrives en række mulige løsninger herpå, herunder flytning af varer, der ikke er blevet brugt i en længere periode, til forsvarets lagerhoteller eller opgradering af det nuværende lagerstyringssystem.

I analysen af distribution konstateres desuden et effektiviseringspotentiale ud fra fyldningsgraden af lastbilerne i den nuværende distributionsmodel. De tre natlige ruter er belagt med ca. 30 pct., mens de daglige ruter blot har en gennemsnitlig belægning på 16 pct. Den lave kapacitetsudnyttelse skyldes en strategisk beslutning i forsvaret om levering til alle udleverende depoter på daglig basis samt, at denne levering/afhentning foregår inden for depoternes åbningstid. Dette spreder varedistributionen ud på mange kørsler.

Der identificeres to alternativer til realisering af det konstaterede effektiviseringspotentiale vedr. distribution. For det første analyseres muligheden for intern optimering ved optimering af distributionsruter; reduktion af leveringsfrekvens mv., hvilket vurderes at kunne medføre et effektiviseringspotentiale på 10-14 mio. kr. årligt, svarende til 55-70 pct. af de samlede omkostninger til distribution.

Tiltagene vil i et vist omfang indebære reduktion af serviceniveauet i forbindelse med distributionen. Konsolidering af distributionsruterne kræver således, at der kan leveres og afhentes fra kunderne uden for depoternes åbningstid, og reduceret leveringsfrekvens fra daglig levering til 2-dages levering vil udgøre en serviceforringelse i forhold til leveringstider for varer på de udleverende depoter.

En anden mulig løsning er udlicitering af distributionen, uden at der dog fastsættes et provenu herfor. Der peges dog på, at en lav kapacitetsudnyttelse og et forudsigeligt transportbehov generelt indikerer gode muligheder for at finde effektiviseringsgevinster i forbindelse med en udlicitering af den interne nationale distribution, hvilket også bekræftes af erfaringer fra andre landes forsvar.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at konsolideringen af depotstrukturen kan gennemføres umiddelbart med fuld implementering efter to år, idet det dog som nævnt vil være nødvendigt at gennemføre tiltag, der sikrer tilstrækkelig lagerkapacitet i Hoveddepot Skrydstrup. Provenuet ved konsolidering af depotstrukturen må således afvejes i forhold til investeringsomkostninger forbundet med at sikre tilstrækkeligt lagerkapacitet i Hoveddepot Skrydstrup.

For så vidt angår effektiviseringstiltaget vedr. distribution, vurderer Udvalget, at tiltaget kan gennemføres med fuld implementering efter to år, men at tiltaget i et vist omfang kan indebære reduktion af serviceniveauet i forbindelse med distributionen.

Muligheden for etablering af én værnfælles struktur på såvel depot- som distributionsområdet med henblik på at undgå overkapacitet og overlap på tværs af niveau II-myndigheder samt for at kunne have evne til at lægge logistisk tyngde på tværs af forsvarets strukturer til at støtte for de operative kommandoer, skal overvejes.

7.4 Sammenfatning af effektiviseringsmuligheder

Der vurderes at være et provenu vedr. optimering og effektivisering af lager og logistik på 233-321 mio. kr. årligt ved fuld indfasning samt et engangspotentiale på 561-832 mio. kr., jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1

Effektiviseringstiltag vedr. lager/logistik (mio.kr., 2013-pl)

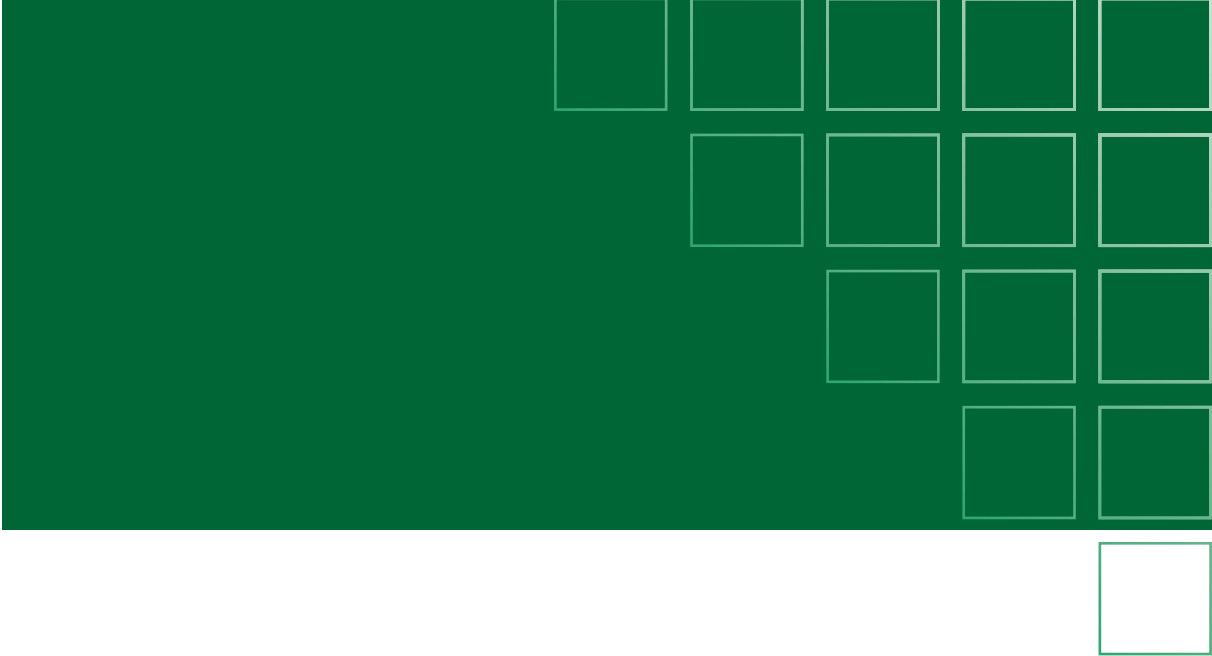
Effektiviseringstiltag	Effektiviseringspotentiale – varigt potentiale årligt	Effektiviseringspotentiale - engangspotentiale
Reduktion af indkøb til lager	208-291	-
Midlertidigt indkøbsstop	-	249-312
Salg af overskudsbeholdning	-	312-520
Optimering af depotstruktur distribution	25-30	-
I alt	233-321	561-832

Tabel 7.2 viser indfasningsprofilen for såvel engangsprovenu som varigt provenu ved det højeste provenuestimat.

Tabel 7.2

Indfasning af provenuer for tiltag vedr. lager og logistik (mio. kr., 2013-pl)

	2013	2014	2015	2016	2017
Engangspotentiale					
Midlertidigt indkøbsstop	62	62	62	62	62
Salg af overskudsbeholdning	208	312	0	0	0
Engangsprovenu, i alt	270	374	62	62	62
Varigt potentiale					
Reduktion af indkøb til lager	291	291	291	291	291
Optimering af depotstruktur	0	9	17	17	17
Optimering af distribution	0	6	14	14	14
Varigt provenu, i alt	291	307	321	321	321



8. Materielvedligeholdelse

8.0 Sammenfatning

McKinsey & Company har belyst mulighederne for at effektivisere forsvarets vedligeholdelse af materiel. Forsvarets samlede udgifter til materielvedligeholdelse udgjorde i 2010 godt 3,2 mia. kr.

Forsvarets materielvedligeholdelse er organisatorisk forankret på dels vedligeholdelsesniveau I (i de såkaldte VN I-værksteder), som er placeret i de operative kommandoer, og dels på vedligeholdelsesniveau II (de såkaldte VN II-værksteder), som er placeret i Forsvarets Materieltjeneste.

For VN II identificeres en række løftestænger til at effektivisere materielvedligeholdelsen. Kapacitetsudnyttelsen på tværs af de enkelte værksteder varierer betydeligt, tidsforbruget på kunderelaterede opgaver på i gennemsnit 66 pct. er relativt lavt i forhold til benchmarks fra andre værksteder, ligesom der er gode potentialer for at reducere udgifter til støttefunktioner, administration og husleje.

For VN II-værkstederne har McKinsey & Company identificeret et effektiviseringspotentiale på 20-25 pct. svarende til mellem 120 mio. kr. og 146 mio. kr.

VN I-værkstederne er som udgangspunkt placeret på alle flyve- og flådestationer samt på kaserner. VN I-værkstederne er blandt andet dimensioneret ud fra hensynet til uddannelsesstøtte, beredskab og indsættelse i internationale operationer, hvilket vanskeliggør en direkte sammenligning med rent civile værksteder. Fem udvalgte indikatorer herunder bl.a. stor geografisk spredning i værkstedsstrukturen og fravær af systematisk tidsregistrering og performance management indikerer samlet et betydeligt effektiviseringspotentiale.

McKinsey & Company anbefaler, at der for så vidt angår VNI-værkstederne fastsættes et konservativt, indikerende effektiviseringsmål på 114 mio. kr. årligt.

Det samlede effektiviseringspotentiale for forsvarets materielvedligeholdelse vurderes således at være 234 – 260 mio. kr. årligt.

8.1 Baggrund

Opgaver vedr. vedligeholdelse af forsvarets materiel varetages enten ved forsvarets egne værksteder eller ved brug af eksterne leverandører (udlicitering). Analysen af materielvedligeholdelse vedrører den del af opgaven, der varetages

af forsvaret selv. Der foretages således ikke særskilte vurderinger af den allerede udliciterede drift. Den del af forsvarrets udgifter til vedligeholdelse, der vedrører indkøb af reservedele, dækkes af en særskilt analyse (indkøbsanalysen, jf. kapitel 6).

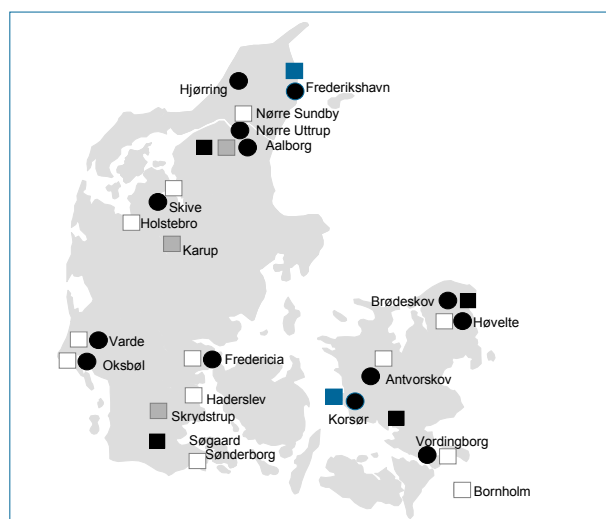
Forsvarets vedligeholdelse er organiseret således, at opgaverne er fordelt mellem to niveauer:

- Værkstederne på vedligeholdelsesniveau I (VN I) varetager den lettere, daglige vedligeholdelse (frontlinjevedligehold) og leverer de militære mekanikere, der udsendes i nationale og internationale operationer.
- Værkstederne på vedligeholdelsesniveau II (VN II) forestår mere komplekse vedligeholdelsesopgaver; større reparationer; opgraderinger mv.

Organisatorisk er VN I-værkstederne underlagt de operative kommandoer, hvor de ofte kun løser opgaver for ét værn, mens VN II-værkstederne er underlagt Forsvarets Materieltjeneste og ofte løser opgaver for mere end ét værn. Værkstederne i VN I og II er geografisk placeret i hele landet, hvilket fremgår af figur 8.1.

Figur 8.1
Oversigt over VN I og VN II værksteder

Placering af værksteder primo 2011¹



¹ Værksteder på samme niveau under samme myndighed udfører ofte en række forskelligartede opgaver.

² Mindre delenheder af VN I værksteder er placeret på et antal yderligere lokationer.

³ Delenheder af VN II værksteder er placeret på et mindre antal yderligere lokationer.

KILDE: Oversigt over justeret struktur for HOK, årsværksoversigt FHV 2011

Forsvarets samlede udgifter til vedligeholdelse udgjorde i 2010 godt 3,2 mia. kr. Udgiften fordeler sig på ca. 1,7 mia. kr. til drift, løn mv. i VN I (1,1 mia. kr.) og VN II (0,6 mia. kr.), ca. 0,9 mia. kr. til reservedele og ca. 0,6 mia. kr. til udliciteret vedligeholdelse hos eksterne leverandører.

8.2 Analyse af VN II-værkstederne

Analysen af VN II-værkstederne peger på potentialer for effektiviseringer på baggrund af bl.a. følgende:

- Følgende to forhold peger i retning af lav kapacitetsudnyttelse, hvilket bl.a. kan henføres til variation i aktivitetsniveau hen over året og geografisk spredning af værkstederne. Begge forhold vurderes af McKinsey & Company at kunne adresseres ved konsolidering af værksteder, jf. afsnit 8.5.

- a) Når der sammenlignes med nøgletal fra en række civile vedligeholdelsesorganisationer, fremgår det, at forsvarets VN II-værksteder anvender 66 pct.³ af den registrerede tid på kunderettede opgaver, mens tilsvarende civile vedligeholdelsesvirksomheder anvender 85-90 pct. af tiden på kundeopgaver. Det bemærkes i relation til sammenligningsgrundlaget, at 84 pct. af medarbejderne ved forsvarets VN II-værksteder er civilt ansatte, mens 16 pct. er militært personel.
- b) Hvis alle VN II-værksteder anvendte samme mængde tid på kunderettede opgaver som de værksteder, der i dag bruger mest tid på kunderettede opgaver (defineret ved 75-procent fraktilen), vil det samlede ressourcebehov kunne nedbringes med ca. 15 pct. eller godt 120 årsværk.

Forsvaret anvender 15-30 pct. flere ressourcer til administrations- og støttefunktioner (dvs. bl.a. ledelses- og administrationspersonel) i VN II, når der sammenlignes med administrations- og støttefunktioner i civile vedligeholdelsesvirksomheder. Dette vurderes bl.a. at skyldes, at forsvarets administrations- og støttefunktioner er spredt på forholdsvis mange værksteder, og at der på nogle af forsvarets værksteder er forholdsvis få ansatte per leder.

Der er variation i antal kvadratmeter per medarbejder mellem forsvarets VN II-værksteder. Ved konsolidering af lokationer vil der kunne opnås effektiviseringer for så vidt angår udgifter til husleje, el, varme samt bygningsdrift- og vedligeholdelse.

8.3 Analyse af VN I-værkstederne

I analysen af VN I-værkstederne er der i modsætning til VN II ikke samme datagrundlag til rådighed. Der foreligger fx ikke sammenligninger af tid anvendt på kunderelaterede opgaver ved forsvarets VN I-værksteder. Vurderingerne af potentialer for effektiviseringer vedr. VN I-værkstederne er derfor foretaget ved kvalitative sammenligninger med observationerne fra VN II-værkstederne. Analysen viser, at hovedparten af de observationer, som indikerer muligheder for effektiviseringer af VN II, genfindes i samme eller større omfang for VN I. Indikatorerne for effektiviseringsmuligheder ved de to niveauer opsummeres nedenfor i figur 8.2.

Figur 8.2
 Drivere for effektiviseringspotentiale for VN I og VN II

Drivere for effektiviseringspotentiale	Observationer for VN II	Observationer for VN I
Dublering i administrationsfunktioner	- Administration i nogen grad dubleret - Potentiale for konsolidering af administration ved færre værkstedslokationer	Administration finder sted på mange lokationer
Bredt geografisk footprint	Ikke fuldt geografisk konsolideret	Betydelig geografisk spredning
Lav fleksibilitet i tilpasning af vedligehold ved efterspørgselsændringer	Kapaciteter med nogen VN II vedligehold er udfaset uden fuldt gennemslag på produktionskapacitet	Kapaciteter med betydelig VN I vedligehold er udfaset med begrænset gennemslag på produktionskapacitet
Manglende tidsregistrering	- Tidsregistrering ikke endeligt implementeret - Uens registrering på tvær af øst og vest	- Intet tværgående system for tidsregistrering - Tidsregistrering anvendes i ringe grad
Ikke brug af performance management	- Manglende transparens til performance - Ingen systematisk opfølgning på performance	- Ingen overordnet performance opfølgning - Manglende transparens til performance - Ingen systematisk opfølgning på performance

KILDE: Interviews med OKO'ere og FHV; Teamanalyse

3 Den resterende tid anvendes bl.a. på tillidsmandsarbejde, idrætsvirksomhed, oprydning, rengøring mv.

Da VN I-værkstederne som udgangspunkt er placeret på alle flyve- og flådestationer samt kaserner, er VN I-værkstederne præget af en stor geografisk spredning, hvilket vanskeliggør udnyttelsen af stordriftsfordele, herunder kapacitetsudjævninger ved svingende aktivitet. Dertil kommer, at bemanningen i frontlinjevedligeholdelse endvidere er dimensioneret af hensynet til uddannelsesstøtte, beredskab og indsættelse i internationale operationer. Alt i alt bliver placeringen af en given vedligeholdelsesopgave ved VN I således en relativt omkostningskrævende løsning.

Tilgangen til effektivisering af VN I er derfor, at der kan arbejdes med sikring af, at bemanningen i frontlinjevedligeholdet er "netop tilstrækkelig", og flest mulige opgaver som udgangspunkt løses ved VN II. I takt med, at relevante delområder overflyttes fra VN I til VN II, vil de i højere grad kunne gøres til genstand for effektiviseringer via intern optimering eller udlicitering.

8.4 Evaluering af performance management på vedligeholdelsesområdet

Der er i tillæg til ovenstående foretaget en evaluering af performance management på vedligeholdelsesområdet. Evalueringen viser følgende:

- Der er forbedringsmuligheder i forhold til formulering af en klar vedligeholdelsesstrategi for de enkelte kapaciteter.
- Der er potentiale for bedre planlægning af vedligeholdelse, således at der fx i højere grad sker koordination mellem værkstederne og kunderne (primært de tre værn).
- Der er behov for bedre dokumentation og datagrundlag, der beskriver kapacitetsudnyttelsen, og i hvilken grad værkstedernes aktiviteter lever op til vedligeholdelsesstrategien.
- I forlængelse heraf vurderes der at være behov for bedre performance indikatorer (omkostninger, tidsforbrug, kapacitetsudnyttelse, serviceniveau mv.) samt styrket opfølgning på disse indikatorer.

8.5 Effektiviseringstiltag for VN I og VN II

På baggrund af de ovenfor gennemgåede effektiviseringspotentialer på vedligeholdelsesområdet peges der i analysen på følgende fire konkrete tiltag til at opnå øget effektivitet.

- Formulering af en integreret vedligeholdelsesstrategi i forsvaret, som fastlægger vedligeholdelsesbehovet, opgavesplittet mellem vedligeholdelse i VN I og VN II, geografisk placering, samt en detaljeret implementeringsplan.
- Effektivisering gennem udlicitering af "clear cases", hvor der er åbenlyse fordele ved udlicitering.
- Intern optimering af vedligeholdelse med fokus på geografi, kapacitetsudnyttelse og performance management.
- Resterende udliciteringsmuligheder, hvor udlicitering ikke er en "clear case", men hvor det alligevel vil være hensigtsmæssigt at udlicitere ud fra omkostningsmæssige og operative overvejelser.

De fire effektiviseringstiltag vurderes i analysen ikke at medføre et forringet serviceniveau på vedligeholdelsesområdet, men vil derimod bidrage til øget produktivitet og effektivitet.

McKinsey & Company vurderer, at implementering af de tre første tiltag vil kunne ske inden for ca. 2½ år; mens de resterende udliciteringsmuligheder vil skulle gennemføres løbende derefter.

8.6 Sammenfatning af effektiviseringsmuligheder

På baggrund af benchmarkanalysen og de af McKinsey & Company foreslåede effektiviseringstiltag vurderer McKinsey & Company, at der for den tunge vedligeholdelse (VN II) vil kunne realiseres et effektiviseringspotentiale på 20-25 pct. af den samlede omkostningsbaseline på godt 0,6 mia. kr., svarende til 120-146 mio. kr. årligt. For frontlinjevedligeholdet (VN I) anbefaler McKinsey & Company, at der frem for et egentlig potentialeskøn fastsættes et konservativt,

indikerende effektiviseringsmål på halvdelen af det procentvise effektiviseringspotentiale på VN II eller ca. 10 pct. af omkostningsbaseline, svarende til 114 mio. kr. årligt.

Det samlede effektiviseringspotentiale for VN I og VN II vurderes således at være 234 – 260 mio. kr. årligt, jf. tabel 8.1.

Tabel 8.1

Effektivisering vedr. materielvedligeholdelse (mio.kr., 2013-pl)

Vedligeholdelsesniveau	Årligt effektiviseringspotentiale
Vedligeholdelsesniveau II (VN II)	120-146
Vedligeholdelsesniveau I (VN I)	114
I alt	234-260

Kilde: McKinsey & Company

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at de af McKinsey & Company foreslåede tiltag kan implementeres umiddelbart inden for den af McKinsey & Company skitserede implementeringshorisont på ca. 2½ år for de tre første tiltag og med efterfølgende løbende udlicitering af resterende cases. Der lægges i vurderingen vægt på, at de ovenstående tiltag ikke vurderes at forringe serviceniveauet på vedligeholdelsesområdet, da effektiviseringspotentialet vurderes at kunne realiseres ved øget effektivitet og produktivitet.

Udvalget vurderer, at muligheden for at organisere vedligeholdelsesopgaverne i én organisation på tværs af forsvarrets niveau II-myndigheder bør afdækkes, herunder med henblik på at sikre en rationel organisering af den samlede vedligeholdelsesstruktur i forhold til forsvarrets aktuelle og fremadrettede opgaveløsning.

Udvalget bemærker, at der i denne forbindelse fortsat skal tages hensyn til behovet for uddannelsesstøtte, opretholdelse af beredskab og opstilling af bidrag til internationale operationer.

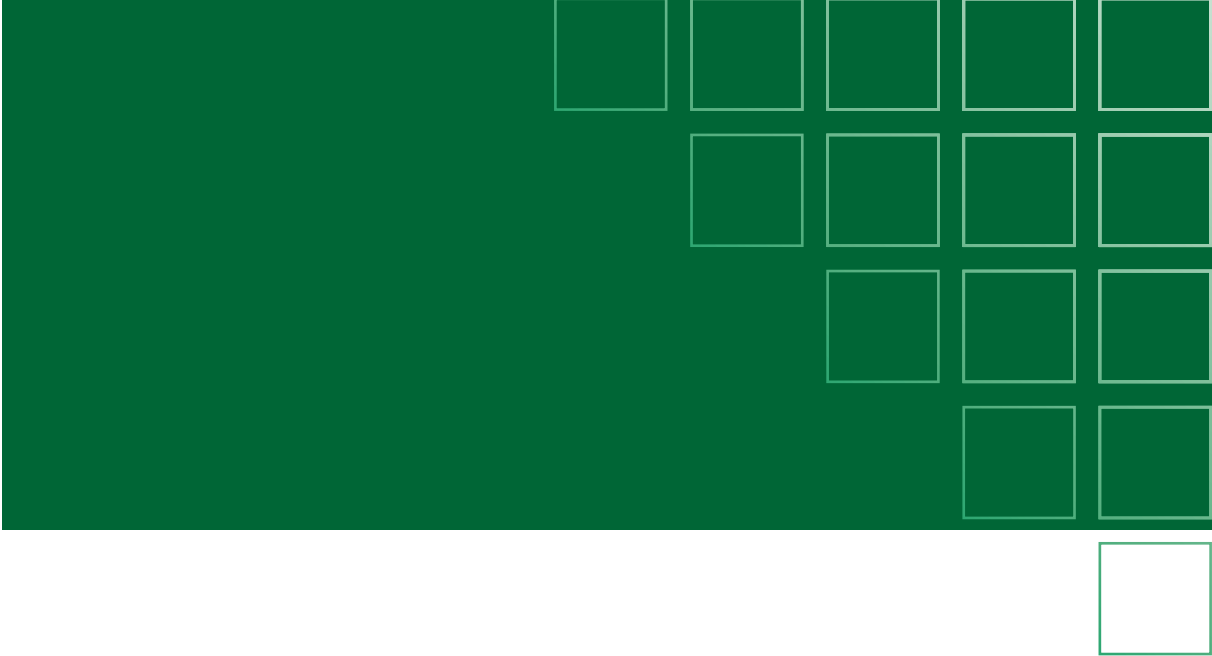
Udvalget vurderer, at muligheden for driftsoptimering bør afklares, inden de i analysen omtalte konkurrenceudsættelser iværksættes. En sådan ændret fremgangsmåde vurderes ikke at give anledning til en justering af det i analysen anførte provenu, idet det vurderes, at det kan forventes og forudsættes, at en driftsoptimering i givet fald som minimum modsvarer det anslåede provenu ved konkurrenceudsættelse.

Tabel 8.2

Provenuskøn for indfasning af tiltag (mio. kr., 2013-pl)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effektivisering VN I	23	68	114	114	114	114
Effektivisering VN II	29	88	146	146	146	146
I alt	52	156	260	260	260	260

Kilde: McKinsey & Company



9. Materielanskaffelser

9.0 Sammenfatning

Der er i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af forsvarets beslutningsgrundlag og beslutningsprocesser for indkøb af større materiel som eksempelvis køretøjer, skibe og våbensystemer. Forsvarets udgifter til større materielanskaffelser udgjorde i 2010 ca. 3,6 mia. kr.

I analysen gennemgås beslutningsgrundlag på tværs af beslutningsprocessen for fem planlagte anskaffelser. Med udgangspunkt i denne analyse vurderer McKinsey & Company, at der er behov for at styrke beslutningsgrundlagene med henblik på at sikre en mere struktureret beslutningsproces for forsvarets materielanskaffelser.

Der peges i den sammenhæng på konkrete tiltag, der indebærer at al relevant information omkring en anskaffelse samles i et forholdsvis kort beslutningsnotat, at der sikres en højere grad af tværgående prioritering på porteføljeniveau og at der oprettes en investeringskomité, der træffer beslutning om investeringer på over 20 mio. kr. Det er i den forbindelse centralt, at der sker en tydeliggørelse af det operative behov og en kvalificering af behovet i forhold til forsvarets strategi og opgaveløsning. Derudover vurderes der at være behov for større variabilitet og skalerbarhed i den enkelte anskaffelsescase.

9.1 Baggrund

Materielanskaffelser er større anlægsinvesteringer i kapaciteter som eksempelvis køretøjer, skibe og våbensystemer. I forhold til forsvarets generelle driftsindkøb, der er beskrevet i afsnittet om indkøb, er der for anskaffelserne tale om væsentligt større indkøb, der gennemføres med en langt lavere frekvens og følger en mere centraliseret beslutnings- og gennemførelsesproces. Dette er medvirkende til, at materielanskaffelser er analyseret særskilt fra det generelle driftsindkøb.

Det fremgår endvidere af analysen, at erfaringer fra andre virksomheder, herunder offentlige virksomheder, viser, at der typisk kan realiseres over 20 pct. ved en styrkelse af beslutningsprocessen for anskaffelser og systematisk gennemgang af investeringsporteføljen. Det er i analysen ikke vurderet, om der er tilsvarende konkret potentiale i forsvaret.

Forsvarets udgifter til materielanskaffelser udgjorde i 2010 ca. 3,6 mia. kr. Efter godkendelse af projektportefølje i Forsvarskommandoen er ansvaret vedr. materielanskaffelser organisatorisk placeret i Forsvarets Materieltjeneste (FMT).

9.2 Analysens resultater

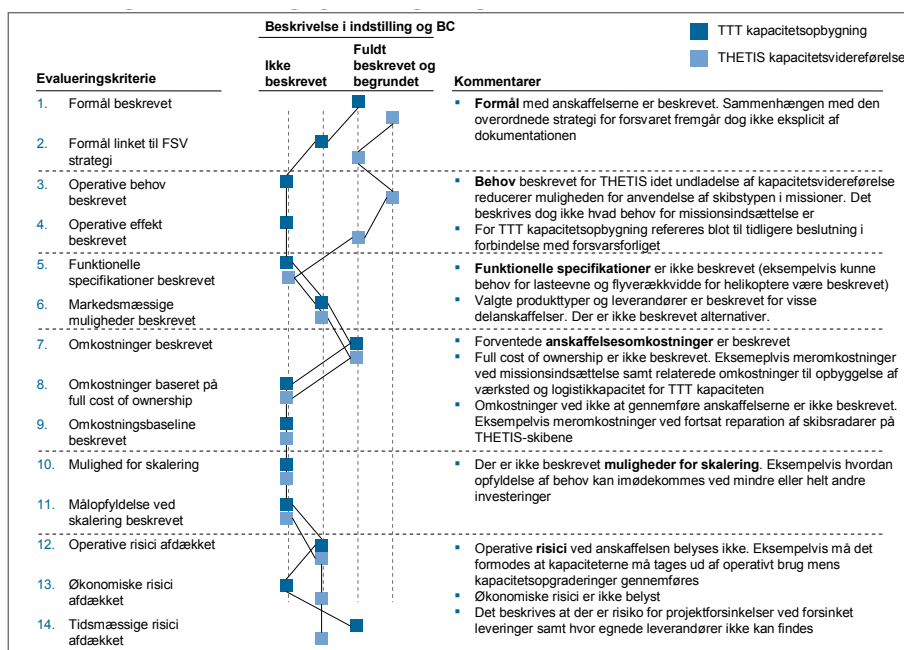
Der er i analysen af materielanskaffelser ikke foretaget potentialeberegninger. Analysen indeholder således primært en vurdering af:

- om beslutninger angående materielanskaffelser bliver truffet på baggrund af grundige og veldokumenterede overvejelser.
- om de væsentligste beslutningstagere inddrages rettidigt og på de kritiske beslutningspunkter.

I det omfang, at dette ikke er tilfældet, vurderes det at være en indikator for effektiviseringspotentiale, da det kan føre til uhensigtsmæssige beslutninger om anskaffelser af materiel. Det kan eksempelvis dreje sig om anskaffelser af flere enheder, end der er reelt behov for, eller anskaffelse af materiel med unødvendige specifikationer og egenskaber i forhold til den opgave, der skal løses.

Der er i analysen gennemgået beslutsningsgrundlag på tværs af beslutsningsprocessen for fem planlagte anskaffelser. Analysen af to af disse anskaffelser fremgår af figur 9.1.

Figur 9.1
Evaluering af beslutsningsgrundlag for gennemførelse af anskaffelser



Med udgangspunkt i analysen af forsvarrets beslutsningsgrundlag og beslutsningsprocessen vurderes der generelt set at være et behov for at styrke beslutsningsgrundlagene og for at sikre en struktureret beslutsningsproces for forsvarrets materielanskaffelser. I forlængelse af ovenstående formuleres i analysen følgende konkrete tiltag:

- *Styrke beslutsningsgrundlagene for den enkelte anskaffelse* ved at sikre, at alt relevant information omkring en anskaffelse samles i et forholdsvis kort beslutsningsnotat, hvor anbefalingen om anskaffelse vurderes i forhold til en række foruddefinerede dimensioner. Et styrket beslutsningsgrundlag skal omfatte en tydeliggørelse af det operative behov og en kvalificering af behovet i forhold til forsvarrets strategi og opgaveløsning.
- Derudover vurderes der at være behov for større variabilitet og skalerbarhed i den enkelte anskaffelsescase, eventuelt ved at et minimum antal løsningsmuligheder per business case beskrives, herunder konsekvenserne af de enkelte løsningsmuligheder for dækning af behov, omkostninger, risici mv.
I forlængelse af ovenstående formuleres følgende konkrete tiltag:

- *Opnå højere grad af prioritering af anskaffelser på porteføljeniveau* ved at vurdere de enkelte anskaffelser ift. hinanden. I den forbindelse vil det være hensigtsmæssigt så vidt muligt at opdele hvert investeringsprojekt i mindre delinvesteringer, der kan gennemføres selvstændigt. Dette sikrer, at løsningsmulighederne i de enkelte anskaffelsesoplæg kan afvejes og prioriteres på tværs af anskaffelsesporteføljen og ikke kun ved enten/eller beslutninger for hver anskaffelse.
- *Styrke governance* omkring særligt større anskaffelser ved at inddrage senior beslutningstagere i beslutningsprocessen på tværs af de operative kommandoer, FMT og FKO. 'Governance' vedr. materielanskaffelser kan fx styrkes ved at etablere en investeringskomite, der prioriterer og tager beslutning om alle investeringer på over 20 mio. kr. på tværs af værn og myndigheder.
- Erfaringer fra andre virksomheder tilsiger, at investeringskomiteen bør bestå af repræsentanter fra den øverste ledelse for at sikre tilstrækkelig beslutningsmandat samt af chefer for de forretningsområder, anskaffelserne vedrører. I forsvaret kunne det være forsvarschefen og/eller chefen for forsvarsstaben samt værncheferne, chefen for Forsvarets Materieltjeneste, relevante stabschefer i Forsvarskommandoen, repræsentanter for Forsvarsministeriets departement samt øvrige myndighedschefer efter behov.

På materielanskaffelsesområdet er der som nævnt ikke set på størrelsesordenen af et potentielt effektiviseringspotentiale, da dette kræver nøje vurdering af de enkelte igangværende anskaffelser i forhold til forsvarets overordnede strategi og deraf afledte operative behov.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at de i analysen formulerede tiltag kan gennemføres umiddelbart. Der vurderes således ikke at være umiddelbare negative konsekvenser ved tiltagene, og tiltagene vurderes at kunne gennemføres inden for forsvarets nuværende rammer. Det bemærkes, at tiltagene, herunder især tiltaget vedr. governance, skal ses i sammenhæng med tiltagene vedr. driftsindkøb.

Udvalget vurderer, at tiltagene kan implementeres inden for en forholdsvis kort tidshorisont. Forsvaret etablerer en investeringskomité i 2012.

10. Forsvarets ydelser på sundhedsområdet

10.0 Sammenfatning

Der er i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af mulighederne for at effektivisere forsvarets sundhedstilbud. Det er især to forhold, der har betydning for, at der i analysen kan identificeres potentialer for effektiviseringer på sundhedsområdet i forsvaret:

1) Serviceniveauet vedr. sundhedsydelser ligger på et højt niveau for forsvarets ansatte uafhængigt af behov. Som eksempel har alle ansatte, herunder også civil ansatte og militært personel, der ikke står over for udsendelse, adgang til gratis tandlægebehandling, hvis der er ledig kapacitet på tandklinikkerne..

2) Udbyderne af sundhedsydelser i forsvaret har forholdsvis lav produktivitet. Sammenlignes eksempelvis sammenlignelige sundhedsaktiviteter per læge, ligger forsvarets læger 75 pct. lavere end det tilsvarende antal for alment praktiserende læger.

Der peges på den baggrund i analysen på to mulige initiativer. For det første peges der på muligheden for målretning af forsvarets sundhedsydelser. Ved målretning opretholdes alle sundhedsaktiviteter for personel i direkte operative aktiviteter, herunder indkaldelse, udsendelse og hjemkaldelse i forbindelse med operationer samt for værnepligtige, som forsvaret har sygesikringspligt for.

For det andet peges der på muligheden for bedre kapacitetsudnyttelse og øget produktivitet, hvilket kan opnås ved at konsolidere de nuværende 18 infirmerier til 4-6 centrale infirmerier. Dette vil medføre bedre ressourceudnyttelse og reduktion i faste omkostninger samtidig med, at der opretholdes regional tilstedeværelse. Som alternativ hertil kan der ske udlicitering af forsvarets sundhedsydelser. Gennemførelse af udlicitering kan forventes at have en længere tidshorisont end intern implementering.

De i analysen identificerede initiativer vil indebære et provenu på 75-110 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

10.1 Baggrund

Sundhedsområdet er organiseret i Forsvarets Sundhedstjeneste (FSU), der er overordnet ansvarlig for det sundheds- og idrætsfaglige område samt sanitetsområdet. FSU beskæftiger knap 370 årsværk og har samlede udgifter på ca. 280 mio. kr. årligt, herunder et omkostningstræk på ca. 80 mio. kr. fra andre enheder i forsvaret.

Sundhedsområdet i forsvaret omfatter aktiviteter i forhold til:

- Sundhedsydelser; herunder lægekonsultationer; behandling af skader; tandlægebehandlinger; kliniske undersøgelser og helbredseftersyn.
- Opretholdelse af nationale beredskaber (fx det såkaldte Search and Rescue beredskab (SAR)) og udsendelse af sundhedspersonel i internationale operationer.
- Sundheds-, idræts- og sanitetsfaglig uddannelse af forsvarets personel.

Analysen af sundhedsområdet er afgrænset til i altovervejende grad at omhandle nationale sundhedsydelser for forsvarets ansatte, herunder kliniske undersøgelser, helbredseftersyn og behandlinger. Disse opgavetyper løses hovedsageligt af sundhedsdivisionen i FSU. Sundhedsdivisionen, der i hovedtræk består af en central enhed og 5 sundhedscentre med tilhørende 18 infirmerier, står for ca. halvdelen af FSUs samlede ressourcetræk (180 årsværk og omkostninger for 140 mio. kr.).

Det er især to forhold, der har betydning for, at der i analysen kan identificeres potentialer for effektiviseringer på sundhedsområdet i forsvaret:

- Serviceniveauet vedr. sundhedsydelser ligger på et meget højt niveau for alle forsvarets ansatte uafhængigt af behov. Som eksempel har alle ansatte, herunder også civile og militært personel, der ikke står over for udsendelse, adgang til gratis tandlægebehandling, såfremt der er akut behov herfor eller overskydende kapacitet hertil.
- Udbyderne af sundhedsydelser i forsvaret har forholdsvis lav produktivitet. Sammenlignes eksempelvis sammenlignelige sundhedsaktiviteter per læge, ligger forsvarets læger 75 pct. lavere end det tilsvarende antal for alment praktiserende læger.

Analysens tilgang er således dels at identificere muligheder for målretning af forsvarets sundhedsydelser til det operative behov, dels at optimere produktivitet og effektivitet vedr. forsvarets sundhedsaktiviteter.

10.2 Målretning af ydelser

McKinsey & Company peger på muligheden for målretning af forsvarets sundhedsydelser. Ved målretning opretholdes alle sundhedsaktiviteter for personel i direkte operative aktiviteter; herunder indkaldelse, udsendelse og hjemkaldelse i forbindelse med operationer samt for værnepligtige, som forsvaret har sygesikringspligt for.

Omvendt vil en målretning indebære, at aktiviteter, der ikke er obligatoriske for forsvaret og/eller ikke direkte henfører til operative aktiviteter, ikke længere skal tilbydes af forsvaret. Det gælder bl.a. lægekonsultationer og tandlægebehandling for civilt personel, fast militært personel og personel under reaktionsstyrkeuddannelse, der ikke står over for udsendelse til militære operationer. I McKinsey & Companys analyse lægges det således til grund, at det pågældende personel som øvrige ansatte i staten har mulighed for selv at opsøge læge eller tandlæge i det almindelige offentlige sundhedssystem. Dette medfører, at der med den i McKinsey & Companys analyse angivne målretning vil være lavere aktivitet end hidtil på sundhedsområdet i forsvaret.

Figur 10.1 sammenfatter forsvarets nuværende udbud af sundhedsydelser til forsvarets personel og illustrerer hvilke ydelser, der ikke er obligatoriske for forsvaret og/eller ikke direkte kan henføres til operative aktiviteter. Som det fremgår ovenfor, er denne skelnen central for den af McKinsey & Company foreslåede målretning af sundhedsydelser.

Figur 10.1**Udbud af sundhedsydelser til Forsvarets personel**

✓ Fuldt tilbud
(✓) Delvist tilbud

■ Sygesikringsforpligtigelse eller aktivitet direkte relateret til indkaldelse, hjemsendelse, udsendelse og hjemkomst

Personel-gruppe	Helbredseftersyn og vaccinationer				
	Adgang til læge	I forbindelse med indkaldelse og hjemsendelse	I forbindelse med operativ udsendelse	I forbindelse med generelt beredskab ¹	Tandlæge-behandling
Værnepligtige	✓	✓			✓
Personel under reaktionsstyrke-uddannelse	✓	✓	✓	✓	✓
Fast militært personel	✓		✓	✓	✓
Civilt personel omfattet af sundhedstriaden ²	✓		✓	✓	✓
Øvrigt civilt personel	-			-	-

Sundhedsydelser der ikke er obligatoriske for Forsvaret (sygesikring) og/eller ikke direkte henhører sig til operative aktiviteter

¹ Sundhedstriaden
² Civilt personel har adgang til infirmerier ved ledig kapacitet

Målrætning af ydelserne vurderes at indebære, at der kan frigøres ca. 101 årsværk, svarende til ca. 72 mio. kr. årligt. Effektiviseringspotentialet skal ses i lyset af, at 2/3 af sundhedsdivisionens aktiviteter i dag vedrører sundhedsydelser; der i dag enten ikke er obligatoriske for forsvaret og/eller ikke direkte kan henføres til operative aktiviteter. Med den af McKinsey & Company foreslåede målrætning opretholdes således det eksisterende serviceniveau for forsvarets personel både op til, under og efter operative opgaver.

Merudgifterne til det øvrige offentlige sundhedssystem ved tiltaget forventes at være i størrelsesordenen 4 mio. kr. årligt. Den forholdsvis lille merudgift for det øvrige offentlige sundhedssystem skyldes primært to forhold:

- Målrætningen indebærer, at den nuværende gratis og ekstraordinært lette adgang til sundhedsydelser i forsvaret fremadrettet sidestilles med det almindeligt gældende i det øvrige offentlige sundhedssystem, hvor der eksempelvis er delvis brugerbetaling på tandlægebehandlinger. Dette forventes at indebære en markant reduceret efterspørgsel efter sundhedsydelser i forhold til det nuværende omfang. Målrætningen kan således medvirke til at nedjustere et unødvendigt højt træk på sundhedsydelserne i forsvaret, som følger af en overnormal efterspørgsel på gratis ydelser og lettilgængelige ydelser.
- Som det også fremgår af nedenstående, har det øvrige offentlige sundhedssystem generelt en bedre kapacitetsudnyttelse og løser bl.a. derfor sundhedsopgaver væsentligt billigere end forsvaret.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at målrætningen kan gennemføres uden konsekvenser for forsvarets operative opgavevaretagelse, da værnepligtige samt personel, der udsendes til operationer, fortsat får alle de nuværende sundhedsydelser. Endvidere lægger Udvalget vægt på, at det pågældende personel, som ikke længere får tilbudt gratis sundhedsydelser, som øvrige ansatte i staten selv har mulighed for at opsøge læge eller tandlæge i det almindelige offentlige sundhedssystem.

Udvalget vurderer på den baggrund, at målrætningen kan gennemføres umiddelbart med fuld virkning efter 3 år.

10.3 Intern effektivisering

I tillæg til målretningen af sundhedsydelser viser McKinsey & Comapnys analyse et yderligere effektiviseringspotentiale ved at foretage en intern effektivisering af sundhedsydelserne, dvs. en effektivisering uden udlicitering.

Effektiviseringspotentialet skal bl.a. ses i lyset af følgende:

- Antallet af sammenlignelige aktiviteter udført per læge i sundhedsdivisionen i dag er som nævnt i størrelsesordenen 75 pct. lavere end det tilsvarende antal aktiviteter for en privat praktiserende læge.
- Ved at bringe alle infirmerier på tandlægeområdet op på samme produktivetsniveau som de 3 mest produktive, ville der opnås en samlet produktivetsforbedring på 35-40 procent.

Der er således potentiale for bedre ressourceudnyttelse, uden at effektivisering har konsekvens for serviceniveauet vedr. sundhedsydelser for forsvarets personel.

I potentiale vurderingen er lagt til grund, at der primært pga. bedre kapacitetsudnyttelse sker en effektivisering på 30-40 pct., svarende til et merpotentiale på ca. 19 mio. kr. årligt i tillæg til målretning af sundhedsydelser. Det samlede potentiale ved tiltag målretning og intern effektivisering er således 94 mio. kr. årligt.

Potentialet og den bedre kapacitetsudnyttelse vurderes af McKinsey & Company at kunne opnås ved at konsolidere de nuværende 18 infirmerier til 4-6 centrale infirmerier. Dermed opnås bedre ressourceudnyttelse, bl.a. via udnyttelse af skalafordele og mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse, og reduktion i faste omkostninger samtidig med, at der opretholdes regional tilstedeværelse. En mulig udmøntning heraf er ifølge McKinsey & Company en model med fem centrale infirmerier placeret som følger:

- Aalborg dækkende Nordjylland (Frederikshavn og Hvorup)
- Karup dækkende Midtjylland (Skive og Holstebro)
- Oksbøl dækkende Sønderjylland (Varde, Fredericia, Skrydstrup og Sønderborg)
- Skalstrup dækkende Nordsjælland (Høvelte og Holmen)
- Slagelse dækkende Sydsjælland (Korsør, Vordingborg og Bornholm)

Det fremgår af analysen, at muligheden for opretholdelse af SAR beredskab og udsendelse til sundhedsfagligt personale til missionstjeneste bør sikres i forbindelse med en eventuel konsolidering. Den ovennævnte mulige model sikrer opretholdelse af infirmerier ved SAR-beredskaberne i Aalborg, Skalstrup og Skrydstrup.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at den interne effektivisering kan gennemføres umiddelbart med fuld indfasning efter 3 år. I vurderingen lægges vægt på, at der er tale om en effektivisering, der ikke har betydning for mængden af ydelser, der udbydes.

Centralisering af infirmerierne vil fortrinsvis skulle ske på lokaliteter, hvor tilstedeværelse er påkrævet på grund af beredskaber, hvilket med den nuværende beredskabsstruktur fx omfatter tre helikoptere (SAR) ved Aalborg, Skrydstrup og Skalstrup samt lægeambulance i Oksbøl.

Det bemærkes, at en centraliseret infirmeristruktur indebærer rejseudgifter og arbejdstidsforbrug for det personel, der skal behandles mv. Ressourceforbruget hertil vurderes dog i analysen til ikke at have større konsekvenser, idet den gennemsnitlige fastansatte soldat ser infirmerilæge mindre end en gang om året og får helbredsundersøgelse i forbindelse med udsendelse måske en gang hver 2.-3. år.

McKinsey & Company vurderer ikke, at der er implementeringsudgifter ved tiltaget. Udvalget finder det imidlertid hensigtsmæssigt at gennemføre en konkret analyse for at afdække, hvorvidt tiltaget kræver investeringer til tilpasning af etableringer.

10.4 Udlicitering

Som et alternativ til intern effektivisering viser McKinsey & Companys analyse, at der kan realiseres produktivitetsgevinster ved udlicitering af sundhedsydelser. Med udlicitering forstås, at forsvarets personel behandles af eksisterende, eksterne udbydere af sundhedsydelser, herunder privatpraktiserende læger og tandlæger.

Potentialet ved udlicitering af lægekonsultationsydelser, tand- og helbredseftersyn samt vaccinationer, efter målretning af antal ydelser, er beregnet ved at sammenligne de nuværende udgifter til sundhedsydelser i forsvaret med gældende takster ved privat praktiserende læger og tandlæger for samme ydelser. Potentialet er inkl. målretning vurderet til i alt ca. 110 mio. kr. årligt. Merpotentialet i forhold til målretning og intern effektivisering er dermed ca. 17 mio. kr. årligt.

Det er anført i analysen, at realiserbarheden af potentialet skal ses i sammenhæng med blandt andet tab af effektiv arbejdstid for ansatte mv.

Udsendelse af læger til internationale operationer

McKinsey & Company har i forhold til effektiviseringstiltagene på sundhedsområdet vurderet, om tiltagene vil påvirke forsvarets evne til at udsende læger til internationale operationer. Vurderingen er særligt relevant for ledende læger (såkaldte Senior Medical Officers, SMO'er), der langt overvejende rekrutteres fra infirmeristrukturen, der i tiltagene reduceres.

McKinsey & Company vurderer det i forhold til målretning og intern effektivisering relativt uproblematisk for forsvaret at opretholde et tilstrækkeligt antal SMO'er, da langt hovedparten af det nødvendige antal SMO'er stadig vil kunne rekrutteres fra infirmeristrukturen.

I relation til udlicitering af sundhedsydelser vurderer McKinsey & Company, at der vil være et behov for nye løsninger, da infirmeristrukturen her reduceres væsentligt. McKinsey & Company peger i den forbindelse på alternative løsninger, herunder placering af SMO'er andre steder i forsvarets organisation eller højere grad af anvendelse af reservelæger i SMO-rollen.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at udlicitering af hovedparten af forsvarets sundhedsydelser, kan gennemføres. Det vurderes imidlertid, at det forud for evt. gennemførelse vil være nødvendigt at afklare hvilke øvrige udbydere af sundhedsydelser (primært privat praktiserende læger og tandlæger), der er i stand til overtage forsvarets sundhedsydelser, da dette ikke er nærmere beskrevet i McKinsey & Companys analyse. Gennemførelse af udlicitering kan derfor forventes at have en længere tidshorisont for implementering end intern effektivisering.

Endvidere kræver udlicitering overvejelser om, hvordan forsvarets evne til at udsende et tilstrækkeligt antal Senior Medical Officers opretholdes. Herudover skal der ved fastholdelse af den nuværende beredskabsstruktur opretholdes bemanning af tre SAR beredskaber, en lægeambulance i Oksbøl, samt flyve- og navalmedicinsk virksomhed.

10.5 Sammenfatning af effektiviseringsmuligheder

I analysen vurderes at være et effektiviseringspotentiale i sundhedsdivisionen på 75-110 mio. kr. inkl. overhead ud af de samlede udgifter på 140 mio. kr. i sundhedsdivisionen. Effektiviseringspotentialerne knytter sig til de tre effektiviseringstiltag, jf. tabel 10.1.

Tabel 10.1

Effektiviseringspotentiale vedr. sundhedsdivisionen i Forsvarets Sundhedstjeneste (2013-pl)

Effektiviseringstiltag	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	Effektiviseringspotentiale (årsværk)
Målretning af ydelser	75	101
Intern effektivisering (samt målretning af ydelser)	94	126
Udlisitering (samt målretning af ydelser)	110	167

Anm: Effektiviseringspotentialet er inkl. overhead

Kilde: McKinsey og Company

Årsværksreduktionen fra de nuværende 180 årsværk til 54 årsværk ved eksempelvis målretning og intern effektivisering skal ses i lyset af, at 2/3 af de nuværende sundhedsaktiviteter bortfalder ved målretningen. Ved målretning oprettholdes således som nævnt alle sundhedsaktiviteter for personel i direkte operative aktiviteter; herunder indkaldelse, udsendelse og hjemkaldelse i forbindelse med operationer samt for værnepligtige, som forsvaret har sygesikringspligt for. Derimod vil det resterende personel opnå et serviceniveau som øvrige ansatte i staten, hvor de har mulighed for selv at opsøge læge eller tandlæge i det øvrige offentlige sundhedssystem.

Årsværksreduktionen skal endvidere ses i lyset af, at den nuværende produktivitet forudsættes at blive forbedret betydeligt ved en konsolidering af infirmerier; da kapacitetsudnyttelsen forventes at blive forbedret. Forudsætningen bygger endvidere på, at forsvarets læger producerer ca. 75 pct. færre sammenlignelige sundhedsaktiviteter per læge end det tilsvarende antal for alment praktiserende læger.

Tabel 10.2

Provenuskøn for indfasning af tiltag (mio. kr., 2013-pl)

	2013	2014	2015	2016	2017
Målretning af ydelser	24	48	75	75	75
Intern effektivisering	6	12	19	19	19
Udlisitering	5	10	17	17	17
I alt	35	71	110	110	110

Anm. Provenu fra udlisitering vedrører merprovenu, såfremt der foretages udlisitering i stedet for intern effektivisering.

II. Forsvarets HR-administration

II.0 Sammenfatning

Der er i samarbejde med McKinsey & Company foretaget en analyse af mulighederne for at optimere forsvarets HR-administration. Forsvaret anvendte i 2011 i alt 742 årsværk på HR-aktiviteter, hvilket i analysen sammenlignes med forbruget i andre statslige driftsorganisationer og selskaber. Sammenligningen viser, at der kan realiseres en tilpasning af antal HR-årsværk i forsvaret på mellem 29 og 52 pct., såfremt antal HR-årsværk i forsvaret sammenlignes med fem statslige selskaber og større driftsorganisationer.

McKinsey & Company vurderer det bl.a. på den baggrund relevant at overveje otte konkrete initiativer, der alle tager højde for de konkrete rammebetingelser for forsvarets HR-aktiviteter. De otte initiativer kan kategoriseres i tre overordnede kategorier:

- *Målretning af indsatslydelser på rekrutterings- og rådgivningsområdet: I denne kategori peges for det første på muligheden for at målrette forsvarets rekruttering af civile og militære ansatte, således at støtten til chefer i forbindelse med rekrutteringer reduceres til, hvad der generelt er gældende i staten. I forlængelse heraf peges på muligheden for at differentiere og målrette omfanget af tests til niveauet i politiet i forbindelse med rekruttering til forsvarets uddannelser. For det andet vurderes det muligt at sikre et tilstrækkeligt antal værnepligtige af en tilstrækkelig kvalitet ved indkaldelse af færre værnepligtige til forsvarets rekrutteringsarrangement, Forsvarets Dag. For det tredje vurderes det hensigtsmæssigt at ændre forsvarets koncept for rådgivning og udstikning, således at konceptet i højere grad baseres på behovsvurdering.*
- *Optimering af HR-administration på løn- og dataområdet: I denne kategori peges på muligheden for forenkling af forsvarets lønstruktur, herunder bl.a. antal stillings- og løntyper. Initiativet skal bl.a. ses i lyset af, at forsvaret anvender ca. tre gange så mange ressourcer som politiet og en række andre sammenlignelige organisationer.*
- *Mere effektiv administration på HR-området: I denne kategori peges på muligheden for at reducere overlappet mellem centrale og lokale HR-funktioner, og at effektivisere Forsvarets Personeltjenestes aftale- og forhandlingsafdeling samt ledelses- og planlægningssekretariat.*

De identificerede initiativer vurderes at ville indebære et provenu på 161-239 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

11.1 Baggrund

HR i forsvaret omfatter aktiviteter i forhold til rekruttering og forvaltning af forsvarets personel samt den tilhørende strategi- og politikudvikling.

Personelområdet er i forsvaret organiseret dels på centralt niveau (Forsvarsstaben og Forsvarets Personeltjeneste) og på decentralt niveau (de operative kommandoer og funktionelle tjenester samt i et vist omfang i disses underliggende myndigheder, fx på Hærens Officersskole).

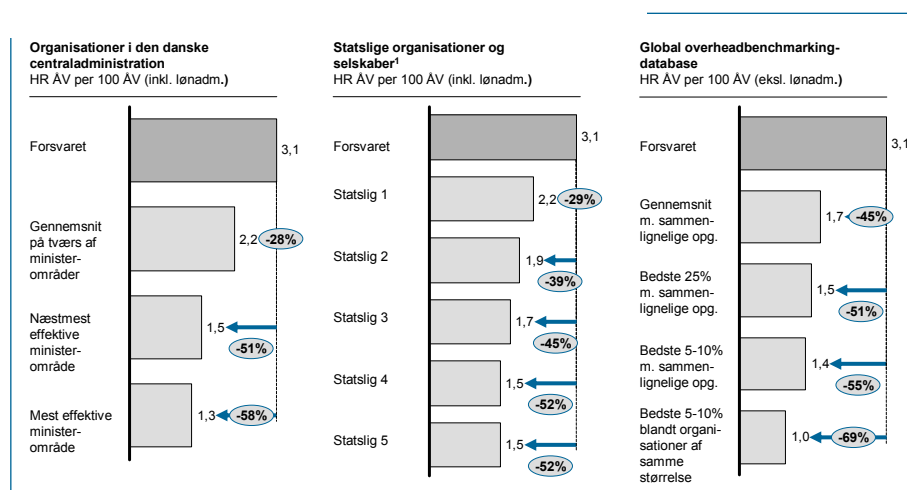
Forsvarets samlede udgifter til HR udgjorde i 2010 ca. 850 mio. kr., heraf ca. 400 mio. kr. til lønudgifter; ca. 350 mio. kr. til øvrig drift, og ca. 100 mio. kr. til internt omkostningstræk på andre dele af forsvaret, herunder til bygninger og IT.

Der anvendtes i 2011 i alt 742 årsværk på HR-aktiviteter, hvilket dækker over 31 årsværk i Forsvarsstaben, 531 årsværk i Forsvarets Personeltjeneste (FPT) og 180 årsværk fordelt på de øvrige myndigheder.

Analysen viser, at forsvaret har et højt antal HR-årsværk sammenlignet med andre institutioner i den danske centraladministration, statslige driftsorganisationer og selskaber, herunder politiet, samt organisationer i McKinsey & Companys benchmarkingdatabase. Dette er opsummeret i figur 11.1.

Figur 11.1

Indikation af bruttopotentiale gennem ekstern benchmarking



¹ De fem statslige organisationer og selskaber er (i tilfældig rækkefølge): SKAT, DONG Energy, Post Danmark, DR og Politiet (Før den igangværende effektivisering af Politiet)

Kilde: Statslige organisationer og selskaber; Team analyse

Figur 11.1 indikerer, at der kan realiseres en tilpasning af antal HR-årsværk i forsvaret på:

- 28 pct. eller 58 pct., såfremt antal HR-årsværk i forsvaret tilpasses til gennemsnittet på tværs af ministerområder og det mest effektive ministerområde.
- mellem 29 pct. og 52 pct., såfremt antal HR-årsværk i forsvaret tilpasses til fem statslige selskaber og større driftsorganisationer
- mellem 45 pct. og 69 pct., såfremt antal HR-årsværk i forsvaret tilpasses til McKinsey & Companys globale overheadbenchmarkingdatabase.

Ovenstående benchmarking og bruttopotentiale skal dog ses i sammenhæng med rammebetingelserne for forsvarets HR-aktiviteter: Som statslig institution er forsvaret i modsætning til visse af virksomhederne i McKinsey & Companys benchmarkingdatabase underlagt forvaltningsloven, hvilket medfører en mere kompleks og tidskrævende HR-proces i forhold til f.eks. afskedigelser. Endvidere stiller det krav til HR-administrationen, at forsvaret udsender til missionstjeneste, og at visse områder, herunder indkaldelse af værnepligtige, er direkte reguleret af lovgivning.

Omvendt er forsvaret med sine ca. 25.000 ansatte en af de største offentlige driftsorganisationer, hvilket alt andet lige indebærer potentielle stordriftsfordele på HR-området.

McKinsey & Company vurderer på baggrund af bl.a. ovenstående, at det er relevant at overveje følgende otte konkrete effektiviseringstiltag:

- 1 Målretning af civil og militær rekruttering.
- 2 Målretning af Forsvarets Dag til rekrutteringsbehov.
- 3 Ændring af koncept for rådgivning og udstikning.
- 4 Optimering af HR-administration på løn- og dataområdet.
- 5 Reduktion af overlap mellem af central og decentral HR.
- 6 Effektivisering af aftale- og forhandlingsafdeling.
- 7 Målretning af administration.
- 8 Fastfrysning af ledige stillinger.

De otte effektiviseringstiltag, som gennemgås enkeltvis nedenfor, tager alle højde for de konkrete rammebetingelser for forsvarets HR-aktiviteter.

11.2 Målretning af civil og militær rekruttering

McKinsey & Companys analyse viser, at forsvaret anvender ca. 4 årsværk pr. 100 civile rekrutteringer, mens der i andre virksomheder, herunder offentlige virksomheder, typisk anvendes ca. 1,5 årsværk pr. 100 civile rekrutteringer.

Årsagen hertil er især, at forsvaret fra centralt hold (Forsvarets Personel Tjeneste (FPT)) bruger markant flere ressourcer end civile virksomheder og staten i øvrigt på at bistå, rådgive og vejlede de ansvarlige, lokalt placerede chefer i forbindelse med udvælgelse af kandidater og ansættelsessamtaler. FPT gennemfører således følgende aktiviteter i forbindelse med udvælgelse og samtale:

- Udvælgelse af kandidater sker i dialog mellem FPT og den enkelte myndighed
- FPT indkalder kandidater til samtale og udarbejder interviewguide
- FPT bidrager til afholdelse af samtaler
- FPT indsamler information om kandidaten.

De ovenstående aktiviteter sker i civile virksomheder og staten i øvrigt med betydeligt mindre inddragelse fra centralt hold. Der kan derfor identificeres et provenu ved at reducere dette serviceniveau for chefer til, hvad der er gældende generelt i staten. En sådan reduktion af serviceniveau vil indebære, at ovenstående aktiviteter varetages af den lokale myndigheds HR-enhed (fx Forsvarets Materieltjenestes HR-enhed) og den lokale chef med lav grad af involvering af FPT.

Ved en sådan reduktion af serviceniveau vurderes der at kunne realiseres et provenu på 15-20 årsværk, svarende til 10-13 mio. kr. årligt.

Analysen viser endvidere, at forsvaret i forhold til politiets rekruttering har et forholdsvis højt ressourceforbrug på rekruttering til forsvarets militære uddannelser. Der vurderes således at kunne opnås effektiviseringer ved bl.a. at differentiere og målrette omfang af tests og prøver alt efter gruppen, der skal rekrutteres. Differentieringen kan bl.a. bestå

i at målrette anvendelsen af psykologsamtaler og intelligensprøver til grupper, hvor dette vurderes relevant. McKinsey & Company vurderer, at der herved kan opnås et provenu på 3-6 mio. kr. årligt.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer ikke, at der er forhold i forsvaret, der tilsiger, at forsvaret har behov for mere chefstøtte og markant flere tests og prøver end øvrige offentlige myndigheder. Således vurderes en tilpasning til et niveau, som svarer til niveauet i staten i øvrigt, at kunne indebære et provenu på 12-20 mio. kr. årligt.

Udvalget vurderer på den baggrund, at en målretning af civil og militær rekruttering umiddelbart kan gennemføres inden for en forholdsvis kort tidshorisont med fuld implementering efter 3 år. Således vil der ved målretningen af rekruttering af civile i givet fald blive opretholdt et serviceniveau til chefer, der svarer til staten i øvrigt, og for rekruttering til militære uddannelser blive opretholdt et rekrutteringssetup, der er mere omfattende end i politiet.

I 1.3 Målretning af Forsvarets Dag til rekrutteringsbehov

Forsvarets Dag er forsvarets rekrutteringsarrangement for potentielle værnepligtige. Der blev i 2010 indkaldt ca. 38.835 kandidater til Forsvarets Dag med henblik på rekruttering af ca. 5.500 værnepligtige. McKinsey & Company peger på, at antallet af kandidater, der indkaldes, betydeligt overstiger det nødvendige antal for at rekruttere det ønskede antal værnepligtige. McKinsey & Company vurderer således, at det kun er nødvendigt at indkalde 11-16.000 kandidater årligt. En sådan reduktion af kandidater vurderes at kunne bidrage til et årligt effektiviseringspotentiale på 20-30 årsværk, svarende til 12-20 mio. kr.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at der med det af McKinsey & Co. vurderede antal nødvendige kandidater (11-16.000) vil kunne rekrutteres et tilstrækkeligt antal værnepligtige af en tilstrækkelig kvalitet. På den baggrund vurderer Udvalget, at målretning af indtaget af kandidater til Forsvarets Dag kan gennemføres umiddelbart inden for en forholdsvis kort tidshorisont med fuld implementering efter 3 år. Dette vil imidlertid kræve ændring af værnepligtsloven, da det fremgår af loven, at alle mænd skal møde til Forsvarets Dag i det år, de fylder 18 år. Der er nedsat et værnepligtsudvalg, der i øjeblikket vurderer værnepligtens fremtid, herunder også Forsvarets Dag.

I 1.4 Ændring af koncept for rådgivning og udstikning (dvs. centralt koordineret besættelse af stillinger)

Sammenlignes forsvarets servicetilbud på HR-området med udvalgte virksomheder, herunder politiet, viser analysen, at forsvaret generelt har et meget højt niveau for HR-rådgivning af medarbejdere. Dette er særligt tilfældet i forhold til den militære personelgruppe.

Udover selve adgangen til en tildelt rådgiver, tilbyder FPT følgende services til stort set alle militære grupper uafhængig af en behovsvurdering:

- udstickersamtaler⁴
- karriereplanlægning
- støtte til jobskifte
- rådgivning mv.

4 Med udstikning forstås forsvarets praksis, hvor besættelse af udvalgte stillinger (og de pågældende medarbejders karriereforløb) koordineres fra centralt hold i forsvaret (FPT) frem for anvendelse af et ansøgningssystem.

Det vurderes, at disse ydelser fremadrettet kan målrettes og tilbydes på baggrund af en behovsvurdering og/eller konkret efterspørgsel. McKinsey & Company foreslår tre alternative modeller for målretning, der alle indebærer, at udstikning og rådgivning sker med udgangspunkt i en behovsvurdering af den enkelte og ikke per automatik. Som eksempel tildeles mere tid til karriererådgivning for en kaptajn med udsigt til videreuddannelse og avancement end til en overkonstabel uden tilsvarende udsigter.

Konsekvensen af modellerne vil i varierende grad være, at forsvarrets rådgivningsindsats fokuseres mod grupper, der vurderes at have behov herfor, mens indsatsen mindskes for grupper, der vurderes at have et mindre rådgivningsbehov. For så vidt angår grupperne, hvor indsatsen mindskes, vil HR-serviceniveau og -format svare til, hvad der tilbydes i øvrige dele af staten. Det vil overordnet sige, at kontakten til medarbejderen primært varetages af nærmeste chef.

De tre modeller indebærer i hovedtræk følgende:

- Model 1: Bevarelse af den nuværende udstikningskoncept, men målretning af rådgivningsindsatsen mod behov i forhold til at kunne løse udstikningsopgaven.
- Model 2: Målretning af rådgivning og udstikningsopgaven mod grupper af medarbejdere med særligt behov.
- Model 3: Målretning af rådgivning mod individer med særligt behov og opretholdelse af udstikningsopgaven i forhold til internationale missioner (dvs. færre udstikninger end i model 2).

I lighed med "*målretning af civil og militær rekruttering*" i afsnit 11.2 vil den af McKinsey & Company foreslåede ændring af koncept for rådgivning og udstikning således indebære, at det i højere grad er op til den enkelte myndighed og særligt den nærmeste chef at rådgive medarbejderen, mens inddragelse fra centralt hold fra FPT tilpasses den enkelte medarbejders behov.

For særligt model 3 og i mindre grad for model 2 vil det desuden have som konsekvens, at udstikkerkonceptet fokuseres mod personalegrupper, der vurderes at have behov for dette. Model 3 afskaffer udstikning for alle militære stillinger med undtagelse af udsendelse til internationale operationer og erstatter udstikning med et ansøgningsbaseret system. Dette er en væsentlig ændring af forsvarrets interne rekruttering til militære stillinger, og gennemførelse af model 3 kræver en forudgående analyse af konsekvenser ved ændringen.

Modellerne vurderes på baggrund af det nuværende ressourceforbrug at indebære følgende provenuer:

- Model 1: 70 årsværk, svarende til 46 mio. kr.
- Model 2: 95 årsværk, svarende til 59 mio. kr.
- Model 3: 105 årsværk, svarende til 68 mio. kr.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer ikke, at der er forhold i forsvaret, der tilsiger, at alle ansatte nødvendigvis og per automatik skal tilbydes et rådgivningsniveau fra centralt hold (FPT), der er væsentligt højere end omfanget af rådgivning i øvrige offentlige myndigheder. Således er der med ændringen af koncept for rådgivning og udstikning tale om en øget brug af behovsvurdering. Det indebærer, at ansatte, som vurderes at have mindre behov for rådgivning, i givet fald stadig vil opnå et rådgivningsniveau, der som minimum svarer til det generelle niveau i staten, hvor kontakten til medarbejderen primært varetages af den nærmeste chef og i mindre grad af en central myndighed.

Udvalget vurderer på den baggrund, at en ændring af koncept for rådgivning og udstikning i form af model 1 og 2 kan gennemføres inden for en forholdsvis kort tidshorisont på 3 år.

Den beskrevne model 3 afskaffer udstikning for alle militære stillinger med undtagelse af udsendelse til internationale operationer og erstatter udstikning med et ansøgningsbaseret system. Dette er en væsentlig ændring af forsvarrets interne rekruttering til militære stillinger, og gennemførelse af model 3 kræver nærmere analyse af konsekvenserne ved ændringen. Udvalget vurderer på den baggrund, at gennemførelse af model 3 vil have en længere tidshorisont med fuld implementering efter 4 år.

11.5 Optimering af HR-administration på løn- og dataområdet

Analysen af lønadministration viser, at forsvaret anvender ca. tre gange flere ressourcer på lønadministration end politiet og gennemsnittet af øvrige organisationer i McKinsey & Companys benchmarkingdatabase.

Årsagen til det forholdsvis høje ressourceforbrug er til dels drevet af kompleksitet i lønstrukturen, bl.a. fordi forsvaret har forholdsvis mange stillings- og løntyper. Forenkling af løn- og dataområdet vurderes i analysen at kunne frigøre i alt 60-70 årsværk, svarende til ca. 40-46 mio. kr., ved især at reducere antal personalekategorier, lønkoder, tillæg mv. til et niveau, der ligger tættere på øvrige offentlige organisationer.

Cirka halvdelen af dette potentiale, svarende til 20-23 mio. kr., vurderes i analysen kun at kunne realiseres ved forenkling af lønstrukturen inden for rammerne af nuværende aftaler og overenskomster.

Den anden halvdel af potentialet vurderes at forudsætte forudgående aftale med forsvarets organisationer. Det skyldes, at visse personalekategorier, lønkoder, tillæg mv. er fastsat i overenskomster.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at en forenkling af lønstrukturen inden for rammerne af overenskomster kan gennemføres inden for de nuværende rammevilkår i forsvaret. Udvalget vurderer på den baggrund, at en sådan forenkling kan implementeres inden for en forholdsvis kort tidshorisont med fuld implementering efter 5 år.

Udvalget vurderer, at den del af forenklingen af lønstrukturen, der kræver forudgående aftale med forsvarets organisationer, vil kunne gennemføres, men inden for en længere implementeringshorisont, da gennemførelse afhænger af forhandling med de faglige organisationer.

11.6 Reduktion af overlap mellem af central og decentral HR

Kortlægningen af forsvarets HR-årsværk viser, at der er et væsentligt overlap mellem de lokale og centrale årsværk inden for forsvarets HR-funktioner. Der vurderes i analysen at være et effektiviseringspotentiale ved at reducere dette overlap.

Dette understøttes ikke mindst af en væsentlig variation i antallet af HR-årsværk pr. årsværk i alt i de underliggende myndigheder. Som eksempel har Flyvertaktisk Kommando knap tre gange så mange årsværk ansat som Hærens Operative Kommando, selvom organisationen kun har cirka den halve størrelse. Dette indebærer en betydelig risiko for skævhed i udnyttelse af centrale HR-services og duplikering af visse aktiviteter, der således udføres både lokalt og centralt.

På baggrund af kortlægning i udvalgte underliggende myndigheder sammenholdt med det samlede årsværksforbrug, vurderer analysen, at der kan frigøres 25-40 årsværk, svarende til 17-26 mio. kr.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at det er hensigtsmæssigt at undgå dobbeltarbejde mellem centrale og decentrale myndigheder, idet det også fremgår af forsvarets strategi for personaleområdet, at der skal være en klar fordeling af HR-opgaver mellem myndighedsniveauerne uden væsentlige opgaveoverlap.

Udvalget vurderer bl.a. på den baggrund, at reduktion af overlap mellem central og decentral HR er hensigtsmæssigt og vil kunne gennemføres inden for en forholdsvis kort tidshorisont med fuld implementering efter 3 år.

11.7 Effektivisering af aftale- og forhandlingsafdeling

I forbindelse med sammenligningen af forsvaret med andre organisationer i centraladministrationen er der set særskilt på aftale- og forhandlingsområdet i forsvaret, der for andre dele af staten varetages af Moderniseringsstyrelsen.

I analysen skønnes det, at der kan frigøres ca. 20 årsværk, svarende til ca. 9-12 mio. kr., i FPTs Aftale- og Forhandlingsaf-

deling, men der er behov for en validering af potentialet. McKinsey & Company bemærker, at potentialet muligvis kan realiseres ved at overdrage hele eller dele forhandlingsområdet til Moderniseringsstyrelsen.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at en effektivisering af FPTs aftale- og forhandlingsafdeling principielt kan gennemføres inden for en forholdsvis kort tidshorisont. Der vil dog i den forbindelse skulle foretages en validering af det angivne bruttopotentiale, ligesom der vil skulle tages stilling, hvortil forhandlingsområdet – i givet fald – skal flyttes.

I 1.8 Målretning af administration

Analysen viser, at FPTs ledelses- og planlægningssekretariat størrelsesmæssigt er på niveau med støttefunktionerne i væsentligt større organisationer som Hæren Operative Kommando og Søværnets Operative Kommando.

Dette medfører et væsentlig højere niveau for årsværk i støttefunktioner pr. årsværk i alt. FPT har 39 årsværk i ledelsessekretariatet per 1.000 totale årsværk mod et gennemsnit i forsvaret på 28 årsværk i ledelsessekretariatet per 1.000 totale årsværk.

Hvis FPT reducerer antallet af årsværk til dette gennemsnit, kan det give et potentiale på mellem 5-10 årsværk, svarende til 3-6 mio. kr. årligt.

Udvalgets Vurdering

Udvalget vurderer ikke, at der er forhold, der tilsiger, at ledelses- og planlægningssekretariatet i FPT skal være forholdsvis større end i øvrige myndigheder i forsvaret. *Udvalget* vurderer bl.a. på den baggrund, at der kan gennemføres en målretning af administrationen inden for en forholdsvis kort tidshorisont med fuld implementering efter 3 år.

Det vil dog forud for evt. gennemførelse være nødvendigt at identificere mere præcist hvilke funktioner i FPTs ledelsessekretariatet, der kan reduceres, da dette ikke er præciseret i analysen.

I 1.9 Fastfrysning af ledige stillinger

Der findes i dag cirka 35-65 tomme stillinger i FPT, der relaterer sig til de analyserede HR-aktiviteter. I de ovenfor beskrevne analyser er disse årsværk ikke medregnet, når der er opgjort effektiviseringspotentialer. I forhold til de budgetterede udgifter i FPT vurderes der således at kunne frigøres i størrelsesordenen 21-42 mio. kr. årligt.

Udvalgets vurdering

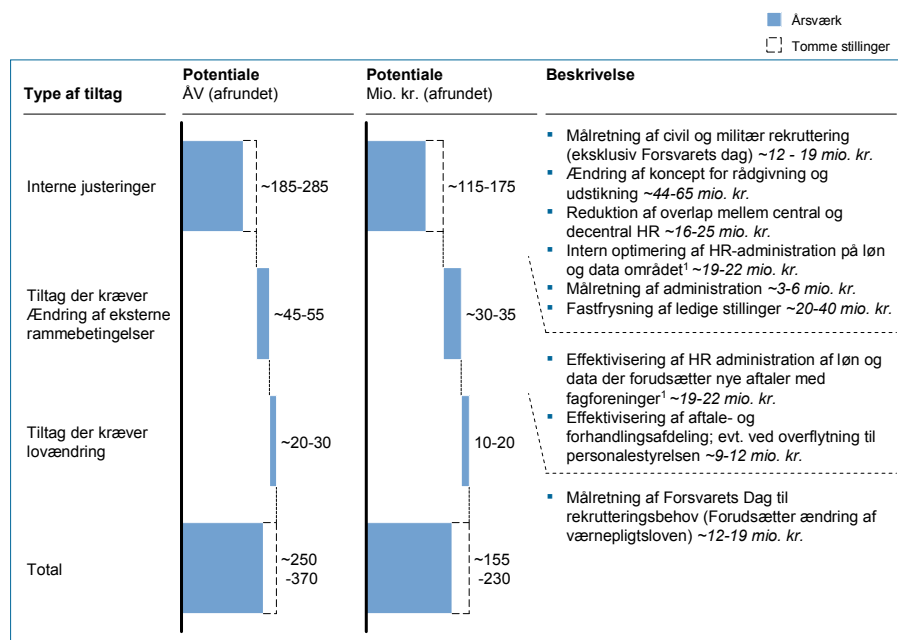
Udvalget vurderer, at FPT uden de tomme stillinger som illustreret i de ovenstående afsnit har været i stand til at yde et serviceniveau på HR-området, der ligger betydeligt over niveauet andre steder i staten. *Udvalget* vurderer bl.a. på den baggrund, at der kan ske en fastfrysning af de ledige stillinger, hvilket vil kunne gennemføres umiddelbart. Der er udelukkende tale om provenu i forhold til budgetterede udgifter, og en fastfrysning vil således ikke indebære afskedigelser, serviceforringelser eller lignende.

11.10 Rammevilkår for gennemførelse af tiltag

I analysen er de ovenfor gennemgåede effektiviseringstiltag vurderet i forhold til nødvendighed af ændring af eksterne rammevilkår som forudsætning for gennemførelse. Vurderingerne heraf er opsummeret i figur 11.2

Figur 11.2

Effektiviseringspotentiale opdelt efter type af tiltag



¹ FKO forventer at mindst halvdelen af potentialet kan realiseres ved interne tiltag indenfor rammerne af nuværende overenskomster

Som det fremgår af figur 11.2, kan ca. 75 pct. af det samlede potentiale i HR-analysen realiseres ved interne justeringer; dvs. inden for de nuværende rammevilkår. Den resterende del af potentialet vil kræve rammeændringer; herunder kræves for så vidt angår målretning af Forsvarets Dag til rekrutteringsbehov som nævnt ovenfor lovændring. De ovenfor skitserede tiltag vil kunne ses i sammenhæng med en samlet strategi for organisering af HR i forsvaret.

11.11 Sammenfatning af effektiviseringsmuligheder

I analysen vurderes der at være et effektiviseringspotentiale på HR-området på 161-239 mio. kr. årligt, svarende til ca. 18-27 pct. af forswarets samlede udgifter til HR. Effektiviseringspotentialet knytter sig til de otte effektiviseringstiltag, jf. tabel 11.1.

Tabel 11.1

Effektiviseringspotentiale vedr. HR (personelområdet) (mio. kr., 2013-pl)

Effektiviseringstiltag	Effektiviseringspotentiale
Målretning af civil og militær rekruttering	12-20
Målretning af Forsvarets Dag til rekrutteringsbehov	12-20
Ændring af koncept for rådgivning og udstikning	46-68
Optimering af HR-administration på løn- og dataområdet	40-46
Reduktion af overlap mellem af central og decentral HR	17-26
Effektivisering af aftale- og forhandlingsafdeling	9-12
Målretning af administration	3-6
Fastfrysning af ledige stillinger	21-42
I alt	161-239

Anm: Effektiviseringspotentialet er inkl. overhead. Der er i forhold til ovenstående gennemgang foretaget afrundinger. Det bemærkes, at der for tiltaget vedr. fastfrysning af ledige stillinger er tale om fastfrysning af 35-65 ubesatte stillinger i Forsvarets Personeltjeneste. For så vidt angår de øvrige effektiviseringstiltag, er der foretaget analyser mv. af det faktiske årsværksforbrug og ikke af det budgetterede årsværksforbrug. Det bemærkes endvidere, at provenuet vedr. målretning af Forsvarets Dag til rekrutteringsbehov vedrører værnepligtige og derfor helt eller delvist kan være overlappende med et provenu, der eventuelt identificeres af det Værnepligtsudvalg, der er nedsat i forlængelse af Forsvarsforlig 2010-2014.

Kilde: McKinsey og Company

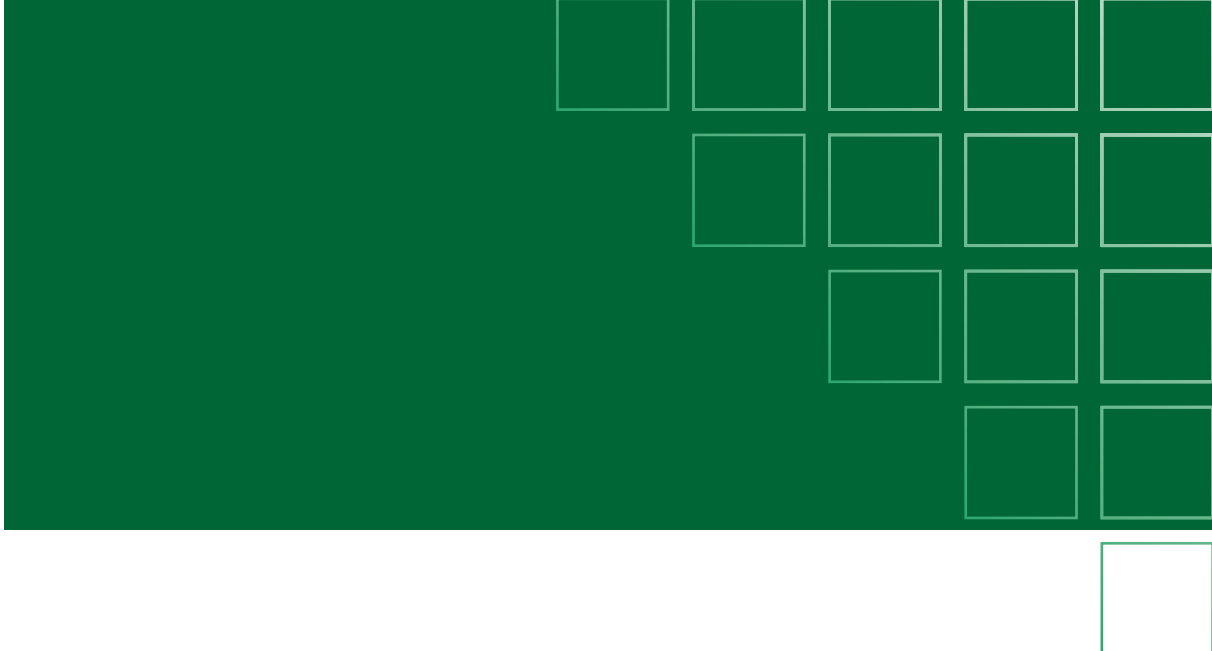
Tabel 11.2 viser indfasningen af provenuet frem mod 2017.

Tabel 11.2

Provenuskøn ved fuld indfasning for initiativer vedr. HR (mio.kr., 2013-pl)

	2013	2014	2015	2016	2017
Målretning af civil og militær rekruttering	15	15	20	20	20
Målretning af Forsvarets Dag til rekrutteringsbehov	15	15	20	20	20
Ændring af koncept for rådgivning og udstikning	23	51	58	68	68
Optimering af HR-administration på løn- og dataområdet	15	27	39	43	46
Reduktion af overlap mellem af central og decentral HR	19	19	26	26	26
Effektivisering af aftale- og forhandlingsafdeling	3	6	10	11	12
Målretning af administration	5	5	6	6	6
Fastfrysning af ledige stillinger	42	42	42	42	42
I alt	137	179	221	236	239

Udvalget bemærker, at Forsvarskommandoen arbejder på en samlet plan for tilpasning af forswarets HR-strategi. Forsvaret vil tilvejebringe effektiviseringspotentialet ved en nytænkning og strategisk omlægning af HR-området, som tager hensyn til fortsat varetagelse af HR-funktionernes kerneopgaver. Den nye strategi lægger bl.a. op til placering af større HR-ansvar på chefniveau samt overgang til et ansøgningsbaseret internt rekrutteringssystem til besættelse af militære stillinger.



12. Forsvarets dimensionering af støttestrukturen

12.0 Sammenfatning

Forsvarets funktionelle tjenester udgør hovedparten af forsvarets støttestruktur, der inden for områder som f.eks. materieldrift, personaleadministration og bygningsdrift yder støtte til varetagelse af operative opgaver i hæren, søværnet og flyvevåbnet. De i alt syv funktionelle tjenester beskæftigede i 2010 ca. 6.500 årsværk svarende til 26 pct. af forsvarets bemanning.

Forsvaret beskæftiger såvel militært som civilt personel i de funktionelle tjenester. I 2010 var andelen af militært personel i de funktionelle tjenester gennemsnitligt 33 pct. Anvendelsen af militært og civilt personel i de funktionelle tjenester skal ses i sammenhæng med følgende:

- De militære årsværk ansættes overvejende som tjenestemænd (kriterierne herfor varierer mellem officerer og stampersonel), mens civile årsværk ansættes på overenskomst. Ansættelse på overenskomst styrker forsvarets fleksibilitet til at dimensionere forsvaret struktur sammenlignet med tjenestemandsansættelser.
- Anvendelsen af militære årsværk i de funktionelle tjenester medfører, at optaget på forsvarets interne uddannelser skal dimensioneres ud fra dette, og at forsvaret skal afholde udgifter til disse uddannelser.

Der er i forlængelse heraf identificeret en række indikationer på, at forsvaret har gode muligheder for at øge andelen af civile årsværk og reducere andelen af militære årsværk i de funktionelle tjenester:

- Der er for visse funktionelle tjenester indikationer på et potentiale for øget anvendelse af civile årsværk frem for militære årsværk. Et eksempel på dette er opgaver inden for HR-administration.
- Samtidig har forsvaret ikke en centraliseret procedure, der i alle tilfælde sikrer en ensartet vurdering på tværs af forsvaret af, hvorvidt en stilling skal besættes militært eller civilt. De nuværende funktionsbeskrivelser, som definerer om en stilling er civil eller militær, udarbejdes således decentralt af den enkelte myndighedschef.
- Der vurderes umiddelbart ikke ud fra et hensyn til forsvarets internationale opgaveløsning at være behov for militær personelreduktion i støttestrukturen. Dette skal ses i sammenhæng med, at udsendelsesfrekvenser for stort alle militære grupper i forsvaret er på fire år eller mere.

12.1 Forsvarets funktionelle tjenester

Forsvarets funktionelle tjenester udgør hovedparten af forsvarets støttestruktur, der inden for områder som f.eks. materieldrift, personaleadministration og bygningsdrift yder støtte til varetagelse af operative opgaver i hæren, søværnet

og flyvevåbnet. De funktionelle tjenester blev oprettet i forbindelse med Forsvarsforlig 2005-2009 med henblik på at samle tværgående opgaver fra de tre værn og realisere stordriftsfordele og dermed undgå, at ensartede opgaver inden for f.eks. HR eller bygningsdrift blev løftet af forskellige aktører i forsvaret.

Boks 12.1. beskriver opgaverne i de funktionelle tjenester:

Boks 12.1 Centrale opgaver i forsvarets funktionelle tjenester	
Myndighed	Centrale opgaver
	Varetagelse af bygge-, anlægs- og vedligeholdelsesprojekter.
Forsvarets Bygnings- og Etablissements-tjeneste	Drift af og viceværtsskabet på alle forsvarets etableringer, herunder kantinedrift, rengøring, arealpleje og affaldshåndtering. Drift og vedligeholdelse af forsvarets skove og naturarealer. Køb og salg af forsvarets ejendomme samt administrationen af forsvarets 1.560 lejeboliger.
Forsvaret Koncernfælles informatik-tjeneste	Drift, vedligeholdelse og udvikling af den koncernfælles IT infra-struktur – dvs. netværk, applikationer og arbejdsstationer. Drift, vedligeholdelse og udvikling af DeMars. Koordinering, planlægning, ressource- og udliciteringsstyring, kapacitetsforvaltning samt sikkerhed og kvalitetsstyring mv. inden for informatikområdet. Alle koncernfælles IT-opgaver.
Forsvarets Personeltjeneste	Ansvar for personalepolitik, policy og udvikling på personaleområdet i forsvaret. Varetager HR-funktionen for alle medarbejdere i Forsvaret, herunder rekruttering af civil og militær personel.
Forsvarets Materieltjeneste	Indkøber, vedligeholder og udfaser materiel for alle forsvarets myndigheder
Forsvarets Sundhedstjeneste	Overordnet ansvarlig for det sundheds- og idrætsfaglige område Ansvarlig for sanitetsområdet, nationalt såvel som internationalt
Forsvarsakademiet	Forsvarsakademiet er forsvarets internationale videncenter. Akademiets aktiviteter består af uddannelse, forskning, rådgivning og konsulenttydelser inden for militære kerneområder
Forsvarets Regnskabstjeneste	Betaling af Forsvarets regninger Styring af likviditet og udvikling af regnskabsmodeller og -systemer

De i alt syv funktionelle tjenester beskæftigede i 2010 ca. 6.500 årsværk svarende til 26 pct. af forsvarets bemanning, jf. tabel 12.1.

Tabel 12.1 Dimensionering af forsvarets funktionelle tjenester 2005-2010 (Årsværk)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste	139	142	2.119	2.258	2.229	2.212
Forsvaret Koncernfælles informatiktjeneste	0	197	229	267	305	306
Forsvarets Personeltjeneste	425	619	676	769	757	749
Forsvarets Materieltjeneste	3.688	3.303	2.722	2.487	2.450	2.368
Forsvarets Sundhedstjeneste	-	-	-	301	330	340
Forsvarsakademiet	-	-	-	345	330	323
Forsvarets Regnskabstjeneste	-	-	-	212	210	189
I alt	4.252	4.261	5.746	6.639	6.611	6.487

Det militære personel, der indgår i de funktionelle tjenester løser opgaver på lige fod med deres civile kolleger, og sikrer desuden forsvaret en personelmæssig militær redundans, hvilket bl.a. kommer til udtryk gennem det militære personels deltagelse i fx enkeltmandsudsendinger i relevante internationale operationer. Der er således en de facto militær *redundans* i forsvarets støttestruktur, der vil kunne overgå til operativ opgaveløsning, såfremt opgavebilledet ændrer sig.

Støttestrukturen er på en række områder underlagt analyse i forbindelse med effektiviseringsanalyserne gennemført i samarbejde med McKinsey & Company, jf. kapitel 7, 8, 10 og 11. Samlet viser analyserne, at der kan opnås et betydeligt provenu ved en effektivisering af de belyste dele af støttestrukturen. Det forudsættes, at en del af det varige provenu skal ske ved en reduktion af støttestrukturen, dvs. gennem årsværksreduktioner.

Udgangspunktet i støttestrukturen er, at alle stillinger besættes civilt, med mindre stillingerne har et indhold, der forudsætter militærfaglige kompetencer. Sidstnævnte kan fx være tilfældet i forbindelse med udarbejdelse af kravspecifikationer for anskaffelse af materiel til den operative struktur, planlægning af militære operationer mv.

Tabel 12.2 viser andelen af militære årsværk i en række udvalgte, større funktionelle tjenester. Det fremgår, at andelen i 2010 samlet var på 33 pct.

Tabel 12.2 Andel militære årsværk i udvalgte funktionelle tjenester 2007-2010 (pct.)				
	2007	2008	2009	2010
Forsvarets Koncerninformatik-Tjeneste	62	54	49	42
Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste	17	17	16	16
Forsvarets Materieltjenester	15	16	17	17
Forsvarets Personeltjeneste	38	34	35	35
Gennemsnit alle funktionelle tjenester	37	35	32	33

Kilde: Forsvarskommandoen

Det fremgår endvidere af tabel 12.2, at der er en væsentlig forskel i andelen af militære medarbejdere mellem myndighederne, idet Forsvarets Personeltjeneste har ca. 35 pct. og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste har ca. 40 pct. militære medarbejdere, mens tallet er godt 15 pct. for de to andre funktionelle tjenester.

12.2. Fremadrettet sammensætning

Det en forudsætning for en omkostningseffektiv personalestruktur i forsvaret, at alene det nødvendige antal funktioner i støttestrukturen klassificeres som militære. Dette skal ses i sammenhæng med følgende:

- De militære årsværk ansættes overvejende som tjenestemænd (kriterierne herfor varierer mellem officerer og stampersonel), mens civile årsværk ansættes på overenskomst. Ansættelse på overenskomst styrker forsvarets fleksibilitet til at dimensionere forsvaret struktur sammenlignet med tjenestemandsansættelser.
- Anvendelsen af militære årsværk i de funktionelle tjenester medfører, at optaget på forsvarets interne uddannelser skal dimensioneres ud fra dette, og at forsvaret skal afholde udgifter til disse uddannelser.

Overvejelser om den fremadrettede sammensætning af de funktionelle tjenester skal ses i sammenhæng med følgende:

- Der er for visse funktionelle tjenester indikationer på et potentiale for øget anvendelse af civile årsværk frem for militære årsværk. Et eksempel på dette er opgaver inden for HR-administration.
- Samtidig har forsvaret ikke en centraliseret procedure, der i alle tilfælde sikrer en ensartet vurdering på tværs af forsvaret af, hvorvidt en stilling skal besættes militært eller civilt. De nuværende funktionsbeskrivelser, som definerer om en stilling er civil eller militær, udarbejdes således decentralt af den enkelte myndighedschef.

Derudover er det belyst, om der er indikationer på, at den faktiske opgaveløsning i perioden 2005 -2010 har godt-

gjort, at der er et reelt behov for, at der i støttestrukturen er redundans i relation til den internationale opgaveløsning, og dermed at et antal stillinger i forswarets støttestruktur alene besættes med militære medarbejdere med dette perspektiv.

Dette er bl.a. belyst ved at opgøre, hvor ofte de forskellige militære grupper indgår i internationale operationer: Det vil således være antagelsen, at en relativ høj udsendelsesfrekvens vil være en indikation på, at der ikke er unødvendig høj redundans i den samlede struktur, herunder i støttestrukturen. Omvendt vil en lav udsendelsesfrekvens indikere, at forsvaret ikke anvender redundans-årsværk i støttestrukturen i stort omfang.

Det fremgår af tabel 12.3, at der op til ti år mellem udsendelserne for visse medarbejdergrupper. Det fremgår endvidere, at der er betydelig variation i udsendelsesfrekvensen, og at kun én ud af de 11 belyste grupper har en udsendelsesfrekvens på 3,5 år eller derunder (Konstabel-/korporalgruppen, hæren).

Tabel 12.3

Opgørelse over antal år mellem udsendelse til internationale operationer

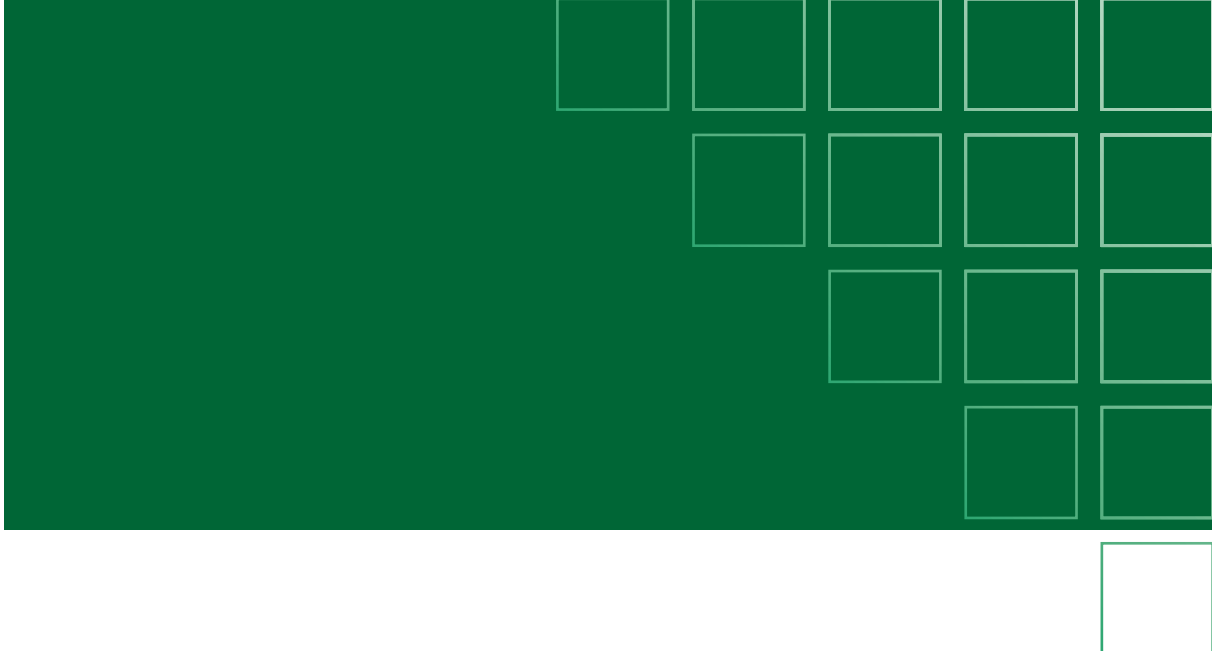
	2005	2006	2007	2008	2009
Major	9,8	6,5	5,4	6,4	7,7
Orlogskaptajn	68,8	20,8	14,3	7,3	10,8
Kaptajn	5,9	4,6	4,4	5,1	5,3
Kaptajnløjtnant	32,1	10,9	10,2	7,0	10,0
Premierløjtnant	7,0	4,3	4,3	4,3	4,2
Chefsergent	17,1	37,2	12,4	8,6	9,5
Seniorergent	7,6	8,4	6,9	7,8	7,3
Oversergent	4,7	5,0	5,0	5,7	5,3
Sergent	6,7	4,7	4,0	3,9	4,2
Konstabel/Korporal gruppe. Hæren	3,8	4,1	4,2	3,0	3,4
Konstabel gruppe. Søværnet/Flyvevåbnet	6,1	6,6	5,8	4,0	4,6

Anm.: *Tabellen er baseret på opgørelser af antallet af personudsendelser er sammenholdt med det antal personer, som indgår i den pågældende stillingskategori. Det forudsættes, at en udsendelse varer et halvt år. Herved fremkommer udsendeshyppigheden for personel i den pågældende stillingskategori.

Kilde: Forsvarskommandoen

Det bemærkes, at navnlig søværnet foruden deltagelse i internationale operationer udfører nationale opgaver i form af eksempelvis patruljering i Nordatlanten, der i deres karakter minder om internationale operationer idet der er tale om tjeneste, hvor personalet er væk fra hjemmet i længere perioder. Disse nationale opgaver fremgår ikke af tabel 12.3 og opgørelsen for særligt orlogskaptajner og kaptajnløjtnanter kan derfor være misvisende.

Udvalget vurderer, at en reduceret samt ændret sammensætning af støttestrukturen – hvor civile opgaver i videst muligt omfang varetages med civilt personel, der er ansat på overenskomstvilkår – ikke i nævneværdigt omfang vil påvirke forswarets mulighed for at varetage nationale og internationale opgaveløsninger. Der er således ikke grundlag for at konkludere, at der er behov for militær redundans i støttestrukturen alene ud fra et hensyn til løsning af forswarets internationale opgaver.



13. Ansættelses- og kontraktformer i forsvaret

Analysen afdækker mulighederne for at gøre forsvarets ansættelses- og kontraktformer for de militære grupper mere fleksible og omkostningseffektive, således at forsvaret har de bedst mulige betingelser for at tilpasse medarbejdersammensætningen til forsvarets aktuelle og fremadrettede opgaver.

Forsvaret har fremadrettet behov for at anvende mere fleksible ansættelses- og kontraktformer, som understøtter en mere målrettet varetagelse af forsvarets opgaver. Fleksible ansættelsesformer kan således bidrage til at sikre en medarbejdersammensætning, der er målrettet forsvarets nationale og internationale opgavevaretagelse.

Forsvaret anvender i dag tjenestemandsansættelse for officersgruppen samt for gruppen af stampersonel efter 10 års forudgående ansættelse på overenskomstvilkår. Tjenestemænd kan ikke omfattes af konflikt (strejke), ligesom tjenestemænd er underlagt en vidtgående forflyttelsespligt. Tjenestemænd har særlige ansættelsesvilkår som f.eks. en gunstig pensionsordning og ret til løn i op til tre år ved afsked på grund af stillingsnedlæggelse (rådighedsløn).

Fælles for disse særvilkår er, at de er væsentligt mere gunstige end de ansættelsesvilkår, der følger af en ansættelse på overenskomstvilkår, og at de udgør en udfordring i forhold til at sikre fleksible og omkostningseffektive ansættelses- og kontraktformer i forsvaret. Samtidig kan varetagelse af ovenstående hensyn vedrørende konfliktet og forflyttelsespligt opfyldes på anden vis end ved anvendelse af tjenestemandsansættelse og ved at anvende ansættelsesformer, der er mere omkostningseffektive og sikrer større fleksibilitet for forsvaret.

På baggrund af analysen er det Udvalgets vurdering, at forsvaret vil opnå øget fleksibilitet og omkostningseffektivitet ved ikke at anvende tjenestemandsansættelse for det militære personel. Udvalget anbefaler på den baggrund, at forsvaret fremadrettet i videst muligt omfang afskaffer anvendelsen af tjenestemandsansættelse.

For militært personel ansat på overenskomst er der endvidere identificeret muligheder for at sikre mere fleksible kontraktformer. Dette skal ses i lyset af, at forsvaret i dag ikke har fuld fleksibilitet til at fastsætte varigheden af ansættelsesforholdet for stampersonel ansat på overenskomst, idet der i det nuværende overenskomstgrundlag indgår forudbestemte kontraktlængder. Dette er atypisk i forhold til øvrige personalegrupper på statens område, hvor der normalt ikke er foruddefinerede kontraktlængder i overenskomsterne, idet det som udgangspunkt er op til arbejdsgiveren at beslutte, om ansættelsen skal ske som tidsbegrænset eller tidsbegrænset ansættelse.

Det vurderes på den baggrund hensigtsmæssigt, at forsvaret søger at afskaffe de nuværende ansættelses- og kontraktformer, som består af tidsbestemte korttidskontrakter med to års ansættelse, K35-kontrakter (ansættelse til en alder på 35 år) samt K60-kontrakter (ansættelser til en alder på 60 år).

I stedet bør forsvaret søge at anvende enten tidsbestemte korttidskontrakter, hvor varigheden fastsættes ud fra en konkret

vurdering af forsvarets behov, eller varige ansættelser, som er kendetegnet ved, at ansættelsen er tidsbæstemt og ophører ved ansøgt eller uansøgt afsked. Anvendelse af disse ansættelsesformer vil styrke forsvarets fleksibilitet i forhold til at sikre en medarbejdersammensætning, der matcher forsvarets opgaver.

Medarbejdere i forsvaret, der er ansat på K35-kontrakter, optjener såkaldt civiluddannelse. Det vurderes, at begrundelserne for at videreføre civiluddannelsesordningen ikke længere er til stede. Uddannelse i forsvaret giver således i dag bedre muligheder for at opnå civile stillinger end ved ordningens oprettelse. Ca. halvdelen af de ansatte på K35-kontrakt overgår desuden til en efterfølgende K60-kontrakt, der løber frem til 60-årsalderen. Denne gruppe skal således ikke orientere sig imod beskæftigelse uden for forsvaret, men modtager alligevel civiluddannelse. Dertil kommer, at afgangsalderen for personale på K35-kontrakter i gennemsnit er 24,3 år, dvs. markant lavere end 35 år. Det bemærkes endeligt, at det øvrige uddannelsesområde i samfundet er karakteriseret ved, at der enten ydes SU eller lærlingeløn under uddannelse.

En afskaffelse af anvendelsen af K35-kontrakter vil medføre, at forsvaret ikke længere skal afholde udgifter til civiluddannelse. Forsvaret kan inden for de nuværende overenskomstmæssige rammer anvende K60-kontrakter i stedet for K35-kontrakter. Derved frigøres 90 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

13.1. Ansættelses- og kontraktformer i forsvaret

Forsvaret anvender en række forskellige ansættelses- og kontraktformer for det militære personel, der overordnet kan opdeles i tjenestemandsansættelse og ansættelse på overenskomst. Forsvaret anvender for ansatte på overenskomst som hovedregel følgende tre kontrakttyper:

- Korttidskontrakt i forbindelse med første ansættelse af typisk 2 års varighed.
- K35-kontrakt, der udløber ved 35-årsalderen.
- K60-kontrakt, der udløber ved 60-årsalderen.

Tabel 13.1 viser udviklingen i anvendelsen af ansættelses- og kontraktformerne i perioden 2005-2010. Der er ikke foretaget analyser af rådighedskontrakter og øvrige kontrakter:

Tabel 13.1 Kontrakt- og ansættelsesformer for militært ansatte i forsvaret 2005-2010, antal ansatte						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Korttidskontrakt	3.287	3.458	3.369	3.407	3.587	3.643
K35-kontrakt	3.591	3.872	4.571	5.190	5.347	4.843
K60-kontrakt	2.021	1.985	1.996	1.847	1.994	2.171
Tjenestemandsansættelse	7.607	7.416	7.256	7.245	7.289	7.220
Øvrige kontrakter	447	376	360	335	351	500
Rådighedskontrakter	8.463	6.273	3.399	3.790	2.575	2.529
I alt	25.416	23.380	20.951	21.814	21.143	20.906

Kilde: Forsvarskommandoen.

Anm. Opgørelsen er foretaget i antal ansatte og er således ikke udtryk for standardiserede årsværk. Antallet af standardiserede årsværk i 2010 er ca. 14.000. Forskellen skal bl.a. ses i lyset af, at ansatte på rådighedskontrakter ikke indgår som årsværk.

Tabel 13.1 viser, at antallet af militært ansatte samlet er faldet med ca. 4.500 fra 2005 til 2010. Dette skal ses i sammenhæng med et fald i antallet af ansatte på rådighedskontrakter på ca. 5.900. For de resterende grupper har der således samlet været en stigning på ca. 1.400 ansatte.

Analysen af forsvarets ansættelses- og kontraktformer tager afsæt i to overordnede kriterier for hensigtsmæssige ansættelses- og kontraktformer i forsvaret:

- Ansættelses- og kontraktformerne skal give forsvaret fleksibilitet til løbende at kunne tilpasse medarbejdersammensætningen, så denne afspejler de aktuelle opgaver i forsvaret og hurtigt kan tilpasses ændrede økonomiske og organisatoriske rammer for forsvaret.

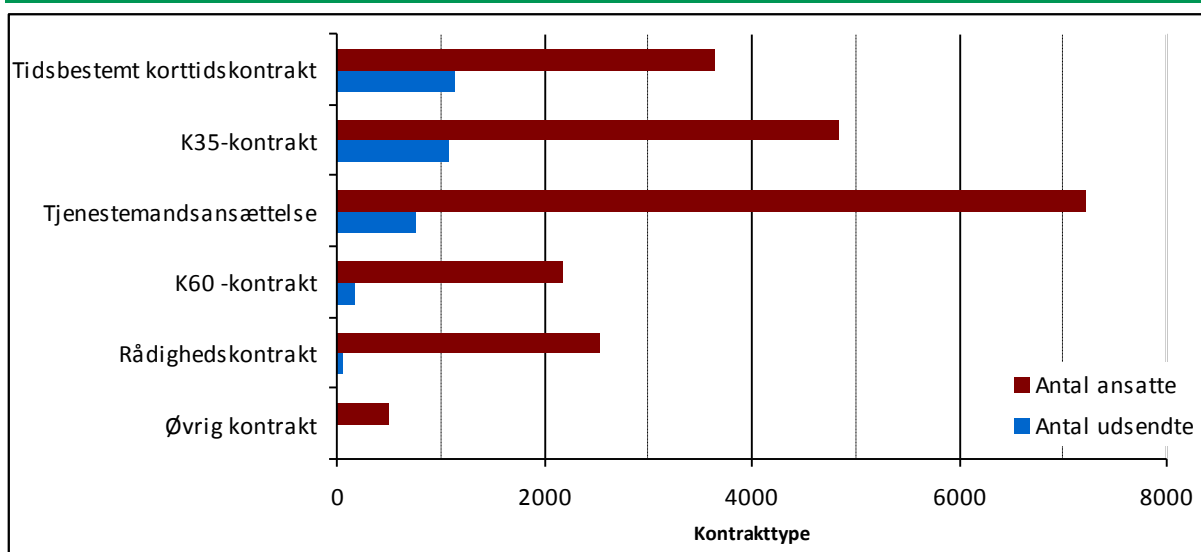
- Ansættelses- og kontraktformerne skal understøtte omkostningseffektivitet i forbindelse med den enkelte ansættelse, således at lønmidlerne målrettes mest muligt.

De to kriterier skal ses i sammenhæng med, hvordan ansatte i forsvaret på de forskellige ansættelses- og kontraktformer indgår i forsvarets internationale operationer, som udgør en kerneopgave for forsvaret. Det er således centralt, at forsvaret anvender ansættelsesformer, der målrettet understøtter denne opgave.

Figur 13.1 sammenholder antallet af årsværk med antallet af udsendte årsværk inden for de forskellige ansættelsesformer. Der er væsentlig variation på tværs af de enkelte grupper i forhold til størrelsen på den andel, der indgår i internationale operationer. For ansatte på K60-kontrakter er andelen ca 8 pct., mens andelen for tjenestemænd er ca. 11 pct. For de mere kortvarige kontrakter er andelen væsentligt højere.

Figur 13.1

Fordelingen af antal ansatte og udsendte på forskellige kontraktformer 2010



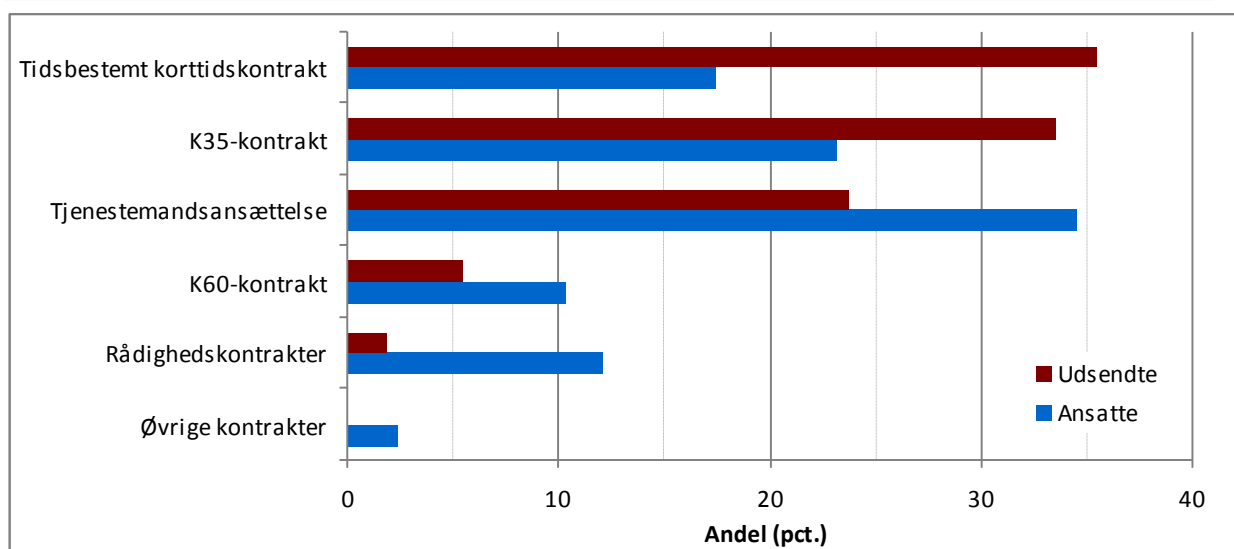
Kilde: Forsvarskommandoen

Anm.: Antallet af udsendte er beregnet, som det udsendte antal årsværk ganget med en faktor på to, da det antages, at man udsendes i seks måneder.

Figur 13.2 sammenholder i forlængelse heraf den relative fordeling af militære ansatte i forsvaret med den relative fordeling af udsendte militære årsværk fordelt på ansættelses- og kontraktformer i 2010.

Figur 13.2

Fordeling af militære ansatte og udsendte (INTOPS) i 2010



Det fremgår af figur 13.2, at personel på relativt korte kontrakter – dvs. korttidskontrakter og K35-kontrakter – generelt er overrepræsenteret i internationale operationer i forhold til deres andel af den samlede struktur. F.eks. udgjorde ansatte på korttidskontrakt ca. 17 pct. af de militære ansatte i 2010, mens den samme gruppe udgjorde ca. 36 pct. af forsvarets udsendte bidrag i samme år. For f.eks. tjenestemænd gør det modsatte sig gældende, idet denne gruppe udgjorde godt 35 pct. af den samlede struktur, mens det udsendte bidrag fra denne gruppe udgjorde godt 24 pct. Ansatte på relativt kortvarige kontraktformer er således klart overrepræsenterede i de internationale udsendelsesbidrag.

Anvendelse af faste ansættelser eller tjenestemandsansættelser ses således ikke at være en nødvendig forudsætning for at sikre personel, der indgår i internationale operationer.

13.2 Tjenestemandsansættelser i forsvaret

Forsvaret er et af de få områder i staten, hvor der fortsat sker nyansættelse på tjenestemandsvilkår. Forsvarets adgang til at anvende tjenestemandsansættelse følger bl.a. af ansættelsesformcirkulæret⁵.

Det er overordnet personellet ansættelsesanciennitet eller opnåelse af et bestemt uddannelsesniveau (ny grad), der efter den nuværende praksis i forsvaret er afgørende for, om det militære personel overgår til ansættelse på tjenestemandsvilkår. Forsvarets praksis for anvendelse af tjenestemandsansættelse for henholdsvis stampersonellet og officersgruppen er sammenfattet i tabel 13.2.

Tabel 13.2

Oversigt over praksis for anvendelse af tjenestemandsansættelse i forsvaret

Hovedfunktion	Praksis for tjenestemandsansættelse	Alder for ansættelse som tjenestemand	Andel af gruppen, som er/bliver udnævnt til tjenestemand
Stampersonel*	Udnævnelse til tjenestemand efter langtids-tjeneste** i 10 år	35-44 år	99 pct.
Officersgruppen	Ved udnævnelse til premierløjtnant, typisk efter endt kadetuddannelse.	28-30 år	100 pct.

Anm.: *Stampersonel består af sergentgruppen og konstabelgruppen.

**Med langtids-tjeneste menes personel ansat på K60-kontrakt, dvs. en ansættelse, der løber frem til 60/62-årsalderen.

Kilde: Forsvarets Personeltjeneste

Tjenestemandsansættelse indebærer en række særligt gunstige ansættelsesvilkår sammenlignet med ansættelse på overenskomstvilkår. Anvendelse af tjenestemandsansættelse giver forsvaret som arbejdsgiver en række beføjelser, der som udgangspunkt ligger udover normale arbejdsgiverbeføjelser over for overenskomstansatte. Det gælder bl.a. i forhold til følgende:

- 1 Forsvarets etableringer er geografisk spredt over hele landet. Forsvarets ansatte skifter bl.a. derfor tjenestested hyppigere end andre personalegrupper i staten. Ansættelse som tjenestemand i forsvaret indebærer *forflyttelsespligt* - både geografisk og til andre passende stillinger.
- 2 Tjenestemænd kan *ikke omfattes af konflikt*, dvs. fx deltage i strejker. Dette giver som udgangspunkt forsvaret øget stabilitet og fleksibilitet, da tjenestemænd således ikke kan omfattes af arbejdsnedlæggelser under overenskomst- og aftalefornyelser. Overenskomstansatte i staten, herunder i forsvaret, har i modsætning til tjenestemænd som udgangspunkt adgang til at deltage i lovligt varslede arbejdskonflikter, fx strejke under en overenskomstfornyelse.

Som led i ansættelsesforholdet har tjenestemandsansatte en række særligt gunstige ansættelsesvilkår:

- Tjenestemænd, hvis stillinger nedlægges på grund af bevillingsmangel mv. (stillingsnedlæggelse), har ret til op til 3 års *rådighedsløn* fra ansættelsesmyndigheden efter fratrædelsen.

5 Finansministeriets cirkulære nr. 210 af 11. december 2000, som ændret ved cirkulære af 17. juni 2009 om ændring af cirkulære om anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken (Perst.nr. 036-09).

- Tjenestemænd oppebærer en særligt *gunstig pension* sammenlignet med overenskomstansatte. Den ækvivalente bidragsprocent⁶ for tjenestemandspensionerne er således markant højere end det typiske niveau for arbejdsmarkedsbaserede pensionsordninger, hvor pensionsindbetalingerne sædvanligvis udgør 15-18 pct. af lønnen. De beregnede ækvivalente bidragsprocenter for tjenestemandmændene i forsvaret varierer fra 30 til 52 pct., jf. kapitel 14.

For forsvaret som arbejdsgiver indebærer tre års rådighedsløn således en væsentlig begrænsning i fleksibiliteten til at tilpasse medarbejdersammensætningen. Samtidig er udgifterne til tjenestemandenes pension markant højere for staten end pensionsudgifter til ansatte på overenskomst.

Der er i forlængelse heraf foretaget en analyse af, om tjenestemandsansættelse fortsat er nødvendig for at varetage de hensyn, der ligger til grund for anvendelse af tjenestemandsansættelse:

- Får så vidt angår *forflyttelsespligt*, har forsvaret samme praksis for stillingtagen til tjenestested for alle militære årsværk, hvad enten de er tjenestemænd eller ansat på overenskomst. Alle militære årsværk er således omfattet af forflyttelsespligt, jf. *forsvarets kundgørelse KFF.B. 4-33 og 4-34 om beordring af forsvarets personel*. Forsvaret vil således også uden tjenestemandsansættelse i høj grad kunne anvende forflyttelsespligt over for militært personel. Dertil kommer, at der i praksis som hovedregel opnås enighed omkring den fremtidige tjeneste for den enkelte ansatte i forsvaret. Forsvarets anvendelse af forflyttelsespligten er således under alle omstændigheder meget begrænset.
- Efter Finansministeriets hovedaftaler med Centralorganisationen af 2010 (CO10) og Offentligt Ansattes Organisationer - Det Statslige Område (OAO) kan militært personel ikke omfattes af konflikt, og de vil derfor ikke kunne iværksætte strejke, selv om de er ansat på overenskomstvilkår under hele deres ansættelsestid i forsvaret. Hovedaftalerne afskærer således stampersonellets adgang til at deltage i konflikter, og anvendelse af tjenestemandsansættelse er derfor ikke i sig selv er påkrævet for at undgå eller begrænse konfliktretten for det militære stampersonel.

De to beskrevne hensyn vil således kunne tilgodeses på anden vis end ved tjenestemandsansættelse.

Dertil kommer, at evt. overgang fra anvendelse af tjenestemandsansættelse til overenskomstansættelse ikke vil have betydning for personellets udsendelse til internationale operationer. Efter *Lov om forsvarets personel* har personallet efter forsvarsministerens bestemmelse pligt til at gøre tjeneste uden for landets grænser, herunder tjeneste i forbindelse med opgaver, der udføres efter anmodning fra internationale organisationer mv. Pligten til at gøre tjeneste i udlandet gælder således, uanset hvilken ansættelsesform den pågældende har i forsvaret.

På baggrund af analysen er det således *Udvalgets* vurdering, at forsvaret vil opnå øget fleksibilitet og omkostningseffektivitet ved ikke at anvende tjenestemandsansættelse for det militære personel. *Udvalget* anbefaler på den baggrund, at forsvaret fremadrettet i videst muligt omfang afskaffer anvendelsen af tjenestemandsansættelser⁷.

Forsvarsministeriet afholder i dag en udgift på 15 pct. af basislønnen for de tjenestemandsansatte, som overføres til § 36 på Finansloven, hvorfra udgifterne til tjenestemandspension afholdes. Dette er nærmere beskrevet i særskilt analyse vedrørende opgørelsen af værdien af tjenestemandspension.

Såfremt tjenestemandsansættelser fremadrettet afskaffes for stampersonel og officerer, vil forsvaret fremadrettet ikke skulle overføre dette pensionsbeløb til § 36, men i stedet indbetale et pensionsbeløb til en overenskomstbestemt pensionsordning. Forsvarets udgifter hertil vil afhænge af den konkrete pensionsprocent for de konkrete grupper, som vil skulle forhandles med de relevante faglige organisationer.

6 Den ækvivalente bidragsprocent udtrykker den bidragsprocent, der ville have været nødvendig i en overenskomstbaseret pensionsordning for at kunne spare op til den udbetalte tjenestemandspension.

7 Forsvaret vil herefter ikke længere anvende tjenestemandsansættelse for stampersonellet efter 10 års langtidsansættelse, herunder for allerede ansat stampersonel, medmindre dette strider mod de pågældendes individuelle ansættelsesvilkår. Officerer vil tilsvarende fremadrettet så vidt muligt ikke blive ansat på tjenestemandsvilkår.

Niveauet for forsvarets merudgifter er dog særdeles vanskeligt at vurdere, da niveauet afhænger af fremtidige forhandlingsresultater; herunder, hvilke overenskomster og pensionsstatser, der kan aftales med forsvarets personaleorganisationer. Der er derfor ikke i *udvalgets* provenuberegninger taget højde for forsvarets merudgifter til pensioner.

13.3 Ansættelser på overenskomst i forsvaret

Forsvaret anvender tre typer af ansættelse på overenskomst for stampersonellet:

- Den indledende ansættelse af stampersonel sker normalt med henblik på udførelse af særlig tjeneste. Disse medarbejdere ansættes på en tidsbestemt kontrakt, der har en varighed på 2 år. Kontrakten tilbydes hovedsageligt til yngre medarbejdere mellem 20-25 år med henblik på udsendelse til internationale operationer. Kontrakten kan alene tilbydes én gang i henhold til det nuværende overenskomstgrundlag. Forsvaret udsender i perioder op til ca. 1.000 medarbejdere per år på denne kontrakttype.
- Efter udløb af den tidsbestemte kontrakt kan personel ansættes på en K35-kontrakt, der udløber ved 35-årsalderen. Medarbejdere på en K35-kontrakt forlader normalt forsvaret, mens de er mellem 25 og 30 år eller overgår til ansættelse på en K60-kontrakt (langtidsansættelse). K35-kontrakten er bl.a. kendetegnet ved, at medarbejderen optjener ret til civil uddannelse med løn. Forsvaret har årligt udgifter på ca. 118 mio. kr. til dette. Det fremgår af kapitel 15, at der er potentiale for at afvikle denne ordning.
- Endeligt anvender forsvaret K60-kontrakter til den del af stampersonellet, der ansættes frem til udgangen af den måned, hvori medarbejderen fylder 60 år⁸. Ansættelsen på K60-kontrakt finder oftest sted i 26-28 års alderen og sker som hovedregel efter ansættelse på K35-kontrakt. Som det fremgår af tabel 13.2, overgår langt størstedelen af ansatte på denne ansættelsesform til tjenestemandsansættelse i en alder af 35-44 år.

Forsvarets anvendelse af de tre kontraktformer er fastsat i de nuværende overenskomster med Hærens Konstabel og Korporalforening (HKKF) og Centralforeningen for Stampersonel (CS). Dette indskrænker forsvarets fleksibilitet til at tilpasse medarbejdersammensætningen, idet alene foruddefinerede kontraktlængder kan anvendes, medmindre andet aftales med de forhandlingsberettigede organisationer. Forsvaret kan f.eks. alene tilbyde en tidsbestemt kontrakt med en varighed på to år, og forsvaret kan kun tilbyde den enkelte ansatte denne tidsbestemte kontrakt én gang. Evt. yderligere ansættelse skal ske på en K35-kontrakt eller på en K60-kontrakt.

Disse bindinger skal ses i lyset af, at det på overenskomstområdet i udgangspunktet er ansættelsesmyndigheden, der bestemmer, om ansættelsen skal være tidsbegrænset eller tidsubegrænset. De overenskomstmæssige bindinger på valg af kontraktformerne begrænser således i betydelig grad forsvarets ledelsesrum sammenlignet med øvrige arbejdsgivere i staten.

Det er *Udvalgets* vurdering, at det vil være en fordel for forsvaret at have større fleksibilitet og et bredere udvalg af kontraktformer til rådighed, og at det således vil være en fordel, at ansættelseslængden i mindre grad er bundet af overenskomstbestemmelser; end tilfældet er i dag.

Det vurderes i forlængelse heraf hensigtsmæssigt, at forsvaret – som alternativ til de nuværende ansættelses- og kontraktformer – grundlæggende anvender to ansættelsesformer for militært personel på overenskomst:

I Tidsbestemte ansættelser: Forsvaret anvender tidsbestemte ansættelser og fastsætter længden af den konkrete ansættelse ud fra en konkret vurdering. Det kan endvidere være hensigtsmæssigt at have mulighed for at foretage flere tidsbestemte ansættelser for den enkelte ansatte. Længden af den tidsbestemte kontrakt vil skulle ses i sammenhæng med bl.a. uddannelsesniveau og specialiseringsgrad for den enkelte ansatte. Høj uddannelse og høj specialisering taler således alt andet lige for en længere kontrakt.

8 Den pligtige afgangsalder hæves gradvist fra 60 til 62 år fra 2019 - 2022. For tjenestemænd, der er født 1. januar 1963 eller senere forhøjes den pligtige afgangsalder i takt med forhøjelsen af efterlønsalderen, jf. *indekseringsbestemmelsen i § 74, stk. 3 og 4, i lov om arbejdsløshedsforsikring mv.*

2 Varige ansættelser: Som alternativ til de gældende K60-kontrakter kan forsvaret arbejde i retning af øget brug af varig ansættelse, der er karakteriseret ved, at den alene ophører ved ansøgt eller uansøgt afsked, dvs. ved at den ansatte selv opsiger sin stilling eller bliver afskediget uansøgt (opsagt af arbejdsgiver). Den centrale forskel i forhold til K60-kontrakter er således, at K60-kontrakten udløber ved 60-årsalderen. Denne ansættelsesform vil således indebære en afskaffelse af den nuværende pligtige afgangsalder. Ansættelsesformen er den mest normale i staten, og anvendes til de civilt ansatte i forsvaret, der ikke er tidsbegrænset ansat.

For så vidt angår anvendelsen af varige ansættelser, vil det – som tilfældet også er med de nuværende ansættelsesformer – være centralt, at forsvaret aktivt anvender ledelsesredskaber, der kan understøtte et fokus på at sikre den rette medarbejdersammensætning.

Forsvaret vil selv kunne fastsætte fordelingen mellem tidsbestemte kontrakter og varige ansættelser, idet forsvaret med fordel kunne anvende tidsbestemte kontrakter i øget omfang.

Der kan umiddelbart, eller hvis der ikke kan opnås enighed med organisationerne om nye kontraktformer, ændres praksis i anvendelsen af eksisterende kontraktformer for stampersonellet.

Medarbejdere i forsvaret, der er ansat på K35-kontrakter, optjener såkaldt civiluddannelse, jf. kapitel 15. Det vurderes, at begrundelserne for at videreføre civiluddannelsesordningen ikke længere er til stede. Uddannelse i forsvaret giver således i dag bedre muligheder for at opnå civile stillinger end ved ordningens oprettelse. Ca. halvdelen af de ansatte på K35-kontrakt overgår desuden til en efterfølgende K60-kontrakt, der løber frem til 60-årsalderen. Denne gruppe skal således ikke orientere sig imod beskæftigelse uden for forsvaret, men modtager alligevel civiluddannelse. Dertil kommer, at personale på K35-kontrakter i gennemsnit er 24,3 år ved afgang fra forsvaret eller overgang til ansættelse på K60-kontrakt dvs. markant lavere end 35 år. Det bemærkes endeligt, at det øvrige uddannelsesområde i samfundet er karakteriseret ved, at der enten ydes SU eller lærlingeløn under uddannelse.

Anvendelse af K35-ansættelser kan uden de faglige organisationers medvirken afvikles, hvis personalet allerede fra ansættelsestidspunktet ansættes på en eksisterende kontraktform, hvor der bl.a. ikke optjenes ret til civiluddannelse, f.eks. en K60-kontrakt. Afvikling af civiluddannelse medfører isoleret set en budgetforbedring på 118 mio. kr. Såfremt der fremadrettet foretages ansættelse på K60-kontrakter som alternativ til K35-kontrakter, vil dette medføre forhøjede lønudgifter på 26 mio. kr. Tabel 13.4 viser indfasningen af den samlede nettobudgetforbedring på 92 mio. kr. Der er anvendt et relativt konservativt skøn for indfasningen af provenuet.

Tabel 13.4

Provenu ved ophør af anvendelse af K-35-kontrakter (mio. kr. 2010-pl)

	2013	2014	2015	2016	2017	2022
Besparelse i året	18	18	18	18	4,6	0,9
Akkumuleret besparelse	18	37	55	74	78	92

Anm. Der antages et frafald på 20 pct. årligt 2013-16, 5 pct. 2017-2019 og derefter minimale frafald med fuld indfasning i 2022. Som følge af afrunding afviger summeringen marginalt fra den akkumulerede besparelse.

I 4. Tjenestemandspension

I 4.0 Sammenfatning

Forsvaret anvender i betydeligt omfang tjenestemandsansættelse for militært personale. Tjenestemandsansættelse indebærer en særligt gunstig pensionsordning, der adskiller sig fra overenskomstansattes pensionsordninger, samt en række øvrige særligt gunstige ansættelsesvilkår.

Der foretages i kapitel 13 en analyse af forsvarets anvendelse af tjenestemandsansættelse for det militære personale. Som bidrag til kapitel 13 er der udarbejdet en særskilt analyse af værdien af tjenestemandspension for de militære grupper i forsvaret samt af statens udgifter hertil. I analysen er værdien af tjenestemandspension sammenlignet med en såkaldt bidragsdefineret pensionsordning, som anvendes til personale ansat på overenskomstvilkår.

Analysen viser at:

- Den såkaldte ækvivalente bidragsprocent for tjenestemandspensionerne i forsvaret er markant højere end det typiske niveau for bidragsdefinerede pensionsordninger.
- Bidragsprocenterne for forsvarets militære tjenestemænd varierer fra ca. 30 pct. for de ufaglærte og faglærte til mellem ca. 40 pct. og 52 pct. for officererne. Til sammenligning udgør pensionsindbetalingerne sædvanligvis 15-18 pct. af lønnen i bidragsdefinerede pensionsordninger.
- Kapitalværdien af den tjenestemandsbaserede ordning er for forsvarets militært ansatte tjenestemænd ca. 29,0 mia. kr. over de kommende 35 år, mens kapitalværdien for en overenskomstbaseret pensionsordning for de samme personalegrupper ville udgøre knap 11,5 mia. kr. Tjenestemandsortningen er således ca. 17,5 mia. kr. dyrere for staten set over en 35-årig periode.
- En evt. afskaffelse af tjenestemandsansættelser i forsvaret vil dog medføre et ekstraordinært likviditetspres frem mod 2040.

De markante forskelle i pensionsniveauerne kan primært henføres til følgende:

- Pensionsgivende løn for tjenestemænd udmåles på baggrund af sluttrinsplacering. Da tjenestemandspensionen udregnes som en andel af slutlønnen, mens pensionen i en bidragsdefineret ordning afhænger af lønnen gennem hele karrieren, giver dette anledning til en væsentligt højere bidragsprocent for tjenestemandsansatte. Samme mekanisme bidrager også til de konstaterede forskelle mellem ufaglærte grupper og officererne, idet de ufaglærte og faglærte kun har små lønstigninger gennem karrieren, mens officererne har store lønstigninger gennem karrieren.

- Tillæg af pensionsalder: Reglerne om tillægelse af ekstra pensionsalder (pensionsanciennitet) grundet pligtig afgangsalder bevirker, at militært ansatte med den nuværende pligtige afgangsalder på 60 år tillægges op til 10 ekstra pensionsår, idet opgørelsen af pensionsalderen fastlægges svarende til ansættelse indtil en alder på 70 år, dog højst til 37 års pensionsalder (maksimal pensionsalder).

Udvalget vurderer, at de markante forskelle i udbetaling af pension til tjenestemænd og ansatte på overenskomst giver anledning til fremadrettede overvejelser omkring tjenestemandsansættelser i forsvaret. Der henvises til kapitel 13 for en nærmere analyse af forsvarets anvendelse af tjenestemandsansættelser for det militære personel.

14.1 Baggrund

Forsvaret anvender i dag tjenestemandsansættelser for de militære grupper. For civile grupper er adgangen til anvendelse af tjenestemandsansættelser ophørt eller begrænset i 2001. Tabel 14.1 viser antallet og fordelingen på officerer, sergenter og konstabler i perioden 2005-2010. For de nærmere kriterier for anvendelse af tjenestemandsansættelse i forsvaret for disse grupper henvises til kapitel 13.

Tabel 14.1

Oversigt over antal tjenestemænd ansat i forsvaret fordelt på personelgrupper (2005-2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
År						
Officerer	3.711	3.636	3.516	3.463	3.474	3.458
Sergenter	1.995	1.932	1.899	1.912	1.920	1.894
Konstabler	1.863	1.816	1.821	1.859	1.895	1.875
Militære grupper i alt	7.569	7.384	7.236	7.234	7.289	7.227

Kilde: Forsvarets Personeltjeneste

Tjenestemænd optjener ret til tjenestemandspension efter reglerne i tjenestemandspensionsloven⁹. Tjenestemandspensionsordningen er en såkaldt tilsagnsordning. Det betyder, at tjenestemandens ret til pension hviler direkte på reglerne i tjenestemandspensionsloven, og at staten indestår for de løbende pensionsudbetalinger ved pensionsbegivenhedens indtræden, dvs. ved pensionering på grund af alder eller af anden årsag.

Statens pensionsforpligtelser til tjenestemænd afholdes over Finanslovens § 36 Pensionsvæsenet, hvortil de enkelte statsinstitutioner skal indbetale 15 pct. (eller 20,3 pct. for visse chefstillinger) af den pensionsgivende løn (skalatrinnet). Dette sker for at sikre, at statens institutioner har en mere retvisende omkostning ved at ansætte tjenestemænd. For overenskomstansatte skal der til sammenligning indbetales typisk 15-18 pct. i pensionsbidrag til et pensionsinstitut.

Tjenestemandspensionens størrelse for den enkelte tjenestemand udmåles med afsæt i den pensionsgivende slutløn og en tilknyttet procentsats, der multipliceres den pensionsgivende løn:

- *Tjenestemandens pensionsgivende løn* bestemmes af tjenestemandens skalatrinsindplacering på pensioneringstidspunktet. Stigende indplacering på skalatrin som følge af advancement fra én stilling til en anden medfører således en højere pensionsgivende slutløn.
- *Procentsatsen* bestemmes af *tjenestemandens pensionsalder*, som er det antal år, den enkelte har været tjenestemand efter sit fyldte 25. år. Stigende anciennitet som tjenestemand medfører således en højere procentsats og dermed en højere tjenestemandspension. Der er fastsat et loft for pensionsalder på 37 år, således at anciennitet herudover ikke udløser stigende procentsatser.

Ud fra dette princip kan det f.eks. beregnes, at den årlige tjenestemandspension for en major på sluttrin 49 (med en pensionsgivende løn på 471.780 kr.) og en pensionsalder på 37 år (udløser en procentsats på 57,0 pct.) udgør 271.457 kr.

9 Lovbekendtgørelse nr. 489 af 6. maj 2010.

Det fremgår af tjenestemandspensionslovens § 17, stk. 1, at "Pensionen efter § 6 og § 12 fastsættes på grundlag af den pensionsalder, tjenestemanden ville have opnået ved tjeneste indtil sit fyldte 70. år, når den pågældende afskediges efter at være fyldt 60 år, men inden sit fyldte 70. år, som følge af, at den pågældende har nået aldersgrænsen for pligtig afgang."

For militært ansat personale betyder det, at militært ansatte med den nuværende pligtige afgangsalder på 60 år¹⁰ kan tillægges op til 10 ekstra pensionsalder, idet den højeste procentsats opnås ved en pensionsalder på 37 år.

14.2 Værdi af tjenestemandspension for grupper i forsvaret

Der er foretaget en opgørelse af værdien af tjenestemandspensionsordningen for forsvarets militære grupper ud fra den samme opgørelsesmetode, som er anvendt af Lønkommissionen.

Værdien af tjenestemandspensionen er beregnet for 16 militære stillingsgrupper på grundlag af skematiserede tjenesteforløb for hver af disse grupper. Beregningen er foretaget på følgende to måder:

- Værdien af tjenestemandspensionsordningerne er vurderet ved at beregne den *ækvivalente bidragsprocent*, dvs. den bidragsprocent, der ville have været nødvendig i en overenskomstbaseret pensionsordning for at kunne spare op til den udbetalte tjenestemandspension for den pågældende gruppe. I denne opgørelse indregnes det forventede afkast fra det opsparede pensionsbeløb, således at der er (tilnærmet) sammenlignelighed i forhold til den overenskomstbaserede pensionsordning. Den ækvivalente bidragsprocent udtrykker således den bidragsprocent, der løbende vil skulle have været indbetalt til en pensionskasse, hvis denne pensionskasse efterfølgende skulle have udbetalt en pension (inklusive afkast) svarende til tjenestemandspensionen for den pågældende gruppe.
- I forlængelse heraf er *kapitalværdien* af tjenestemandspensionen sammenholdt med kapitalværdien af en pensionsformue inklusive forventede afkast for en overenskomstbaseret pensionsordning med en bidragssats på 18 pct. Kapitalværdien udtrykker pensionsformuen opgjort på pensioneringstidspunktet og udgør dermed den forventede samlede udbetalte pension i den resterende levetid.

Tabel 14.2

Oversigt over aktuaropgjort kapitalværdi i tjenestemandspensionsordningen ved samtlige tjenesteforløb i forsvaret sammenholdt med en prognose for pensionsformue ved en 18 pct. bidragsbetaling ved samme pensions-givende lønniveau, (2013-pl).

Personalegruppe*	Antal**	Ækvivalent bidragsprocent for tjenestemandspension (bedste skøn) (pct.)	Kapitalværdi af tjenestemandspension (kr.), aktuaropgjort	Samlet kapitalværdi af tjenestemandspensioner (mio. kr.)	Prognose for pensionsformue ved 18 pct. OK-ordning (kr.)	Forhold ml. kapitalværdi for tjenestemandspension og prognose for OK-ordning
	1	2	3	4 = 1 X 3	5	6 = 3 / 5
General	2	52,4	9.897.437	19,8	2.536.831	3,9
Generaløjtnant	0	47,9	8.800.108	0,0	2.521.249	3,5
Generalmajor	15	44,6	7.886.423	118,3	2.475.939	3,2
Brigadegeneral	0	42,4	7.200.929	0,0	2.415.237	3,0
Oberst	91	42,4	7.200.929	655,3	2.415.237	3,0
Oberstløjtnant	282	39,8	6.353.318	1.791,6	2.313.863	2,7
Major (M332)	25	39,8	5.771.305	144,3	2.114.397	2,7
Major (M331)	606	40,2	5.771.305	3.497,4	2.097.287	2,8
Major (M322)	451	40,7	5.408.324	2.439,2	1.938.767	2,8
Kaptajn	1.896	40,8	5.080.730	9.633,1	1.827.491	2,8
Chefsergenter	210	55,5	2.834.723	595,3	765.174	3,7
Seniorsergenter	1.667	42,7	3.138.478	5.231,8	1.100.660	2,9
Faglærte manuel (CS)	603	30,1	3.106.969	1.873,4	1.595.747	1,9
Faglærte manuel (HKKF)	353	28,8	3.325.255	1.173,8	1.818.384	1,8
Ufaglærte manuel (CS)	460	30,5	3.001.884	1.380,9	1.512.923	2,0
Ufaglærte manuel (HKKF)	389	30,4	3.001.884	1.167,8	1.515.884	2,0
I alt	7.050			29.721,9		

Kilde: Udvalgets egen opgørelse på basis af aktuaropgjorte kapitalværdier

* I oversigten er alene medtaget de personalegrupper, fra hvilke der traditionelt sker pensioneringer.

** Antallet er opgjort ud fra fastansatte i graden. Således er åremålsansatte samt ansatte med en midlertidig tillagt grad angivet i den oprindelige grad.

Som det fremgår af tabel 14.2, er den ækvivalente bidragsprocent for tjenestemandspensionerne markant højere end det typiske niveau for arbejdsmarkedsbaserede pensionsordninger; hvor pensionsindbetalingerne sædvanligvis udgør 15-18 pct. af lønnen. Bidragsprocenterne varierer fra ca. 30 pct. for de ufaglærte og faglærte til mellem ca. 40 pct. og 52 pct. for officererne.

I forlængelse heraf kan der konstateres betydelige forskelle i kapitalværdien mellem en tjenestemandspension og den estimerede kapitalværdi, hvis de samme grupper i stedet havde anvendt en 18 pct.-overenskomstbaseret ordning. F.eks. er kapitalværdien af tjenestemandspensionen for en generalmajor på ca. 7,9 mio. kr., mens prognosen for pensionsformuen for samme gruppe ved en 18 pct. overenskomstbaseret ordning er ca. 2,5 mio. kr.

I kolonne 6 er indsat forholdet mellem de to typer ordninger. Det fremgår her, at kapitalværdien ved en tjenestemandspension i forhold til en overenskomstbaseret ordning varierer mellem at være knap dobbelt så høj for faglærte manuelt personel til knap fire gange så højt for generaler.

De store forskelle i bidragsprocent og kapitalværdi kan grundlæggende henføres til to centrale mekanismer:

- 1 Pensionsgivende løn udmåles på baggrund af sluttrinsplacering. Da tjenestemandspensionen udregnes som en andel af slutlønnen, mens pensionen i en opsparingsbaseret ordning afhænger af lønnen gennem hele karrieren, giver dette anledning til en væsentligt højere bidragsprocent for tjenestemandsansatte. Samme mekanisme bidrager også til de konstaterede forskelle mellem ufaglærte grupper og officererne, idet de ufaglærte og faglærte kun har små lønstigninger gennem karrieren, mens officererne har store lønstigninger gennem karrieren.
- 2 Tillæg af pensionsalder: Reglerne om ekstra anciennitet grundet pligtig afgangsalder bevirker som nævnt, at militært ansatte med den nuværende pligtige afgangsalder på 60 år¹¹ kan tillægges op til 10 ekstra pensionsår, idet opgørelsen af pensionsalderen fastlægges svarende til ansættelse indtil en alder på 70 år. Der er dog fastsat et loft for pensionsalderen på 37 år.
 - Dette indebærer således, at f.eks. en seniorsergent med 23 års ansættelse som tjenestemand får tillagt ekstra 10 års anciennitet ved udmålingen af tjenestemandspensionen i forbindelse med fratrædelse ved den pligtige afgangsalder på 60 år; således at den samlede pensionsalder udgør 33 år. Dermed stiger procentsatsen fra 38,5 pct. til 53,0 pct.
 - Den ekstra anciennitet har størst betydning for korte ansættelsesforløb, da der både bliver tillagt mest anciennitet ved korte forløb, og da den ekstra anciennitet udgør en større del af den samlede anciennitet. Chefsergenterne er den ansættelsesgruppe, der har det korteste ansættelsesforløb og dermed den højeste ækvivalente bidragsprocent.

¹¹ I forbindelse med overenskomstforhandlinger 2011 er det aftalt, at den pligtige afgangsalder forhøjes gradvist fra 2019, således at den i 2022 er 62 år.

14.3 Værdien af tjenestemandspension sammenlignet med andre relevante pensionsordninger

I tabel 14.3 sammenlignes kapitalværdien af den nuværende tjenestemandspensionsordning for forsvarrets ansatte med en overenskomstbaseret ordning med en bidragsprocent på 18 pct. for de samme ansatte med samme pensionsgivende lønudgift.

Tabel 14.3

Sammenligning af kapitalværdi til tjenestemandspensionsordning med en overenskomstbaseret ordning over en periode på 35 år (2013-pl)

Personalegruppe	Antal	Ækvivalent bidragspct.	Tjenestemandspensionsordningen		Nutidsværdi af indbetalt pensionsbidrag i overenskomstordning		Forskel mellem de to scenarier (mio. kr.)	
			Kapitalværdi af tjenestemandspension (mio. kr.)	Samlet kapitalværdi (mio. kr.)	Alternativ bidragsprocent	Prognose for pensionsformue (mio. kr.)	Samlet kapitalværdi	
General	2	52,4%	9,9	19,8	18,0	3,1	6,2	13,6
Generaløjtnant	0	47,9%	8,8	0,0	18,0	3,0	0,0	0,0
Generalmajor	15	44,6%	7,9	118,3	18,0	2,9	42,9	75,4
Brigadegeneral	0	42,4%	7,2	0,0	18,0	2,7	0,0	0,0
Oberst	91	42,4%	7,2	655,3	18,0	2,7	246,8	408,5
Oberstløjtnant	282	39,8%	6,4	1.791,6	18,0	2,6	718,0	1.073,6
Major (M332)	25	39,8%	5,7	144,3	18,0	2,3	57,1	87,2
Major (M331)	606	40,2%	5,7	3.497,4	18,0	2,3	1.355,8	2.141,6
Major (M322)	451	40,7%	5,4	2.439,2	18,0	2,1	926,6	1.512,6
Kaptajn	1.896	40,8%	5,1	9.633,1	18,0	1,9	3.605,3	6.027,7
Chefsergenter	210	55,5%	2,9	595,3	18,0	0,9	192,5	402,8
Seniorsergenter	1.667	42,7%	3,2	5.231,8	18,0	1,2	1.992,0	3.239,8
Faglærte manuel (CS)	603	30,1%	3,1	1.873,8	18,0	1,4	882,4	991,1
Faglærte manuel (HKKF)	353	28,8%	3,3	1.173,8	18,0	1,6	571,5	602,4
Ufaglærte manuel (CS)	460	30,5%	3,0	1.380,9	18,0	1,4	643,6	737,3
Ufaglærte manuel (HKKF)	389	30,4%	3,0	1.167,8	18,0	1,4	543,8	624,0
I alt	7.050			29.721,9			11.784,4	17.937,5

Kilde: AKTUAR og udvalgets egne beregninger

Det fremgår af tabel 14.3, at kapitalværdien af den tjenestemandsbaserede ordning er ca. 30 mia. kr., mens kapitalværdien af den overenskomstbaserede ordning er knap 11,8 mia. kr. Tjenestemandspensionsordningen er således ca. 17,9 mia. kr. dyrere for staten set over en 35-årig periode.

I det følgende beskrives først en række overordnede overvejelser vedr. lukning af tjenestemandsansættelse i forsåret, herunder konsekvenser for likviditeten ved afskaffelse af ordningen.

14.4 Likviditetseffekter ved overgang til bidragsdefineret ordning

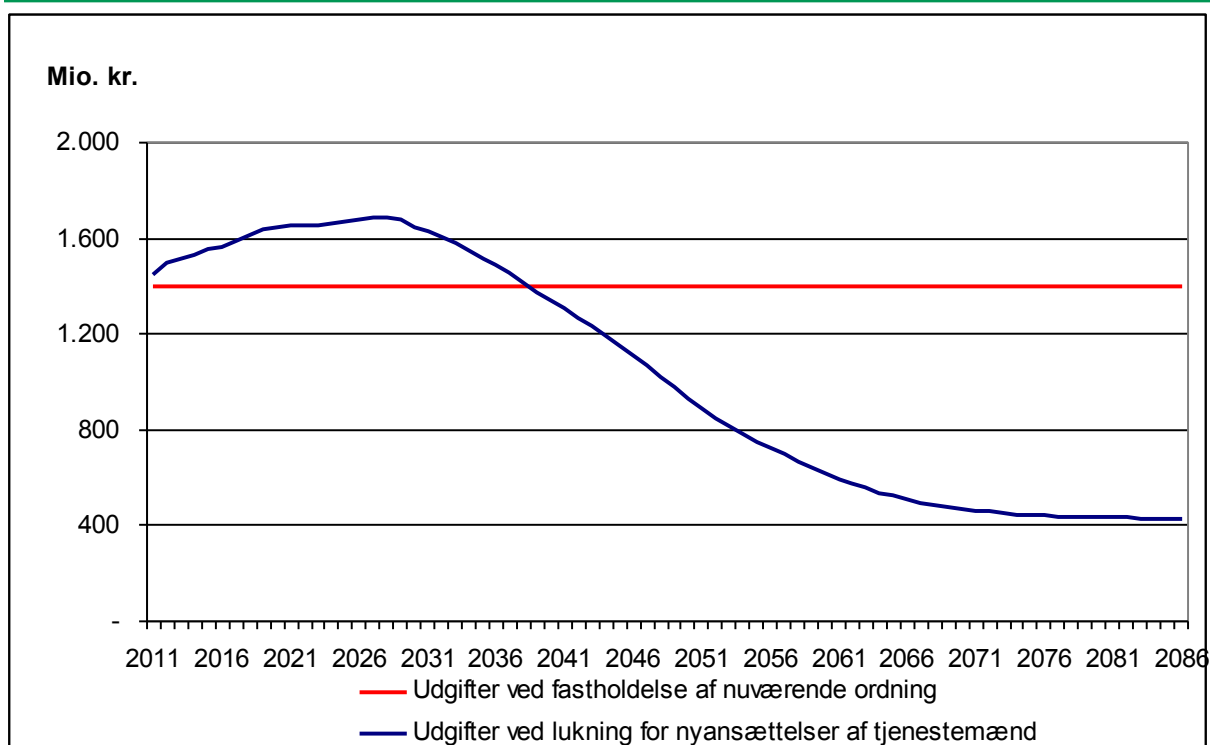
Statens pensionssystem finansieres ved løbende træk på de årlige finanslove i forbindelse med tjenestemandens overgang til pension, hvilket betegnes som en "pay as you go"-ordning. Ordningen indebærer, at pensionsbyrden først realiseres lang tid efter forpligtelsens indgåelse.

Såfremt der skiftes til en bidragsfinansieret pensionsordning, hvor bidraget betales "up front" til et pensionsinstitut, vil staten over en periode skulle betale "dobbel", idet opbygningsperiodens tjenestemandspensionsudbetalinger består som udestående betalingsrække samtidig med, at der løbende skal udbetales pensionsbidrag til ansatte med bidragsdefineret ordning.

Figur 14.1 viser de samlede udgifter for staten ved to scenarier vedr. tjenestemandsskemaet. For det første er vist et scenarie, hvor der ikke ændres på tjenestemandsskemaet (rød kurve). I dette scenarie skønnes der at være en fremadrettet udgift, der svarer til den nuværende årlige udgift til tjenestemandspensioner i forsvaret på ca. 1.400 mio. kr. årligt.

For det andet er vist et scenarie, hvor der fremadrettet lukkes for nyansættelser af tjenestemænd (blå kurve), hvor ansatte, der på nuværende tidspunkt ansættes som tjenestemænd i forsvaret, ikke længere ansættes som tjenestemænd, men overgår til en bidragsfinansieret ordning. I dette scenarie afholdes udgifter til pensionerede tjenestemænd, udgifter til nuværende tjenestemænd, der løbende går på pension, samt udgifter til pensionsbidrag til nyansatte på overenskomster.

Figur 14.1
Udvikling i pensionsudbetalinger



15. Uddannelser i forsvaret

15.0 Sammenfatning

Forsvarets samlede omkostninger til uddannelse udgør i størrelsesordenen 1,1 mia. kr. årligt, hvoraf ca. halvdelen vedrører hærens uddannelser. Udover omkostningerne til uddannelser (lokaler, lærerlønninger mv.) har forsvaret udgifter på godt 300 mio. kr. til lønninger til elever/kursister på forsvarets uddannelser.

Analysen viser, at indkomstniveauet for eleverne på de største uddannelser i forsvaret er væsentligt højere (op til fire gange så højt) end på sammenlignelige civile uddannelser. Det høje lønniveau skal ses i sammenhæng med, at elever på de analyserede uddannelser i forsvaret er kendetegnet ved at være forholdsvis unge, og at en forholdsvis høj andel – når der ses bort fra officersuddannelserne – har en lav uddannelsesmæssig baggrund forud for optagelse.

Rekrutteringshensyn nævnes ofte som den væsentligste hindring for ændring af indkomstforholdene ved forsvarets uddannelser. Analysen har imidlertid vist, at der på officersuddannelsen i hæren i den undersøgte periode 2004-2008 i gennemsnit var 4,1 gange så mange ansøgere som optagne elever. Antallet af ansøgere i forhold til optagne elever var endvidere klart højere på officersuddannelsen end på nogle af de andre undersøgte uddannelser. Samme periode er karakteriseret som højkonjunktur med lav ledighed og deraf følgende risiko for rekrutteringsudfordringer.

I analysen vurderes muligheden for at lade sergent- og officersuddannelserne overgå til SU-systemet. Dette vil indebære, at aflønningsformerne på forsvarets uddannelser ensrettes med uddannelser i det civile uddannelsessystem. En overgang til SU på forsvarets uddannelser vil indebære et provenu på 168 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

Desuden vurderes muligheden for at lade forsvarets fremtidige militære lærlinge overgå til ansættelse som håndværkerelever, svarende til elevansættelse i resten af staten og i den private sektor. Elever i forsvaret gennemfører uddannelser, der er sammenlignelige med uddannelser for civile lærlinge/elever.

Der vurderes således ikke at være argumenter for, at militære lærlinge skal aflønnes anderledes end civile lærlinge/elever. En overgang til elevansættelse i forsvaret svarende til almindelige elevansættelser vil indebære et provenu på 35 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

Medarbejdere i forsvaret, der er ansat på K35-kontrakter, optjener såkaldt civiluddannelse. Forsvarets samlede omkostninger til civiluddannelsesordningen er opgjort til ca. 118 mio. kr. årligt.

Det vurderes, at begrundelserne for at videreføre civiluddannelsesordningen ikke længere er til stede. Uddannelse i forsvaret giver således i dag bedre muligheder for at opnå civile stillinger. Det bemærkes endeligt, at det øvrige uddannelsesområde i samfundet er karakteriseret ved, at der enten ydes SU eller lærlingeløn under uddannelse.

Analysen viser endvidere, at forsvarets elever i en række tilfælde udnævnes til et stillingsniveau svarende til færdiguddannede,

selvom uddannelsesforløbet, der berettiger til dette stillingsniveau, ikke er afsluttet. Dette følger ikke forsvarets nuværende retningslinjer, og udnævnelse til højere stillingsniveau er forbundet med merudgifter for forsvaret. Udvalget vurderer, at forsvaret fremadrettet bør følge eksisterende retningslinjer for udnævnelser, således at udnævnelse altid først sker ved afsluttet uddannelse. Dette vurderes at indebære et provenu på 31-35 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.

15.1 Analysens resultater

Tabel 15.1 viser forsvarets samlede omkostninger til uddannelser fordelt på de myndigheder, som er ansvarlige for forsvarets uddannelser. Som det fremgår, udgjorde de årlige omkostninger til uddannelser i forsvaret i 2010 i størrelsesordenen 1,2 mia. kr.

Tabel 15.1

Samlede omkostninger til forsvarets uddannelser fordelt på myndigheder i 2010, mio. kr., 2013-pl

Myndighed	2010
Hærens Operative Kommando	696,3
Søværnets Operative Kommando	96,1
Flyvertaktisk Kommando	310,7
Forsvarsakademiet	47,5
I alt	1.150,5

Kilde: Forsvarskommandoen

Som det fremgår af tabel 15.1, har hæren markant større udgifter til uddannelser end søværnet og flyvevåbnet. Dette skyldes primært, at antallet af elever i hæren er betydeligt større, samt at hærens skoler ligeledes har andre opgaver end direkte uddannelsesvirksomhed. Disse opgaver omfatter bl.a. studie- og udviklingsvirksomhed.

Tabel 15.2 viser lønniveauet på forsvarets uddannelser sammenlignet med udvalgte civile uddannelser.

Tabel 15.2

Indkomstniveau for studerende på udvalgte uddannelser (2013-pl)

Uddannelse	Indkomsttype	Gennemsnitlig årlig indkomst
Udvalgte uddannelser i forsvaret		
Militære lærlinge	Løn	249.191
Sergentgrunduddannelserne	Løn	226.710-253.009
Grundlæggende officersuddannelse 1	Løn	291.971
Grundlæggende officersuddannelse 2	Løn	291.971
Udvalgte professionsbacheloruddannelser		
Politi	SU/Løn	172.806
Sygeplejerske	SU	68.839
Lærer	SU	68.839
Pædagog	SU/Løn	88.535
Journalist	SU/Løn	120.141
Øvrige udvalgte uddannelser		
Redder	Løn	146.203
Træfag	Løn	144.995
Håndværkerelev	Løn	152.594
Automekaniker	Løn	146.801

Kilde: Udvalget for en budgetanalyse af politiet 2009-2010, Moderniseringsstyrelsen, Dansk Metal og udvalgets egne beregninger.

Det fremgår af tabel 15.2, at indkomstniveauet for udvalgte uddannelser i forsvaret, dvs. de grundlæggende officersuddannelser, sergentuddannelsen og militære lærlinge, er væsentligt højere end på de øvrige civile uddannelser, der sammenlignes med.

Tabel 15.2 viser således, at lønniveauet på de grundlæggende officersuddannelser, som er akkrediterede som professionsbacheloruddannelser, er ca. 60 pct. højere end i politiet og ca. 4 gange så høj som på de professionsbacheloruddannelser, der udelukkende får SU (fx sygeplejersker og lærere). Tilsvarende tjener militære lærlinge årligt ca. 100.000 kr. eller ca. 60 pct. mere end håndværkerelever i den civile sektor.

Der vurderes ikke at være indhold eller andre forhold vedrørende uddannelserne, der kan begrunde disse forskelle i aflønningsform og/eller lønniveau. For forsvarets rekruttering gælder dog det forhold, at personalet til de grundlæggende uddannelser i visse tilfælde rekrutteres fra anden tjeneste i forsvaret, hvor der oppebæres løn.

Tabel 15.3 viser indhold, længde mv. for de i analysen udvalgte uddannelser i forsvaret.

Tabel 15.3 Indhold, længde, årsværksforbrug og samlet lønudgift for udvalgte uddannelser i forsvaret				
Uddannelse	Indhold	Samlet længde (mdr.)	Årsværksforbrug	Samlet lønudgift til personer under uddannelse (Mio. kr., 2013-1)
Militære lærlinge	4 mdr. basisuddannelse Der indgår desuden typisk en periode med gavntjeneste og deltagelse i internationale operationer.	36-48	362 ÅV	89
Sergentelever	4 mdr. basisuddannelse, 3-8 mdr. sergentuddannelse. Efterfølges ofte af en specialisering	3-8	377 ÅV	85
Officerselever	- 4 mdr. basisuddannelse. - 4-9 mdr. kadetaspirantuddannelse - 17-44 mdr. officersuddannelse, 1. del (GRO I) - 12-21 mdr. officersuddannelse, 2. del (GRO II) - Kan efterfølges af specialisering	48-69	647 ÅV	184
I alt			1.386	358

Som det fremgår af tabel 15.3, er der samlede lønudgifter til de pågældende uddannelser på godt 350 mio. kr. årligt. Analysen viser endvidere, at elever på de udvalgte uddannelser i forsvaret er kendetegnet ved at være forholdsvis unge, og at en forholdsvis høj andel – når der ses bort fra officersuddannelserne – har en lav uddannelsesmæssig baggrund forud for optagelse, jf. tabel 15.4.

Tabel 15.4

Baggrund for optagne på udvalgte uddannelser

Uddannelse	Gennemsnitsalder for optagelse (år)	Andel med gymnasial baggrund (pct.)
Forsvarets uddannelser		
Officer	23,8	97
Sergent	22,8	59
Konstabe	21,5	41
Udvalgte professionsuddannelser		
Politi	25,1	78
Sygeplejerske	25,0	76
Pædagog	26,9	53
Lærer	25,4	82
Øvrige udvalgte uddannelser		
Redder	25,8	44
Træfag	20,0	11

Anm.: Data vedr. forsvarets uddannelser er opgjort for 2010, mens data for de to øvrige grupper af uddannelser er opgjort for perioden 2004-2008.

Kilde: "Et professionelt og veldrevet dansk politi", Udvalget for en budgetanalyse af politiet 2009-2010 og egne beregninger.

Rekrutteringshensyn er ofte blevet nævnt som den væsentligste hindring for ændring af indkomstforholdene ved forsvarets uddannelser. Tabel 15.5 sammenholder antallet af ansøgere med optaget for officersuddannelsen samt for seks øvrige uddannelser (politiet, sygeplejerske, pædagog, lærer, redder og træfag) i perioden 2004-2008.

Tabel 15.5

Ratio mellem ansøgere og optagne for udvalgte uddannelser, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Gns.
Officer i hæren	4,0	4,8	5,0	3,1	3,6	4,1
Udvalgte professionsuddannelser						
Politi	5,7	3,9	3,0	3,3	3,6	3,9
Sygeplejerske	2,4	2,8	2,5	2,3	1,8	2,4
Pædagog	1,6	1,9	2,0	1,6	1,4	1,7
Lærer	2,2	2,1	2,1	2,0	1,8	2,1
Øvrige udvalgte uddannelser						
Redder	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Træfag	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Anm: Gennemsnittene er ikke vægtede.

Kilde: "Et professionelt og veldrevet dansk politi", Udvalget for en budgetanalyse af politiet 2009-2010 og egne beregninger.

Tabel 15.5 viser, at der på officersuddannelsen i hæren i den undersøgte periode i gennemsnit var 4,1 gange så mange ansøgere som optagne elever. Antallet af ansøgere i forhold til optagne elever var endvidere klart højere på officersuddannelsen end på nogle af de andre seks undersøgte uddannelser. Samme periode er karakteriseret som højkonjunktur med lav ledighed og deraf følgende risiko for rekrutteringsudfordringer.

Der eksisterer så vidt vides ikke specifik forskning vedrørende sammenhængen mellem indkomstniveauet under uddannelse og unges uddannelsesvalg. I tre nyere danske undersøgelser af unges uddannelsesvalg¹² er det imidlertid en gennemgående konklusion, at den væsentligste drivkraft bag valget af uddannelse er faglig interesse. I disse undersøgelser er effekten af den forventede indkomst efter endt uddannelse også undersøgt, men konklusionerne er ikke entydige. Der er således ikke noget klart billede af, hvordan økonomiske incitamenter påvirker uddannelsesvalg.

12 AKF, 2008 "Professionsbacheloruddannelserne – de studerendes vurdering af studiemiljø, studieformer og motivation for at gennemføre", Capacent Epinion, 2008 "Analyse af den faldende søgning til professionsbacheloruddannelserne" og Capacent Epinion, 2008 "Valg og fravalg af lærer- pædagog- sygeplejerske- og socialrådgiveruddannelsen".

I 2000 blev det besluttet at reformere og standardisere de seks mellemlange videregående sundhedsuddannelser. Reformen betød blandt andet, at tre af sundhedsuddannelserne (radiograf, bioanalytiker og sygeplejerske) overgik fra at modtage hel eller delvis elevløn til fra 2001 at modtage fuld SU. De ændrede aflønningsstrukturer på uddannelserne medførte hverken et fald i antallet af ansøgere eller et fald i gennemsnitsalderen for optagne.

I 1990'erne skete der væsentlige reformer af både den norske og den svenske politiuddannelse. I begge lande har politiuddannelsen nærmet sig det almindelige uddannelsessystem gennem bl.a. en tilpasning af politiuddannelsernes struktur og et øget fokus på den teoretiske undervisning.

I Norge og Sverige indeholdt uddannelsesreformerne endvidere overgang fra fuld elevløn til henholdsvis hel og delvis SU. Erfaringerne fra både den norske og den svenske overgang fra elevløn til henholdsvis hel og delvis SU har været, at ændringerne ikke har haft mærkbar effekt på ansøgerfeltet – hverken for så vidt angår antal eller kvalitet.

15.2 Mulige effektiviseringstiltag vedr. forsvarets uddannelser

Det kan i lyset af ovenstående overvejes at ensrette aflønningsformerne for forsvarets uddannelser med uddannelser i det civile uddannelsessystem.

Der præsenteres nedenfor tre modeller for en ændret aflønning på forsvarets uddannelser; der vurderes at kunne gennemføres inden for de nuværende overenskomstmæssige rammer:

15.2.1. Overgang til SU-systemet for grundlæggende officersuddannelser

Forsvarets grundlæggende officersuddannelser har i maj 2011 opnået akkreditering som professionsbachelor. Det kan i den forbindelse overvejes at lade studerende på officersuddannelserne overgå til SU-systemet under skoleperioder (ca. 80 pct. af officersuddannelsen). En lignende indkomstmodel kendes fra politielever, hvor uddannelsen ligeledes er blevet akkrediteret som en professionsbachelor.

Idet de nuværende grundlæggende officersuddannelser er akkrediterede som professionsbacheloruddannelser, omfatter heltidsundervisning og har en længde på mere end 3 måneders varighed, vurderes uddannelserne at kunne overgå til SU-systemet.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at overgang til SU-systemet for den grundlæggende officersuddannelse kan gennemføres umiddelbart inden for en periode på 5 år. Provenuet herved er beregnet til 109 mio. kr. årligt.

15.2.2 Overgang til SU-systemet for sergentuddannelser

Sergentuddannelsen er sammenlignelig med ungdomsuddannelser, der typisk er omfattet af SU-systemet. Endvidere er optagne på sergentuddannelsen, som vist i tabel 15.4, ca. 3 år yngre end optagne på de udvalgte professionsbacheloruddannelser. Det kan i den forbindelse overvejes at lade studerende på sergentuddannelserne overgå til SU-systemet.

Det vurderes, at hele sergentuddannelsen er et samlet uddannelsesforløb, hvor der ikke indgår praktik/gavntjeneste, men derimod øves færdigheder, der gør den færdiguddannede sergent i stand til at fungere som mellemleder, herunder særligt i forsvarets struktur. Det vurderes på den baggrund, at hele uddannelsen kan overgå til SU-systemet.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at overgang til SU-systemet for sergentuddannelsen kan gennemføres umiddelbart inden for en periode på 2 år. Provenuet herved er beregnet til 59 mio. kr. årligt.

15.2.3 Aflønning af militære lærlinge som håndværkerelever i resten af staten

Det kan endvidere overvejes at lade forsvarets fremtidige militære lærlinge overgå til ansættelse som håndværkerelever, svarende til elevansættelse som i resten af staten.

Modellen kan begrundes ud fra, at de to typer af elever gennemfører sammenlignelige uddannelser, idet der ikke vurderes at være argumenter for, at militære lærlinge skal aflønnes anderledes end civile lærlinge/elever.

Tiltaget vil kræve, at forsvaret ansætter eleverne som civile elever for derefter at give dem en militær uddannelse, i stedet for fra starten at ansætte eleverne som konstabler.

Udvalget vurderer, at overgang til aflønning af militære lærlinge som håndværkerelever kan gennemføres inden for en periode på 4 år. Provenuet herved er beregnet til ca. 35 mio. kr. årligt.

Tabel 15.6

Provenuskøn ved fuld indfasning for initiativer vedr. aflønning (mio. kr., 2013-løn niveau)

Initiativ	Årligt provenu
Officersuddannelser	109
Sergentuddannelser	59
Militære lærlinge	35
I alt	209

Provenuet i tabel 15.6 på 209 mio. kr. udgør nettoprovenuet ved den foreslåede omlægning og kan henføres til et reduceret aflønningsniveau. I tillæg til dette beløb vil forsvarets udgifter reduceres med yderligere ca. 60 mio. kr. årligt ved fuld indfasning som følge af, at udbetalingen og finansieringen af aflønning af uddannelse for de pågældende grupper overgår fra forsvaret til Finanslovens § 19.81.01 Stipendier. Det er i beregningen forudsat, at der foretages en rammeoverførsel på Finansloven, der tager højde for, at finansieringen overgår fra forsvaret til § 19.81.01 Stipendier.

15.3 Analyse af civiluddannelse i forsvaret

Medarbejdere i forsvaret, der er ansat på K35-kontrakter, optjener såkaldt civiluddannelse. Civiluddannelse giver den enkelte medarbejder mulighed for at erhverve sig civile kompetencer, inden ansættelsesforholdet i forsvaret ophører. Ordningen havde ved dens oprettelse i 1970'erne til hensigt at lette den enkelte medarbejders overgang fra militær til civil ansættelse, når den pågældende medarbejders ansættelse udløber ved det fyldte 35. år.

15.3.1 Forsvarets anvendelse af civiluddannelse

Personale ansat på såkaldte K35-kontrakter (ansættelse, der løber frem til 35-årsalderen) optjener civiluddannelse. Dette er fastlagt i overenskomstgrundlaget for K35-ansættelserne. Forsvaret har ansat ca. 4.600 årsværk på K35-kontrakt. Den gennemsnitlige K35-medarbejder ansættes som godt 20-årig og forlader i gennemsnit kontraktformen som ca. 24,3-årig og overgår herefter direkte til ansættelse på K60-kontrakt eller forlader forsvaret.

Afviklingen af civiluddannelse kan enten ske ved gennemgang af flere forskellige forløb af kortere varighed eller én lang uddannelse. Eksempelvis vil uddannelserne til fysioterapeut og ingeniør kunne gennemføres som civiluddannelse, ligesom det er tilfældet med lærer- og pædagogstudiet. Endvidere er der adgang til at tage HF enkeltfag i fx dansk, matematik eller engelsk, AMU-kurser eller gennemgå kurser i forsvaret, hvor der opnås civile kompetencer. Det kan fx være uddannelsen til dykker eller kørelærer. Endelig er der mulighed for fx højskoleophold.

Civiluddannelsesordningen indebærer, at forsvarets ansatte gennemfører civiluddannelsen med deres normale løn fra forsvaret, ligesom forsvaret afholder udgifter til undervisningsmateriale, befordring, forplejning m.v.

Forsvarets udgifter til løn under civil uddannelse er opgjort til 109 mio. kr. årligt, mens de øvrige udgifter til undervisningsmateriale, befordring, forplejning m.v. udgør ca. 10 mio. kr. årligt.

15.3.2 Fremadrettet anvendelse af civiluddannelse

Civiluddannelsesordningen er indført i 1970'erne med henblik på at give forbedrede muligheder for at søge beskæftigelse i den civile sektor for den del af forsvarets personale, der er ansat på kontrakt indtil en alder på 35 år.

Det vurderes, at begrundelserne for at videreføre civiluddannelsesordningen ikke længere er til stede. Uddannelse i forsvaret giver således i dag bedre muligheder for at opnå civile stillinger end i 1970'erne. Derudover er der siden 1970'erne etableret forskellige ordninger og uddannelsesstilbud uden for forsvaret, der i højere grad muliggør skift af branche (f.eks. AMU-kurser).

Ca. halvdelen af de ansatte på K35-kontrakt overgår desuden til en efterfølgende K60-kontrakt, der løber frem til 60årsalderen. Denne gruppe skal således ikke orientere sig imod beskæftigelse uden for forsvaret, men modtager alligevel civiluddannelse.

Dertil kommer, at afgangsalderen for personale på K35-kontrakter i gennemsnit er 24,3 år, dvs. markant lavere end 35 år.

Der vurderes ikke at være klare begrundelser for, hvorfor denne gruppe ikke kan gennemføre civile uddannelser på samme vilkår som den øvrige del af befolkningen ved, at der enten ydes SU eller lærlingeløn.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at forsvaret fremadrettet bør afsøge mulighederne for at afvikle civiluddannelse.

I kapitel 13 foretages en nærmere vurdering af mulighederne for at afvikle civiluddannelse via ophør med anvendelse af K35-kontrakter; enten gennem anvendelse af nye kontraktformer eller alternativt ved at anvende andre eksisterende kontraktformer.

15.4 Udnævnelse af elever i forbindelse med uddannelser

Der er i forlængelse af analysen af aflønning under uddannelse foretaget en analyse af tidspunktet for udnævnelser i forbindelse med forsvarets uddannelser. Udnævnelse kan ifølge forsvarets retningslinjer først ske efter færdiggjort uddannelse. Det er forbundet med merudgifter for forsvaret, såfremt udnævnelse sker før færdiggjort uddannelse. Det skyldes primært, at elevlønnen er lavere end lønniveauet efter færdiggjort uddannelse.

15.4.1 Regelgrundlag for udnævnelser

Medarbejdere i forsvaret er omfattet af Personelloven. Det fremgår heraf, at grundlaget for besættelse af stillinger i forsvaret er Personelstrukturen af 1983 (P-83).

Udnævnelse bør ifølge P-83 således først finde sted, når den uddannelse og de kurser, der er nødvendige for at indtræde på funktionsniveauet, er gennemført.

Der er aftalt særskilt lønniveau for eleverne på de enkelte uddannelser. Elevlønnen er lavere end den løn, der ydes efter gennemført uddannelse eller udnævnelse. Elever på grund- og videreuddannelser er som udgangspunkt ikke omfattet af arbejdstidsreglerne, ligesom elever er omfattet af reducerede ordninger for så vidt angår diæter, transport og indkvartering, end det der er aftalt i Tjenesterejseaftalen.

Dette betyder, at udgifterne til eleverne er væsentligt højere, hvis de udnævnes til det højere funktionsniveau, inden den egentlige uddannelse (videreuddannelser og grundkurser i direkte forlængelse af uddannelsen) er afsluttet.

15.4.2. Forsvarets praksis

Analysen har vist, at forsvaret på visse grunduddannelser udnævner ansatte til et højere funktionsniveau, før den uddannelse, der er en forudsætning for indtræden på funktionsniveauet, er gennemført, jf. tabel 15.7.

Tabel 15.7

Regler og praksis i forsvaret for udnævnelser ifm. uddannelse (mio.kr., 2013-pl)

Uddannelse	Samlet uddannelsesforløb	Forsvarets praksis for udnævne- sestidspunkt	Provenu ved praksisændring (mio. kr., 2011-pl)
Konstabeluddannelse, HOK	8 mdr.	8 mdr.	0
Konstabeluddannelse, SOK og FTK	9 mdr.	0 mdr.	7 - 10
Grundlæggende Sergentuddannelse, HOK	9 mdr.	6 mdr.	16
Officersaspirantuddannelse, SOK og FTK	9 mdr.	0 mdr.	5
Grundlæggende Officersuddannelse, HOK	Ca. 41 mdr.	36 mdr.	3 - 4
I alt	-	-	I alt

Kilde: Forsvaret

Tabel 15.7 viser, at der på fire ud af de fem analyserede uddannelser sker udnævnelse til et højere funktionsniveau, før uddannelsen er gennemført. Eneste undtagelse fra denne praksis er konstabeluddannelsen i hæren.

Tabel 15.7 viser endvidere det provenu, der er forbundet med, at forsvaret i overensstemmelse med P-83 ændrede praksis til først at udnævne ansatte efter færdiggjort uddannelse. Såfremt der sker praksisændring på alle de undersøgte uddannelser, kan der opnås et samlet provenu på 31-35 mio. kr. årligt.

Provenuet skyldes, at der udbetales højere løn under uddannelsen, end aftalegrundlaget fastsætter, og at kravene til indkvartering, bespisning mv. er højere for dette personel, end det havde været, såfremt de fortsat blev betragtet som elever. Alle disse faktorer indgår i det i tabel 15.7 viste provenu.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer således på baggrund af analysen, at der ikke ses at være grundlag eller behov for at videreføre den hidtidige praksis med udnævnelser før endt uddannelse. Udvalget vurderer således, at forsvaret bør følge eksisterende retningslinjer (P-83) for udnævnelser, således at udnævnelse først sker ved afsluttet uddannelse. Dette vurderes at indebære et provenu på 31-35 mio. kr. årligt.

15.5 Sammenfatning af analysens provenuer

Indfasning af provenu for de ovennævnte tiltag er opsummeret i tabel 15.8.

Tabel 15.8

Provenuskøn for indfasning af tiltag (mio. kr., 2013-pl)

Tiltag	2013	2014	2015	2016
Officersuddannelser på SU	27	55	83	109
Sergentuddannelser på SU	31	59	59	59
Militære lærlinge på elevløn	9	17	27	35
Praksis for udnævnelse	35	35	35	35
I alt	101	167	203	238

Anm. Alle provenuer er fuldt indfaset i 2016, såfremt tiltagene iværksættes fra 2013.

Det bemærkes, at provenuerne i tabel 15.8 er beregnet ud fra en forudsætning om, at de justerede aflønningsformer kun gælder studerende, der er optaget efter evt. indførsel af justerede aflønningsformer. Den fulde indfasning af tiltagene vil således først ske, når alle optagne på uddannelserne er optaget efter justeringen af aflønningsformer.

Udvalget har gennemført en foranalyse af seks af forsvarets uddannelser med henblik på at vurdere, om uddannelserne indeholder elementer, der har overlap til det øvrige offentlige uddannelsessystem. Udvalget vurderer imidlertid, at det er hensigtsmæssigt at der fremadrettet gennemføres en mere tilbundsående analyse heraf.

I 6. Lønudvikling og faste tillæg

I 6.0 Sammenfatning

Forsvarets lønudgifter er i perioden 2005 til 2010 steget med 361 mio. kr. i faste priser. Denne stigning er foregået parallelt med et fald i antallet af årsværk frem til 2007. Faldet i personaleforbrug frem mod 2007 blev således ikke omsat til faldende lønudgifter. I samme periode er den gennemsnitlige aflønning pr. årsværk i forsvaret steget. Dette har medført et opadgående pres på forsvarets lønudgifter i takt med en mindre forøgelse i antallet af årsværk fra 2008 til 2010.

Lønudgiften pr. årsværk er således steget med 7 pct. fra 2005 til 2010 i faste priser, når der korrigeres for ændret medarbejdersammensætning. Denne stigning er større end i resten af staten. Det er særligt udgifter til faste tillæg og de variable ydelser (honorering af over/mer-arbejde, døgtjeneste, sejlads, weekend- og natarbejde mv.), der kan forklare de stigende lønudgifter.

Nedbrydes lønstigningerne i forsvaret på forskellige grupper, har militære årsværk oplevet lønfremgang på ca. 8 pct. og civile grupper på godt 3 pct. Forsvarets stigende lønudmøntning i forhold til de militære grupper, herunder særligt stampersonellet, har været begrundet i bl.a. hensyn til rekruttering og fastholdelse samt af et øget forbrug af aktivitetsbestemte variable ydelser.

Analysen viser endvidere, at visse militære grupper er højere lønnet end civile grupper i forsvaret, der ansættes i sammenlignelige eller samme stillinger. Forskellene kan for visse grupper bl.a. henføres til, at de militære grupper har højere lønudgifter til aktivitetsbestemte variable ydelser.

Der identificeres i analysen en række muligheder for at målrette forsvarets lønudgifter, bl.a. i forhold til de løndele, der siden 2005 er øget under henvisning til rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer. Disse rekrutteringsudfordringer vurderes ikke længere at være til stede.

Forsvaret kan i forlængelse heraf foretage målretning af forsvarets udgifter til såkaldt faglært tillæg og tillæg til motormekanikere mv., hvor der pt. ikke vurderes at være nævneværdige rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer.

Der kan endvidere frigøres provenu ved en mere fokuseret anvendelse af lokale, faste tillæg. Dette skal ses i sammenhæng med, at en væsentlig del af den frigjorte lønsum fra årsværksreduktionen fra 2005 til 2007 er blevet anvendt til at forhøje de lokalt indgåede, faste tillæg.

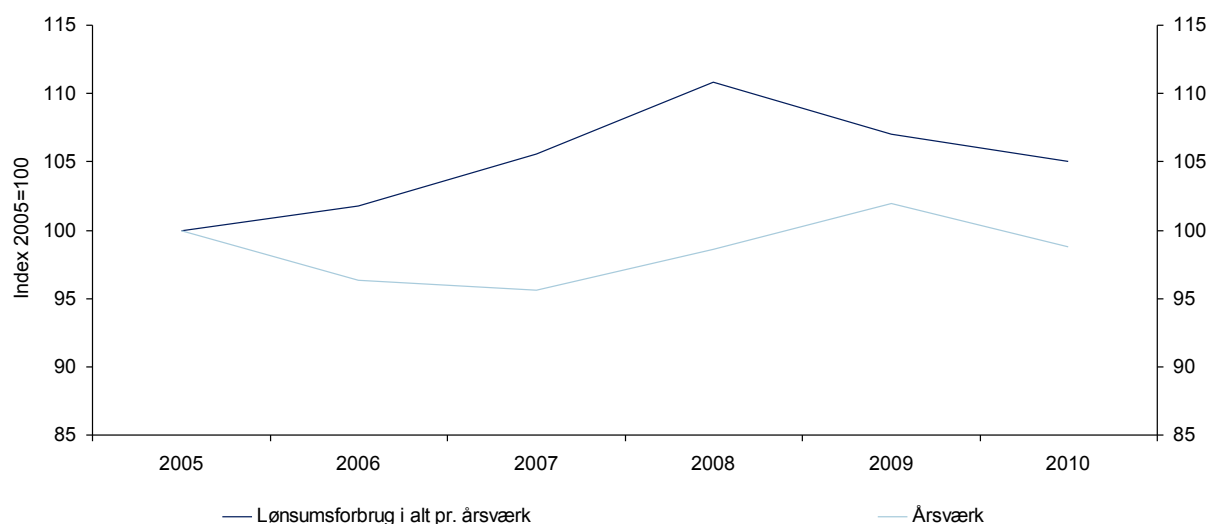
Endeligt kan forsvaret frigøre ressourcer, hvis udmøntningen af engangsvederlag bringes på niveau med resten af staten. Dette skal ses i lyset af, at honoreringen af engangsvederlag i forsvaret generelt ligger over resten af staten, og at flere af grupperne i forsvaret i tillæg hertil kompenseres særskilt for over-merarbejde.

16.1 Analysens resultater

Forsvaret har i perioden 2005-2010 haft en stigning i samlede lønudgifter på 361 mio. kr. i faste priser. Overordnet har løn- og personaleudviklingen i forsvaret været kendetegnet ved et midlertidigt fald i personaleforbruget fra 2005 til 2007 på ca. 1.000 årsværk. I samme periode er den gennemsnitlige aflønning pr. årsværk i forsvaret steget. Denne udvikling er illustreret i figur 16.1.

Figur 16.1

Udvikling i gennemsnitlig aflønning og personaleforbrug 2005-2010



Kilde: Forhandlingsdatabasen 4 kvrt. alle år (2005 = 2. kvrt.)

Det højere lønniveau pr. årsværk skal ses i sammenhæng med, at forsvaret fra 2007 til 2010 har opnormeret med godt 700 årsværk, således at forsvarets personaleforbrug i 2010 er omtrent på niveau med 2005.

Stigningen i forsvarets lønudgifter har i særlig grad været drevet af udgifter til faste tillæg og variable ydelser, der i perioden er steget med 544 mio. kr. svarende til ca. 26 pct.

Analysen viser, at de stigende udgifter til faste tillæg ikke kan forklares med en tilsvarende reduktion i basislønnen i forbindelse med overgangen til ny løn. Det er kun i begrænset omfang lønudgifter til internationale operationer, der har drevet den markante vækst i udgifter til faste tillæg og variable ydelser.

Når der tages højde for en ændret personalesammensætning og fokuseres på faste grupper, udgør lønstigningen for det enkelte årsværk 7 pct. i faste priser for forsvarets ansatte i perioden 2005 til 2010. Lønudviklingen i faste priser for faste grupper i staten samlet har været på ca. 3 pct. i samme periode. Når personalesammensætningen holdes konstant, har lønudviklingen i forsvaret således været 4 procentpoint højere end i staten samlet.

Havde lønudviklingen i forsvaret været på niveau med staten ved konstant personalesammensætning i forsvaret, ville lønudgifterne i forsvaret have været ca. 400 mio. kr. lavere i 2010 og frem.

De konstaterede forskelle i de absolutte lønniveauer skal endvidere ses i lyset af, at lønudviklingen for faste grupper af militære årsværk (7,9 pct.) generelt har været højere end for civile årsværk (3,2 pct.) fra 2005 til 2010. For flere kategorier inden for gruppen af stampersonel har der således været lønstigninger på 10 pct. eller derover i faste priser.

Det bemærkes, at en del af denne stigning skyldes et bevidst valg i forsvaret om at øge de aktivitetsbestemte ydelser, hvorved udgifter til sejlads, øvelser, vagt, weekend- og natarbejde er forøget.

16.2 Analyse af faste tillæg og engangsvederlag

Forsvarets udgifter til faste tillæg og engangsvederlag udgjorde i 2010 ca. 1,6 mia. kr. svarende til 16 pct. af forsvarets samlede lønudgifter. Der er foretaget en analyse af forsvarets udgifter til disse løndelev.

16.2.1 Lønforløb og advancementer for faste tillæg

Forsvarets udgifter til faste tillæg udmøntes i høj grad til militære årsværk. Der kan generelt konstateres et relativt højt antal tillæg, der bl.a. udløses i forbindelse med advancementer. Disse tillæg udbetales ikke som led i varetagelsen af bestemte funktioner, men kan snarere opfattes som en del af grundlønningen. Tilstedeværelsen af mange forskellige tillæg bidrager til, at ét advancement ofte kan udløse flere tillæg på samme tid.

Der er foretaget en kortlægning af, hvordan advancement inden for mellemlidergruppen (M2), ledergruppen (M3) og chefgruppen (M4) påvirker aflønning af basisløn samt en række udvalgte gruppevisse tillæg. Tabel 16.1 viser et eksempel på advancement inden for ledergruppen.

Tabel 16.1

Lønstigning som følge af udnævnelse for officers-/ledergruppen

Årsløn i kr.	Kadet (GRO I)	Kadet (GRO II)	Løjtnant	Premierløjtnant	Kaptajn/Kap-tajn-løjtnant	Major/Or-logskaptajn (M322)	Major/Or-logskaptajn (M331)	Major/Or-logskaptajn (M332)
Basisløn	259.511	259.511	259.511	288.345	327.665	361.742	384.023	484.944
Stigning i basisløn som følge af udnævnelse	15.728	0	0	28.835	39.320	34.077	56.358	100.921
Forhåndsafalted tillæg								
Militærtillæg	0	21.364	21.364	21.364	21.364	21.364	21.364	0
Grundlæggende officersuddannelse trin I og II	0	14.221	0	14.221	0	0	0	0
Videreuddannelsestrin I	0	0	0	0	23.723	23.723	0	0
Videreuddannelsestrin II	0	0	0	0	0	0	53.737	0
Funktionstillæg – officer	0	0	0	13.107	18.284	22.150	22.150	22.150
Forhåndsafalted tillæg	0	0	0	0	0	0	0	39.189
Sum af forhåndsafalted tillæg	0	35.585	21.364	48.691	63.370	67.237	97.251	61.339
Stigning i forhåndsafalted tillæg som følge af udnævnelse	-25.558*	35.585	-14.221	27.327	14.679	3.866	33.881	-35.912
Basisløn + forhåndsafalted tillæg	259.511	295.369	280.875	337.036	391.035	428.979	481.274	546.283
Samlet forhåndsafalted lønstigning som følge af udnævnelse	-9.830	35.585	-14.221	56.162	53.999	37.944	90.239	65.009

Kilde: Forsvarskommandoen

Anm.: *Negativt fortegn kan henføres til bortfald af tillæg.

Der kan inden for og på tværs af grupperne konstateres en række fællestræk:

- Advancementer er ofte forbundet med en række parallelle lønstigninger, således at ikke bare én men flere løndelev stiger i forbindelse med et advancement. Dette kan medføre, at et advancement kan udløse "dobbelthonorering".
- Det er generelt vanskeligt at se en klar strategi bag disse stigninger; herunder hvorvidt det fx er øget uddannelse, øget anciennitet eller ændret ansvars- og opgavefordeling, der genererer stigningerne i de faste løndelev.
- Inden for ledergruppen kan der konstateres markante lønstigninger i forbindelse med advancementer på op til ca. 90.000 kr. årligt. Lønstigningerne sker bl.a. i forbindelse med gennemført videreuddannelse og praktisk erfaring.
- De belyste tillæg har reelt karakter af basisløn, idet de ikke honorerer bestemte aktiviteter, resultater, kompetencer mv. En vurdering af tillæggene bør således integreres i en vurdering af gruppernes samlede løndannelse.

Der er således en række indikationer på, at praksis for automatisk udmøntning af faste tillæg bidrager til at presse det samlede lønniveau opad.

16.2.2 Anvendelse af faglært tillæg samt tillæg til motormekanikere mv.

Der er i forlængelse af analysen af de væsentlige faste tillæg foretaget en nærmere analyse af dels såkaldt faglært tillæg, dels tillæg til motormekanikere m.v. Dette skal ses i lyset af, at udgifterne til disse tillæg har været markant stigende siden 2005.

Faglært tillæg ydes til ansatte organiseret under Centralforeningen af Stampersonel (CS), mens det særlige tillæg til motormekanikere m.v. ydes til ansatte organiseret under Hærens Konstabel- og Korporalforening (HKKF). Der er således tale om to forskellige tillæg målrettet to forskellige grupper.

Forsvarets udgifter til disse tillæg er steget fra 53 mio. kr. i 2005 til 127,4 mio. kr. i 2010. Dette kan henføres til, at forsvaret har forhøjet tillæggene ud fra et ønske om at fastholde og rekruttere personale med faglærte kvalifikationer.

Det faglærte tillæg gives til militære årsværk som tillæg til basislønnen for at give et lønmæssigt spænd mellem ufaglærte og faglærte, idet basislønnen er ens for begge grupper. Tillægget blev oprindeligt givet for at imødegå udfordringer vedr. rekruttering og fastholdelse for konstabel- og sergentgruppen, og tillægget blev af samme grund forhøjet i forbindelse med det af forsvaret igangsatte HR-tiltag, Operation Bedre Hverdag (OBH), jf. kapitel 18.

Det er forsvaret, som via udarbejdelsen af funktionsbeskrivelsen for den konkrete stilling tager stilling til, hvornår omfanget af disse faglige funktioner godtgør, at stillingen skal klassificeres som faglært og dermed udløse faglært tillæg, og hvornår forsvaret har behov for en stilling, hvor de faglige kvalifikationer skal anvendes.

Faglært tillæg gives til en meget bred kreds af modtagere på ca. 40 faggrupper, herunder flymekanikere, forsyningssekspedienter og våbenmekanikere. Tillæggets størrelse varierer mellem ca. 33.000-61.000 kr. årligt, jf. tabel 16.2.

Tabel 16.2

Faglært tillæg – satser og omfattede grupper (2013-pl)

Sats	Omfattede grupper
Sats 1 – 60.307 kr. årligt	Elektroteknikere, elektronikfagteknikere, flymekanikere, datateknikere, mekanikere til bil og lastbil, automatikmekanikere, finmekanikere (våben), skibsmaskinister og flyvevåbnets elkræftermekanikere.
Sats 2 – 47.019 kr. årligt	Autosadelmagere, kokke, bagere, forsyningssekspedienter, tømrere, elektrikere, struktører, murere, blikkenslagere, varmeventilation og sanitærmekanikere, Kloakmontører, kloakmestre, pladesmede, glarmestre, finmekanikere, grov-smede, kølemontører, klejnsmede, slagtere, maskinmekanikere, maskinarbejdere, produktionsteknologer, faglærte fotografer, faglærte chauffører og informationsteknologisupportere.
Sats 3 – 32.709 kr. årligt	Ydes udelukkende til medarbejdere, der bestrider en stilling, hvor enten søværnets intendanturuddannelse eller flyvevåbnets administrationsuddannelse er påkrævet.

Kilde: Aftale mellem Forsvarets Personeltjeneste og Centralforeningen for Stampersonel om kvalifikationstillæg til faglært personel

Udgifterne til faglært tillæg er steget med ca. 140 pct. i perioden 2005-2010, jf. tabel 13.3. Som det fremgår af tabel 15.3, er det i altovervejende grad stigninger i tillæggets størrelse og ikke en stigning i antallet af modtagere, der er årsagen til udgiftsvæksten.

Tabel 16.3

Forsvarets udgifter til faglært tillæg i perioden (2013-priser)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ændring fra 2005 til 2010	Ændring fra 2005 til 2010 (pct.)
Udgift faglært tillæg (mio. kr.)	54	59	82	120	126	130	76	140
Antal medarbejdere	2.375	2.385	2.368	2.381	2.455	2.487	112,0	4,7
Forbrug pr. medarbejder (kr.)	22.804	24.658	34.568	50.562	51.270	52.370	29.566	130

Kilde: LIS (Forsvarets Ledelsesinformationssystem)

Tillægget blev som nævnt oprindeligt givet for at imødegå udfordringer vedr. rekruttering og fastholdelse for konstabel- og sergentgruppen. I perioden 2008-2010 – og i særlig grad i 2009 og 2010 – har personaleomsætningen for ansatte, der modtager faglært tillæg, imidlertid været betydeligt lavere end i forsvaret samlet og i staten samlet, *jf. tabel 16.4*.

Tabel 16.4
Sammenligning af personaleomsætning for forskellige grupper, 2008-2010

	2008	2009	2010
Ansatte, der modtager faglært tillæg (pct.)	7	2	1
Forsvaret samlet (pct.)	10	8	11
Staten i alt (pct.)	13	10	11

Kilde: Data for forsvaret og staten: Isola. Øvrige data: Forsvarets egne opgørelser.

Der er endvidere foretaget en sammenligning af lønniveauet for modtagere af faglært tillæg med 12 civile håndværkergrupper i resten af staten, *jf. tabel 16.5*.

Tabel 16.5
Sammenligning af lønniveauer

	Antal i gruppen	Samlet løn (2013-pl)
12 civile faglærte grupper	1.126	405.792
Modtagere af faglært tillæg i konstabelgruppen	616	442.590
Modtagere af faglært tillæg i sergentgruppen	315	481.431
Forskel konstabelgruppe vs. 12 civile faglærte grupper	-	36.797
Forskel sergentgruppe vs. 12 civile faglærte grupper	-	75.639

Anm.: De 12 udvalgte civile faglærte grupper er automekanikere, elektrikere, elektromekanikere, faglærte arbejdere, håndværkere, lastvognsmekanikere, malere, maskinarbejdere, mekanikere, smed og tømmer.

Kilde: Forhandlingsdatabasen samt egne beregninger

Det fremgår af tabel 16.5, at modtagere af militært tillæg generelt aflønnes 36.797-75.639 kr. højere årligt end gennemsnittet for de 12 civile håndværkergrupper. Denne forskel udlignes imidlertid for konstabelgruppen, hvis der tages højde for udbetaling af variable ydelser (over/merarbejde, øvelsestillæg mv.). For sergentgruppen gælder det desuden, at denne gruppe ofte vil have visse ledelsesmæssige opgaver, hvilket gør, at deres stillingsindhold ikke nødvendigvis er fuldt ud sammenligneligt med civile faglærte. Der er omvendt ikke i sammenligningen taget højde for, at en del af modtagerne af faglært tillæg er ansat som tjenestemænd, hvilket indebærer en væsentligt højere pensionsværdi end forudsat i tabel 16.5.

Det kan på baggrund af sammenligningerne af personaleomsætning og lønniveauer overvejes fremadrettet at målrette anvendelsen af faglært tillæg til konkrete medarbejdere og/eller faggrupper, for hvem forsvaret vurderer, at der findes særlige rekrutterings- og/eller fastholdelsesudfordringer.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at der kan foretages en målretning af faglært tillæg. I vurderingen lægges vægt på, at de rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer, der oprindeligt begrundede oprettelsen af faglært tillæg, ikke længere vurderes at være til stede. Samme argumentation gør sig gældende for tillæg til motormekanikere mv.

Udvalget vurderer på baggrund af oplysninger fra forsvaret, at en sådan målretning vil indebære, at i størrelsesordenen 30-50 pct. færre ansatte fremadrettet vil modtage faglært tillæg. Dette vil indebære et årligt provenu på 40-67 mio. kr. ved fuld indfasning. Dertil kommer et årligt provenu på 4 mio. kr. ved målretning af tillæg til motormekanikere mv. Det bemærkes, at de gennemgåede målretninger vil kunne gennemføres inden for rammerne af den nuværende overenskomst

16.2.2 Faste lokalt indgåede tillæg

Analysen viser som tidligere nævnt, at det økonomiske råderum, der i 2005-2007 blev frigjort som følge af et faldende personaleforbrug, siden bl.a. er omsat til stigende faste tillæg. Heri indgår også faste lokalt indgåede tillæg, dvs. tillæg, der indgås lokalt i den enkelte institution.

Den lokale tillægsgennemførelse er som udgangspunkt funktions- eller tidsbestemt, således at tillæggets varighed er knyttet til den konkrete stilling eller er et kvalifikationstillæg, der i stort omfang genforhandles inden for 3 år. Det indebærer, at der frigøres et provenu, når en medarbejder afdækker, med mindre der aftales et tilsvarende tillæg til den nye medarbejder. Nogle kvalifikationstillæg – typisk til civilt personel – er efter rammeaftalen om nye lønsystemer som udgangspunkt varige.

Der er sket en stigning i forsvarrets udgifter til denne type af tillæg på ca. 93 mio. kr. fra 232 mio. kr. i 2005 til 325 mio. kr. i 2010 svarende til en stigning på 40 pct., jf. tabel 16.6.

Tabel 16.6

Faglært tillæg – satser og omfattede grupper (2013-pl)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Samlet forbrug	232	187	278	297	311	325

Kilde: Forsvarets ledelsesindeformationssystem

Stigningen er drevet af et øget brug af lokalt aftalte tillæg, højere satser og af, at antallet af medarbejdere på ny løn er steget med 34 pct. i perioden. Dette skal ses i sammenhæng med, at medarbejdere på ny løn generelt modtager flere lokalt indgåede lønmidler end medarbejdere på gammel løn.

Det kan på baggrund af ovenstående overvejes at fokusere anvendelsen af de lokalt indgåede faste tillæg i forbindelse med personaleafgang og aftaleudløb, således at der fremadrettet i mindre grad indgås aftaler om lokale lønforbedringer udover den centralt aftalte faste løn. Dette skal ses i sammenhæng med den generelt højere lønudvikling, der har kunnet konstateres i forsvaret i forhold til staten som helhed og kan dermed bidrage til at bringe lønudviklingen i forsvaret i balance med staten som helhed set over en periode.

Det vurderes muligt for forsvaret fremadrettet at reducere den samlede udgift på ca. 300 mio. kr. årligt til lokale tillæg til 2005-niveauet, svarende til en mindreudgift på ca. 93 mio. kr. årligt. Udgiftsreduktionen kan ske ved ikke fuldt ud at genudmønte de midler, der over tid frigøres, når en medarbejder afdækker, eller for visse kvalifikationstillæg ved genforhandling hvert 3. år.

Udgiftsreduktionen vil derfor skulle ske i takt med personaleomsætningen, der i forsvaret udgør i størrelsesordenen 10 pct. årligt. Såfremt udgiften til faste, lokale tillæg gennemsnitligt reduceres med 75 pct. ved medarbejderafgang, kan der realiseres i størrelsesordenen 24 mio. kr. årligt (ud af den samlede udgift på godt 300 mio. kr.), mens en halvering af udgiften til lokale tillæg vil medføre en reduktion på ca. 15 mio. kr. årligt, jf. tabel 16.7.

Tabel 16.7

Eksempler på indfasning af reduktion i forsvarrets udgifter til lokalt indgåede tillæg (mio.kr., 2013-løn niveau)

År	1	2	3	4	5	6	I alt
Reduktion af lokalt tillæg på 75 pct. ved medarbejderafgang (mio. kr.)	24	24	24	21	-	-	92
Reduktion af lokalt tillæg med 50 pct. ved medarbejderafgang (mio. kr.)	15	15	15	15	15	15	92

Kilde: Egne beregninger

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at der fremadrettet kan ske en fokusering af brugen af lokalt indgåede tillæg. I vurderingen lægges vægt på, at forsvaret med udgangspunkt i frigjort lønsum som følge af et reduceret antal årsværk udmøntede en stor mængde lønmidler til bl.a. lokale tillæg.

Udvalget vurderer, at tiltaget kan være fuldt indfaset på mellem 4 til 6 år alt efter størrelsen på reduktionen i udgifterne til lokale tillæg ved medarbejderafgang. Det bemærkes, at forsvaret kan gennemføre fokuseringen af brugen af lokalt indgåede tillæg inden for rammerne af overenskomsten.

16.2.3 Engangsvederlag

Analysen viser, at udviklingen i forsvarets udgifter til engangsvederlag ligeledes har været medvirkende til den samlede stigning i lønudgifter i forsvaret, da udgifter dertil er steget fra 127 mio. kr. i 2005 til 141 mio. kr. i 2010, svarende til en stigning på ca. 11 pct.

I tabel 16.8 er forsvarets udgifter til udbetaling af engangsvederlag i 2010 sammenlignet med staten som helhed. Det fremgår, at forsvaret honorerer 34 pct. af alle ansatte med engangsvederlag, mens niveauet ligger på 21 pct. for staten. For de årsværk, som modtager engangsvederlag, er gennemsnittet i staten omvendt ca. 2.700 kr. højere end i forsvaret.

Opgjort for alle årsværk under ét er forsvarets honorering til engangsvederlag dog større end for staten som helhed, hvilket synliggør, at den højere andel, som modtager engangsvederlag i forsvaret, mere end opvejer det lavere enhedsbeløb.

Tabel 16.8

Udbetaling af engangsvederlag i forsvaret og i staten 2010, (2013-pl)

	Forsvaret	Staten
Andel, som modtager engangsvederlag (pct.)	34	21
Engangsvederlag pr. medarbejder, som modtager engangsvederlag (kr.)	14.722	17.454
Engangsvederlag pr. medarbejder, simpelt gennemsnit (kr.)	4.935	3.661

Forsvarets relativt høje niveau for udbetaling af engangsvederlag skal bl.a. ses i lyset af, at forsvaret samtidig udbetaler over-/merarbejde for visse grupper, som i sammenlignelige stillinger andre steder i staten ikke modtager over-/merarbejdsbetaling. Da et element i fastsættelsen af engangsvederlag kan være en særlig stor arbejdsmængde, burde dette føre til færre engangsvederlag i forsvaret sammenlignet med staten. Endvidere skal det medtænkes, at der samtidigt er et højt niveau af faste tillæg og samlet set et relativt højt lønniveau til en række medarbejdergrupper.

Det kan på den baggrund overvejes, at forsvaret fremadrettet fokuserer anvendelsen af engangsvederlag. Der er i analysen vist, at såfremt andelen af ansatte, der modtager engangsvederlag i forsvaret, var på niveau med staten i øvrigt, ville dette indebære en reduktion i antallet af modtagere af engangsvederlag fra i dag ca. 7.500 årsværk til fremadrettet ca. 4.700 årsværk.

Hvis både andel og niveau for engangsvederlag var på samme niveau som gennemsnittet for resten af staten, ville dette kunne frigøre 26 mio. kr. årligt.

Hvis alene andelen af modtagere af engangsvederlag var på samme niveau, men det lavere tillægsniveau blev fastholdt, ville dette kunne frigøre 39 mio. kr. årligt.

Realisering af potentialet på ca. 26-39 mio. kr. vil kunne gennemføres ved, at forsvaret foretager en reduktion i niveau II-myndighedernes lønsumsramme svarende til ca. 26-39 mio. kr. Dermed sikres det, at disse myndigheder har klare incitamenter til at målrette anvendelsen.

Der kan i forlængelse heraf foretages en identifikation af niveau II-myndigheder med særlig høj honorering, så budgetreduktionen bl.a. kan målrettes disse myndigheder.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at der kan foretages en fokusering af forsvarets forbrug af engangsvederlag til niveauet i staten. I vurderingen lægges vægt på det samlede lønniveau, omfanget af faste tillæg, samt at forsvaret samtidig udbetaler over-/merarbejde for visse grupper, som i sammenlignelige stillinger andre steder i staten ikke modtager over-/merarbejdsbetaling. Da et element i fastsættelsen af engangsvederlag kan være en særlig stor arbejdsmængde, burde dette føre til færre engangsvederlag i forsvaret sammenlignet med staten. Det bemærkes, at forsvaret kan gennemføre fokuseringen af brug af engangsvederlag inden for rammerne af overenskomsten.

16.3 Sammenfatning af provenu

Tabel 16.9. opsummerer provenuskønnene for de i analysen gennemgåede tiltag.

Tabel 16.9 Provenuskøn ved fuld indfasning for initiativer vedr. tillæg, engangsvederlag mv. (mio. kr., 2013-lønniveau)	
Initiativ	Årligt provenu
Målretning af faglært tillæg	39-65
Målretning af tillæg til motormekanikere mv.	4
Fokusering af faste lokalt indgåede tillæg	92
Fokusering engangsvederlag til niveauet i staten	26-39
I alt	160-200

17. Arbejdstid og midlertidig tjeneste i forsvaret

17.0 Sammenfatning

Der skete fra 2005 til 2008 en betydelig stigning i udgifter til arbejdstidskomponenter (over-/merarbejde mv.) i forsvaret. Fra 2008-2010 er udgifterne nedbragt, men i 2010 er udgifterne fortsat 220 mio. kr. højere end i 2005. Analysen viser, at der er betydelig forskel i sammenlignelige myndigheders forbrug af arbejdstidskomponenter, og at forsvaret har højere udgifter til arbejdstidskomponenter end staten generelt, herunder fx politiet.

Der vurderes på den baggrund at være fire konkrete forhold, der erfaringsmæssigt har betydning for styringen af udgifter til arbejdstidskomponenter i offentlige institutioner: i) God og ensartet administration af gældende arbejdstidsregler, ii) Ledelsesfokus vedr. arbejdstid, iii) Brug af afspadsering og iv) Incitamentsstruktur- og styring vedr. arbejdstid.

Udvalget vurderer, at der ved en systematisk gennemgang af forsvarets myndigheder i forhold til de fire analyserede forhold vil kunne opnås et provenu vedr. arbejdstidskomponenter på i størrelsesordenen 174 mio. kr. årligt. Et sådan provenu svarer til udgiftsstigningen fra 2005 til 2010, hvis der korrigeres for øget udbetalingsprocent for over-/merarbejde

Analysen viser endvidere, at forsvarets ansatte ofte ved skift af tjenestested kompenseres efter en ordning om midlertidig tjeneste, der er relativt omkostningstung. Såfremt forsvaret foretog en konkret vurdering af, hvilke vilkår for skift af tjenestested, der er mest økonomisk hensigtsmæssige for forsvaret, ville der i flere tilfælde blive valgt alternative og mere omkostningseffektive løsninger til midlertidig tjeneste, herunder dækning af dobbelt husførelse og permanent forflyttelse. Det er udvalgets vurdering, at forsvaret ved en praksisændring vedr. skift af tjenestested kan opnå et provenu på 26-84 mio. kr. årligt.

17.1 Udgifter til arbejdstid i forsvaret

Analysen af arbejdstid i forsvaret fokuserer primært på løndelen variable ydelser og herunder de såkaldte arbejdstidskomponenter. Det fremgår af kapitel 16, at udgiftsvæksten i variable ydelser sammen med udviklingen i udgifterne til tillæg i perioden 2005-2010 har været den største udgiftsdriver for den samlede udgiftsvækst til løn i forsvaret. I 2010 var forsvarets udgifter til variable ydelser ca. 1,1 mia. kr., jf. tabel 17.1, hvilket svarer til ca. 11 pct. af forsvarets samlede lønsum på ca. 10 mia. kr. årligt.

Analysen fokuserer på såkaldte arbejdstidskomponenter, jf. tabel 17.1. Arbejdstidskomponenter er den største kategori under variable ydelser og udgjorde i 2010 ca. 0,7 mia. kr. Arbejdstidskomponenter omfatter løndele som weekendarbejde, øvelser og over-/merarbejde. Dermed er for eksempel lønudgifter med direkte relationer til internationale operationer ikke omfattet af analysen.

Tabel 17.1

Typer af variable ydelser i forsvaret og forbrug heraf i 2010 (mio. kr. 2013-pl)

Variable ydelser	Forbrug i 2010
Arbejdstidskomponenter, herunder	713
- Aften-/natarbejde	103
- Weekendarbejde	73
- Døgtjeneste (vagt)	36
- Øvelse	99
- Sejlads	125
- Tilkald/rådighed	38
- Over-/merarbejde mv.	240
Internationale operationer (INTOPS)	103
Funktionsbestemte tillæg	10
Merudgiftsgodtgørende ydelser	4
Undervisnings- og censorbetaling	14
Øvrige	288
I alt	1.132

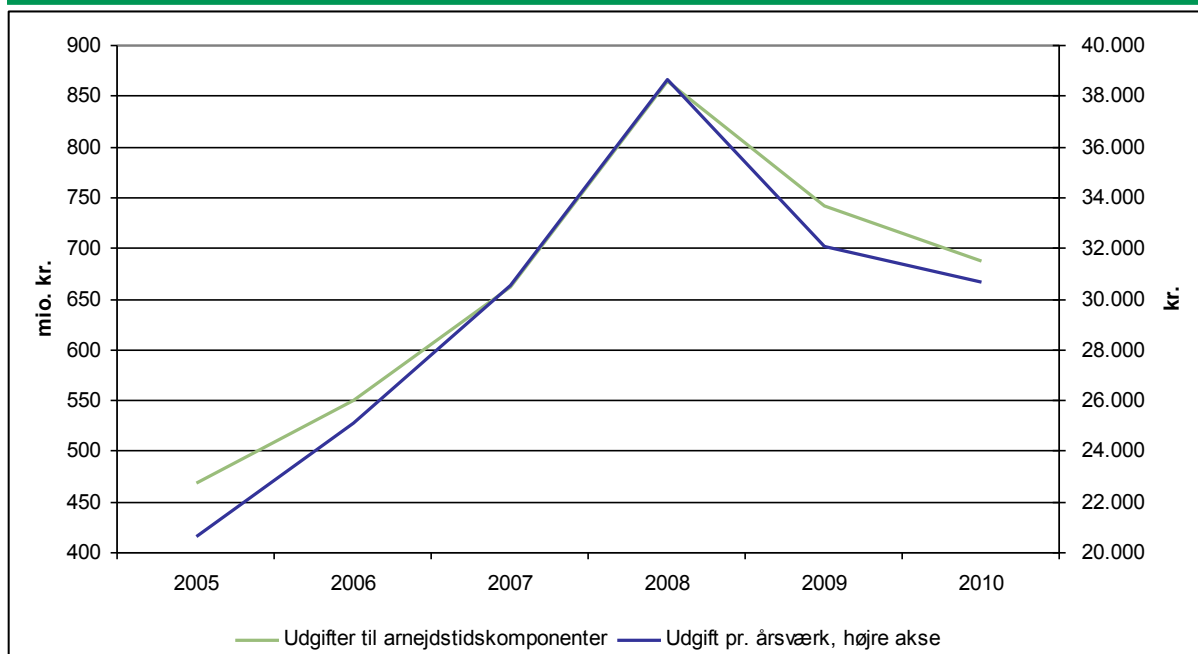
Kilde: Forhandlingsdatabasen

17.1.1 Udgiftsudvikling i perioden 2005-2010

Fra 2005 til 2008 har der været en markant stigning i forbrug af arbejdstidskomponenter, herunder over-/merarbejde, øvelser m.v. I 2005 var forbruget på 468 mio. kr. og steg til 865 mio. kr. i 2008, svarende til en stigning på 85 pct. Udviklingen er illustreret i figur 17.1 nedenfor.

Figur 17.1

Forsvarets udgifter til arbejdstidskomponenter i perioden 2005-2010, mio. kr. II-pl



Forbruget af arbejdstidskomponenter er siden 2008 nedbragt til 688 mio. kr; i 2010, svarende til en reduktion på ca. 180 mio. kr. eller 40 pct. fra 2008. Niveauet er dog stadig 220 mio. kr. højere end i 2005 (167 mio. kr. højere hvis der korrigeres for ændringen af faktor for udbetaling af over-/merarbejde), hvorfor udgiftsstigningen fra 2005 til 2010 er på 47 pct. Pr. årsværk er der sket en udgiftsstigning fra godt 20.000 kr. i 2005 til godt 30.000 kr. i 2010.

Analysen viser, at udgiftsstigningen ikke umiddelbart kan forklares af internationale operationer eller variation i antallet af ansatte i forsvaret.

17.1.2 Sammenligning med politiet og staten

I forsvaret udgør variable lønde 13,5 pct. af den samlede løn mod et samlet gennemsnit i staten på 8,5 pct. og et gennemsnit i politiet på 11,1 pct., jf. tabel 17.2.

Tabel 17.2

Sammenligning af ministerområdets udbetaling af variable lønde ift. samlet løn i 2010 (mio.kr., 2013-I)

Paragraf	Samlet løn	Udgifter variable lønde	Andel VARYD af samlet løn (pct.)
Forsvaret	10.278	1.391	13,5
Politi- og anklagemyndigheden	6.798	754	11,1
Staten i alt	91.320	7.796	8,5

Kilde: Forhandlingsdatabasen.

Anm.: Opgørelsen af variable lønde medtager flere lønde end opgørelsen af variable ydelser i tabel 17.1., herunder engangsvederlag og særlige feriefritage. Det er af datamæssige årsager nødvendigt at anvende et data for variable lønde, hvis der skal sammenlignes på tværs af staten.

Det højere niveau i forsvaret i forhold til resten af staten skyldes bl.a. større udgifter til weekendarbejde, aftenarbejde, øvelser mv. Også andelen af over-/merarbejde af den samlede løn er højere i forsvaret end i staten samlet. Mens andelen i staten samlet er 1,7 pct., udgør andelen i forsvaret 2,3 pct.

17.1.3 Sammenligning mellem forsvarets myndigheder

Der er foretaget sammenligning af brug af arbejdstidskomponenter mellem sammenlignelige niveau III/ansvar 4-myndigheder i forsvaret. De pågældende myndigheder er sammenlignet parvis, fx panserinfanteribataljonerne i Livgarden og Garderhusarregimentet, jf. tabel 17.3.

Tabel 17.3

Variation i forbrug af arbejdstidskomponenter pr. årsværk mellem udvalgte underliggende myndigheder i perioden 2006-2010

Variation i forbrug af arbejdstidskomponenter pr. årsværk (pct.)	
Hæren	
Livgarden – Panserinfanteribataljon	22
Garderhusarregimentet – Panserinfanteribataljon	
Livgarden – Uddannelsesbataljon	47
Garderhusarregimentet – Uddannelsesbataljon	
Søværnet	
Operative Logistiske Støttecenter (OPLOG) (tidligere flådestation) – Korsør	2
Operative Logistiske Støttecenter (OPLOG) (tidligere flådestation) – Frederikshavn	
Flyvevåbnet	
Helicopter Wing Karup	38
Air Transport Wing Ålborg	

Kilde: DeMars og egne beregninger

Der er identificeret betydelig variation i forbrug af arbejdstidskomponenter i Hæren og Flyvevåbnet. Dette indikerer, at der ved ændret arbejdstidstilrettelæggelse, administration af arbejdstidsregler, ledelsesfokus mv. kan realiseres et lønprovenu vedr. arbejdstidskomponenter i de pågældende myndigheder.

Den konstaterede variation skal dog ses i lyset af, at de pågældende myndigheder ikke løser fuldkommen identiske opgaver. Det bemærkes dog, at analysen omfatter perioden 2006-2010, og at der derved tages højde for eventuelle opgaveudsving i enkelte år.

17.2 Initiativer vedr. arbejdstid i forsvaret

Analysen af udgiftsudviklingen over tid og benchmark-analyserne indikerer, at der ved ændret arbejdstidstilrettelæggelse, administration af arbejdstidsregler, ledelsesfokus mv. kan realiseres et lønprovenu vedr. arbejdstidskomponenter i forsvaret.

Alle de gennemførte analyser viser således, at der er stor variation i forbruget af arbejdstidskomponenter, herunder særligt over tid og mellem sammenlignelige myndigheder.

Variationen kan skyldes forskelligartet og mindre hensigtsmæssig brug af arbejdstidskomponenter, arbejdstidstilrettelæggelse og administration af arbejdstidsregler.

På den baggrund er det i analysen vurderet relevant at analysere fire konkrete forhold, der erfaringsmæssigt har betydning for forbrug af arbejdstidskomponenter i offentlige institutioner. Det drejer sig om følgende forhold, der gennemgås nedenfor:

- God og ensartet administration af gældende arbejdstidsregler
- Ledelsesfokus vedr. arbejdstid
- Brug af afspadsering
- Incitamentsstruktur ift. arbejdstid

17.2.1 God og ensartet administration af gældende arbejdstidsregler

Gennemgangen af arbejdstidsregler og forsvarets praksis herfor har vist en række konkrete eksempler på potentialer for bedre administration og øget ensartethed i forhold til gældende arbejdstidsregler. I tabel 17.4 er vist tre af disse eksempler:

Tabel 17.4

Eksempler på potentiale for bedre administration og øget ensartethed inden for rammerne af forsvarets arbejdstidsregler

Rammer for ledelsens administration i forsvaret, jf. gældende regler	Faktisk administration i forsvaret
Planlægningsperioden definerer bl.a. den periode, hvor der kan afvikles afspadsering. Planlægningsperiodens længde bør afspejle de kendte, aktivitetsbestemte forhold, der har betydning for arbejdstidsforbruget. Der er adgang til at fastsætte planlægningsperioden på indtil 52 uger.	Planlægningsperioden er i forsvaret ofte kun på 1-3 måneder.
Mulighed for ledelsesmæssig vurdering af omfang af mer-arbejde.	Der foretages normalt ikke i dag en kvalitativ vurdering af mer-arbejde – og dermed heller ikke en skønsmæssig reduktion i relevante tilfælde.
Mulighed for et ledelsesmæssigt valg mellem honorering i form af afspadsering eller kontant betaling.	Der foretages i dag normalt ikke et valg mellem afspadsering 1:1 og kontant honorering 1:1,5 baseret på en udgiftsmæssig betragtning.

Eksemplerne i tabel 17.4 viser, at der gennem en mere økonomisk hensigtsmæssig og ensartet administration i forhold til arbejdstid kan realiseres et provenu. Dette vil for eksempel kunne opnås ved øget information om god administration for relevante chefer samt styrket opfølgning på administration af reglerne fra centralt hold, fx fra Forsvarets Personeltjeneste eller Forsvarskommandoen.

17.2.2 Ledelsesfokus vedr. arbejdstid

Endvidere viser analysen, at de undersøgte myndigheder, der har nedbragt udgifter til arbejdstidskomponenter over tid, alle understreger behovet for styrket ledelsesfokus vedr. arbejdstid. Dette vurderes i analysen at være en væsentlig forudsætning for mere hensigtsmæssig økonomisk administration af reglerne.

I analysen er analyseret Forsvarets Personeltjeneste (FPT), Hærens Operative Kommando (HOK) og Forsvarets Regnskabstjeneste (FRT), der alle har nedbragt udgifter til arbejdstidskomponenter over tid.

FPT har aktivt søgt at nedbringe forbruget af arbejdstidskomponenter med udgangspunkt i følgende tiltag:

- Indskærpelse af, at over- og merarbejde kun kan ske med den pågældendes chefs godkendelse.
- Centralisering af midlerne til udbetaling af variable ydelser, således at de enkelte sektioner som udgangspunkt ikke har et budget til udbetaling af over- og merarbejde. Midlerne skal således findes/indhentes centralt i de tilfælde, hvor udbetaling er nødvendig.
- Øget ledelsesmæssigt fokus på, at de udmeldte økonomiske rammer til de resterende variable ydelser overholdes, da det indgår som en del af bedømmelsen af de enkelte chefer, om de har overholdt de udmeldte rammer.

FRT har nedbragt forbruget til arbejdstidskomponenter gennem en reorganisering:

- Organisationsændringen har haft til formål at styrke muligheden for tværgående prioritering af medarbejderressourcer i organisationen.
- I det konkrete eksempel blev to afdelinger lagt sammen under én afdelingsleder, hvilket medførte en mere smidig anvendelse af medarbejdere i perioder, hvor et kontor var under tidsmæssigt pres, mens et andet havde en periode med mindre arbejdspress.
- Oprindeligt ville der ikke være blevet flyttet ressourcer fra et kontor til et andet, men grundet fælles organisatorisk tilhørsforhold er praksis nu ændret, således at medarbejderne i perioder med spidsbelastninger anvendes der, hvor der er størst behov.

Et øget ledelsesfokus vil kunne fremmes i sammenhæng med en øget information om god administration af arbejdstidsregler for relevante chefer samt styrket opfølgning på administration af reglerne fra centralt hold, *jf. ovenfor*. Information og opfølgning vil kunne suppleres med en systematisk gennemgang af mulighederne for at prioritere medarbejderressourcer på tværs af enheder i de enkelte myndigheder i forsvaret.

Det vurderes samlet hensigtsmæssigt, at ovenstående tiltag, herunder chefgodkendelse af over-/merarbejde og sikring af muligheden for at kunne prioritere medarbejderressourcer på tværs af enheder, gennemføres i øvrige myndigheder i forsvaret. En systematisk gennemgang af forsvarets myndigheder i forhold til ovenstående tiltag vil kunne medføre mere hensigtsmæssig adfærd i forhold til arbejdstid og et tilhørende provenu.

17.2.3 Brug af afspadsering

Øget anvendelse af afspadsering kan være forbundet med mere hensigtsmæssig adfærd i forhold til arbejdstid, fx hvis opsparet arbejdstid fra spidsbelastningsperioder afspadseres i perioder med mindre arbejdspress. Analysen af afspadsering viser betydelig variation i anvendelse af afspadsering mellem sammenlignelige niveau III/ansvar 4-myndigheder (samme myndigheder som vist i tabel 17.5), hvilket indikerer potentiale for mere hensigtsmæssig adfærd.

Der er i forlængelse heraf beregnet mindredgifter, hvis de undersøgte niveau III/ansvar 4-myndigheder havde lige så

høj afspadseringsgrad som den myndighed med den højeste afspadseringsgrad i de parvise sammenligninger. Disse beregnede mindredgifter varierer fra mellem 6 pct. og 86 pct. af de respektive myndigheders udgifter til arbejdstidskomponenter.

I tabel 17.5 er som eksempel opsummeret mindredgifterne vedr. arbejdstidskomponenten døgtjeneste, hvis den enhed med lavest afspadseringsprocent havde samme afspadseringsprocent som den anden, sammenlignelige myndighed.

Tabel 17.5

Beregnet mindredgift i pct. af samlet udgift vedr. arbejdstidskomponenten døgtjeneste, hvis den af de to myndigheder med lavest afspadseringsprocent havde samme afspadseringsprocent som den anden, sammenlignelige myndighed

	Beregnet mindredgift (pct.)
Hæren	
Livgarden – Panserinfanteribataljon	86
Garderhusarregimentet – Panserinfanteribataljon	
Livgarden – Uddannelsesbataljon	86
Garderhusarregimentet – Uddannelsesbataljon	
Søværnet	
Operative Logistiske Støttecenter (OPLOG) (tidligere flådestation) – Korsør	30
Operative Logistiske Støttecenter (OPLOG) (tidligere flådestation) – Frederikshavn	
Flyvevåbnet	
Helicopter Wing Karup	56
Air Transport Wing Ålborg	

Kilde: DeMars og egne beregninger

Anvendelsen af afspadsering kan øges ved ændret administration af reglerne, der er tæt forbundet med ændret ledelsesadfærd. Ændret adfærd vedr. afspadsering skal således i høj grad ses i sammen med de to ovenstående afsnit om ændret administration og ledelsesadfærd. Som eksempel er længden på den såkaldte planlægningsperiode afgørende for, om opsparet arbejdstid fra spidsbelastningsperioder kan afvikles i perioder med mindre arbejdspress, ligesom det har betydning, om den enkelte chef tager eksplicit stilling til, om over-/merarbejde afspadseres eller udbetales.

Øget anvendelse af afspadsering i forsvaret vil således kunne bidrage til mere effektiv anvendelse af forsvarets midler vedr. arbejdstid. Det bemærkes dog samtidig, at afspadsering frem for udbetaling ikke altid er den mest omkostningseffektive løsning, da fx udbetaling af over-/merarbejde kan være en hensigtsmæssig løsning som alternativ til at ansætte flere årsværk, da der derved bl.a. kan spares udgifter til overhead.

17.2.4. Incitamentsstruktur vedr. arbejdstid

I forlængelse af ovenstående er foretaget en analyse af incitamentsstrukturen i forhold til arbejdstid i forsvaret. En styrket incitamentsstruktur vil kunne bidrage til mere effektiv anvendelse af forsvarets midler vedr. arbejdstid. Forsvaret har siden 2009 igangsat flere initiativer for at styrke incitamenterne for at anvende arbejdstid hensigtsmæssigt.

Analysen har haft fokus på resultatlønsaftaler for chefer samt myndighedskontrakter. På dette område har analysen vist, at der er sket en markant ændring ved årsskiftet 2010/2011. Forsvaret har således skiftet fokus fra myndighedskontrakter til resultatlønsaftaler for niveau II-myndighedscheferne, hvilket vurderes at øge det personlige incitament til en hensigtsmæssig og ressourceeffektiv opgavevaretagelse. Det vurderes i analysen, at resultatlønsaftalerne i de kommende år vil skulle evalueres med henblik på at tilrette aftalerne i lyset af opnåede erfaringer mv.

Analysen viser endvidere, at forsvarets regler for videreførsel mellem finansår i vid udstrækning følger statens regler, idet provenu som følge af effektivisering dog alene videreføres med 25-50 pct., hvor der i staten videreføres 100 pct.

Det bemærkes, at forswarets procentsats først netop er implementeret og således vil skulle evalueres og eventuelt revideres som følge af opnåede erfaringer i de kommende år.

17.3 Effektiv adfærd vedr. arbejdstid

Udvalget vurderer på baggrund af benchmark-analysen og analysen af de fire konkrete forhold, at der kan udøves mere effektiv adfærd og mere ensartet administration ift. forbrug af arbejdstidskomponenter. I vurderingen lægges vægt på, at analysen har vist, at:

- Der kan udøves *bedre og mere ensartet administration af gældende arbejdstidsregler*, herunder mere eksplicit ledelsesmæssig stillingtagen til, hvorvidt arbejdstidskomponenter udbetales eller afspadses.
- Der kan udøves *styrket ledelsesfokus i forhold til arbejdstid*, herunder ved øget ledelsesmæssigt fokus på, at de udmeldte økonomiske rammer til arbejdstidskomponenter overholdes, fx ved at lade det indgå som en del af bedømmelsen af de enkelte chefer; om de har overholdt de udmeldte rammer.
- Der kan ske *øget brug af afspadsering*, hvilket især er hensigtsmæssigt i det omfang, at fx over-/merarbejde optjent i spidsbelastningsperioder afspadses i perioder med mindre arbejdspress.
- Der siden 2009 er indført en række tiltag for at *styrke incitamentsstrukturen vedr. arbejdstid*.

Udvalget vurderer på baggrund af ovenstående, at der vil kunne opnås et provenu vedr. arbejdstidskomponenter på i størrelsesordenen 174 mio. kr. årligt. Et sådan provenu svarer til, at den nedadgående udgiftsudvikling siden 2008 til arbejdstidskomponenter fortsætter til 2005-udgiftsniveauet, hvor der samtidig korrigeres for den højere udbetalingsfaktor til over-/merarbejde, der blev indført i 2007.

Udvalget vurderer endvidere, at initiativet vil kunne gennemføres inden for en forholdsvis kort tidshorisont på ca. 2 år med fuld indfasning i 2013 jf. tabel 17.6.

Tabel 17.6

Provenu vedr. arbejdstidskomponenter (mio. kr., 2013-løn niveau)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Budgetforbedring	-	174	174	174	174	174

Kilde: DeMars og egne beregninger

I vurderingen af tidshorisont er bl.a. lagt vægt på, at forsaret siden 2008 har formået at nedbringe udgifterne til arbejdstidskomponenter betydeligt.

Det bemærkes, at en reduktion i forbruget af arbejdstidskomponenter i visse tilfælde vil kunne indebære en aktivitetsnedgang. Det er derfor væsentligt, at reduktionen i givet fald og så vidt muligt modsvares af bedre arbejdstilrettelæggelse, planlægning mv.

17.4 Udgifter til tjenesterejser og flyttegodtgørelse

Forsvarets etableringer er geografisk spredt over hele landet. Forsvarets ansatte skifter bl.a. derfor tjenestested hyppigere end andre personelgrupper i staten. Skift af tjenestested sker som hovedregel efter beordring. Forsvarets ansatte kompenseres for disse skift efter reglerne om tjenesterejser og flytninger.

Ved beordring af nyt tjenestested yder forsaret økonomisk kompensation efter tre forskellige ordninger:

- Midlertidig tjeneste (time- og dagpenge eller daglig tjenesterejse til udstationeringsstedet)

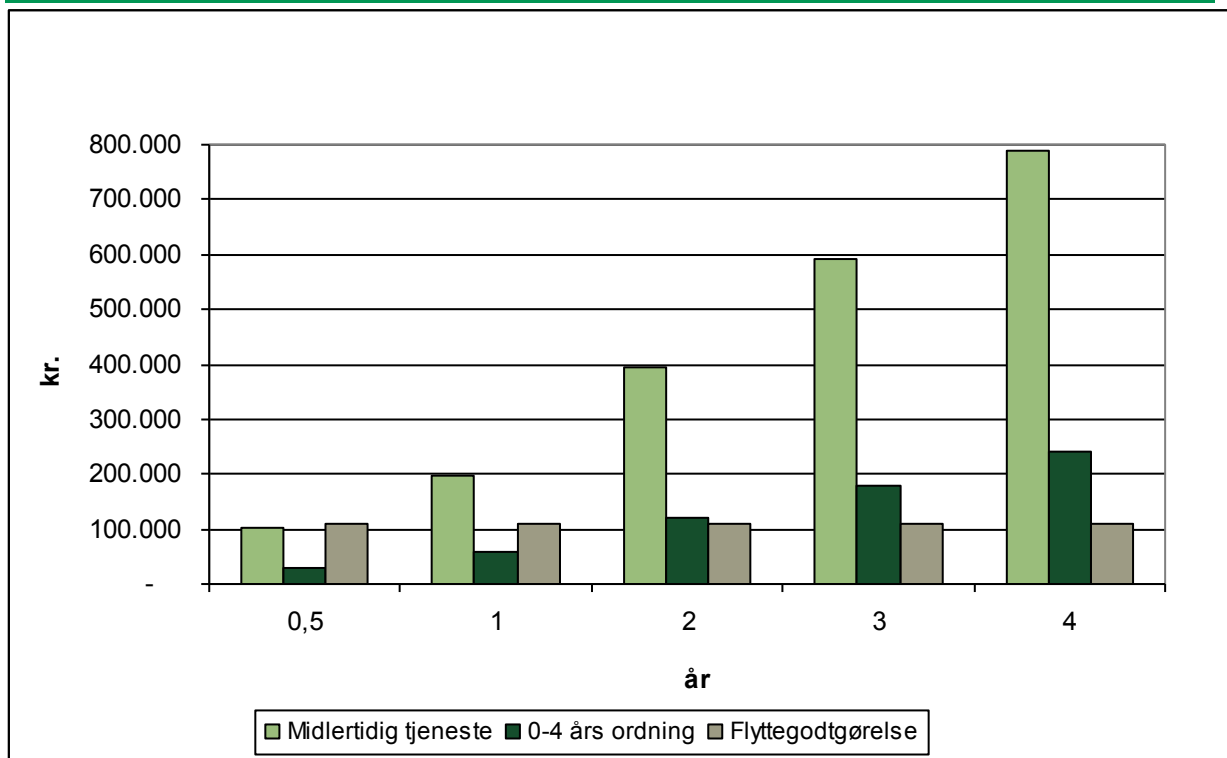
- 0-4 års ordning (dækker dobbelt husførelse ved skift af tjenestested, dog maks. 64.000 kr. pr. år efter de første 6 måneder)
- Permanent forflyttelse (der udbetales i visse tilfælde flyttegodtgørelse)

Forsvarets praksis er således, at der ved tjenesteskift af varighed i op til 2 år kompenseres efter reglerne om midlertidig tjeneste.

Hvis forsvaret i stedet i overensstemmelse med statens almindelige regler foretog en konkret vurdering, der bl.a. indeholder en vurdering af, hvilket alternativ der er mest økonomisk hensigtsmæssigt for arbejdsgiveren, ville midlertidig tjeneste blive valgt i færre tilfælde. En sådan konkret vurdering ville således i flere tilfælde tilsige valg af enten 0-4 års ordningen eller permanent forflyttelse. I langt de fleste tilfælde, og særligt i længere perioder, er det væsentlig dyrere at anvende midlertidig tjeneste end 0-4 års ordningen eller permanent forflyttelse, jf. figur 17.2.

Figur 17.1

Udgifter pr. person til midlertidig og varig forflyttelse (2011-pl)



Kilde Forsvaret

Anm: Figuren bygger på gennemsnitsbetragtninger.

I 2010 blev 711 personer (svarende til ca. 500 årsværk) kompenseret efter ordningen for midlertidig tjeneste i forsvaret. Heraf var ca. 130 personer på midlertidig tjeneste over 2 år. De samlede udgifter til midlertidig tjeneste er opgjort til at udgøre mellem 53 og 125 mio. kr. i 2010. Det forholdsvis store interval skyldes usikkerhed omkring udgifterne til husleje og anvendt arbejdstid til transport.

17.5 Provenu ved ændret praksis i forhold til midlertidig tjeneste mv.

Der er i analysen foretaget en beregning af provenuet, såfremt forsvaret ændrede praksis således, at der i overensstemmelse med statens regler ved skift af tjenestested blev foretaget en konkret vurdering, der bl.a. indeholdte en vurdering af, hvilke vilkår for skift af tjenestested der er mest økonomisk hensigtsmæssige for forsvaret.

I figur 17.3 er vist den i analysen forventede ændring i brug af ordningen om midlertidig tjeneste baseret på en række antagelser om ændret adfærd, såfremt der foretages en konkret vurdering. En sådan praksisændring ville, som figur 17.3 viser, indebære, at færre ansatte ved skift af tjenestested blev kompenseret efter ordningen om midlertidig tjeneste, således at der i højere grad blev anvendt 0-4 års ordningen og permanent forflyttelse.

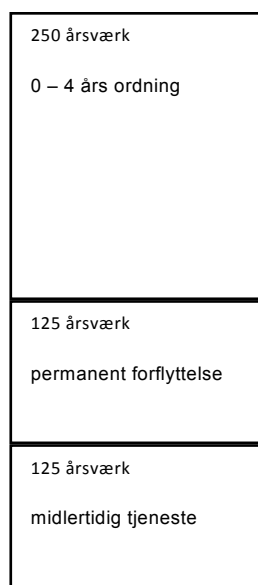
Figur 17.3

Forslag til ændring i anvendelse af midlertidig tjeneste

Nuværende Ordning



Ved konkret økonomisk vurdering



17.5.1 Provenu vedr. midlertidig tjeneste mv.

Det samlede besparelspotentiale udgør mellem 26 mio. kr. og 84 mio. kr., hvoraf hovedparten af besparelsen opnås ved at begrænse anvendelsen af midlertidig tjeneste. Det samlede besparelspotentiale er vist i tabel 17.7.

Tabel 17.7

Provenuet vedr. midlertidig tjeneste, forflyttelse, tjenesterejser mv. (mio.kr., 2013-pl)

Tiltag	Årligt provenu
Øget anvendelse af 0-4 års ordningen	11-47
Øget anvendelse af flyttegodtgørelse frem for midlertidig tjeneste	10-27
Øget anvendelse af flyttegodtgørelse frem for 0-4 års ordning	5-10
I alt	26-84

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer, at en ændring i forsvarets praksis ved skift af tjenestested, således at der i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering af compensationen, er i overensstemmelse med statens regler. Udvalget vurderer på den baggrund, at forsvaret kan foretage en praksisændring.

17.6 Samlet provenu vedr. arbejdstid og midlertidig tjeneste mv.

Tabel 17.8 viser det samlede årlige provenu ved fuld indfasning vedr. arbejdstid og midlertidig tjeneste mv.

Tabel 17.8

Samlet provenu vedr. arbejdstid og midlertidig tjeneste mv. (mio.kr., 2013-l)

Initiativ	Provenu
Arbejdstid	174
Midlertidig tjeneste mv.	26-84
I alt	200-258

Anm.: Som følge af afrunding summerer totalen og individuelle provenuer marginalt forskelligt.

Tabel 17.9 viser indfasningsprofilen for det i tabel 17.8 viste provenu. Det bemærkes, at indfasningen i tabel 17.9 vedrører det øvre skøn for provenuet.

Tabel 17.9

Indfasning af samlet provenu vedr. arbejdstid og midlertidig tjeneste mv. (mio.kr., 2013-løn niveau)

Initiativ	2013	2014	2015	2016	2017
Arbejdstid	137	161	174	174	174
Midlertidig tjeneste mv.	66	78	84	84	84
I alt	203	238	258	258	258

I 8. Særlige fastholdelsestiltag

I 8.0 Sammenfatning

Forsvaret iværksatte i 2008 Operation Bedre Hverdag med henblik på bedre fastholdelse og rekruttering i forsvaret. Derudover havde Operation Bedre Hverdag til hensigt at styrke sundhedstilstanden i forsvaret. Operation Bedre Hverdag indeholdte 66 tiltag og indebar i 2008 en samlet udgift på ca. 600 mio. kr.

Analysen viser bl.a., at personaleomsætningen i perioden 2005-2010 i forsvaret har ligget under niveauet i staten i øvrigt, at antallet af militære årsværk fra 2005 til 2010 er steget med ca. 1.000, at der på officersuddannelsen har været et højere antal ansøgere end på seks sammenlignelige professionsbacheloruddannelser, og at sygefraværet i forsvaret for den militære gruppe omtrent er på niveau med staten. Disse forhold indikerer samlet, at de særlige fastholdelsestiltag i forsvaret kan justeres og målrettes, og at udgifterne hertil kan nedbringes.

Analysen har fokuseret på fire relevante, omkostningstunge tiltag: i) Styrkelse af korpsånd og professionalisme, ii) Øget antal idrætsledere, iii) Arbejdsgiverbetalt idræt, iv) Arbejdsgiverbetalt træningstøj. Desuden analyseres ændringer vedrørende faglært tillæg, der også blev gennemført som en del af Operation Bedre Hverdag, særskilt i kapitel 15.

Det er på baggrund af analysen udvalgets vurdering, at forudsætningerne for igangsættelsen af de fem tiltag, herunder rekrutteringsudfordringer, ikke længere er til stede. Tiltagene kan således afvikles eller målrettes, og der kan hermed realiseres et provenu på 153-164 mio. kr. årligt.

I 8.1 Baggrund

Forsvaret iværksatte i 2008 Operation Bedre Hverdag, der med 66 tiltag havde til hensigt at styrke indsatsen for at fastholde forsvarets medarbejdere samt øge rekrutteringen til forsvaret.

De samlede udgifter til Operation Bedre Hverdag udgjorde i 2008 ca. 600 mio. kr; fordelt på en række tiltag gående fra personalegoder til renovering af faciliteter. Dertil kommer udgifter til øvrige medarbejderordninger uden for Operation Bedre Hverdag som fx arbejdsgiverbetalt idræt to timer om ugen.

I 8.2 Analysens resultater

Analysen viser, at:

- Personaleomsætningen i forsvaret i perioden 2005-2010 generelt har ligget under personaleomsætningen i staten. Personaleomsætningen i forsvaret toppede i 2007 for derefter at falde til 2005-niveau i 2010.

- Antallet af militært ansatte i forsvaret i perioden 2005-2010 er steget med godt 1.000. Cirka halvdelen af denne stigning vedrører perioden 2005-2008, dvs. forud for igangsættelsen af Operation Bedre Hverdag. For officersgruppen har der i samme periode været et fald på ca. 200 ansatte.
- Officersuddannelsen i hæren havde i perioden 2004-2008 et højere antal ansøgere pr. ledig uddannelsesplads end på seks sammenlignelige professionsbacheloruddannelser (politi, sygeplejersker og undervisningsområdet)
- Sundhedstilstanden i forsvaret vurderes generelt at være tilfredsstillende bedømt på bl.a. tests af, om de militære årsværk er udsendelsesparate.
- Sygefraværet i forsvaret fra 2007 og frem har ligget over sygefraværet for staten som helhed. For den militære gruppe ligger sygefraværet omtrent på niveau med staten.

Disse faktorer indikerer, at de særlige fastholdelsestiltag i forsvaret kan justeres og målrettes.

I forlængelse heraf er der foretaget en analyse af fire udvalgte, relevante og udgiftstunge fastholdelsestiltag med henblik på at vurdere, om tiltagene er hensigtsmæssige, om forudsætningerne for igangsættelsen af tiltagene stadig er til stede, og om tiltagene i forlængelse heraf kan overvejes målrettet og/eller nedskaleret.

18.2.1 Styrkelse af korpsånd og professionalisme

Forsvarskommandoen iværksatte i 2008 projektet Udvikling og fastholdelse af korpsånd og professionalisme. Projektet tildelte i 2011 chefer 500 kr. per ansat, svarende til i alt 11,3 mio. kr. Midlerne vil fx kunne anvendes til deltagelse i sportsaktiviteter (motionsløb, cykelløb mv.), kulturelle aktiviteter (film, teater, koncerter, foredrag mv.), studieture, grillarrangementer mv. Projektet blev bl.a. igangsat, fordi forsvaret i perioden 2005-2007 gennemgik en omfattende organisationsændring med bl.a. oprettelse af de funktionelle tjenester.

Analysen af projektet Udvikling og fastholdelse af korpsånd har vist følgende resultater:

Det er 4-6 år siden, at den organisationsændring, der oprindeligt var en væsentlig begrundelse for projektet, blev implementeret i forsvarets struktur. Organisationsændringen er i dag en velintegreret og forankret del af forsvarets nuværende organisation.

Der er i forsvaret uafhængigt af projektet – som i resten af staten – budgetteret med udgifter til arrangementer, der bidrager til at styrke sammenholdet blandt forsvarets personel, fx hel eller delvis dækning af startgebyrer ved deltagelse i motionsløb, kontorseminarer, besøg hos andre myndigheder mv.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer på baggrund af analysen, at der uafhængigt af projektet Udvikling og fastholdelse af korpsånd er afsat tilstrækkeligt midler i forsvarets almindelige budget til styrkelse af sammenhold mv. I vurderingen lægges vægt på, at forsvaret også uafhængigt af projektet som i resten af staten årligt afsætter midler til arrangementer, der styrker sammenholdet mellem forsvarets ansatte. Desuden er den organisationsændring, som projektet bl.a. skulle adressere, nu fuldt implementeret, således at der ikke i forsvaret er et særligt behov. På den baggrund vurderer Udvalget, at niveauet for udgifter til sammenhold mv. kan justeres til niveauet fra før iværksættelsen af projektet.

18.2.2 Øget antal idrætsledere

Forsvaret ansatte i marts 2009 20 ekstra faste idrætsledere som følge af Operation Bedre Hverdag. Der er i den forbindelse årligt afsat ca. 11 mio. kr. til Forsvarets Sundhedstjeneste. Idrætslederne har bl.a. til opgave at rådgive forsvarets medarbejdere om fx kost og træning.

I analysen er det overvejet, hvorvidt der fortsat er behov for disse 20 ekstra idrætsledere. Udover de 20 idrætsledere har Forsvarets Sundhedstjeneste (FSU) således en rådgivningsdivision bestående af 34 medarbejdere, som bl.a. rådgiver om sygdomsforebyggelse og sundhed. Før 2009 var det idrætsbefalingsmænd eller i enkelte tilfælde idrætsofficerer, der varetog idrætsledernes rolle i de funktionelle tjenester og på forsvarets garnisoner. De fleste idrætsbefalingsmænd er efterfølgende overgået til anden tjeneste, bl.a. hos Forsvarets sundhedstjeneste og til uddannelse af værnepligtige. En mulig reduktion i antallet af de 20 ekstra idrætsledere skal endvidere ses i lyset af følgende resultater fra analysen:

Forsvaret har generelt set et lavt antal ansatte (ca. 5 pct.), der af helbredsmæssige årsager ikke kan udsendes. Hertil kommer, at dette antal har været konstant i perioden og således ikke er faldet siden indførslen af ekstra idrætsledere. Forsvarets sygefravær for så vidt angår de militære årsværk er omtrent på niveau med staten. Hertil kommer, at sygefraværet siden indførslen af ekstra idrætsledere ikke er faldet.

Der er opbygget delvist parallelle kompetencer andre steder i Forsvarets Sundhedstjeneste, hvor der som nævnt er ansat 34 medarbejdere – ud over de 20 idrætsledere – der arbejder med sundhedsrådgivning og sundhedsfremme.

Udvalgets vurdering

Analysen har vist, at der, når der ses bort fra de ekstra idrætsledere, allerede er ansat 34 medarbejdere i sundhedstjenesten til sundhedsrådgivning og sundhedsfremme, og at der siden ansættelsen af ekstra idrætsledere ikke er sket et fald i sygefraværet blandt militære ansatte eller i antallet af ansatte, der af helbredsmæssige årsager ikke kan udsendes.

Udvalget vurderer på den baggrund, at der fremadrettet kun bør fastholdes ca. 5 ud af de 20 ekstra idrætsledere, der blev ansat i 2009. Fastholdelse af ca. 5 idrætsledere vil svare til én per region. Alternativt kunne der placeres en idrætsleder per garnison, hvorfra det udsendes hærbidrag til internationale operationer; således at idrætslederen disse steder fx kunne sammensætte et forebyggende program mod overbelastningsskader etc. Dette vil ligeledes betyde et behov for ca. 5 idrætsledere.

18.2.3 Arbejdsgiverbetalt idræt

Forsvaret indførte i 2007 en ordning, hvorefter alle ansatte i forsvaret gives adgang til at dyrke idræt to timer per uge i arbejdstiden, når tjenesten tillader det. Ordningen indebærer, at de ansatte, der benytter sig af ordningen, som udgangspunkt arbejder 35 timer per uge, men oppebærer en basisløn svarende til en arbejdsuge på 37 timer.

Ordningen tilbydes i dag til ca. 21.600 årsværk i forsvaret, fordelt på ca. 5.100 civile årsværk og ca. 16.500 militære årsværk.

Ordningen blev dels begrundet med, at personel, der udsendes til internationale operationer, skal være i fysisk form til dette, dels ønsket om en generel god sundhedstilstand.

Analysen af arbejdsgiverbetalt idræt viser følgende:

- Der udsendes årligt under 3.000 personer:
- En væsentlig del af den gruppe, som udsendes, er ansat på korttidskontrakter, hvilket vil sige, at deres ansættelse er direkte forbundet med en udsendelse og typisk ophører inden 30-årsalderen. Denne gruppe vurderes som udgangspunkt ikke at være hovedmålgruppen for arbejdsgiverbetalt idræt, idet denne gruppe i forvejen indgår i målrettede træningsforløb op til udsendelse til internationale operationer og/eller har en relativt ung alder.
- For de belyste grupper, er der i gennemsnit som minimum fire år mellem en udsendelse. For nogle grupper er der væsentligt længere mellem udsendelse.
- Generelt varsles udsendelser til internationale operationer i god tid, og langt hovedparten af de udsendte årsværk modtager specifik træning op til udsendelse.
- Den civile gruppe udsendes stort set ikke, selvom denne også er omfattet af arbejdsgiverbetalt idræt.

Der er i analysen identificeret tre mulige scenarier for justering af ordningen:

- 1 Civile årsværk får fremover ikke mulighed for at dyrke arbejdsgiverbetalt idræt i arbejdstiden. Ordningen fastholdes for militære årsværk.
- 2 Civile årsværk og alle militære årsværk, der arbejder i de funktionelle tjenester og i administrative stabsfunktioner hos de operative kommandoer samt administrative enheder på værnenes skoler, får fremover ikke muligheden for

at dyrke arbejdsgiverbetalt idræt i arbejdstiden. Ordningen fastholdes for militære årsværk i den operative struktur.

3 Ordningen nedlægges for alle årsværk i forsvaret.

Analysen peget på, at differentiering eller afskaffelse af arbejdsgiverbetalt idræt i arbejdstiden vil forøge den samlede arbejdstid og vil bidrage til at reducere forsvarets samlede årsværksbehov.

Tabel 18.1 viser antal civile og militære årsværk i hhv. scenarie 1-3 samt provenuet ved de enkelte scenarier:

Tabel 18.1 Scenarier for afvikling af arbejdsgiverbetalt idræt				
Scenarie	Antal Civile ÅV	Antal militære ÅV	ÅV i alt	Provenu (mio. kr., 2013-lønniveau)
1: Alle civile årsværk	5.100	-	5.100	78
2: Årsværk i funktionelle tjenester og adm. stabsfunktioner i operative enheder	5.100	3.400	8.500	131
3: Alle årsværk i forsvaret	5.100	16.500	21.600	-

Det har ikke inden for analysens rammer været muligt at afdække omfanget af anvendelse af arbejdsgiverbetalt idræt i den operative struktur, hvorfor der ikke er foretaget et provenuskøn herfor. Det er således heller ikke muligt på det foreliggende grundlag at foretage en provenuvurdering for scenariet om afskaffelse af arbejdsgiverbetalt idræt for alle ansatte i forsvaret.

Udvalgets vurdering

Udvalget vurderer på baggrund af analysen, at arbejdsgiverbetalt idræt to timer om ugen i arbejdstiden til alle ansatte i forsvaret ikke er et hensigtsmæssigt eller nødvendigt instrument i forhold til at sikre, at forsvarets personel er i fysisk form til internationale operationer. Således vurderes den eksisterende, målrettede træning op til internationale operationer at være både tilstrækkelig og mere hensigtsmæssigt i forhold til forberedelse til udsendelse.

Udvalget vurderer på den baggrund, at arbejdsgiverbetalt idræt i arbejdstiden kan afskaffes for alle civile årsværk og alle militære årsværk, der arbejder i de funktionelle tjenester og i administrative stabsfunktioner hos de operative kommandoer samt administrative enheder på værnens skoler. Desuden vurderer *udvalget* det hensigtsmæssigt at igangsætte en undersøgelse af omfanget af arbejdsgiverbetalt idræt i den operative struktur.

18.2.4 Arbejdsgiverbetalt træningstøj

Forsvaret har tradition for at udlevere gratis træningstøj til dets fastansatte militære medarbejdere. Beklædningen udleveres som personlig ejendom og kan således anvendes frit af medarbejderne. Der er senest i forbindelse med udarbejdelse af budgettet for 2010 indgået en ny leverandøraftale, som dækker perioden 2010-2013. I denne periode tilbydes alle ansatte således gratis træningstøj, herunder også det civile personel.

Forsvaret har årlige udgifter på 12,9 mio. kr. til arbejdsgiverbetalt træningstøj.

Udvalgets vurdering

Analysen har vist, at der er en forholdsvis lav personaleomsætning blandt forsvarets civilt ansatte personel, at den civile gruppe ikke tidligere har fået udleveret træningstøj, og at der ikke i staten i øvrigt udleveres arbejdsgiverbetalt træningstøj. *Udvalget* vurderer på den baggrund, at forsvaret i forbindelse med udløb af den eksisterende kontrakt om indkøb af træningstøj fra 2014 og fremadrettet ikke længere skal tilbyde dets civilt ansatte personel arbejdsgiverbetalt træningstøj.

For så vidt angår værnepligtige og militært ansat personel er disse grupper omfattet af forsvarets munderingsforpligtigelse. *Udvalget* vurderer, at det fremadrettet bør analyseres, hvorvidt den eksisterende munderingsforpligtigelse er tidssvarende eller fremadrettet skal ændres således, at munderingsforpligtigelsens omfang reduceres. I den forbindelse

bør forskellige muligheder for udlevering af træningstøj i relation til værnepligtige og militært ansat personel være genstand for analyse.

18.3 Opsummering af provenuer ved tiltag

Tabel 18.2 opsummerer de i analysen særlige fastholdelsestiltag identificerede provenuer ved fuld indfasning.

Tabel 18.2 Provenuer – Særlige fastholdelsestiltag (mio. kr., 2013-priser)	
Initiativ	Provenu
Korpsånd og professionalisme	11
Sundhedstriade	8
Arbejdsgiverbetalt idræt	131
Arbejdsgiverbetalt idrætstøj	2-13
I alt	153-164

Tabel 18.3 viser indfasningsprofilen for de i tabel 18.2 viste provenuer. Det bemærkes, at der i tabel 18.3 tages udgangspunkt i de maksimale provenuer:

Tabel 18.3 Indfasningsprofil for provenuer – Særlige fastholdelsestiltag (mio. kr., 2013-priser)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Korpsånd og professionalisme	-	11	11	11	11	11
Sundhedstriade	-	8	8	8	8	8
Arbejdsgiverbetalt idræt	-	113	113	113	113	113
Arbejdsgiverbetalt idrætstøj	-	-	13	13	13	13
I alt	-	132	145	145	164	164

