



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:11

Försvarmaktens personalförsörjning

– med fokus på officersförsörjningen

ISBN 978 91 7086 184 0

RiR 2009:11

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen
Försvarsdepartementet

Datum: 2009-06-16
Dnr: 31-2008-0146

Försvarsmaktens personalförsörjning - med fokus på officersförsörjningen

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens personalförsörjning med inriktning mot myndighetens yrkesofficerare. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Försvarsmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarsmakten. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Johan Ågren* har varit föredragande. Revisionsledare *Thomas Dawidowski*, biträdande granskningsenhetschef *Hans Folkesson* och säkerhetschef *Ragnar Mårdh* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Johan Ågren

För kännedom:
Försvarsmakten

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Bakgrund och inriktning	11
1.1 Motiv för granskning	11
1.2 Metod och avgränsning	12
2 Utgångspunkter för granskningen	15
2.1 Riksdag och regering	15
2.2 Bedömningsgrunder	17
2.3 Försvarsmaktens uppgifter och organisation	18
3 Försvarsmaktens bemanning	23
3.1 Ålders- och befälsstrukturen	23
3.2 Bemanningen på utbildningsförbanden	30
3.3 Bemanningen av Utlandsstyrkan	34
3.4 Bemanningens följder på verksamheten	35
3.5 Sammanfattande iakttagelser	44
4 En personalförsörjning under förändring	45
4.1 Flera initiativ har tagits	46
4.2 Attraktion och rekrytering	47
4.3 Utveckling och nyttja	54
4.4 Avveckling av personal	63
4.5 Sammanfattande iakttagelser	68
5 Styrning och planering av verksamheter och personalresurser	69
5.1 Försvarsmaktens planering och styrning	70
5.2 Verksamhetsstyrningen av utbildningsförbanden	72
5.3 Sammanfattande iakttagelser	83
6 Slutsatser och rekommendationer	85
6.1 Slutsatser	85
6.2 Rekommendationer	93
7 Referenser	95
8 Bilaga: PersQ	99

Sammanfattning

Utgångspunkter för granskningen

Sedan drygt ett decennium pågår en omstrukturering av Försvarsmakten, från ett invasionsförsvar till ett förvar. Myndighetens organisation har krympt och såväl personal som materiella resurser har avvecklats. Riksdagens och regeringens krav på omställning har inneburit ett förändrat personalbehov för myndigheten, både vad gäller volymer och kompetenser. Den nya inriktningen ställer generellt sett högre krav på personal som har förutsättningar och motivation för att genomföra utlandsinsatser. Därmed behöver personalförsörjningen anpassas, så att tillgången på personal svarar mot behoven.

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens personalförsörjning med inriktning mot myndighetens yrkesofficerare. Granskningen avser förhållandena under perioden 2005-2007 samt 2008. Granskningen har fokuserats på hur myndigheten använder sin personal, det vill säga resurseffektiviteten i de processer som påverkar personalutnyttjandet.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten löst prioriterade uppgifter, såsom genomförande av utlandsinsatser. Samtidigt finns obalanser i ålders- och befälsstrukturen. Vidare är inte den personal Försvarsmakten behöver för att långsiktigt säkerställa produktionen och upprätthålla myndighetens förmåga på plats. Av granskningen framgår att denna brist fått konsekvenser för effektiviteten i myndigheten och utgör en risk för myndighetens förmåga.

Riksrevisionens samlade bedömning är därmed att myndighetens personalförsörjning ännu inte har anpassats så att den svarar mot myndighetens uppgifter.

TA STÄLLNING TILL FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR FÖRSVARSMAKTENS PERSONALFÖRSÖRJNING

Försvarsmakten ansvarar för myndighetens personalförsörjning. Samtidigt styrs villkoren för personalförsörjningen av de förutsättningar som Riksdagen och regeringen ger myndigheten. Det handlar om regeringens styrning av myndigheten, exempelvis mot en ökad användbarhet och tillgänglighet, och om ekonomiska och rättsliga förutsättningar, i form av bland annat lagar och förordningar.

Granskningen har visat att samspelet mellan det som har hög prioritet på kort sikt och det som är viktigt på medellång eller lång sikt inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Myndighetens produktion av förmåga har fått stå tillbaka när andra verksamheter, exempelvis insatser, är mer prioriterade och resurserna är knappa. Av granskningen framgår bland annat att det saknas personal inom förbandsproduktionen. Därmed finns risk för urholkning av myndighetens kompetenser och förmåga. Detta svarar inte mot riksdagens krav på att myndighetens personalförsörjning ska vara resurseffektiv och anpassad till myndighetens uppgifter, menar Riksrevisionen. Detta har också medfört konsekvenser för myndighetens skapande av förmåga.

Mot bakgrund av problemen inom Försvarsmakten bedömer Riksrevisionen att effektiviteten i regeringens medel- och långfristiga styrning av myndigheten innebär risker för uppbyggnaden, vidmakthållandet och utvecklingen av förmåga.

Regeringen bör i sin styrning av Försvarsmakten säkerställa balansen i uppgifter och kompetenser på kort och lång sikt och skapa förutsättningar för myndighetens uppbyggnad, vidmakthållande och utveckling av förmåga.

Regeringen bör ta ställning till hur förutsättningarna för Försvarsmaktens personalförsörjning kan förbättras.

FÖRSVARSMAKTEN BÖR EFFEKTIVISERA PERSONALUTNYTTJANDET

Riksrevisionen konstaterar att rekryteringen har försvårats av de omfattande personalavvecklingar som följt av de senaste försvarsbesluten. Dock finns olika brister inom myndigheten, vilka medfört ytterligare kompetensförluster och svårigheter med rekryteringen.

Vidare har myndighetens insatser varit begränsade för att, genom det så kallade karriärväxlingsprogrammet, avveckla personal vars kompetens inte behövs. Sedan 2006 har endast 40 personer, yrkesofficerare och civila, lämnat myndigheten genom karriärväxling. En avveckling av personal som inte når uppsatta mål eller svarar mot behoven begränsar möjligheten till rekrytering och bevarar Försvarsmaktens strukturproblem.

Det finns flera problem som leder till ineffektiviteter i resursutnyttjandet av befintlig personal. Rådande karriärvägar för yrkesofficerare överensstäm-

mer inte på ett tydligt sätt med myndighetens behov för kärnverksamheten. Konsekvensen blir bland annat en försvårad bemanning vid förbanden, inte minst vad gäller officerare för trupputbildning. Vidare visar granskningen att Försvarsmakten fortfarande har problem med hög personalrotation.

Slutligen framgår av granskningen att fortfarande är relativt få yrkesofficerare skyldiga att tjänstgöra i Utlandsstyrkan. En bidragande orsak till detta är att Försvarsmakten inte har svarat upp mot egna utfästelser om åtgärder för att öka antalet tjänstgöringsskyldiga yrkesofficerare för utlandsinsatser.

Försvarsmakten bör se över och anpassa karriärvägarna för att nå ett tydligt samband mellan den enskildes incitament och myndighetens kärnverksamhet, i form av insatser och förbandsproduktion.

Försvarsmakten bör vidta åtgärder för att väsentligt öka andelen av myndighetens personal som är skyldig att delta i utlandsinsatser.

Försvarsmakten bör prioritera arbetet för att kunna attrahera och behålla viktig personal. Vidare behövs ett klargörande i vilken omfattning karriärväxling ska lösa behovet av personalavveckling.

FÖRBÄTTRA VERKSAMHETSSTYRNINGEN INOM FÖRSVARSMAKTEN

Försvarsmakten har ett ansträngt resursläge och det ställer höga krav på myndighetens förmåga att styra och prioritera verksamheten. Granskningen visar dock på problem med verksamhetsstyrningen, som enligt Riksrevisionen får konsekvenser för myndighetens förutsättningar att använda sin personal effektivt.

Därmed behöver styrningen inom flera områden utvecklas. Exempel är processerna bakom bemanning av förbandsproduktion och utlandsinsatser samt styrningen av förbandsproduktionen. Även förhållandet mellan personalramar och personalbehov inom myndighetens organisatoriska enheter behöver ses över.

Försvarsmakten bör följa upp tillämpningen av Försvarsmaktens styrmodell och tydliggöra ansvarsfördelningen vid styrning av uppgifter och resurser.

Försvarsmakten bör följa upp och tydliggöra myndighetens mått för personell kvalitet (PersQ).

Försvarsmakten bör vidta åtgärder för att effektivare kunna kombinera förbandsproduktion med genomförande av insatser.

Försvarsmakten bör anpassa sin organisation efter sina resurser. Det innebär bland annat en organisation i bättre balans mellan personalramar och tillgänglig personal.

1 Bakgrund och inriktning

1.1 Motiv för granskning

Försvarsmaktens uppgift, organisation och storlek har under det senaste decenniet kraftigt förändrats. Sedan försvarsbeslutet för perioden 2000-2004 har många förband lagts ned, personalvolymen har reducerats och stora mängder materiel har avvecklats.

Omvandlingen utgick från den säkerhetspolitiska bedömning som låg till grund för försvarsbeslutet. Avvecklingen fortsatte av det så kallade invasionsförsvaret. Invasionsförsvaret skulle kunna avvärja ett nationellt invasionshot och innebar att förband var utspridda över hela landet, att alla män skulle göra värnplikt och att myndighetens krigsorganisation bestod av uppemot 750 000 soldater och sjömän.

Dagens försvarsmakt utgår från en ny säkerhetspolitisk bedömning. Sverige har en väsentligt mindre försvarsmakt som ska kunna delta i insatser utomlands, inom hela konfliktskalan, inklusive så kallade fredsframtvängande insatser.¹

Försvarets omställning kräver en anpassning av de resurser som ska omvandlas till militär förmåga. Därför har det pågått och pågår fortfarande ett förändringsarbete inom områden som logistik, materiel och personal. Försvarsmakten har uppmanats av riksdagen och regeringen att använda sina resurser mer kostnadseffektivt. Även om Försvarsmaktens tilldelade anslag har reducerats kraftigt rör det sig fortfarande om mycket stora belopp.

Försvarsmaktens personalkostnader uppgick 2008 till cirka 11 miljarder kronor per år, vilket motsvarar nära en tredjedel av myndighetens totala kostnader. Sammantaget har myndighetens omvandling inneburit en stor utmaning för myndigheten att anpassa och utveckla sin personalförsörjning för att svara mot behoven i myndigheten.

Det pågår ett aktivt utvecklingsarbete av myndighetens personalförsörjningssystem och det förs en debatt i riksdag och i media om personalområdet. Det pågår även utredningar som berör området.

Mot bakgrund av detta handlar denna granskning om i vad mån personalförsörjningen har anpassats till myndighetens uppgifter.

¹ Sverige har sedan länge deltagit i internationella insatser. Det blev dock inte en huvuduppgift för Försvarsmakten förrän försvarsbeslutet 1996. Källa: Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:32.

1.2 Metod och avgränsning

Personalförsörjning är ett omfattande och detaljerat område. Försvarsmakten och Försvarsdepartementet använder personalförsörjning som samlingsbegrepp för den process som sörjer för myndighetens behov av personal uttryckt i antal, kompetens, åldersstruktur och motivation.² Personalförsörjningen är därmed den process som gör att en organisation når målsättningar om en viss volym, kompetens och effekt av sin personal.

Denna granskning utgår från indikationer på att det råder en obalans mellan identifierade behov och tillgång till personal och kompetens inom Försvarsmakten. Granskningens fokus är på myndighetens yrkesofficerare. Värnplikten är under utredning.³ Därför har soldatförsörjningen inte ingått i granskningens fokus, men har indirekt berörts i olika avseenden.

Granskningen tar upp personalförhållandena i absoluta tal, men framför allt handlar granskningen om de processer som styr myndighetens personalförsörjning och personalanvändning. Granskningen har varit fokuserad på hur myndigheten använder sin personal, det vill säga resurseffektiviteten i de processer som påverkar personalutnyttjandet.

1.2.1 Revisionsfråga och genomförande

Riksdagen och regeringen har inte ställt några preciserade krav på exakt hur Försvarsmakten ska organisera sin personalförsörjning. Däremot har riksdagen och regeringen framhåvt vikten av att myndigheten har en personalförsörjning som svarar mot myndighetens uppgifter. Mot bakgrund av detta utgår granskningen från revisionsfrågan:

- *Har Försvarsmakten anpassat personalförsörjningen så att den svarar mot myndighetens uppgifter?*

För att svara på revisionsfrågan har granskningen inriktats mot tre perspektiv:

- Har myndigheten haft tillgång till den kompetens som behövs för att lösa dess uppgifter?
- Använder Försvarsmakten sin personal på bästa möjliga sätt?
- Vilka är orsakerna till myndighetens problem med sin personalförsörjning?

² Försvarsmakten (2003) *Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003; Målbildsriktningar inför Försvarsbeslut 2004 – rapport 7*, s. 10 och 16. Försvarsmakten (2007) *Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, s. 42. Prop. 2008/09:140, s. 72.

³ Den 6 december 2007 beslutade regeringen att en parlamentarisk kommitté skulle utreda frivillig rekrytering till försvaret. (Källa: Dir. 2007:147). Ett tilläggsdirektiv gavs 2009. (Källa: Dir. 2009:4).

Granskningens består av tre huvudkapitel, som sammantaget ger underlag för att kunna dra slutsatser och besvara revisionsfrågan. I kapitel tre undersöks bemanningen inom myndigheten och i vilken mån myndigheten haft tillgång till den kompetens som behövs för att lösa sina uppgifter. I kapitel fyra granskas effektiviteten i myndighetens personalförsörjning. I kapitel fem har Försvarsmaktens verksamhetsplanering med tillhörande styrning granskats. I kapitel 6 avslutas rapporten med slutsatser och rekommendationer.

1.2.2 *Tillvägagångssätt för att svara på frågan*

Rapportens faktaavsnitt baseras primärt på intervjuer och sekundärdata från Försvarsmakten som verksamhetsstatistik och annan dokumentation av relevans. Utredningar och forskning inom området har analyserats, exempelvis tidigare granskningar av Riksrevisionsverket.

Granskningen bygger på intervjuer av personal vid Försvarsmaktens Högkvarter och Försvarsdepartementet. Vidare har strukturerade intervjuer genomförts med företrädare för 12 utbildningsförband, skolor och centra.⁴ Enheterna har valts ut för att ge exempel på verksamheten inom myndighetens flyg-, mark- och sjöstridskrafter. Vid förbandsbesöken har respektive enhets förbandschef, personalchef och chef med utbildningsansvar medverkat. Vid flera intervjuer har även andra nyckelpersoner medverkat med ansvar för personal-, ekonomi, eller utbildningsfrågor.⁵

Månadsrapporteringen från totalt 17 förband, skolor och centra har undersökts systematiskt.⁶ Den rapportering som har studerats rör de förband som har intervjuats samt Utlandsstyrkan (US), Markstridsskolan (MSS), Ledningsregementet (LedR), Amfibieregementet (Amf 1) och Högkvarteret (HKV). Vidare har myndighetens egen resultatuppföljning avseende personal- och kompetens analyserats.

Granskningen avser främst förhållandena under perioden 2005-2007. År 2008 har också hanterats i den mån underlag har funnits tillgängligt. Rapporten har faktagranskats av Försvarsmakten och Försvarsdepartementet.

⁴ I Försvarsmakten finns totalt 41 utbildningsförband, skolor och centra.

⁵ Intervjuer har genomförts med företrädare för följande förband och enheter: Norrbottens regemente (I 19), Artilleriregementet (A 9), 3:e Sjöstridsflottiljen (3.sjöstridsflj), Första ubåtsflottiljen (1.ubflj), Sjöstridsskolan (SSS), Marinbasen (MarinB), Norrbottens flygregemente (F 21), Luftstridsskolan, Livgardet (LG), Försvarsmaktens internationella centrum (Swedint), Skaraborgs regemente (P 4) och Helikopterflottiljen (Hkpfj).

⁶ Månadsrapporteringen görs genom Tellus. Undersökningen bygger på sammanfattningen från chefen samt personalchefen för respektive enhet under åren 2005-2008 i december månadsrapport. Genomgången gäller förbandschefens sammanfattning och personalchefernas redogörelser perioden 2005-2008.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Riksdag och regering

Försvarsutskottet har i flera betänkanden under perioden 2001-2008 behandlat olika aspekter av Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjning.⁷ Ofta har försvarsutskottet delat regeringens uppfattning, men har vid några tillfällen uttryckt en önskan om att regeringen återkommer i vissa frågor. Det har främst handlat om att redovisa arbetet med Försvarsmaktens personal- och kompetensförsörjning. Så har också gjorts av regeringen i budgetpropositioner och försvarsbeslutspropositioner. Ett exempel på områden som hanterats av utskottet och regeringen är reformeringen av befälsordningen.

FÖRSVARSBESLUTET FÖR PERIODEN 2001-2004 INNEBÄR STARTEN PÅ EN NY PERSONALFÖRSÖRJNING

Utvecklingen av Försvarsmaktens reformerade personalförsörjning inleddes i och med 2001 års försvarsbeslut. Grunden till reformbehovet var den nya internationella inriktning som Försvarsmakten skulle utvecklas mot. Det fanns behov av att utveckla personalförsörjningen till följd av den omorganisation och personalavveckling som försvarsbeslutet kom att innebära. Försvarsutskottet pekade också på olika ineffektiviteter i myndighetens resursutnyttjande, bland annat fanns ett behov av att förstärka och samordna arbetsgivararbetet. Utskottet ansåg även att det borde vara ett naturligt inslag i officersyrket att delta i internationella insatser.⁸

Försvarsutskottet hade vid ett flertal tillfällen begärt en redovisning från regeringen om ett sammanhållet reformerat personalförsörjningssystem. Under hösten 1999 tillsatte regeringen *Personalförsörjningsutredningen*, som bedrevs i samverkan med Försvarsberedningen. Under hösten 2001 lämnade försvarsberedningen i rapporten *Ny struktur för ökad säkerhet - nätverksförsvar och krishantering* (Ds 2001:44) sin syn på utformningen av ett nytt personalförsörjningssystem. Personalförsörjningsutredningens betänkande *Personal för ett nytt försvar* (SOU 2001:23) låg till grund för personalförsörjningsavsnittet i inriktningspropositionen *Fortsatt förnyelse av Totalförsvaret* (inför försvarsbeslutet 2001). Där konstaterade regeringen att personalförsörjningssystemet behövde reformeras.⁹

⁷ Bet. 2004/05:FöU4, bet. 2005/06:FöU5, bet. 2006/07:FöU1, bet. 2008/09:FöU1.

⁸ Bet. 2001/02:FöU7.

⁹ Prop. 2001/02:10.

Mot bakgrund av denna redovisning fastslog Förvarsutskottet i försvarsbeslutet 2004 att regeringen i sin inriktningsproposition och på grundval av Personalförsörjningsutredningens förslag och Förvarsberedningens rapport hade lämnat den redovisning som försvarsutskottet tidigare hade begärt.¹⁰

ENLIGT FÖRVARSBESLUTET FÖR PERIODEN 2005-2007 FINNS ETT BEHOV AV ATT FORTSÄTTA UTVECKLA PERSONALFÖRSÖRJNINGEN

I det efterföljande försvarsbeslutet anslöt sig riksdagen i stort till regeringens inriktningsproposition *Vårt framtida försvar*. Utvecklingen fortsatte mot ett insatsförsvar, vilket bland annat ställde bemanningen för den internationella verksamheten i fokus.

Riksdagen pekade på flera principiella frågor som behöver utvecklas och hanteras av Förvarsmakten, bland annat vikten av att omstruktureringen tog hänsyn till behovet av personal med rätt kompetens och i rimlig ålderstruktur för aktuella uppgifter. Problemet med en ogynnsam ålderstruktur behövde hanteras. Riksdagen framhävde att det var en fördel med en relativt stor andel yngre officerare i trupptjänst och färre äldre och högre officerare i stabs- och förvaltningstjänst. Dessutom ansåg riksdagen att yrkesofficerare främst borde placeras i befattningar som krävde deras unika yrkeskunnande. Alternativa karriärvägar borde skapas och militära befattningar borde i ökad utsträckning tillsättas genom ansökningsförfarande.¹¹

REGERINGEN MENAR ATT DET KRÄVS FORTSATT UTVECKLING (2008-)

I budgetpropositionen för 2008 konstaterar regeringen att Förvarsmaktens reformering av personalförsörjningssystemet har pågått i fem år. Flera åtgärder har emellertid kommit i gång sent och stora delar av det arbete som utförts har varit försök eller pilotprojekt. Effekterna av det arbete som hittills har genomfört är därför än så länge begränsade. Regeringen menar att Förvarsmakten borde ha kunnat redovisa mer konkreta resultat efter fem års arbete.¹²

Regeringen konstaterar i den senaste inriktningspropositionen för försvaret (våren 2009) att kraven på insatsorganisationens användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet bör ligga till grund för utformningen av Förvarsmaktens nya personalförsörjningssystem. Enligt regeringen handlar det bland annat om ett behov av förändringar avseende anställningsformer, för att skapa en insatsorganisation som är mer tillgänglig. Vidare skriver regeringen att de nya kraven på insatsorganisationen gör att ett personalförsörjningssystem baserat på totalförsvarspålit inte är kostnadseffektivt.¹³

¹⁰ Bet. 2004/05:FöU4.

¹¹ Bet. 2004/05: FöU4; sid. 142.

¹² Prop. 2007/08:1, sid. 26-27.

¹³ Regeringen avser återkomma till riksdagen med sin syn på frågor avseende totalförsvarspålit efter att utredningen slutförts och slutbetänkandet remissbehandlats.

Regeringen lyfter även fram vikten av en balans mellan antalet officerare, specialistofficerare, civila och soldater. Ett fortsatt överskott av officerare och underskott av specialistofficerare kommer sannolikt fortsätta att råda, varför det enligt regeringen är angeläget med ytterligare omstrukturering av officerskåren.¹⁴

2.2 Bedömningsgrunder

Försvarsmaktens personalförsörjning har återkommande behandlats i regeringens budgetpropositioner och inriktningspropositioner för Försvarsmakten. Riksdagen har ägnat frågorna stor uppmärksamhet i de två försvarsbeslut som fattats under 2000-talet.

Till följd av riksdagens och regeringens krav har Försvarsmakten, genom beslut av Överbefälhavaren, vidtagit åtgärder för att tillmötesgå de ställda kraven.

I denna granskning bygger slutsatser och rekommendationer på de krav som ställts av riksdagen och regeringen, främst genom försvarsbeslut, regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut, budgetpropositioner och andra propositioner samt genom relevant lagstiftning. Granskningen av effektiviteten i myndighetens personalförsörjning utgår från Försvarsmaktens beslut. Dessa ligger till grund för vidtagna åtgärder för att förändra personalförsörjningen. I rapporten har de beslutade åtgärderna följts upp.

Granskningen har två övergripande utgångspunkter. För det första ska Försvarsmaktens personalförsörjning svara mot myndighetens uppgifter.¹⁵ Vad gäller officerare har regeringen betonat vikten av att få tillräckligt med personal i värnpliktsutbildningen.¹⁶ Riksdagen och regeringen har vid ett flertal tillfällen gjort uttalanden om att Försvarsmaktens personalförsörjning måste reformeras för att bättre svara mot myndighetens uppgifter. Exempelvis konstateras i budgetpropositionen för 2008 att tillgången på välutbildad och motiverad personal är viktig för att regeringen ska ha säkerhetspolitisk handlingsfrihet.¹⁷

För det andra har riksdagen och regeringen ställt krav på att Försvarsmakten ska hushålla med statens resurser.¹⁸ Regeringen har betonat att utvecklingen inom Försvarsmaktens personalförsörjning måste beakta det generella kravet på att hushålla med statens resurser.¹⁹ Vidare ska enligt Försvarsmaktens verksordning myndigheten ha ett arbetsätt som fokuserar på de effekter verksamheten ska uppnå, i form av uppgifter och krav på operativ förmåga som regeringen ställer. I all verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.²⁰

¹⁴ Prop. 2008/09:140.

¹⁵ Prop. 2007/08:1, del 5, utgiftsområde 6, sid. 52-53. Bet. 2001/02: F6U7, sid. 27. Bet. 2004/05: F6U4, sid. 42. Prop. 2007/08:1.

¹⁶ Prop. 2004/05:5. I prop. 2001/02:10 påpekade regeringen att yrkesofficerare i första hand borde placeras på befattningar som krävde militär kompetens.

¹⁷ Prop. 2007/08:1, sid. 52-53.

¹⁸ 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Prop. 2007/08: 1, sid. 142. Se också myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹ Prop. 2007/08:1, sid. 52-53.

²⁰ Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2007:4) om verksamhet vid Försvarsmakten (verksamhetsordning).

2.3 Försvarsmaktens uppgifter och organisation

I föregående avsnitt konstaterades att Försvarsmaktens personalförsörjning ytterst ska svara mot behoven som följer av myndighetens uppgifter. Nedan följer en redogörelse över Försvarsmaktens uppgifter och en kortfattad beskrivning av myndighetens organisation. Redogörelsen utgår från det senaste försvarsbeslutet över perioden 2005-2007 samt 2008.

2.3.1 Styrning mot förmågor

Förmågan till väpnad strid utgör grunden för Försvarsmaktens verksamhet.²¹ Dess kärnverksamhet är att förbereda och genomföra insatser med krigsförband samt att utveckla, vidmakthålla och avveckla dessa förband.²²

Försvarsmakten ska kunna hävda Sveriges nationella integritet och hela landet ska kunna försvaras mot väpnat angrepp. Myndigheten ska kunna genomföra internationella insatser, i syfte att främja fred och skydda människor. Försvarsmakten ska också kunna stödja det svenska samhället vid större kriser.²³ Samtidigt ska Försvarsmakten upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens.²⁴

Uttryckt i militär operativ förmåga ska Försvarsmakten ha följande förmågor:²⁵

Förmåga I: Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser.

Förmåga II: Förmåga att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmåga till internationella insatser.

Förmåga III: Efter allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmågan att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet.

Dessa tre förmågor delas sedan in i operativa delförmågor, till exempel att Försvarsmakten samtidigt ska kunna leda och delta i två större insatser. Samtidigt ska Försvarsmakten kunna sätta in mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser.

21 1-2 § Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

22 9 § FFS 2007:4.

23 1-2 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

24 Prop. 2004/05:5.

25 Försvarsdepartementet (2007) *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försvarsmakten*.

2.3.2 Inriktningen mot ett insatsförsvar

I och med det senaste försvarsbeslutet, för perioden 2005-2007, fortsatte övergången från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Det innebär att försvaret omvandlades mot mindre enheter som skulle vara direkt användbara när de behövdes, både i Sverige och utomlands. Av regeringens och riksdagens uttalanden framgår att myndighetens förmåga ska vara nationell såväl som internationell.²⁶ Riksdagens försvarsutskott har tydligt påpekat att den inte ser någon särskild prioritetsordning mellan nationell och internationell försvarsförmåga.²⁷

Sammantaget ska myndighetens förmåga ha såväl ett nationellt som ett internationellt perspektiv; liksom ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. Under 2000-talet har regeringen och Försvarmakten betonat förmågan att lösa uppgifter av internationell karaktär. I budgetpropositionen för 2008 presenterade regeringen utvecklingen av stridskrafterna för åren 2008-2010. Regeringens ambition att öka effekten av och förmågan till fredsfrämjande insatser ligger fast. Regeringen betonar också vikten av försvarets flexibilitet och användbarhet. Svenska förband och förmågor ska vara mer tillgängliga och mer flexibla avseende insatser, uppgifter och partners vare sig det gäller i Sverige, i Europa eller i övriga världen.²⁸

2.3.3 Försvarmaktens organisation

Fram till årsskiftet 2008-2009 har Försvarmaktens organisation för att lösa sin kärnverksamhet utgjorts av en *ledning*, en *insatsorganisation* och en *grundorganisation*. Denna organisation har varit gällande under den period som granskats.²⁹

Myndighetsledningen finns i Högkvarteret och består ytterst av Överbefälhavaren och generaldirektören. Högkvarterets främsta uppgift är att arbeta med verksamhetsledning, men även med militärstrategiska frågor och myndighetens utveckling. Högkvarteret är Försvarmaktens huvudsakliga kontaktyta mot regeringen.

Uppbyggnaden av insatsorganisationen och de olika förbanden i beredskap, det vill säga myndighetens så kallade förbandsproduktion, sker i Försvarmaktens *grundorganisation*. Kartan i slutet av detta kapitel skildrar enheterna i grundorganisationen. Grundorganisationen består av utbildningsförband, centrum och skolor. 2008 fanns i Sverige 19 utbildningsförband, 14 skolor och 8 centrum. I grundorganisationen finns även insats-

²⁶ Prop. 2004/05:5; Bet. 2004/05:F6U4.

²⁷ Bet. 2004/05:F6U4.

²⁸ Prop. 2007/08:1.

²⁹ I januari 2009 inleddes en omorganisation inom Försvarmakten. Den tidigare organisationsuppdelningen ersätts nu av en förbandsdel, bestående av insatsförbanden, en ledningsdel och en stöddel. Dock används fortfarande begreppet grundorganisation i den senaste inriktningspropositionen för försvaret (prop. 2008/09:140).

resurser i beredskap i form av bland annat skyddsstyrkor, beredskapstroppar och hemvärnsförband. Försvarsmaktens skolor och centrum har en inriktad utbildning för officerare och värnpliktiga. Det kan till exempel handla om officersutbildning, utbildning i underrättelse- och säkerhetstjänst och stridsutbildning på individ-, kompani-, bataljons- och förbandsnivå. Skolorna bedriver också taktik- och teknikutveckling.

Inom grundorganisationen finns ett mångfacetterat behov av personal. Det handlar till exempel om stabsuppgifter, beredskap och värnpliktsutbildning. Försvarsmakten har inte bara i uppgift att lösa militära uppgifter, myndigheten är också en förvaltningsmyndighet med hithörande uppgifter och kompetensbehov. I myndigheten finns därför personal med civil kompetens som till exempel mekaniker, tolkar, administratörer, läkare och sjuksköterskor. Erfarenhet har i vissa fall legat till grund för vilka behov av officerare som finns till exempel vid värnpliktsutbildning. I andra fall finns lagar och förordningar att förhålla sig till. Personal som arbetar med förvaltning och myndighetsstöd har inga särskilda krav på tillgänglighet för insats. Viss personal bör inte vara placerad i insatsorganisationen medan annan personal kan vara placerad i förband med låg beredskap.

Insatsorganisationen består av krigsförband inom armén, marinen, flygvapnet, lednings- och underrättelseområdet, logistik och nationella skyddsstyrkor (hemvärn). Förbanden har olika beredskapstider, från 30 dagar upp till 360 dagar eller längre.³⁰ För krigsförbanden i insatsorganisationen beskrivs personal- och kompetensbehovet i så kallade TOEM (Taktisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning). Personalbehovet inom insatsorganisationen vid en given tidpunkt beror till stor del på om det pågår eller planeras genomföras insatser. Kravet på beredskap har också inverkan på personalbehovet. Den personal som bemannar förbanden i insatsorganisationen arbetar till vardags inom grundorganisationen, exempelvis som yrkesofficerare, eller i det civila samhället, till exempel reservofficerare eller värnpliktig personal. Vid deltagandet i *internationella fredsbevarande och fredsframtvingande insatser* runtom i världen behövs personal som kan rotera mellan genomförande av insats, återhämtning och utbildning. Personalen verkar i dessa förband endast under en begränsad tid. Deltagande i insatser ställer speciella krav på personalens kompetens och struktur. På grund av ålder, fel kompetens jämfört med efterfrågad, medicinska skäl, fysisk status etcetera är inte alla yrkesofficerare aktuella för internationell tjänst.³¹

De förband som ingår i insatsorganisationen har normalt inte kunnat användas för internationella insatser. Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt³² begränsar i vilken mån plikten kan användas för att beordra värnpliktiga till tjänstgöring. Flertalet yrkesofficerare i Försvarsmakten har heller inte ett krav på sig i sitt anställningsavtal att behöva göra internationell tjänstgöring.

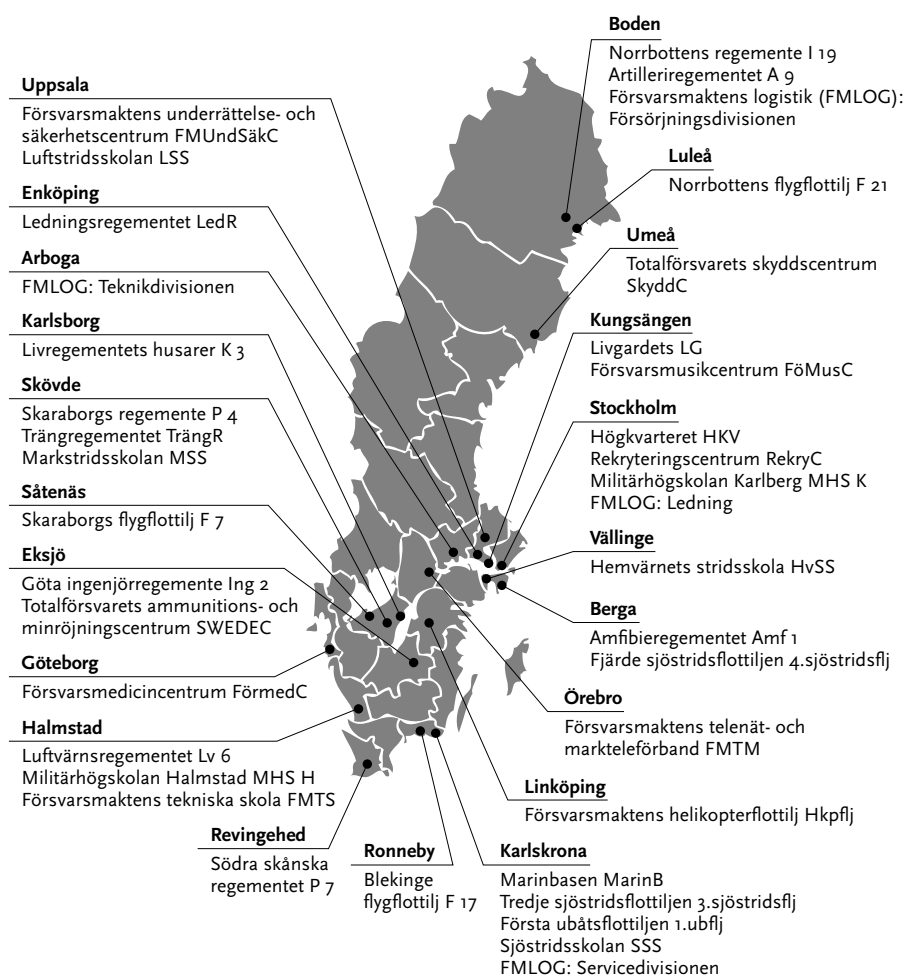
³⁰ Med övriga förband avses förband med den lägsta beredskapen. Källa: 7 § FFS 2007:4.

³¹ Försvarsmakten (2008), *Uppföljning av Personalläget i FM totalt, Utfall – kvartal 1. 2008 (jan-mars)*.

³² Regeringen ser för närvarande över pliktlagen.

Försvarsmakten har därför på frivillig väg rekryterat såväl officerare som soldater för internationell tjänstgöring. Dels organiseras och utbildas förband speciellt för den insats som ska genomföras. Dels finns ett antal så kallade registerförband³³ som är bemannade med personal som har i sitt anställningskontrakt förbundit sig att delta i utlandsinsatser.

FÖRSVARSMAKTEN I SVERIGE³⁴



³³ Registerförbanden är anmälda till olika styrkeregister som administreras av EU, FN eller Nato. Registren har olika beredskapstider, från 30 dagar upp till 360 dagar. Källa: <http://www.mil.se/sv/!-Sverige/Forband-i-beredskap/>

³⁴ http://www.mil.se/upload/Kartor/fm_sverige.jpg

3 Försvarsmaktens bemanning

I detta kapitel behandlas bemanningen inom Försvarsmakten. Syftet är att svara på frågan om Försvarsmakten har haft tillgång till den personal och kompetens som behövs för att lösa sina uppgifter. Bakomliggande orsaker till eventuella problem kring bemanningen behandlas mer utförligt i kapitel 4 och 5.

Vi har besvarat frågan genom att skildra Försvarsmaktens ålders- och befälsstruktur och myndighetens egen statistik och uppföljning av bemanningen. Vidare har förbandens månadsrapportering till Högkvarteret, myndighetens egen uppföljning av förbandsverksamheten och av Utlandsstyrkan analyserats. Intervjuer med personalchefer, anställda med utbildningsansvar med flera samt chefer för utbildningsförband, skolor och centra liksom har också genomförts.³⁵ Intervjuer har också genomförts på Försvarsmaktens Högkvarter, bland annat med representanter för myndighetens ledning (FML).

Utgångspunkten i detta kapitel är riksdagens och regeringens uttalanden om att personalförsörjningen ska svara mot myndighetens uppgifter.³⁶ Som har nämnts tidigare avses med personal yrkesofficerare, men det kan även inkludera civila som har nyckelbefattningar.

3.1 Ålders- och befälsstrukturen

I Försvarsmaktens årsredovisningar redovisas olika indikatorer som knyter an till personalsituationen inom myndigheten. Det handlar bland annat om volymer av yrkesofficerare och civilanställda sett ur olika perspektiv, till exempel ålder och kön.

Två indikatorer på personalsituationen är ålders- och befälsstrukturen bland officerare. Riksdagen har i försvarsbeslutet för perioden 2005-2007 betonat vikten av att personalen har rätt kompetens och en rimlig åldersstruktur för myndighetens uppgifter.³⁷ Här följer en redogörelse för myndighetens ålders- och befälsstruktur.

³⁵ Se kapitel 1.3.1 för mer information om urval och tidsperiod.

³⁶ Prop. 2007/08:1, del 5, utgiftsområde 6, sid. 52-53. Bet. 2001/02: FöU7, sid. 27. Bet. 2004/05: FöU4, sid. 42.

³⁷ Bet. 2004/05:FöU4, s. 142.

3.1.1 *Den felaktiga personalstrukturen har förvärrats över tid*

Åldersstrukturen bland yrkesofficerarna är av betydelse för myndighetens användning av sin personal. I ett insatsberett försvar krävs en åldersstruktur som inte domineras av äldre officerare.³⁸ Kraven på att kunna genomföra insatser innebär att det också finnas tillgång till personal som kan avlösa de som deltar i pågående insatser. Det behövs ytterligare två eller tre enheter som i ett rullande schema ska kunna lösa av en insatt förbandsenhet. Sammantaget ställer detta krav på myndighetens ålders- och befälsstruktur.

Försvarsmaktens personal är i en ålders- och befälsmässig obalans. Det har myndigheten själv pekat på. Försvarsmakten utvecklar problemen med sin ålders- och befälsstruktur i budgetunderlaget inför verksamhetsåret 2008. Där konstateras att det finns en skev fördelning mellan äldre och yngre yrkesofficerare. Det saknas cirka 1500 yrkesofficerare yngre än 35 år och det finns ett motsvarande överskott av dem som är äldre än 35 år. Förhållandet innebär en brist inom de kompetensområden som krävs, såväl vid förbanden som för internationella insatser och beredskap.³⁹ Försvarsmakten konstaterar även att myndigheten har obalanser i ålders- och kompetensinnehåll. Försvarsmakten har för många individer i stabs- och förvaltningstjänst i förhållande till förbandstjänstgöring. Myndigheten har en gradmässig struktur i obalans, med för många officerare i de högre officersgraderna och för få i de lägre.⁴⁰

Sedan flera år tillbaka har Försvarsmakten också belyst vikten av att myndigheten kommer till rätta med dessa obalanser. Riksrevisionen kan dock konstatera att Försvarsmaktens åldersstruktur inte har utvecklats i önskvärd riktning (se diagrammet nedan). Under 2000-talet har medelåldern bland yrkesofficerare stigit, vilket är i otakt med målet att förbättra åldersstrukturen inom myndigheten. 2008 var medelåldern bland yrkesofficerare drygt 42 år.⁴¹

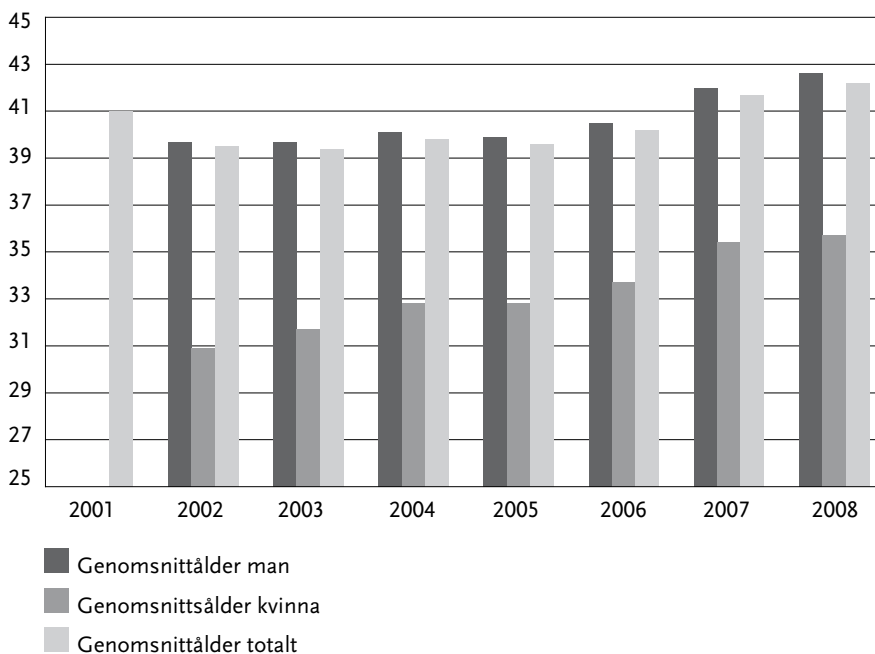
³⁸ Till exempel har riksdagen i Förvarsutskottets betänkande 2007/08:FöU uttalat att de rådande åldersstrukturproblemen bör åtgärdas. Samtidigt tar Helikopterflottiljen i ett underlag till Riksrevisionen (2009-04-01) upp att den generella målsättningen om lägre medelålder inte gäller alla yrkeskategorier. Till exempel personal i helikopterbesättningar tjänstgör i dessa befattningar fram till flygförarpension.

³⁹ Försvarsmakten (2007) *Budgetunderlag 2008*, s. 40. Se även *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006*.

⁴⁰ Försvarsmakten (2007) *Budgetunderlag 2008*.

⁴¹ Försvarsmaktens årsredovisningar för åren 2001-2008.

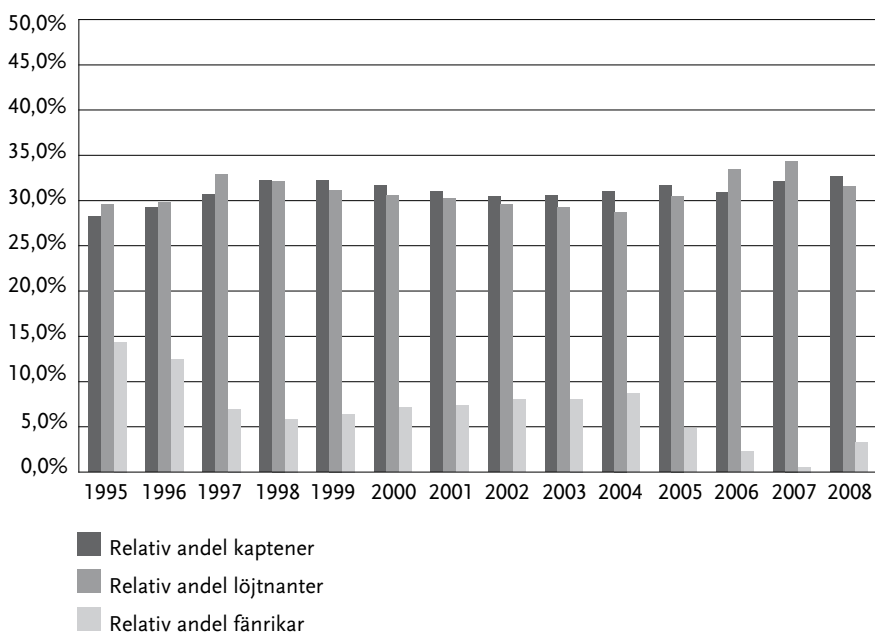
Medelålder bland yrkesofficerare



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar

Liksom åldersstrukturen ger befälsstrukturen en kvalitativ bild av personalstrukturen. Historiskt sett har omkring 60 procent av myndighetens officerare varit löjtnanter och kaptener. Sedan 2005 har denna andel varit närmare 70 procent. Däremot har andelen, och antalet, fänrikar minskat (se diagrammet nedan).

Relativ andel yrkesofficerare, lägre grader



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar

1995 utgjorde fänrikarna omkring 14 procent av officerskåren. Denna siffra sjönk under slutet av 1990-talet. Under 2000-talets andra hälft har andelen fänrikar minskat ytterligare. 2008 fanns totalt 43 fänrikar (knappt 0,6 procent av yrkesofficerarna). Samtidigt inleddes under 2008 arbetet med att införa ett nytt befälssystem, vilket innebar att 260 sergearter var anställda vid inledningen av 2009. Dessa har adderats i stapeln för andelen fänrikar år 2008.⁴² Av statistiken framgår dock att det finns en brist på lägre befäl, sett till historiska nivåer. I årsredovisningen för 2008 rapporteras att Försvarsmakten under överskådlig framtid kommer att ha strukturella problem kopplade till den anställda personalens kompetens. Den obalans som finns i personalförsörjningssystemet kommer att ta flera år att justera.⁴³

3.1.2 *Personalstatistiken visar på obalanser i bemanningen*

Av föregående avsnitt framgår att Försvarsmaktens officerare inte har en ålders- och befälsstruktur som svarar mot myndighetens behov. Det skulle kunna uttryckas som att myndigheten är i strukturell obalans. I detta avsnitt behandlas hur Försvarsmakten redovisat förhållandet mellan olika organisatoriska enheters tillgång till personal och deras behov, uttryckt i personalram.

Inom Försvarsmakten används ramstyrning mot myndighetens olika organisatoriska enheter. Det innebär att varje enhet årligen tilldelas en resursram som i personella termer uttrycks som årsarbetskrafter. Ramen är ett resultat av en dialog mellan enheterna och Högkvarteret och ska vara ställd i relation till de uppgifter som ska lösas på respektive enhet. När det gäller personal är ramen uppdelad i militärer, civila, reservofficerare och förstärkningssoldater.

Personalramen är ett sätt att bestämma personalbehovet vid en organisatorisk enhet och har använts så av Försvarsmakten när relationen mellan behov och tillgång på personal redovisats och analyserats. Av intervjuer med handläggare på Högkvarteret framgår att statistiken över både personaltillgång och personalramar är osäker. Men den anses ändå ge en rimlig bild av det faktiska bemanningsläget inom myndigheten, i form av förhållandet mellan personaltillgång och personalram.⁴⁴

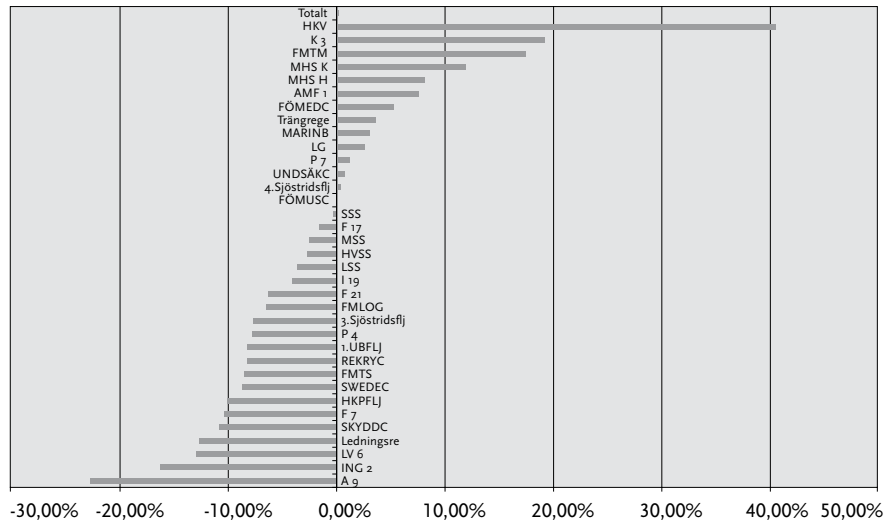
I diagrammet nedan redovisas ett försök till att visa differensen mellan den faktiska personaltillgången och den personalram som enheten är tilldelad. Ett positivt värde innebär att den organisatoriska enheten har fler anställda än vad ramen medger. Ett negativt värde indikerar underskott på personal.

⁴² Underlag från personalstaben samt Försvarsmaktens årsredovisning för 2008, bilaga 3, s. 25.

⁴³ Försvarsmakten (2009) *Försvarsmaktens årsredovisning för 2008*, bil. 3, s. 13.

⁴⁴ Försvarsmaktens högkvarter har via sin personalenhet fram till 2008 kontinuerligt följt upp tillgången till personal i förhållande till tilldelad ram. Fram till 2008 hänvisades denna analys som en BTDA-analys. Numera är denna benämning förbehållen den mer omfattande analys som också avser beakta kompetenser.

Differens mellan tillgång på yrkesofficerare och personalram (2008-03-31)



Källa: Underlag från personalstaben.

I diagrammet redovisas personalsituationen på Försvarsmaktens utbildningsförband, skolor och centra.⁴⁵ Som helhet indikeras en god matchning mellan ram och tillgång på yrkesofficerare, se översta stapeln (Totalt) i diagrammet. Men i regel är enheternas bemanning (personalstock) inte matchad med personalramen. Omkring en tredjedel av enheterna har antingen tio procent fler eller färre än den tilldelade ramen.

ANALYS AV STATISTIKEN

I en uppföljningsrapport från Personalstaben på Högkvarteret analyseras personalläget för första kvartalet 2008 med hjälp av ovan redovisade statistik. Av rapporten kan konstateras att omkring en tredjedel av enheterna har antingen tio procent fler eller färre än den tilldelade ramen. Det finns flera enheter som lider brist på personal. Sju av förbanden saknar mer än tio procent av de yrkesofficerare som skulle ha funnits enligt personalram och bedöms därför ha en brist på personal. Det ska vara brist på bland annat helikoptertekniker, ubåtspersonal och olika specialistkompetenser.

⁴⁵ Högkvarter (HKV), Livregementets husarer (K 3), Försvarsmaktens telenät- och markteleförband (FMTM), Militärhögskolan Karlberg (MHS K), Militärhögskolan Halmstad (MHS H), Amfibieregementet (AMF 1), Försvarsmedicincentrum (FÖMEDC), Trängregementet (TrängR), Marinbasen (MARINB), Livgardet (LG), Södra skånska regementet (P 7), Försvarsmaktens under rättelse- och säkerhetscentrum (UNDSÄKC), 4. Sjöstridsflottiljen, Försvarsmusikcentrum (FÖMUSC), Sjöstridsskolan (SSS), Blekinge flygflottilj (F 17), Markstridsskolan (MSS), Hemvärnets stridsskola (HVSS), Luftstridsskolan (LSS), Norrbottens regemente (I 19), Norrbottens flygflottilj (F 21), Försvarsmaktens logistik (FMLOG), 3. Sjöstridsflottiljen, Skaraborgs regemente (P4), 1. Ubåtsflottiljen, Rekryteringscentrum (REKRYC), Försvarsmaktens tekniska skola (FMTS), Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC), Helikopterflottiljen (HKPFLJ), Skaraborgs flygflottilj (F 7), Totalförsvarets skyddscentrum (SKYDDC), Ledningsregementet, Luftvärnsregementet (LV 6), Göta ingenjörregemente (ING 2) och Artilleriregementet (A 9).

Det är enligt rapporten ett hårt tryck på vissa av arméns förband vad gäller yrkesofficerare till internationella insatser. Samtidigt finns också enheter som har en större tillgång på personal än vad ramen medger.⁴⁶

En närmare granskning av personalstatistiken mellan åren 2006-2008 visar att personalsituationen också varierar inom enheterna mellan åren. Det kan bero på flera faktorer. Dels förändras personalramen över åren, samtidigt som personalstocken i stort kan vara oförändrad. Men tillgången på personal varierar också över tid, till följd av att personal är sjuk, slutar, byter befattning, gör bemanningsuppdrag eller utlandsuppdrag etcetera. Det är dock vanligt att förbanden har ett underskott på personal under hela tidsperioden.

Med utgångspunkt i personalramarna har myndighetens behov av yrkesofficerare totalt sett under åren 2005-2007 varit relativt stabilt kring 9800 individer. Dock har tillgången på yrkesofficerare samtidigt sjunkit med omkring 900 individer. Detta innebär att omkring en tiondel av de yrkesofficerare som enligt personalramarna behövdes för att lösa myndighetens uppgifter saknades i början av 2008.

PROBLEM MED STATISTIKEN

Som nämndes tidigare i detta avsnitt är den statistik som använts för personalstabens månadsvisa och kvartalsvisa uppföljning behäftad med olika brister. Generellt sett har det varit svårt att följa personalläget när förbanden löpande får nya uppgifter som kan leda till organisationsförändringar och att bemanningsläget förändras. Det förekommer bland annat att förbanden har varit dåliga på att uppdatera uppgifterna som lämnas till Högkvarteret.⁴⁷ Särskilt statistiken för Högkvarteret (stapeln HKV i diagrammet) är missvisande och behöver förklaras. Generellt sett redovisas inte hemliga befattningar bland personalramarna. Däremot redovisas all personal som är placerad på en enhet. På så vis överdrivs övertaligheten, vilket får en särskilt stor effekt på Högkvarteret som har ett antal hemliga tjänster. På Högkvarteret ingår också cirka 100 anställda som saknar ram.⁴⁸ Sammantaget får detta effekten att övertaligheten på Högkvarteret överdrivs.

Metoden att analysera personalram och tillgången av personal övergavs under 2008, med anledning av att metoden bedömdes vara alltför trubbig och missvisande.

⁴⁶ Försvarsmakten (2008), *Uppföljning av Personalläget i FM totalt, Utfall – kvartal 1. 2008 (jan-mars)*.

⁴⁷ Intervju med företrädare för personalstaben.

⁴⁸ Det finns en större mängd personal som är placerade på myndighetens enheter, som inte arbetar med kärnuppgifter eller som redovisningstekniskt behövs placeras någonstans. Vid Högkvarteret har det bland annat handlat om anställda som arbetar med PRIO, utlandstjänstgörande (till exempel attachéer och stabsofficerare tjänstgörande i Bryssel) samt H-personal.

3.1.3 *Rapporterade vakanser varierar mellan förbanden*

Även om statistiken brister så talar myndighetens uppföljning för att det både finns förband som har överskott respektive underskott på personal. När det gäller underskott på personal rapporterar myndighetens enheter månadsvis in uppgifter om vakanssituationen till Högkvarteret genom Tellus, ett stödsystem för verksamhetsledning. I genomsnitt har myndigheten mellan åren 2006-2008 haft vakanser på 5-8 procent. Det är dock vanligt med en mer omfattande vakanssituation på enhetsnivå. Vid årsskiftet 2006-2007 hade drygt 27 procent av Försvarsmaktens enheter en vakanssituation med tio procent eller fler vakanta befattningar. Ett år senare förefaller problemet ha ökat då nära 40 procent av de enheter som rapporterat in till Högkvarteret hade en motsvarande vakanssituation.

VAKANSBEGREPPET ANVÄNDS PÅ OLIKA SÄTT

En ytterligare orsak till att det finns brister i statistiken är att begreppet vakans används på olika sätt inom myndigheten. Detta framgår av intervjuer och av genomgång av månadsrapporter. Många förband hänvisar till vakanser som kan uppstå till följd av utlåning mellan förband, föräldraledighet, sjukdom med mera. Sådana personalbrister är emellertid inte en vakans enligt den definition som fastslogs 2006-12-12:⁴⁹

Vakanser är en befattning i den förhandlade och fastställda organisationen som inte är besatt och där det inte i överskådlig tid finns en lösning på bemanning. Följande skall ej redovisas som vakanser;

- *Elever på nivåhöjande utbildning*
- *Elever på icke nivåhöjande utbildning*
- *Tjänstlediga (ledig mindre än 12 månader)*
- *Internationell tjänst (Tjänstgöring mindre än 12 månader)*
- *Projekt (Tjänstgöring mindre än 12 månader)*

De problem som råder kring myndighetens användning av vakansbegreppet kan belysas med en jämförelse mellan de två mått som används vid personaluppföljningen: inrapporterade vakanser och relationen mellan personalram och faktiskt placerade. En korrelationsanalys av Riksrevisionen visar att den positiva samvariationen mellan de två vakansmåten är mycket låg.⁵⁰ Det svaga sambandet mellan å ena sidan relationen ram och tillgångsstatistik och å andra sidan det vakansläge som förbanden rapporterar in till Högkvarteret indikerar att myndigheten inte använder vakansbegreppet enhetligt.

⁴⁹ Försvarsmakten (2006) *Personalläget - Personal över ram och vakanser*.

⁵⁰ Eftersom måtten avser att beskriva samma sak ska måtten optimalt korrespondera 1:1.

Riksrevisionen kan också konstatera att ovanstående definition får effekten att statistiken över vakanser inte speglar bemanningsläget som uppstår på förbanden när personal utför utlandsuppdrag, är föräldraledig, tjänstledig, utlånad inom myndigheten eller sjuk med mera.

3.2 Bemanningen på utbildningsförbanden

Föregående avsnitt behandlade Försvarsmaktens ålders- och befälsstruktur samt myndighetens egen uppföljning av personal- och kompetensläget i myndigheten. Det förefaller förekomma strukturella problem och personella obalanser. Men statistiken är också känslig för kvalitetsbrister i underlagen.

I detta avsnitt redovisas en fördjupad granskning av bemanningen på myndighetens utbildningsförband, skolor och centra samt Utlandsstyrkan. Detta för att undersöka om bemanningen varit i balans med myndighetens behov för att lösa sina uppgifter.

Undersökningen bygger på förbandens månadsrapportering till Högkvarteret, produktionsledningens uppföljning av förbandsverksamheten samt intervjuer med förbandschef, personalchef samt utbildningsansvarig personal på 12 förband, skolor och centra.⁵¹

3.2.1 Förbandsintervjuer och månadsrapportering visar en brist på personal

Vid intervjuer uppger samtliga förband att det i varierande omfattning har saknats personal. Det rör sig om faktiska vakanser, enligt Högkvarterets definition (se också avsnitt 3.4.5). Men det har också handlat om att den personal förbandet skulle ha haft inte funnits tillhanda till följd av att personalen varit tjänstledig, barnledig, i utlandstjänst, utfört ett bemanningsuppdrag med mera. Frånvaro av dessa skäl räknas inte in i den gällande definitionen av vakans, men förbanden hänvisar ofta till denna sorts frånvaro som vakanser.

I volymer handlar det till exempelvis på Livgardet om att det saknats 25-30 procent av officersstyrkan. Luftstridsskolan uppger att i medeltal har förbandet haft 45-50 vakanser, som mest uppemot 70 vakanser under den gångna försvarsbeslutsperioden. Skulle barnledigheter och tjänstledigheter räknas in handlar det om uppemot 90 vakanser på Luftstridsskolan, av skolans totalt 400 befattningar, under försvarsbeslutsperioden.

Vid intervjuerna har även framkommit att förbanden har haft personal, men av fel kompetens. Flera förband tar upp att de inte har haft tillräckligt många trupputbildande officerare. Vanligt är även att förbanden saknat specialistkompetenser, såsom tekniska officerare. Exempelvis anser anställda

⁵¹ Se kapitel 1.3.1 för mer information om urval och tidsperiod.

vid Livgardet att bristen på personal för trupputbildning har varit allvarlig. Förbandet saknar bland annat erfarna officerare. Vid A 9 uppges att många av förbandets officerare saknar rätt erfarenhet och kompetens. P 4 redovisar problem med vakanser vad avser teknisk personal och personal för trupputbildning.

Månadsrapporteringen som förbanden gör till Högkvarteret bekräftar de genomförda intervjuerna. I princip samtliga undersökta förband rapporterar under perioden om en personalsituation som karaktäriseras av ett vakansläge, brist på personal och tidvis hög arbetsbelastning. Omkring hälften av förbanden menar att de har en brist på kompetenser, individer med speciella nyckelkompetenser och vissa officerskategorier.

3.2.2 *Ibland låg, ibland hög arbetsbelastning på förbanden*

Förutom en brist på personal och kompetens framgår av intervjuer att arbetsbelastningen har varierat mellan förbanden och över tid. Det hänvisas till perioder av mycket hög eller för låg arbetsbelastning, vilket påverkar behoven av personal.

Det finns förband som anger olika problem med att ha haft för lite att göra. Exempelvis tar anställda vid P 4 upp att förbandet haft en ojämn arbetsbelastning under den gångna försvarsbeslutsperioden. Periodvis har förbandet haft för lite att göra, till följd av besparingar. Det innebär att förbandet har fått ställa in planerad verksamhet, såsom övnings- och utbildningsmoment. Även F 21 tar upp att de delvis haft en överkapacitet i relation till uppgifterna. Till följd av att delar av personalstyrkan delvis varit undersysselsatt har förbandet därför lånat ut personal till andra förband och skolor. Men förbandet har ändå delvis haft en låg arbetsbelastning.

Samma sorts problem tas upp i intervjuer med personal från Helikopterflottiljen. Uteblivna leveranser av helikoptrar har inneburit att delar av personalen haft för lite att göra och varit understimulerad. Men samtidigt ser anställda vid Helikopterflottiljen allvarligt på att förbandet haft brist på nyckelkompetenser, då det inneburit en sårbarhet och att vissa delar av personalstyrkan har haft för mycket att göra.

Dock visar granskningen att det ofta har förekommit perioder med en problematiskt hög arbetsbelastning. Flera förband har i månadsrapporteringen kontinuerligt redovisat en hög, till och med mycket hög arbetsbelastning på personalen. Sammantaget tar under perioden 2005-2007 allt fler förband i månadsrapporteringen till Högkvarteret upp en obalans mellan uppdrag/uppgifter och personella resurser. Under 2007 och 2008 beskrev ungefär hälften av de undersökta förbanden olika obalanser mellan uppgifter och resurser som inneburit en negativ påverkan på genomförd verksamhet.

Flera förband menar också att själva personalramen inte varit anpassad till uppgifterna.

Flera förbandsintervjuer bekräftar bilden av obalanser. Särskilt hänvisas till perioder av hög arbetsbelastning på grund av underbemanning. Exempelvis personal vid Livgardet påpekar att trupputbildande officerare har haft en för hög arbetsbelastning.

En orsak till den höga arbetsbelastningen är att antalet tjänstledigheter, till exempel för studier, har varit besvärande enligt förbandsrapporteringen. Under 2008 handlade det om cirka 8,3 procent av officerskåren, vilket är en ökning från föregående år.⁵² Försvarmakten förklarar ökningen med att allt fler prövar på annat arbete eller studerar. Många av dessa tjänstledigheter resulterar i att individen slutar i Försvarmakten.⁵³

Vidare är Tjänstledigheterna ojämnt fördelade på myndighetens enheter. Till exempel i mars 2008 hade 3:e och 4:e. Sjöstridsflottiljerna, Högkvarteret och Luftstridsskolan mer än 12 procents tjänstledigheter.⁵⁴ Under 2007 var relativt många officerare vid Livgardet tjänstlediga under kortare eller längre perioder, vilket bidrog till förbandets ansträngda personalsituation.⁵⁵

3.2.3 Verksamhetssäkerheten riskeras vid hög arbetsbelastning

Försvarmaktens säkerhetsinspektion granskade i slutet av 2007 personalläget på två utbildningsförband. En slutsats var att myndigheten var i obalans mellan uppgifter och personella resurser. Resultaten bedöms vara generella för Försvarmakten. I granskningsrapporten framhålls att en underbemannad organisation som under lång tid jobbar med vakanser utarmas och får en minskad produktivitet. I förlängningen kommer misstag att begås som äventyrar säkerheten såväl för egen personal som för tredje part.

Säkerhetsinspektionen ville att produktionsledningen skulle redovisa en handlingsplan för att ta reda på situationen vid övriga enheter inom myndigheten samt redovisa vilka åtgärder som ska vidtas för att hantera riskerna.⁵⁶

Till följd av de iakttagna bristerna har alla förband och motsvarande enheter enligt verksamhetsuppdraget för 2009 i uppdrag att varje år till Högkvarteret redovisa uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt 11 § Arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete.⁵⁷ Visserligen är uppföljning sedan länge ett formellt krav för alla arbetsgivare, men det har inte tidigare lämnats som ett särskilt uppdrag till förbanden med en redovisningsskyldighet till Högkvarteret.⁵⁸

52 Mellan 8-10 procent av yrkesofficerarna är i genomsnitt tjänstlediga till följd av annat arbete inom eller utanför Försvarmakten, studier, vård av barn samt av övriga skäl. Källa: Försvarmaktens årsredovisningar för åren 2004-2008.

53 Försvarmaktens årsredovisning för år 2008, bilaga 3, s. 26.

54 Försvarmakten (2008) *Uppföljning av Personalläget i FM totalt, Utfall – kvartal 1. 2008 (jan-mars)*.

55 Månadsrapportering.

56 Försvarmakten (2008), *Balans mellan resurser och uppgifter*.

57 Enligt 11 § ska arbetsgivaren varje år göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Om det inte fungerat bra skall det förbättras. Uppföljningen skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten.

58 Försvarmakten (2008) *VU för 2009*, 4.10 pos. 5, s. 23.

Förbandsintervjuer bekräftar delvis säkerhetsinspektionens farhågor. Flera förband menar att personalsituationen gör att säkerheten kan påverkas negativt. Exempelvis A 9 uppger att förbandets verksamhetssäkerhet inte längre är densamma. Personalen räcker inte till och har inte samma erfarenhet som förr. Bristen på instruktörer har gjort att uppföljningen har ökat och att det görs mer riskanalyser. Anställda vid P 4 påpekar att det finns risker med att inte ha officerare av rätt kompetens och vid Marinbasen menar man att situationen inte är hållbar. Fortsätter personalsituationen som den är nu befaras olyckor ske.

Företrädare för Försvarmaktens ledning pekar på att det har blivit allt mer resurskrävande att genomföra utbildningar och övningar, bland annat till följd av ökade säkerhetskrav. Det har medfört ett ökat behov på personal, vilket inte till del har tillgodosetts.⁵⁹

3.2.4 *Låga sjuktal men viss övertid och rapporterad stress*

Även om många förband i intervjuer och i sin månadsredovisning tar upp att arbetssituationen varit ansträngd, är det förhållandevis få förband som rapporterar om stress och ohälsa. Det innebär dock inte att sådan rapportering saknas. Exempelvis i 2007 års förbandsrapportering skriver I 19 och P 4 om stress hos befäl och en ökande tendens av stressrelaterade symptom hos personalen.

Samtidigt har Försvarmakten låga sjuktal. Dessutom är trenden sjunkande. 2001 var den totala sjukfrånvaron för yrkesofficerare 2,1 procent. 2008 var sjukfrånvaron endast 1 procent.⁶⁰ Jämförelsevis kan nämnas att Polisen hade 2007 i genomsnitt en sjukfrånvaro på 4,2 procent.⁶¹

Vad gäller övertid visar den myndighetsövergripande statistiken att varje officer under perioden 2003-2007 årligen i genomsnitt tog ut mellan 2,5-4,1 dagars övertid. Under perioden har det samtidigt varit vanligt med periodvisa övertidsstopp. När övertidsstoppet hävdades 2006 ökade uttaget, för att sedan sjunka 2007 när stoppet åter infördes.⁶²

Förbanden har i regel begränsningar kring antalet flextimmor som är tillåtna på individnivå. Men på flera förband, till exempel I 19, A 9 och P 4, talas det om att personalen ofta drar på sig en stor mängd uttagen ledig tid. Det påverkar möjligheterna för personalen att kompetensutvecklas efter genomförd förbandsutbildning.

⁵⁹ Intervjuer med representanter för Försvarmaktens ledningsgrupp, 2009-05-12.

⁶⁰ Försvarmaktens årsredovisningar för åren 2003-2008.

⁶¹ Polisens årsredovisning 2008, s. 100.

⁶² Övertidsstopp förelåg helt eller delvis under 2003, 2004, 2005 och 2007. Källa: Försvarmaktens årsredovisningar för åren 2003-2007.

3.3 Bemanningen av Utlandsstyrkan

Att kunna genomföra utlandsinsatser är en central uppgift för Försvarsmakten. Det tar sig bland annat i uttryck i verksamhetsuppdraget som på årsbasis styr förbandens uppdrag/uppgifter och resurser. Där framgår att insatser har högre prioritet än förbandsproduktionen när det gäller fördelningen av myndighetens resurser. Utöver utlandsinsatser genomförs insatser vid den ordinarie verksamheten på utbildningsförbanden. Särskilt flyg- och sjöförbanden utför insatser som en del av sin verksamhet.

Som nämnts tidigare i granskningen har förbanden i insatsorganisationen inte kunnat användas för internationella insatser, eftersom Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt⁶³ begränsar i vilken mån plikten kan användas för att beordra värnpliktiga till tjänstgöring. Dessutom är det förhållandevis få yrkesofficerare i Försvarsmakten som har som krav i sina anställningsavtal att stå till förfogande för internationell tjänstgöring.

De internationella insatserna har i stället genomförts inom ramen för den författningsreglerade Utlandsstyrkan. Försvarsmakten har i huvudsak på frivillig väg rekryterat officerare och soldater för internationell tjänstgöring. Sedan har myndigheten organiserat och utbildat förbanden speciellt för de insatser som ska genomföras.

3.3.1 *Bemanningen har i huvudsak lösts men med vissa bekymmer*

Även om bemanningen av Utlandsstyrkan i huvudsak har fungerat så har också den haft problem under åren 2005-2008. Månadsrapportering och intervjuer visar att Försvarsmakten har haft svårt att fullt ut bemanna insatserna med personal av rätt sorts kompetens. Bemanningen sker till stor del med personal som har sina ordinarie befattningar inom myndighetens förbandsverksamhet, det vill säga produktionsverksamhet.

Månadsrapporteringen visar att Försvarsmakten i antal har kunnat bemanna utlandsinsatserna, men det har funnits problem med att bemanna vissa befattningar med rätt kompetens. Det har bland annat handlat om militär personal inom områden som underrättelser, säkerhetstjänst, förare till pansarterrängbil, logistik, ammunitionsröjning samt sjukvård.⁶⁴ Ett påfallande problem är att Försvarsmakten under hela perioden har haft svårt att rekrytera högre stabsofficerare till Utlandsstyrkan.⁶⁵ Ofta arbetar högre officerare med stabsverksamhet. Som framgår av föregående avsnitt finns relativt många högre officerare i myndigheten. Men, förklarar personal vid Insatsorganisationens bemanningsavdelning, orsaken till svårigheterna med att bemanna dessa tjänster är att det varit för få som har sökt dem.⁶⁶

⁶³ Regeringen ser för närvarande över pliktlagen.

⁶⁴ Detta bekräftas vid intervju med företrädare för insatsledningen 2009-02-09.

⁶⁵ Det handlar specifikt om stabsofficerare nivå 3.

⁶⁶ Problematiken är en följd av utformningen av yrkesofficerarnas arbetsskyldighet för tjänstgöring utomlands.

Se prop. 2002/03:26 s. 14.

Enligt företrädare för Försvarmaktens ledning har myndigheten haft svårt att rekrytera medicinalpersonal, officerare knutna till underrättelseverksamhet och staber samt attachéer. Det har också funnits problem med personal för logistikverksamhet.⁶⁷

Vidare framgår av rapporteringen för Utlandsstyrkan under 2007 ett tilltagande problem med kompetensbrister hos personalen. Dessutom lämnas i rapporteringen en kritik till hur rekryteringen hanteras. Görs inte satsningar i närtid för att förbättra rekryteringsmetoderna kommer det på sikt bli ett strategiskt problem, konstateras det i rapporteringen. Vissa funktioner är redan i dagsläget kritiska. Det gäller bland annat personal inom områdena underrättelsetjänst, logistik, sjukvård, och ammunitionsröjning. Denna brist på personal bedöms enligt rapporteringen gälla oberoende av om Försvarmakten ändrar metod för att producera insatsförband.⁶⁸

Sammantaget har Försvarmakten i antal i huvudsak kunnat bemanna sina utlandsinsatser. Men samtidigt har Försvarmakten haft problem med rekryteringen av vissa kompetenser.

3.4 Bemanningens följder på verksamheten

Som har konstaterats tidigare i detta kapitel har det på förbanden delvis varit en obalans mellan uppgifter och personalresurser. Intervjuer och rapportering visar att dessa obalanser på olika sätt tycks ha påverkat myndigheten. Faktorer som stress, trivsel och verksamhetens säkerhet har tagits upp av olika företrädare för Försvarmakten.

Frågan är emellertid om en begränsad resurstillgång även påverkat myndighetens förmåga att lösa sina uppgifter. I detta avsnitt behandlas därför vilken inverkan bemanningen har haft på förbandens verksamhet.

Inledningsvis redogörs för hur myndigheten i sin egen resultatuppföljning ser på frågan. Därefter skildras vad som har tagits upp i samband med intervjuer och månadsrapportering.

3.4.1 Försvarmakten har rapporterat om en tämligen hög måluppfyllelse

Under perioden 2005-2007 redovisar Försvarmakten i sina årsredovisningar att förbandsverksamheten i allt väsentligt nått uppsatta mål.⁶⁹ Av förbandens månadsrapportering framgår också att förbanden "i huvudsak" löst sina uppdrag. Endast i några fall har förbanden redovisat att målsättningar inte har kunnat nås. Även granskningens intervjuer med företrädare för förban-

⁶⁷ Intervjuer med representanter vid Försvarmaktens ledning, 2009-05-12.

⁶⁸ Månadsrapportering för US december 2007.

⁶⁹ För att styra ambitioner och omfattning av förbandsproduktionen används ett så kallat PersQ-mått, se bilaga.

den ger intryck av att myndigheten har löst sina uppdrag, trots ett ansträngt personalläge.

En genomgång av den interna resultatredovisningen på förbandsnivå, som är mer detaljerad än genomgången i årsredovisningen, bekräftar ovanstående bedömningar. Under perioden 2005-2007 framgår att målsättningarna för krigsförbanden handlat om PersQ-nivåer på mellan 3 och 5. För 2008 har PersQ varit 2. PersQ är ett kvalitetsmått för personell kvalitet. Måttet har en värderingsskala på fem steg, där steg fem innebär att "Personalen är fullt användbar och har full kompetens och tillräcklig erfarenhet". Steg tre innebär att "Personalen har behov av kompletterande utbildning för att kunna lösa sina huvuduppgifter på ett tillfredsställande sätt". För mer information om PersQ, se bilaga.

Målsättningarna för krigsförbanden har under 2005-2007 ofta legat omkring PersQ 3 och PersQ 4. Ofta har målen uppnåtts, men det finns flera exempel där så inte varit fallet. Exempelvis förekom under 2007 underskridanden av ställda utbildningsmål inom armén, marinen och flyget.

Av den interna redovisningen framgår också detaljer kring olika målsättningar. Exempelvis styrdes förbandsproduktionen under 2005 och 2006 i regel mot lägre målsättningar på bataljonsnivå än på kompaninivå. Det betyder att ambitionerna var högre vid utbildningen av mindre enheter än ambitionerna för utbildningsnivån på en högre organisatorisk nivå. Det kan tolkas som sänkta ambitioner för förbandsproduktionen.

När det gäller *Utlandsstyrkan* gör Försvarmakten i sina årsredovisningar för samma period bedömningen att myndigheten i huvudsak kunnat svara upp mot målsättningarna för pågående utlandsinsatser. Samma bedömning görs i månadsrapporteringen för *Utlandsstyrkan*. Trots att det har varit svårt att bemanna vissa befattningar bedöms att organisation, utrustning och bemanning för utlandsstyrkan i huvudsak svarat mot de krav och uppgifter som varit aktuella för respektive insatsområde.

3.4.2 *Måluppfyllelsen kan dock tolkas på olika sätt*

Sammantaget förefaller Försvarmakten under den gångna försvarsbeslutsperioden i huvudsak haft tillgång till den personal som myndigheten behövt för att kunna lösa sina uppgifter, både avseende produktionen av förband och genomförandet av insatser inom ramen för *Utlandsstyrkan*. Detta trots den problematiska bemanningen vid förbanden som granskningen visat på. Det finns dock flera faktorer som bör beaktas innan en sådan bedömning kan göras.

MÅLEN SKA GÅ ATT NÅ

Fastställandet av de mål som ska nås är ett resultat av en planeringsprocess. I processen ingår att ta hänsyn till vad myndigheten räknar med ska gå att klara av.⁷⁰ Den så kallade förbandsdialogen mellan Högkvarteret och förbanden har som ambition att de mål som sätts ska kunna nås, givet de resurser som står till buds och den prioritering som fastställts avseende hur resurserna ska styras. Detta bekräftas av intervjuer med företrädare för förbanden, styrande funktioner inom Högkvarteret och myndighetens ledning. Det gör att om resurser, såsom officerare, utgör en begränsande faktor så har det inverkan redan innan målen sätts. Därmed går det inte att bara genom att följa upp om myndigheten nått sina mål få en tydlig bild av om avsaknaden av rätt sorts personal varit en begränsande faktor för Försvarsmaktens verksamhet.

Mot bakgrund av detta konstaterande har vi gjort intervjuer med företrädare för förband och Försvarsmaktens ledning samt granskat förbanden månadsrapportering och produktionsledningens resultatuppföljning. På så vis har en mer nyanserad bild vuxit fram.

FÖRBANDENS UPPDRAG OCH UPPGIFTER ÄNDRAS EFTERHAND

Av intervjuer med förbanden framgår att i dialog mellan Högkvarteret och förbanden ändras och justeras såväl tilldelade resurser som uppgifter till förbanden. Flera förband tar i intervjuer upp att uppdragen också kan ändras under löpande verksamhetsår. Nya uppgifter kan tilldelas förbanden och uppgifter och uppdrag kan dras in. Ofta uttrycker förbanden det som ändrade ambitioner, vilket kan handla om sänkta ambitioner för förbandsproduktionen.

Orsakerna bakom behovet av omplanering är flera. Det kan komma av oförutsedda händelser, till exempel då beslut fattats om en ny utlandsinsats. Men ambitioner kan också behöva justeras för att nå en ekonomisk målbild eller för att anpassa uppdrag och uppgifter efter förbandens förutsättningar, till exempel mot bakgrund av brist på personal. Representanter för Försvarsmaktens ledning exemplifierar även med att åtgärder har vidtagits mot bakgrund av att regeringen har fattat beslut om utgiftsbegränsningar.⁷¹ En chef vid myndighetens produktionsledning påpekar dock att själva målen för vad förbanden ska uppnå inte ändras.⁷² Detta bekräftas av genomförda intervjuer med förbanden och av månadsrapportering. Förbanden löser i huvudsak tilldelade uppdrag och uppgifter, samtidigt som delmål och ambitionsnivåer kan ändras.

⁷⁰ I direktiv för uppdragsförslag för 2009 tydliggörs att det uppdragsförslag som förbanden lämnar inför verksamhetsplanen för nästkommande år ska vara i balans med tilldelad ram (personal och ekonomiska medel).

⁷¹ Intervjuer med representanter vid Försvarsmaktens ledning, 2009-05-12.

⁷² Underlag från produktionsledningen, 2009-04-02.

Sammantaget innebär detta att kraven på vad förbanden ska klara av delvis tycks vara rörliga, även om huvudriktningen (målen) kvarstår. Målen uttryckta i till exempel PersQ kanske inte ändras, men aktiviteterna för att nå målen, i form av uppdrag och uppgifter, kan justeras.

INRIKTNINGEN STYRS AV PRIORITERINGAR OCH VARIERAR ÖVER TID

Vidare framgår av granskningen att ambitionsnivåer och målsättningar varierar mellan åren, beroende på hur Försvarmakten satsar sina resurser. I Försvarmaktens verksamhetsuppdrag ingår en prioriteringslista, som styr hur olika verksamheter ska värderas, exempelvis att upprätthålla beredskap, att delta i internationella insatser, att fullfölja exportåtaganden eller att producera insatsförband.

Utan att gå in i detalj på hur prioriteringarna under åren har sett ut kan konstateras att beredskap haft högsta prioritet. Internationella insatser har sedan 2006 haft näst högst prioritet. Produktionen av insatsförband har legat på en fjärde eller en femteplats i prioriteringslistan.

DET FINNS PROBLEM MED ATT ANVÄNDA PERSQ SOM STYRMEDEL VID INRIKTNING OCH UPPFÖLJNING AV FÖRBANDSPRODUKTIONEN

Vidare framgår av intervjuer med myndighetens förband och Högkvarter, inklusive myndighetens ledning, att PersQ-måttet som styrmetod för att uppnå en viss kvalitetsnivå vid förbandsproduktionen har ett tolkningsutrymme. Det finns oklarheter kring vad som skiljer de olika nivåerna åt, vilket påverkar värderingen av förbandens resultat och ambitionsnivån vid genomförd utbildning.

Detta problem bekräftas av *Försvarmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603)*.⁷³ Avsaknaden av klara mätmetoder för att värdera produkterna ska leda till att jämförelser mellan olika produkters förmågor försvåras, vilket i sin tur innebär att avvägningsbeslut kan tas på felaktiga grunder. En annan konsekvens är att produktion kan utföras till en annan kvalitetsnivå än vad som avsågs, vilket kan leda till betydande avvikelser i resursförbrukning.⁷⁴

⁷³ Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK)

⁷⁴ Försvarmakten (2009), *Försvarmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603)*, s. 12.

RIKSREVISIONEN HAR PEKAT PÅ BRISTER VID VÄRDERINGEN AV OPERATIV FÖRMÅGA

Riksrevisionen har i samband med granskning av årsredovisningen för 2008 gjort en särskild genomgång av processen för värdering av den operativa förmågan. Granskningen avgränsades från frågan om den verkliga förmågans innehåll. Således gjordes inte en överprövning av Försvarmaktens bedömningar.

Riksrevisionen bedömde att årsredovisningen för Försvarmakten 2008 i allt väsentligt är rättvisande. Genomgången pekade dock på flera olika problem med den förmågeredovisning som regeringen avkräver myndigheten. Det fanns bland annat oklarheter kring den terminologi som används vid förmågevärderingar. Därför rekommenderades Försvarmakten att vidareutveckla processen för värdering av den operativa förmågan.⁷⁵

3.4.3 *Bemanningen har påverkat förbandsproduktionen*

Som konstaterats i föregående avsnitt ger många förband uttryck för en brist på rätt sorts kompetenser. Det kan bero på att personalen inte funnits tillhanda, exempelvis på grund av tjänstledigheter och bemanningsuppdrag. Men förbanden kan även ha tilldelats nya uppdrag eller uppgifter, som inte ingått i vad förbandet planerat och avsatt resurser för.

Allmänt sett är det svårt att jämföra eller att mäta enskilda gränssättande faktorer inverkan på en verksamhet. Intervjuer och månadsrapportering vittnar om att det ofta handlar om en kombination av flera faktorer, när förbanden förklarar varför ambitionsnivåer sänkts eller delmål inte har uppnåtts.

INTERVJUER OCH RAPPORTERING VISAR PÅ NEGATIVA KONSEKVENSER

Av förbandens rapportering och av intervjuer framgår att flertalet förband tilldelats lägre målsättningar, i form av bland annat PersQ, än vad som förväntats med utgångspunkt i långsiktig planering. Sänkningarna förefaller till stor del vara en konsekvens av krav på besparingar, men även av brist på personal och kompetens. Frågan har belysts i Försvarmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt FISK. Förbanden har inrapporterat om att personal har fel kompetens för de befattningar som de bemannar. Detta kan leda till att produktionen inte når ställda mål om förmåga.⁷⁶

⁷⁵ Riksrevisionen (2009) *Revisionsrapport Försvarmaktens årsredovisning 2008*, med bilaga.

⁷⁶ Försvarmakten (2009), *Försvarmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603)*, s. 17.

Under perioden 2005-2007 tar ungefär hälften av förbanden varje år i månadsrapporteringen upp att verksamheten genomförts med sänkta ambitioner till följd av brist på bland annat personal. Det finns exempel på att genomförd utbildning i vissa fall fått en lägre kvalitet än planerat. Det förekommer också att uppdrag, uppgifter och aktiviteter stryks. Exempelvis skriver Livgardet 2007 att förbandets personalläge ”(...) nått en omslagspunkt vad avser möjlighet att möta uppställda mål.”. A 9 tar i 2007 års månadsrapportering upp att personalen, förutom ekonomin, är den största begränsningen.

Intervjuer vid förband bekräftar denna bild. När det gäller arméförbanden konstaterar exempelvis företrädare för P 4 att vakanser bidragit till att förbandet inte nått sina ursprungliga mål. Personalbrist har gjort att individer som inte haft rätt kompetens fått bemanna vakanta befattningar. Detta har i sin tur ställt ökade krav på uppföljning, vilket tagit kraft från ordinarie verksamhet. På Livgardet har avsaknaden av rätt sorts kompetens varit den största gränssättande faktorn. Det saknas bland annat befäl för trupputbildning och anställda vid A 9 uppger att PersQ sänkts till följd av en kombination av brist på personal, materiel och pengar. I 19 uppger att en sänkning av förbandets PersQ var en konsekvens av brist på ammunition, på grund av besparingar, men även av brist på befäl.

Även marinens och flygvapnets verksamhet har påverkats av avsaknaden av rätt sorts personal. Det finns exempel från flygvapnet om att bemanningen har inneburit en minskad flygtidsproduktion.⁷⁷

BEMANNINGSLÄGET I MYNDIGHETEN PÅVERKAR SKOLORNA

Intervjuer och månadsrapporter visar att personalbrister har medfört att kvaliteten och omfattningen av verksamheten har påverkats hos samtliga undersökta skolor. Exempelvis har vissa mål i verksamhetsuppdraget på Sjöstridsskolan inte kunnat nås, främst beroende på personal- och kompetensbrister. Vissa utbildningsmoment har fått strykas eller genomföras med sänkta ambitioner. Också på Markstridsskolan och Luftstridsskolan rapporteras liknande konsekvenser till följd av brist på personal. På Swedint redovisas vakanser som innebär problem med säkerställandet av kvaliteten på den internationella kursverksamheten.

Problemen är en följd av att skolorna till stor del bemannas av personal som normalt sett arbetar på ett utbildningsförband. När det är ont om personal på förbanden ska skolorna inte ha fått personal med den sorts kompetens som efterfrågats. Det händer också att skolorna inte fått utlovad personal överhuvudtaget.

⁷⁷ Försvarsmakten (2008), *Balans mellan resurser och uppgifter och underlag från F 21 (2009-04-07)*.

ÄVEN FÖRSVARSMAKTENS RESULTATREDOVISNING TAR UPP KONSEKVENSER TILL FÖLJD AV PERSONALBRIST

I underlagen till Försvarmaktens egen resultatredovisning finns olika exempel på att avsaknaden av personal och kompetens haft negativ inverkan på myndighetens verksamhet.

Underlagen till 2005 års resultatredovisning tar upp att Luftstridsskolans utbildningssektion haft en brist på personal som medfört stora problem. Även Sjöstridsskolan hade ett stort vakansläge, som om inte personalläget förbättrades skulle "menligt" påverka planerad utbildning under 2006. Vidare hade Försvarmaktens medicinska centrum betydande vakanser, avseende medicinalpersonal och psykologpersonal.

I underlagen till 2006 års resultatredovisning framgår bland annat att:

- *Tillgången på personal varit den främsta gränssättande faktorn för produktionen.*
- *Bemanningen av US – speciellt med gränssättande kompetenser – leder till försämrade produktionsförutsättningar.*
- *Kontrakterad personal är att likställa med övriga anställda och innebär en ökad belastning på produktionsapparaten.*
- *Personalbristen leder till ökat övertidsuttag liksom antal övningsdygn och därtill hörande ledighetsbehov samt kostnader.*

Ytterligare ett exempel är P 7 som inte nått vissa målsättningar för förbandsproduktionen, bland annat på grund av att de personella resurserna inte varit tillräckliga. Markstridsskolan hade haft en besvärande personaltillgång och "väsentliga reduceringar" av stridsträningsverksamheten var nödvändiga på grund av personalbrist. Även Försvarmaktens tekniska skola hade ett ansträngt personalläge. En tredjedel av de kurser som planerats hade ställts in på grund av vakanser. Högkvarteret hade efter hand justerat vilka kurser som skulle genomföras beroende på bristerna i lärarresurser. Försvarets sjukvårdscentrum (Försvarmsmedicincentrum) rapporterade att instruktörsförstärkningar från förbanden fungerat dåligt, vilket inneburit ökade kostnader för inköpta lärare.⁷⁸

I produktionsledningens underlag till 2007 års resultatredovisning konstateras bland annat att F 17 minskat sin flygtid med 690 flygtimmar samt sänkt sina ambitioner inom värnpliktsutbildningen.⁷⁹ I samma underlag konstateras också att situationen vid Ledningsregementet var ansträngt, vilket påverkade möjligheterna att lösa 2007 års uppdrag och uppgifter. Totalt

⁷⁸ Minskningen var en följd av besparingar och av en ambitionssänkning som hade att göra med prioritering av att bemanna en utlandsinsats.

⁷⁹ Det fanns 40 vakanser på officerssidan; 31 individer befann sig i utlandstjänst, 26 individer var i Nordiska stridsgruppen, 30 individer var tjänstlediga och det fanns civila vakanser.

saknades 140 personer.⁸⁰ När det gäller insatsorganisation och beredskap hade ledningsförbanden haft problem med personal- och eller materielbrist.⁸¹

BEMANNINGEN MEDFÖR EN ÖKAD SÅRBARHET

Flera företrädare för förbanden anser att bemanningen har inneburit att förbandens verksamhet är sårbar för oförutsedda händelser, i form av exempelvis ytterligare personella bortfall. Exempelvis Livgardet uppger att personalen är förbandets främsta akilleshäla och att förbandet saknar utrymme för oförutsedda händelser.

Förbandsintervjuer visar också att bemanningen av vissa nyckelkompetenser är ansträngd. Det handlar om nyckelkompetenser på individnivå, ofta förknippade med olika tekniska system. Företrädare på I 19 påpekar till exempel att förbandet endast har ett fåtal instruktörer för pansarterrängbilar. Förbanden tar även upp att vissa nyckelkategorier i bemanningen är svåra att ersätta eftersom det bara är Forsvarsmakten själv som kan utbilda dem.

BFA UTNYTTJAS PÅ GOTT OCH PÅ ONT NÄR PERSONAL SAKNAS

För att klara sin bemanning har flera förband under perioden korttidsanställt värnpliktig personal och reservofficerare, med det så kallade befälsförstärkningsavtalet (BFA). På så vis har förbanden försökt täcka upp för en brist på personal. Av intervjuer med företrädare för flera förband framgår emellertid att denna sorts personal inte alltid har samma kompetens eller befogenhet som ordinarie officerare. Det har inneburit att det lagts ned resurser på extrautbildning. Det har även medfört att det inte varit möjligt att fullt ut lita på kvaliteten i utbildningen.

3.4.4 *Bemanningskonsekvenser på längre sikt*

Granskningen visar att ansträngt bemanningsläge får konsekvenser på verksamheten här och nu. Det riskerar också resultera i andra effekter som inte nödvändigtvis får omedelbart genomslag, utan som faller ut först på längre sikt. Flera förband tar upp att planerad kompetensutveckling inte kunnat genomföras, till stor del på grund av att det saknats tid. Vissa personalkategorier som skulle behöva satsas på är få i antal och behövs i produktionen. Det kan medföra att de inte ges möjlighet till kompetensutveckling. Vid A 9, exempelvis, uppges att förbandets kompetensutveckling fått nedprioriteras

⁸⁰ Det fanns 40 vakanser på officerssidan; 31 individer befann sig i utlandstjänst, 26 individer var i Nordiska stridsgruppen, 30 individer var tjänstlediga och det fanns civila vakanser.

⁸¹ Det fanns 40 vakanser på officerssidan; 31 individer befann sig i utlandstjänst, 26 individer var i Nordiska stridsgruppen, 30 individer var tjänstlediga och det fanns civila vakanser.

därför att tiden inte räckt till. Anställda vid I 19 menar att det skulle behövas ett mer långsiktigt perspektiv på hur kompetensutveckling ska hanteras. Förbundet behöver mer tid för kompetensutveckling. Även företrädare för Livgardet konstaterar att förbundet på grund av personalbrist inte fullföljt planerad kompetensutveckling. Detta, menar man, är en risktagning på lång sikt.

Även företrädare för personalstaben på Högkvarteret uppger att kompetensutveckling av officerare fått stå tillbaka, bland annat som en följd av att personalen inte räckt till.

Enligt Försvarmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt FISK har förbanden inrapporterat om en avsaknad av kompetenshöjande åtgärder. I rapporten konstateras att konsekvensen kan bli svårigheter att förmågor inte produceras till ställda mål.⁸²

Flera förband tar även upp att sänkta ambitioner och inställda övningsmoment kan få allvarliga konsekvenser på längre sikt. F 21 påpekar att differensen mellan de mål som satts upp och det faktiska resultatet framför allt medför negativa konsekvenser på lång sikt. Sänkta krav och ambitioner har inverkan på personalens förmåga. Att återta förlorad kompetens, med inverkan på förmåga, kan bli dyrt. Detsamma gäller den personal som arbetar med trupputbildning av värnpliktiga. Det handlar till exempel om officerares truppledning förmåga.

Flera förband påpekar även att brist på personal inneburit att uppföljning och dokumentation fått stå tillbaka. Företrädare för förband uppger att det saknas tid för förberedelser, redovisning, efterarbete, utvärderingar med mera. Att ta tillvara på erfarenheter från utbildningsmoment och övningar hinner officerare som arbetar med trupputbildning inte med. I stället har personalen behövt koncentrera sin tid på själva genomförandet av soldaters utbildning. Detta samtidigt som det finns indikationer på att behovet av uppföljning ökar när personal saknas eller har fel kompetens.

Representanter för Försvarmaktens ledning ser risker med låga produktionskrav, eftersom det på sikt utarmar myndighetens kompetens och förmåga. Bemanningläget ses också som ett bekymmer eftersom det har saknats resurser för myndighetens kärnverksamhet. Samtidigt framhålls av ledningen att förbanden kan ha för höga ambitioner vid trupputbildning och för kompetensutveckling av personalen.⁸³

⁸² Försvarmakten (2009), *Försvarmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603)*, s. 17.

⁸³ Intervjuer med representanter vid Försvarmaktens ledning, 2009-05-12.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Det råder en obalans mellan Försvarsmaktens tillgång till och behov av personal. Obalansen uttrycker sig i en strukturell obalans avseende ålders- och befälsstruktur. Myndighetens officerare har en för hög medelålder och det saknas officerare i de lägre befälsgraderna. Det finns även obalanser i organisationen avseende tillgänglig personal i förhållande till de ramar som ska styra personalresurserna i myndighetens olika organisatoriska enheter.
- Merparten av myndighetens utbildningsförband har haft brist på personal. Försvarsmakten har även haft svårt med bemanningen av utlandsinsatserna.
- Bristen på personal har haft en negativ inverkan på myndighetens verksamhet. Visserligen når Försvarsmakten i huvudsak sina mål. Samtidigt framgår av granskningen att avsaknaden av personal har påverkat myndighetens kärnverksamhet och arbetsförhållanden.
- Rådande personalförhållanden riskerar ge återverkningar på sikt, exempelvis för Försvarsmaktens uppbyggnad av förmåga. Det handlar om avsaknad av kompetens på skolor och förband och att kompetensutveckling och uppföljningsarbete har fått stå tillbaka.

4 En personalförsörjning under förändring

I detta kapitel behandlas Försvarsmaktens insatser för en effektiv personalförsörjning. Undersökningen har genomförts med utgångspunkt i den modell som Försvarsmakten använder för att beskriva det personalstrategiska arbetet. Modellen delar in personalförsörjningen i fem områden: attraktion, rekrytering, utveckling, nyttjande och avveckling.

Inom varje område har en genomgång gjorts (avsnitten 4.2–4.4) av olika åtgärder som initierats under 2000-talet. Områden har analyserats som enligt Försvarsmakten är väsentliga för ett effektivt personalutnyttjande i dag och i framtiden. Genom att utgå från myndighetens fastlagda mål följer vi upp resultatet av olika åtgärder.

Att granska alla områden är inte möjligt inom ramen för denna granskning. Med utgångspunkt i ovan nämnda modell har därför ett urval gjorts. Av särskilt intresse är bland annat resultaten av genomförd rekrytering och de aktiva åtgärderna för personalavveckling – åtgärder som är väsentliga för att förändra en felaktig sammansättning av personalen.⁸⁴

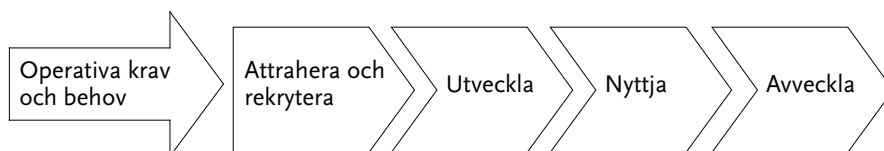
Granskningen i detta kapitel bygger på information från myndighetens årsredovisningar, uppföljning och andra rapporter. Vidare har utredningar och forskning inom området analyserats. Intervjuer med företrädare för Högkvarteret och myndighetens övriga organisatoriska enheter ligger också till grund för bedömningen av personalförsörjningen.

EN STRATEGI FÖR ATT ANVÄNDA OCH ANPASSA PERSONAL

Arbetet med att använda och anpassa personalresurserna kan belysas med den modell som Försvarsmakten använder för att beskriva sin *personalförsörjningsstrategi*. Strategin tar avstamp i Överbefälhavarens beslut från 2006. Enligt strategin ska utvecklingsbehoven inom personalförsörjningsområdet identifieras och hanteras ur ett livscykelperspektiv.

⁸⁴ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 53-55.

Figur 1:



Figur 1 är en syntes av de två figurer som Försvarmakten vanligen använder för att illustrera personalsystemet.⁸⁵ Bland annat framgår att de operativa kraven ska vara styrande för personalbehovet.⁸⁶

Väl genomförda antas de olika aktiviteterna i systemet ge positiva biefekter, enskilt och tillsammans. Exempelvis antas en effektiv rekrytering ge lägre utbildningskostnader och troligen lägre personalomsättning. Dessutom kan ett attraktivt innehåll i vidareutbildning och utveckling av personalen såväl underlätta rekryteringen i form av fler sökande, som höja kvalitén bland dem som söker.⁸⁷

4.1 Flera initiativ har tagits

Huvuddragen i Försvarmaktens arbete med att utveckla sin personalförsörjning redovisas i det följande. Avsnittet ger en kronologisk och övergripande bild av vad myndigheten har gjort.⁸⁸

Som en följd av ÖB:s beslut om förändringar och utveckling av personalförsörjningssystemet bedrivs flera personaladministrativa projekt:

- Arbetet med *HR-transformation* syftar till att uppnå ett enhetligt och effektivt personalarbete. Vid årsskiftet 2008-2009 etablerades ett försvarmaktsgemensamt HR Center, som har till uppgift att stödja både medarbetare och chefer med såväl all dagliga frågor som beslutsunderlag och specialisthjälp i samband med personalärenden.
- *PRIO HR* är ett nytt integrerat resurs- och ekonomiledningssystem som infördes i början av 2009. Systemet syftar till att ge ett starkare besluts- och ledningsstöd, tydligare redovisning och uppföljning samt en effektivisering, rationalisering och framtidsinriktning av Försvarmaktens processer.

Förutom ovan nämnda projekt pågår flera andra initiativ som syftar till att utveckla personalstrukturen inom myndigheten och skapa förutsättningar för ett personallutnyttjande som är anpassat till insatsförsvarets behov:

⁸⁵ Försvarmakten (2007) *Budgetunderlag 2008*, bilaga 4, s. 13 och Försvarmakten (2008) *Årsredovisning för 2007*, bil. 3 s. 3.

⁸⁶ Försvarmakten (2007) *Budgetunderlag 2008*, bilaga 4, s. 13.

⁸⁷ Försvarmakten (2006) *Årsredovisning för 2005*, bil. 3, s. 22.

⁸⁸ Se <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Arredovisningar/>

- En förändring av Försvarsmaktens organisationsstruktur, kallad den nya *befattningsstrukturen*, har införts vid årsskiftet 2008-2009. Den tidigare organisationsuppdelningen med en grundorganisation och en insatsorganisation har ersatts av en förbandsdel, bestående av insatsförbanden, en ledningsdel och en stöddel.
- Den 24 oktober 2008 fattade Överbefälhavaren beslut om formerna för ett nytt *tvåbefälssystem*. Beslutet innebar att Försvarsmakten från den 1 januari 2009 ska ha två olika befälskategorier och två olika gradsystem, i form av officersgrader och övriga grader. Bakgrunden till beslutet var ett riksdagsbeslut och ett tillhörande uppdrag från regeringen.⁸⁹ Försvarsmakten har sedan hösten 2007 en specialistofficersutbildning, som är kortare och mer praktiskt inriktad än det 3-åriga akademiskt inriktade officersprogrammet.
- Arbetet med ett utökat *sök- och intresseförfarande* pågår sedan en tid tillbaka. Detta sågs som en åtgärd som skulle kunna möta Försvarsmaktens behov av en ökad kontinuitet i vissa befattningar, samt minska behovet av pendling.⁹⁰ Det fanns också ett behov av att utveckla och förbättra urvalsförfarandet vad gäller kategorier och volymer för att förbättra rekryteringen till internationella befattningar och Utlandsstyrkan.⁹¹
- Slutligen kan nämnas att Försvarsmakten bedriver ett flerårigt samverkansprojekt som syftar till att utveckla *myndighetens värdegrund*. Det handlar om att skapa ett gemensamt förhållningssätt vad beträffar normer, attityder och värderingar. Flera medarbetarundersökningar har genomförts och sammanställts av företaget Bikupan. Vid denna granskings slutskede finns bland annat en sammanfattning av Bikupans rapport om Högkvarterets funktionssätt och kulturfrågor inom Försvarsmakten tillgänglig för medarbetare och allmänhet.⁹²

4.2 Attraktion och rekrytering

Försvarsmaktens *attraktion* påverkar alla ingående delar i personalförsörjningen. I flera årsredovisningar talas om vikten av att arbeta med attraktion. Ytterst anses en bristande attraktion leda till en negativ inverkan på den operativa förmågan.⁹³ I den senaste inriktningspropositionen för försvaret bedömer regeringen att myndighetens attraktionskraft som arbetsgivare är en avgörande framgångsfaktor för den fortsatta omställningen av Försvarsmakten.⁹⁴

⁸⁹ Bet. 2007/08:FöU1 och Fö2008/195/MIL.

⁹⁰ Försvarsmakten (2006) *Årsredovisning för 2005*, bil. 3 s. 36.

⁹¹ Försvarsmakten (2006) *Årsredovisning för 2005*, bil. 3 s. 37.

⁹² Bikupan (2008) *IX. Högkvarteret – att bygga förtroende*.

⁹³ Försvarsmakten (2009) *Årsredovisning för 2008*, bil. 3, s. 7.

⁹⁴ Prop. 2008/09:140, s. 81.

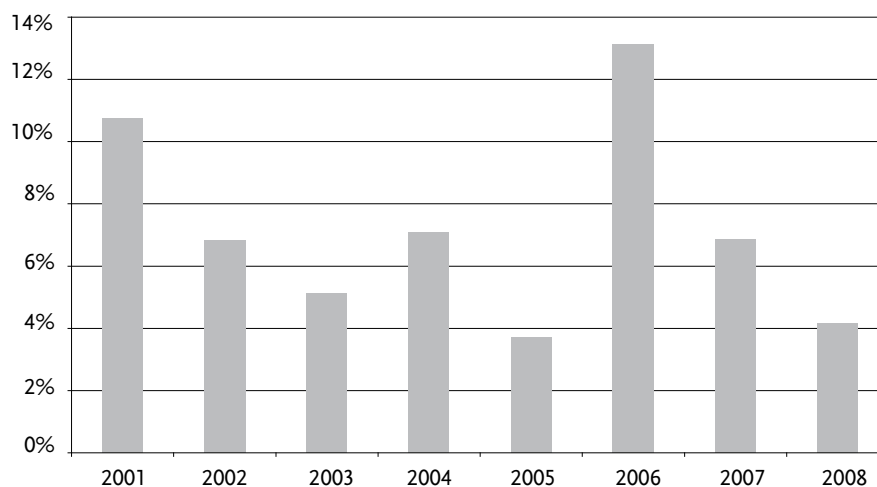
Försvarmakten definierar arbetet med att vara en attraktiv arbetsgivare som en strategisk fråga, som hålls isär från det mer operativa arbetet med personalförsörjning. Det handlar om attraktionskraft dels för att rekrytera, dels för att förhindra att värdefull kompetens förloras.

Med en utveckling mot frivillighet i stället för plikt som utgångspunkt för rekrytering ställs nya krav på information, rekryteringsprocess och incitamentsstruktur. Det handlar såväl som att rekrytera till officersutbildningar som att rikta insatserna mot särskilda målgrupper. Regeringen ser nyrekrytering som en avgörande faktor för att inte tillgången till yngre personal ska bli otillräcklig för den internationella ambitionsökningen.⁹⁵

4.2.1 För många oönskade avgångar

De oönskade avgångarna i myndigheten kan ses som en indikator på myndighetens attraktionskraft.⁹⁶ Under perioden 2001-2008 har Försvarmakten haft en årlig genomsnittlig omsättning av yrkesofficerare på 7 procent. Men variationen mellan åren är stor, som lägst 4 procent (åren 2005 och 2008) och som högst 13 procent (2006) och 11 procent (2001), se bilden nedan.

Personalomsättning bland yrkesofficerare



Källa: Försvarmaktens årsredovisningar.

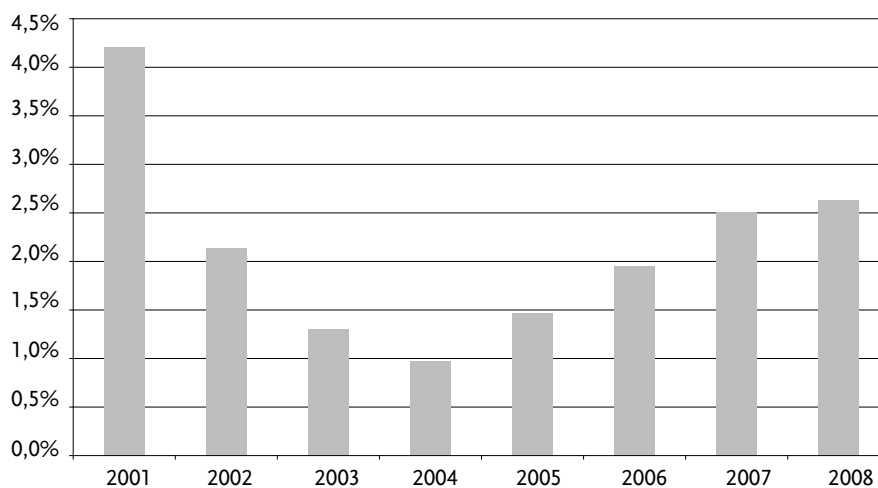
⁹⁵ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 55.

⁹⁶ I Försvarmaktens årsredovisningar redovisas avgångar under området Nyttja. Riksrevisionen har valt att betrakta avgångar som en aspekt av myndighetens attraktionsvärde snarare än av nyttjandet eller användandet av personalen. Riksrevisionens synsätt korresponderar med synsättet i Försvarmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603).

Ungefär 30 procent av avgångarna har skett genom avgång på egen begäran. I Försvarmaktens årsredovisningar för åren 2001-2007 framgår att dessa avgångar är fler än önskvärt. Sedan 2004 är dessutom trenden ökande, se diagrammet nedan.

De som slutar på egen begäran är ofta unga och för myndigheten viktig personal. Avgångarna ska ha inneburit att Försvarmakten förlorat värdefull kompetens vilket medfört negativa konsekvenser för myndighetens verksamhet.⁹⁷ Exempelvis av de totalt 664 yrkesofficerare som under 2007 lämnade myndigheten slutade 243 på egen begäran, vilket är nära 100 fler än myndighetens prognos.⁹⁸

Andel uppsägning på egen begäran (yrkesofficerare)



Källa: Försvarmaktens årsredovisningar

Enligt företrädare för personalstaben kommer den nya personalförsörjningen att bättre svara mot personalbehoven som följer av den effekt regeringen efterfrågar, det vill säga med fokus på en beredskap "här och nu" och utlandsinsatser. Det är dock inte lika säkert att systemet svarar lika väl mot myndighetens egna behov av att kunna behålla personal, enligt företrädarna.⁹⁹

⁹⁷ Försvarmakten (2006) Årsredovisning för 2005, bil. 3 s. 4.

⁹⁸ Försvarmakten (2008) Årsredovisning för 2007, bil. 3 s. 35.

⁹⁹ Intervju med företrädare för personalstaben, 2008-12-18.

4.2.2 Förbandsintervjuerna bekräftar problemen med att upprätthålla attraktionen

Förbandsintervjuerna bekräftar statistiken över avgångar. Ungefär hälften av de förband och skolor som intervjuats har olika problem med att behålla sin personal. Problem uppstår särskilt då avgångar sker av personal som har nyckelkompetenser. Det finns en handfull faktorer som återkommer vid intervjuerna:

De upplevda *obalanserna mellan uppgifter och resurser* sägs av bland annat företrädare för Livgardet leda till att personal slutar eller gör något annat, till exempel att "ta en sista minuten", det vill säga delta i en utlandsinsats. Det kan vara en följd av hög arbetsbelastning. Men ett lika stort problem är när verksamheter går på sparlåga. På flera förband anges problem som uppstår när löften och förväntningar om verksamheter inte infrias. Ytterst leder det till att personal söker sig från myndigheten. Motivationen förefaller vara en av de viktigaste faktorerna för att upprätthålla attraktionen.

Inriktningen mot internationell tjänst anges av några förband som ett problem och en utmaning för Forsvarsmakten som arbetsgivare. Det finns en oro över vad kravet på att åka på internationella insatser får för personalens privatliv, såväl ekonomiskt som praktiskt.

På en del förband framhålls att *löner och avtal* behöver anpassas för att vara konkurrenskraftiga. En företrädare för P 4 menar till exempel att Forsvarsmakten behöver vara tydligare med vad myndigheten vill när det gäller att behålla sin personal. Det ska saknas samordning på området.

4.2.3 Forsvarsmakten rapporterar brister i arbetet med attraktion

I årsredovisningen för 2007 rapporteras att det genomförs olika åtgärder som syftar till att stärka myndighetens attraktionskraft. Åtgärderna ska dock ha en låg grad av samordning och uppföljning.¹⁰⁰ Det saknas också kunskaper om och metoder för hur myndigheten uppfattas som arbetsgivare.¹⁰¹

Enligt Forsvarsmakten riskerar avsaknaden av ett samordnat attraktionsarbete leda till en organisation med låg effektivitet till hög kostnad samt låg utvecklingspotential. Forsvarsmaktens arbete för att attrahera har vidare inte skett i den takt som planerats, utan ligger fortfarande på en "kunskapshämningsnivå". Enligt myndigheten har andra uppgifter fått större prioritet.¹⁰²

I årsredovisningen för 2008 återkommer Forsvarsmakten till detta område. Medel har nu anslagits för att under 2009 utveckla myndighetens attraktionsarbete.¹⁰³

¹⁰⁰ Forsvarsmakten (2009) *Forsvarsmaktens årsredovisning 2008*, bil. 3, s. 5-6.

¹⁰¹ Forsvarsmakten (2008) *Forsvarsmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 12.

¹⁰² Forsvarsmakten (2009) *Forsvarsmaktens årsredovisning 2008*, bil. 3, s. 5-6.
Forsvarsmakten (2008) *Forsvarsmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 11.

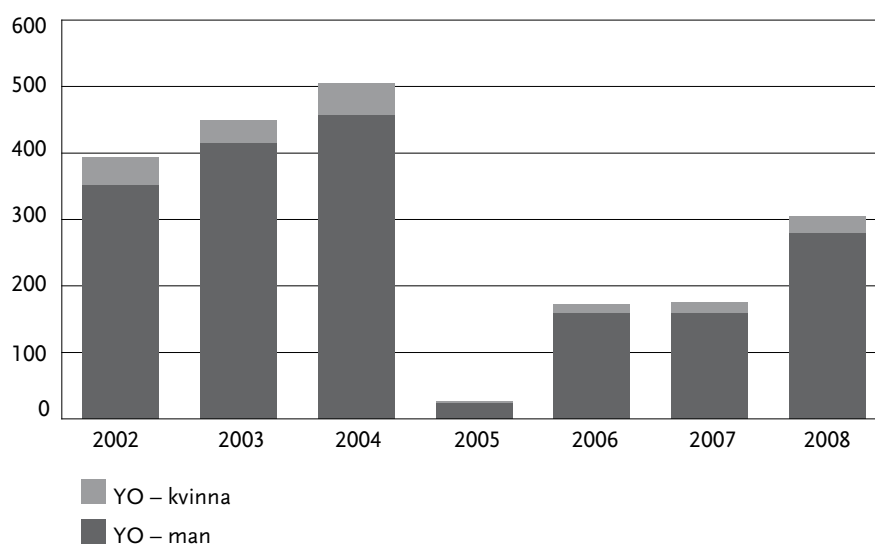
¹⁰³ Forsvarsmakten (2009) *Forsvarsmaktens årsredovisning 2008*, bil. 3, s. 6. Forsvarsmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603) tar också upp avsaknaden av sammanhållen attraktionsprocess. Enligt riskanalysen ska bristen åtgärdas av personalstaben senast 2009-09-30.

4.2.4 Behov av rekrytering

Nyrekryteringen av yrkesofficerare fördelar sig under perioden 2002-2008 enligt diagrammet nedan. Statistiken visar att nyrekryteringen påverkades av genomförandet av Försvarsbeslutet 2004, som innebar en minskning av personalstocken (se också avsnitt 4.4). Arbetsgivarverket medgav då inte Försvarmakten att använda de yrkesväxlings- och pensionslösningar som använts vid tidigare personalavvecklingar, exempelvis under försvarsbeslutsperioden 2001-2004. I stället genomfördes avvecklingen delvis genom uppsägning av yrkesofficerare, vilket fick en direkt konsekvens för möjligheten till nyrekrytering.¹⁰⁴

Särskilt under 2005 sjönk nyrekryteringen av yrkesofficerare.¹⁰⁵ Till följd av anställningsstopp och genomförandet av försvarsbeslutet var också nyrekryteringen av civilanställda låg.¹⁰⁶ Efterhand har rekryteringen ökat. Prognosen för 2008, att cirka 280 yrkesofficerare skulle nyanställas, överskreds med cirka 20 individer.¹⁰⁷

Nyanställda yrkesofficerare



Källa: Försvarmaktens årsredovisningar 2002-2008.

¹⁰⁴ Se till exempel Budgetunderlaget för 2005, s. 72. I prop. 2004/05: 5 s. 92 tog regeringen bland annat upp att kostnaderna var betydande för tidigare användning av särskild pension. Kostnaderna för avveckling av personal under åren 2001-2003 uppgick till ca 2,9 miljarder kronor. Försvarmakten borde enligt regeringen därför fortsätta att utveckla sina prognosinstrument och noga väga kostnaderna för olika avvecklingsåtgärder mot de effekter som åtgärderna ger.

¹⁰⁵ Försvarmakten (2006) *Försvarmaktens årsredovisning 2005*, bil. 3, s. 5.

¹⁰⁶ Försvarmakten (2006) *Försvarmaktens årsredovisning 2005*, bil. 3, s. 13.

¹⁰⁷ Högkvarteret (2008) *Uppföljning av Personalläget i FM totalt, Utfall - kvartal 1, 2008*.

Rekryteringen kan också belysas genom att undersöka hur många som anställdes samma år som en officerskull examinerades.¹⁰⁸ Då framkommer att många inte har rekryterats direkt efter examination. Totalt under perioden 2002-2008 nyanställdes omkring 2000 yrkesofficerare samtidigt som 2700 examinerades.¹⁰⁹ Mot bakgrund av diagrammet framkommer att den brist på låga befäl, som belysts tidigare i rapporten, har en koppling till kravet på tidigare personalavveckling, med tillhörande anställningsstopp.

UTBILDNINGSPLATSERNA HAR INTE FYLLTS UNDER DE SENASTE ÅREN

Under de första åren under försvarsbeslutsperioden 2005-2007 låg rekryteringen nere till officersutbildningen. Efter hand rekryteringen återupptagits. Dock visar granskningen att alla utbildningsplatser inte har fyllts. Åren 2007 och 2008 har myndigheten fyllt ungefär tre fjärdedelar av utbildningsplatserna till den grundläggande yrkesofficersutbildningen. För utbildningen av specialistofficerare är antagningen 2007 och 2008 något högre: 84 procent. Försvarsmakten rapporterar att de sökande ofta saknar behörighet för sökt utbildning.¹¹⁰

Försvarsmakten gör så kallade BTB-analyser av behoven och tillgången av kompetens i myndigheten. Analyserna syftar till att ge bättre underlag för styrningen av personalförsörjningen. Under de år som BTB-analyser genomförts (2007 och 2008) har målsättningen för antalet elevplatser följt behovet som identifierats i BTB-analyserna. Det är i linje med Överbefälhavarens beslut att BTB-analyser ska ge möjlighet att utveckla korrekta volymer för bland annat elevplatser och nyrekrytering.

Myndighetens egna prognoser visar att många yrkesofficerare kommer att pensioneras framöver. Samtidigt ska ett nytt officerssystem etableras. Det medför ett stort kommande rekryteringsbehov. Preliminärt ska uppemot 1000 officerare och soldater behöva rekryteras 2011. Samtidigt är företrädare för personalstaben tveksamma till om myndigheten kommer ha den kapacitet som behövs för att rekrytera i den mängd som krävs i framtiden.¹¹¹ Också representanter för Försvarsmaktens ledning menar att det finns en stor utmaning i att rekrytera till behoven i framtiden.¹¹²

¹⁰⁸ Målsättningen för nyrekryteringen ska i princip överensstämma med målet för antalet individer som examineras samma år.

Källa: Intervju med företrädare för personalstaben, 2009-03-23.

¹⁰⁹ Bygger på ett antagande att samtliga som antogs för utbildning också tog examen.

¹¹⁰ Försvarsmaktens årsredovisningar för 2007 och 2008.

¹¹¹ Intervju med företrädare för personalstaben, 2009-02-11.

¹¹² Intervjuer med representanter för Försvarsmaktens ledningsgrupp, 2009-05-12.

REKRYTERING AV KVINNliga YRKESOFFICERARE ÄR INTE TILLRÄCKLIG

Enligt Försvarmakten rekryteringsmål avseende andelen kvinnliga yrkesofficerare skulle kvinnorna utgöra 6 procent år 2007 respektive 9,3 procent år 2012 av den totala andelen officerare.¹¹³

Denna målsättning har inte nåtts. Dock har andelen kvinnor i officerskåren ökat kontinuerligt under 2000-talet. År 2002 var 3,6 procent av yrkesofficerarna kvinnor. Motsvarande nivå år 2008 var 4,7 procent.

Enligt Försvarmakten har genomförandet av försvarsbeslutet 2004, inneburit att nyanställningar inte kunnat ske under en längre tid, vilket också fått negativa konsekvenser för rekryteringen av kvinnliga yrkesofficerare.¹¹⁴

4.2.5 *Rekryteringen ska samordnas i allt högre grad*

Under 2007 inrättades en särskild enhet för rekrytering vid personalstaben. Avsikten är att personalstaben samordnar rekryteringen inom alla områden, för alla personalkategorier och mot alla organisationsenheter.¹¹⁵

Bakgrunden till utvecklingen är att Högkvarteret har sett ett behov av att ställa myndighetsgemensamma krav på personalen. Syftet med centraliseringen är att säkra kompetenserna inom förbanden och att på ett effektivare sätt fördela resurserna, till exempel officersaspiranter, geografiskt och mellan de organisatoriska enheterna. I det tidigare systemet rekryterade förbanden ofta genom personkännedom och kontakter. Enligt personal vid personalstaben är inte detta en robust metod för att säkerställa att kompetenskraven på rekryterna uppfylls.¹¹⁶

Företrädare för Försvarmaktens ledning tar upp att det är viktigt med en central granskning och analys vid rekryteringen. Samtidigt påpekas att förbanden har en central roll i rekryteringsprocessen. Ledningen framhåller att myndigheten behöver bli bättre på att tidigt knyta personal, specialistofficerare som yrkesofficerare, till myndighetens organisatoriska enheter.¹¹⁷

Försvarmakten har redogjort för flera brister i planering och genomförande av rekryteringen 2006-2008. Bland annat ska information om rekryteringen ha brustit. Kravspecifikationer behöver revideras och samordningen mellan förbanden och Högkvarteret är i behov av utveckling. Problemen är enligt myndigheten en följd av att utbildningssystemet i grunden förändrats under tidspress. Med det personalläge som förelåg och de konsekvenser det skulle få att fortsätta utbilda i ett gammalt system bedömdes att det var nödvändigt att snabbt gå över till det nya utbildningssystemet.¹¹⁸

113 Försvarmakten (2007) *Försvarmaktens årsredovisning 2006*, bil. 3, s. 34.

114 Försvarmakten (2007) *Försvarmaktens årsredovisning 2006*, bil. 3, s. 34.

115 Försvarmakten (2008) *Försvarmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 13-14.

116 Intervju på personalstaben, 2008-09-05.

117 Intervjuer med representanter vid Försvarmaktens ledning, 2009-05-12.

118 Försvarmakten (2008) *Försvarmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 12 och *Försvarmakten (2009) Försvarmaktens årsredovisning 2008*, bil. 3, s. 7-8.

Förbandsintervjuerna bekräftar de problem som Försvarmakten redogjort för och vittnar även om en skepsis inför centraliseringen av rekryteringen. Ett flertal av förbanden menar att rekryterna tidigt måste få känna en tillhörighet till sin arbetsplats. Alternativt behöver rekryteringen styras mot de som har för avsikt att stanna på orterna där förbanden är placerade.

Vissa förbandsrepresentanter menar att ansvarsfördelningen mellan Högkvarteret och förbanden för rekryteringen är oklar. Även om ett fåtal förband menar att det har blivit bättre talas om flera olika problem. På flera förband ifrågasätts incitamenten till att ägna sig åt rekryteringsinsatser när det är högst oklart om rekryterna fördelas till det förbandet. På Marinbasen genomfördes 2007 ett trettiotal rekryteringsintervjuer. Att ingen av rekryterna tilldelades Marinbasen ses som ett nederlag. Företrädare för Helikopterflottiljen menar att en centraliserad rekrytering har inneburit att förbandet gör mindre rekryteringsinsatser i dag jämfört med tidigare.

I förbandsrapporteringen från 2007 uppehåller sig vissa förband vid vad de hävdar är en problematisk rekryteringsprocess. P 4 menar att processen behöver rättas till och att förbandens roll vid rekryteringen måste tillvaratas bättre. F 21 rapporterar att osäkerheterna kring rekrytering och tilldelning av personal skapar frustration bland de anställda och leder till problem i personalplaneringen.

MÅLET FÖR REKRYTERING GENOM ETT SÖK- OCH INTRESSEFÖRFARANDE HAR INTE NÅTTS

Hittills har sök- och intresseförfarande endast används i begränsad omfattning, till exempel i pilotprojekt. I årsredovisningen för 2008 redovisas att det återstår arbete innan rekrytering genom detta förfarande är helt genomförda i Försvarmakten.¹¹⁹ Avsaknaden av administrativa förutsättningar ska ha inneburit att målet att bemanna cirka 1000 befattningar genom sök- och intresseförfarande inte har kunnat nås. Försvarmakten har bedömt att först när den administrativa omorganiseringen har genomförts finns förutsättningar för att målet för rekrytering genom detta förfarande ska kunna nås.¹²⁰

4.3 Utveckling och nyttja

I grundläggande utbildningar och genom vidareutbildningar är det tänkt att personalen på olika sätt ska *utvecklas*. Försvarmakten talar om initial utbildning som ger förutsättningar för att kunna utföra arbetet och om en vidareutveckling av kompetenserna för att motsvara befattningars krav.¹²¹

¹¹⁹ Försvarmakten (2009) *Försvarmaktens årsredovisning 2008*, bil. 3, s. 2-3.

¹²⁰ Försvarmakten (2008) *Försvarmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 45.

¹²¹ Försvarmakten (2006) *Ag PERS rapport avseende en reformerad personalförsörjning*, s. 9.

Nyttjandet av personalen är central för att verksamheten ska nå uppsatta mål.¹²² De incitament som påverkar personalens karriärval och rörlighet har betydelse för den samlade effektiviteten i personalutnyttjandet. Avtalsfrågor är också av betydelse eftersom avtalen reglerar själva förutsättningarna för personalutnyttjandet.

4.3.1 Karriärvägarna i Försvarsmakten

Under en längre tid har Försvarsmakten kritiserats för ett ineffektivt system för befordringar och rekrytering. Regeringen och Riksrevisionsverket har i olika sammanhang tagit upp att tjänstgöringstiderna är för korta.¹²³ Det ska leda till att befattningshavaren sällan behöver ta de långsiktiga konsekvenserna av sitt handlande samt att mycket tid ägnas åt att sätta sig in i nya uppgifter. Befattningshavare hinner lämna förbandet innan organisationen fått tillbaka en rimlig utdelning på den utbildningsinvestering som gjorts.¹²⁴

Riksrevisionsverket menade att bakom de korta tjänstgöringstiderna ligger att byte av befattning är väsentlig eller meriterande för befordran.¹²⁵

I budgetunderlaget för 2005 kommenteras Riksrevisionsverkets synpunkter. Försvarsmakten menar att en stor del av rörligheten bland officerare kan förklaras dels som effekter av den stora omorganisationen 2000, och dels som en effekt av att med kort varsel bemanna befattningar utomlands. I reformeringen av Försvarsmaktens personalförsörjningssystem ska dock tjänstgöringstiderna i befattning öka.

VILKA KARRIÄRER PREMIERAS?

Forskare och utredningar har tagit upp problem som har att göra med vad Försvarsmaktens personal används till och vilka uppgifter som premieras.¹²⁶ En återkommande slutsats är att incitamentsstrukturen inte stödjer myndighetens kärnverksamhet. Stabs- och planeringsuppgifter premieras, samtidigt som det inte finns samma tydliga incitament att arbeta som trupputbildare och med skolverksamhet.

Karl Ydén har i sin doktorsavhandling från 2008, *”Kriget” och karriärsystemet. Försvarsmaktens organiserande i fred*, kritiserat karriärsystemet. I avhandlingen konstateras att systemet får officeren att gå från en utbildarroll till en rad befattningar som primärt är förvaltningspräglade. I centrum står varken internationella insatser eller att utbilda soldater.¹²⁷

122 Försvarsmakten (2006) *Ag PERS rapport avseende en reformerad personalförsörjning*, s. 9.

123 Personalförsörjningsutredningen (SOU 2001:23), prop. 2001/02:10, RRV 2002:14, s. 89, Ds 2003:34, s. 65.

124 Personalförsörjningsutredningen (SOU 2001:23), RRV 2002:14, s. 89.

125 RRV 2002:14, s. 101.

126 Se till exempel Ydén Karl (2008) *”Kriget” och karriärsystemet och Bikupan (2008)*, IX. Högkvarteret – att bygga förtroende.

127 Ydén Karl (2008) *”Kriget” och karriärsystemet*, s. 244-245.

Företaget Bikupan, som under åren 2004-2009, arbetat på uppdrag av Försvarsmakten med att utveckla värdegrundsarbetet, pekar i sina rapporter på flera problem med vad man hänvisar till myndighetens ”planeringsglädje”. En ryckig verksamhetsstyrning och den snabba arbetsrotationen har medfört att planering har fått en stor betydelse, medan genomförande, granskning och uppföljning har hamnat i skymundan. Bikupan drar slutsatsen den mest effektiva vägen till karriär är att arbeta med planering.¹²⁸

Förbandsintervjuerna i denna granskning stödjer ovanstående bild. Företrädare för Livgardet anser att en orsak till vakanserna är att det är svårt för officerare att göra karriär på förbanden. På P 4 angavs att i dag finns en underförstådd förväntan att alla yrkesofficerare ska kunna göra karriär genom att få högre grad, vilket är en olycklig utveckling.

Vid intervjuer framkommer att skolorna anses borde ha personal med hög kompetens och vara ledande vid utbildning och utveckling. Men av granskningen framgår att så är inte fallet. Enligt företrädare för Luftstridsskolan, Swedint och Sjöstridsskolan är det inom Försvarsmakten inte attraktivt att vara lärare, varken karriärmässigt eller lönemässigt. På Luftstridsskolan ifrågasätts om Försvarsmakten i dag säkerställer god lärarkompetens. Företrädare för skolan menar att det är komplicerat att använda löneinstrumentet för att öka attraktionen och att det därför behövs en gemensam policy om sådan lönesättning.

Representanter för Försvarsmaktens ledning är också kritisk till hur myndighetens karriärvägar fungerat. Incitamenten anses ha varit fel, i den meningen att det inte varit tillräckligt belönande att arbeta med trupputbildning.¹²⁹

FORTFARANDE PROBLEM MED PERSONALROTATION

Som nämndes ovan tar bland annat Karl Ydén och Bikupan upp personalrotationen som ett problem ur ett effektivitetsperspektiv. Karl Ydén menar bland annat att chefsbefattningar inom den militäradministrativa sfären bemannas av officerare med korta tjänstgöringstider.¹³⁰ I en rapport om Högkvarteret tar företaget Bikupan upp att Högkvarteret präglas av för snabb personalrotation.

Förbandsintervjuerna vittnar om att personalrotation kan vara ett problem, men att den också kan vara en förutsättning för verksamheterna: På P 4 talas om ett kort organisatoriskt minne till följd av att personalen ofta byter jobb. Rotationen upplevs som ett problem eftersom många befattningar är kompetenskrävande. Flytten av A 9 till Boden medförde en stor personalomsättning, eftersom bara en liten del av personalen i Kristinehamn

¹²⁸ Se till exempel Bikupan (2008), IX. Högkvarteret – att bygga förtroende.

¹²⁹ Intervjuer med representanter vid Försvarsmaktens ledning, 2009-05-12.

¹³⁰ Ydén Karl (2008) ”Kriget” och karriärsystemet.

(10-12 stycken) följde med i omlokaliseringen. A 9 tvingades då till relativt omfattande kompetensutvecklingskurser med den personal som i och med försvarsbeslutet placerades på regementet från de nedlagda luftvärns- och signalbataljonerna. I mars 2009 hade cirka hälften av de som flyttade upp till Boden från Kristinehamn bytt tjänstgöringsort.

Vid intervjuer uppges att en viss personalrörlighet är viktig för att bevara och utveckla kompetensen. Men detta gäller bara vissa befattningar. Exempelvis anses på F 21 att personalrörligheten är för låg inom myndigheten. Det vore bra om yrkesofficerare uppmuntrades att arbeta civilt tidvis för att senare återgå till Försvarsmakten. På så vis skulle inflödet av kompetens öka. Högkvarteret ska dock hindra en sådan dynamik i och med att det är svårt för förbanden att få återanställa yrkesofficerare.

Företrädare för personalstaben bekräftar att det är troligt att officerarna fortfarande är för kort tid i sina grundbefattningar. Men det saknas en samlad bild av hur snabbt yrkesofficerare lämnar kärnverksamheten (till exempel instruktörstjänst eller plutonchef) för att bli stabsofficer.¹³¹ Företrädare för Försvarsmaktens ledning framhåller att det är viktigt med en förbättrad kontinuitet på befattningar.¹³²

I Försvarsmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 FISK konstateras att det finns en hög grad av individuella kompetenser, det vill säga endast en befattningshavare som har god kunskap och kompetens för ett funktionsområde. Då rutinbeskrivningar för befattningar vid såväl Högkvarteret som på förbanden inte har uppdaterats och därmed blivit inaktuella, kan konsekvenserna bli svåra när personal slutar arbeta på sin befattning.¹³³ Företrädare för personalstaben bekräftar bristerna inom Högkvarterets användning av verksamhetspärmar, som syftar till att säkra kompetensöverföringen och minska friktionen vid personalrotation.¹³⁴

Det finns också indikationer på att befattningsbyten kan vara lönedrivande. Enligt Riksdagens revisorers granskning av lönebildningen inom Försvarsmakten från år 2002 har befattningsbyten inom Försvarsmakten en stor, om inte avgörande, roll för löneglidning och brister i lönebildningen.¹³⁵

Företrädare för personalstaben tror att rotationshastigheten kommer minska i den nya organisationen som infördes 19 januari 2009. Tidigare har arbetsgivaren varit mer drivande för personalens karriär. Men nu ska befattningar bemannas genom ett sökförfarande, där individen förväntas vara mer aktiv i sitt agerande.¹³⁶ Vidare finns förhoppningar om att införandet av tvåbefälssystemet kommer att minska de negativa effekterna av personalrörligheten.

¹³¹ Intervjuer med företrädare vid personalstaben, 2009-02-11 och 2008-09-05.

¹³² Intervjuer med representanter vid Försvarsmaktens ledning, 2009-05-12.

¹³³ Försvarsmakten (2009) *Försvarsmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603)*, s. 17.

¹³⁴ Intervju med företrädare vid personalstaben, 2008-09-05.

¹³⁵ Riksdagens revisorer (2002) *Giv akt på lönebildningen*.

¹³⁶ Intervju med företrädare vid personalstaben, 2009-02-11.

Samtidigt pekar företrädare för Försvarsdepartementet på att det finns flera rörelsedrivande krafter. Den internationella ambitionen medför att personalen, inklusive chefer, som en naturlig del i yrkeslivet kommer att kombinera tjänstgöring i Sverige med genomförande av utlandsinsatser. Kommande organisationsförändringar, bland annat inom Högkvarteret, och ambitionen att avveckla äldre personal till förmån för fler yngre är andra exempel.¹³⁷ Vidare kvarstår också reglerna om rätt till skatteavdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning, vilket påverkar förutsättningarna för veckopendling. Reglerna innebär rätt till skatteavdrag upp till två år för ensamstående och sammanlagt längst fem år för sammanboende och gifta.¹³⁸

Riksrevisionen kan också konstatera att regeringen i regleringsbrevet för 2009 har gett Försvarsmakten i uppdrag att vidta åtgärder för att öka den militära personalens tjänstgöringstid i sina befattningar inom central ledning och administration samt i internationella lednings- och stabsbefattningar.¹³⁹

4.3.2 *Kompetensutveckling och kraven på certifieringar*

SVÅRT FÖR FÖRBANDEN ATT PLANERA FÖR KOMPETENSUTVECKLING

I kapitel 3 beskrivs hur planerad kompetensutveckling inte kunnat genomföras, till stor del på grund av att det saknats resurser. Sänkta ambitioner vid förbandsproduktionen har också inverkan på personalens förmåga.

Flera förband tar upp att det är svårt att planera sin strategiska kompetensutveckling, eftersom det finns oklarheter kring vad myndigheten ska klara av på längre sikt. Dessutom leder personalbrist och ekonomiska begränsningar, vilket bland annat påverkar övningsfrekvensen, till att kompetensutvecklingen får stå tillbaka.

Vid intervjuer på P 4 och A 9 framhölls svårigheten att planera kompetensförsörjningen eftersom ambitionerna ofta ändras, liksom att personal åker på utlandsuppdrag. På Livgardet var man av uppfattningen att planeringshorisonten för att planera för personal- och kompetensförsörjningen är alldeles för kort. Man behöver åtminstone en planeringshorisont på 2-3 år.

På F 21 angavs att förbundet inte har kunnat göra någon långsiktig planering för kompetensutvecklingen. Långsiktiga behov har identifierats och rapporteras till Högkvarteret. F 21 ska dock inte ha fått nödvändiga förutsättningar för att fullfölja kompetensutvecklingen. Vikten av att fullfölja en långsiktig övningsplan framhölls vid intervjun.

På 3. Sjöstridsflottiljen menade man att det är svårt att få en överblick av de sammanlagda kompetenskraven, som bland annat uttrycks genom certifieringskrav, och därmed planera för kompetensutveckling.

¹³⁷ Underlag från Försvarsdepartementet, 2009-04-01.

¹³⁸ 12 kap. 20 § Inkomstskattelagen (1999:1229).

¹³⁹ Försvarsdepartementet (2009) *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarsmakten*, s. 25.

ÖKADE CERTIFIERINGSKRAV IFRÅGASÄTTTS AV FÖRBANDEN

En del av kompetensutvecklingen är styrd genom krav på certifierande utbildningar. Det förekommer att förband ställer sig frågande till certifieringskraven, som de menar har ökat under de senaste åren. Företrädare för förbanden har i flera fall framfört uppfattningen att det har gått för långt, även om många av kraven på certifieringar är bra. För att möta certifieringskrav tas resurser i anspråk, vilket leder till att officersbehovet ökar. Ofta verkar certifieringskrav tillkomma mitt under planerad verksamhet, vilket leder till att personal tidvis inte finns på sina befattningar. Ett ytterligare problem är enligt flera förband att flera certifieringskrav är onödiga. På I 19 tyckte förbandschefen att det kändes konstigt att det krävs certifiering från Markstridsskolan, belägen i södra Sverige, för att leda en fjällmarsch längs t.ex. Kungsleden, något som gjorts i mannaminne och när dessutom många anställda är uppväxta i norra Norrland. Däremot ansågs det självklart krävas särskild kompetens för genomförande av verksamhet i högalpin miljö.

Företrädare för I 19 och A 9 ansåg att de ökade certifieringskraven har orsakats av ett egenintresse hos parter som vill driva fram certifieringskrav på sina frågor.

4.3.3 Avtalsfrågor

I detta avsnitt granskas framför allt de avtal som rör Försvarmaktens användning av personalen ur perspektivet tjänstgöringsskyldighet för tjänstgöring i Utlandsstyrkan samt arbetstidsavtalen. Avtalen styr förutsättningarna för myndighetens användande av sin personal.

Inom Högkvarteret har arbetet med avtalsfrågor utökats under de senaste åren. En förhandlingschef har rekryterats. Ett förhandlingsråd och en förhandlingsdelegation har instiftats. En arbetsgivaravdelning har skapats där enheten för personalvillkor ingår.¹⁴⁰

FÖRSVARSMAKTEN HAR EFTERLYST FÖRFATTNINGÄNDRINGAR

Försvarmakten har återkommit i budgetunderlagen med förslag till författningsändringar. I korthet menar myndigheten att dagens insatsorganisation ställer nya krav på personalen, och att det därför finns ett behov av att både kunna tillsvidareanställa soldater och visstidsanställa befäl och soldater.¹⁴¹

¹⁴⁰ Försvarmakten (2008) *Försvarmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 45-46.

¹⁴¹ Försvarmakten (2007) *Budgetunderlag 2008*, bilaga 4. Dnr 23 383:51503, s. 5-6 och 9-10. (Försvarmaktens budgetunderlag för 2010 med särskilda redovisningar (BU10/SR). Redan i budgetunderlag som Försvarmakten lämnade 2004-04-30 lämnades förslag till tidsbegränsad anställning för yrkesofficerare. Motivet till införandet av en tidsbegränsad anställningsform för yrkesofficerare var för att komma tillrätta med en för Försvarmakten icke ändamålsenlig åldersfördelning, nu och i framtiden. Det talades om en personalförsörjning i obalans och om en strävan mot balans. Källa: *Försvarmaktens årsredovisning för 2005*, bil. 3, s. 19-20.

Regeringen har avvisat Försvarsmaktens begäran, med hänvisning till att utformningen av anställningsvillkoren bör fortsätta vara en fråga för parterna på det statliga avtalsområdet.¹⁴² I budgetpropositionen för 2008 framgår att åldersstrukturproblematiken i officerskåren bör enligt regeringen kunna hanteras av Försvarsmakten genom att utnyttja karriärväxling.¹⁴³

Dock i den senaste inriktningspropositionen för försvaret (våren 2009) har regeringen svängt i frågan. Nu anser regeringen att det finns ett behov av att se över hur längre tidsbegränsade anställningar bäst kan uppnås. En utredning ska tillsättas som bland annat ska lämna förslag till de författningsändringar som kan behövas.¹⁴⁴

Införandet av ett nytt befälssystem med flera kategorier av befäl är också ett initiativ från Försvarsmaktens sida. I maj 2008 beslutade regeringen de förordningsändringar som behövs för att införa ett nytt befälssystem.¹⁴⁵

FRÅGAN OM TJÄNSTGÖRINGSSKYLDIGHET HAR TAGITS UPP AV RIKSDAG OCH REGERING

Propositioner och riksdagsbetänkanden tar upp frågan om yrkesofficerarnas eventuella skyldighet att delta i Utlandsstyrkan. Fram till 2004 anställdes yrkesofficerare med ett anställningsavtal som inte innebar någon sådan skyldighet. Det stod i kontrast till regeringens åsikt att tjänstgöring utomlands bör betraktas som en naturlig del av de anställdas yrkesutövning.¹⁴⁶

Försvarsutskottet refererade 2007 till regeringens bedömning att anställningsformerna för officerare inte borde lagregleras utan var en fråga för parterna på det statliga avtalsområdet.¹⁴⁷ Regeringen tog upp frågan i budgetpropositionen för 2008 och menade att Försvarsmakten borde ha omförhandlat anställningsavtalen med de officerare som inte är skyldiga att tjänstgöra i Utlandsstyrkan.¹⁴⁸

FÅ YRKESOFFICERARE ÄR SKYLDIGA ATT TJÄNSTGÖRA I UTLANDSSTYRKAN

Vid årsskiftet 2007-2008 hade 746 yrkesofficerare, eller 7,7 procent av samtliga yrkesofficerare, ett anställningsavtal som medför en tjänstgöringsskyldighet i Utlandsstyrkan.

En chef vid personalstaben tar upp problematiken med att lösa bemanningen av utlandsinsatser med frivillighet som princip. Varje utlandsinsats som bemannas genom frivillighet kan bli en förhandlingsfråga om till exem-

¹⁴² Prop. 2001/02:10, s. 190-91, prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 53-55.

¹⁴³ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 53-55.

¹⁴⁴ Prop. 2008/09:140, s. 73.

¹⁴⁵ Källa: Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6, s. 49.

¹⁴⁶ Prop. 2001/02:10.

¹⁴⁷ Bet. 2007/08:FöU1. Se också bet. 2001/02:FöU7 och bet. 2002/03:FöU2.

¹⁴⁸ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 28.

pel ersättningar och villkor. Osäkerheten riskerar leda vidare till att Försvarsmakten inte kan garantera bemanningen av utlandsinsatser. Visserligen har bemanningen till utlandsinsatser hittills fungerat bra, men detta ska ändå ses som en säkerhetspolitisk risktagning.¹⁴⁹

UTLOVADE ÅTGÄRDER HAR INTE VIDTAGITS

Traditionellt sett har yrkesofficerarna inte varit skyldiga att delta i Utlandsstyrkan, men från och med 2004 ingår detta krav för alla ny- eller återanställda yrkesofficerare. Representanter för Försvarsmaktens ledning framhåller betydelsen av att Försvarsmaktens officerare som princip är skyldiga att genomföra utlandsinsatser.¹⁵⁰

Försvarsmakten har vid flera tillfällen gjort utfästelser om att öka antalet yrkesofficerare som är tjänstgöringsskyldiga för utlandsinsatser. Först sattes ett mål om att 50 procent av all anställd personal med placering i insatsorganisationen, som inte redan har denna skyldighet, tecknar ett nytt anställningsavtal under 2007.¹⁵¹ Året efter var målsättningen att under året "väsentligt öka" antalet officerare som är skyldiga att tjänstgöra i Utlandsstyrkan.

Målen skulle nås genom att fråga varje anställd om de är beredda att förändra sina anställningsbevis. Som incitament avsåg Försvarsmakten genomföra aktiva åtgärder i avsikt att uppmuntra individer till att skriva om sina anställningsbevis, till exempel genom att aktivt använda lön och befordran.¹⁵²

Försvarsmakten har dock inte realiserat utfästelserna om att vidta åtgärder för att öka antalet officerare med skyldighet att tjänstgöra i Utlandsstyrkan.¹⁵³ Avvikelsen mot uppsatta mål och ambitioner tas heller inte upp i de budgetunderlag och årsredovisningar som lämnats till regeringen fram till årsskiftet 2008-2009.¹⁵⁴

Även Karl Ydén konstaterar i sin avhandling från 2008 att trots att det är femton år sedan dåvarande Överbefälhavare förklarade att internationell tjänstgöring skulle vara en avgörande karriärmerit är den fortfarande inget krav för befordran.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för personalstaben 2009-02-04. Se också Försvarsmakten (2004) *Budgetunderlag 2005*, bilaga 8, s. 40.

¹⁵⁰ Intervjuer med representanter vid Försvarsmaktens ledning, 2009-05-12.

¹⁵¹ I detta sammanhang är det intressant att Försvarsmakten har svängt i denna fråga. I årsredovisningen för 2001 konstateras att meriter från internationell tjänstgöring inte kan drivas som ett krav för befordran. Källa: Försvarsmaktens årsredovisning för 2001, bil. 5, s. 29.

¹⁵² Försvarsmakten (2008) *Försvarsmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 45-46.

¹⁵³ Intervju med företrädare för personalstaben 2009-02-05.

¹⁵⁴ I årsredovisningen för 2008 (bil. 3, s. 35) redovisas att i slutet av 2009 kommer det vara möjligt för yrkesofficerare att övergå till ett nytt arbetsavtal. Detta är en motsägelse mot tidigare redovisning. Vid inledningen av 2008 rapporterades att redan anställda yrkesofficerare nu ska ha getts möjlighet att omreglera sina anställningsavtal. Källa: Försvarsmakten (2008) *Försvarsmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 45-46.

¹⁵⁵ Ydén Karl (2008) *"Kriget" och karriärsystemet*.

AVTALEN HAR ENLIGT FÖRSVARSMAKTEN INTE ANPASSATS TILL NYA BEHOV

Enligt Försvarmakten finns problem med nuvarande arbetstidsavtal. I årsredovisningen för 2005 skriver Försvarmakten att kraven på tillgänglighet för de operativa insatsförbanden med hög insatsberedskap innebär att dagens arbetstidsavtal med mera behöver ses över.¹⁵⁶ I budgetunderlaget för 2007 rapporterar Försvarmakten att det finns ett behov av att förändra avtalsstrukturen så att den på ett bättre sätt återspeglar verksamhetens behov av att kunna genomföra nationella och internationella insatser, delta i internationell övningsverksamhet samt att genomföra kombinerade övningar med sammansatta förband från hela Försvarmakten och samarbetsländer.¹⁵⁷

Vid Luftstridsskolan menar företrädare att arbetstidsavtalen inte är anpassade till de variationer i arbetsbelastning som råder. Det uppges ha orsakat problem för Sverige vid internationella övningar. På P 4 menar företrädare att avtalen inte är anpassade för till exempel förbandens beredskapsuppgifter, vilket är begränsande för myndigheten som arbetsgivare. Enligt 3. Sjöstridsflottiljen är arbetstidsavtalen ett problem då tiden inte räcker till för planering, genomförande, utvärdering, underhåll, egen kompetensutveckling etcetera.

Månadsrapporteringen för Utlandsstyrkan 2007 tar upp ett missnöje med utlandsavtalet. Problem relaterade till nuvarande avtal ska bland annat ha påverkat förbandens effektivitet.

En chef vid personalstaben riktar kritik mot den rådande avtalsstrukturen. Arbetstidsdirektivets krav på vila är inte genomfört i skyddsreglerna. Dagens system är svårgenomträngligt. Avtalen hänger inte samman och kolliderar med varandra. Avtalen ska vara underfinansierade och kraftigt kostnadsdrivande. Det ska vidare finnas ett problematiskt förhållande mellan lön och prestation, som får konsekvenser för bland annat ansvarigheten i organisationen samt leder till en kostnadsineffektiv organisation med höga personalkostnader, enligt chefen vid personalstaben.¹⁵⁸

Denna självkritik bekräftas av Riksdagens revisorers granskning av lönebildningen inom Försvarmakten från år 2002. I rapporten konstateras att myndigheten bedriver en mycket kostsam arbetsgivarpolitik. Lönenivån inom Försvarmakten är, jämfört med staten i övrigt, hög. Vidare används inte lönebildningen som ett instrument för att styra personal och verksamhet. Riksdagens revisorer ifrågasatte därför om Försvarmaktens löne- och personalkostnader var motiverade utifrån verksamhetens krav.¹⁵⁹

I en rapport från FOI konstateras att försvarslönerna har sedan 1995 haft en relativt sett gynnsam utveckling jämfört med andra samhällssektorer

¹⁵⁶ Försvarmakten (2006) *Försvarmaktens årsredovisning 2005*, bil. 3, s. 26.

¹⁵⁷ Försvarmakten (2006) *Budgetunderlag 2007*, bilaga 7, s. 12.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för personalstaben 2009-02-04.

¹⁵⁹ Riksdagens revisorer (2002) *Giv akt på lönebildningen*.

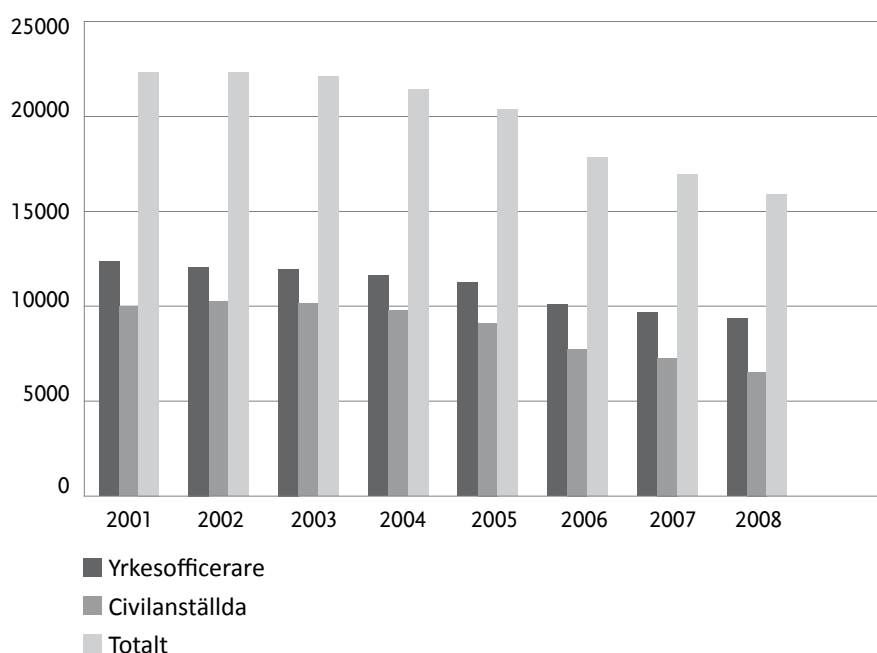
och yrkesgrupper. Det också vanligt förekommande i andra länder. En del av förklaringen är det starka kårintresset som riskerar att skapa en dubbel lojalitet som försvagar arbetsgivarrollen. Vidare har Officersförbundet en stark förhandlingsposition.¹⁶⁰

Bland annat mot bakgrund av ovanstående problem inleddes 2007 en översyn av avtalsområdet. Förhandlingarna under 2008 ledde till att Officersförbundet och SACO Försvar yrkade att förhandlingarna skulle föras över till en lokal arbetstidsnämnd som leds av en oberoende ordförande.¹⁶¹ Vid skrivande stund (maj 2009) har inte parterna enats om ett nytt avtal.

4.4 Avveckling av personal

De senaste åren har Försvarsmakten präglats av genomförandet av de åtgärder som beslutades i försvarsbesluten 2000 och 2004. Myndighetens mycket stora krigsorganisation har omvandlats till en betydligt mer slimmad insatsorganisation. Flera förband har lagts ned eller flyttats till ny ort och en betydande avveckling av personal har genomförts, se diagrammet nedan.

Yrkesofficerare och civilanställda per 31 december



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar

¹⁶⁰ FOI (2008) *Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser*.

¹⁶¹ Officersförbundet (2008) *Officersinfo special nr 2 2008*.

Under perioden 2001-2008 minskade personalvolymen med ungefär 6 500 individer.¹⁶² Det motsvarar en nära 30 procents reduktion av personalen. Nära hälften av personalminskningen ägde rum bland yrkesofficerarna.

OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR PERSONALAVVECKLINGEN UNDER PERIODEN

Under perioden för försvarsbeslutet 2000 fanns ett antal möjliga sätt för Försvarsmakten att avveckla sin personal.¹⁶³ Förutom det statliga Trygghetsavtalet användes avgångsvederlag, om tre årslöner fördelade på tre år, och särskild pension för yrkesofficerare. Yrkesofficerare med fullmaktsavtal erbjöds att gå i förtida pension vid 55 års ålder eller att under högst tre år få ett studiebidrag motsvarande tidigare lön för att utbilda sig till bristyrke i offentlig verksamhet.¹⁶⁴ Under perioden 2001-2004 lämnade nära 3 600 yrkesofficerare myndigheten. Över hälften av dessa (52 procent) gjorde det med särskild pension.

För den civila personalen handlade det om entledigande på grund av arbetsbrist, erbjudande om pension vid 58 års ålder samt yrkesväxling.

Avvecklingen av personal efter försvarsbeslutet 2004 gjordes med andra förutsättningar än under tidigare försvarsbeslutsperiod. Det statliga Trygghetsavtalet var nu basen i det stöd som lämnades till personal som sagts upp eller som hotats av uppsägning.¹⁶⁵ Användningen av särskild pension och avgångsvederlag drogs in. De yrkesofficerare vid avvecklingsorter som tackade nej till erbjudande om ny placering tillsvidare vid nytt utvecklingsförband blev då entledigade på grund av arbetsbrist eller omlokaliseringssavgångar (yrkesofficerare som inte flyttar till ny ort och därmed slutar på egen begäran övergår i Trygghetsavtalets åtgärder).¹⁶⁶

Under åren 2005-2008 lämnade nära 2 800 yrkesofficerare myndigheten. Av dessa blev ungefär 28 procent uppsagda på grund av arbetsbrist och cirka 22 procent avgick med pension enligt Trygghetsavtalet.¹⁶⁷

YRKESOFFICERARE MED FULLMAKTSAVTAL FÖRSVÅRAR VID PERSONALAVVECKLING

En faktor som komplicerar arbetet vid personalavveckling av yrkesofficerare är det stora antalet officerare som anställts med så kallat fullmaktsavtal. Yrkesofficerare med fullmaktsanställning har genom sitt anställningsavtal

¹⁶² Uppgifterna är hämtade från Försvarsmaktens årsredovisningar 2001-2008.

¹⁶³ Åtgärderna reglerades i *Sammanfattande order avseende Försvarsmaktens omstrukturering*, HKV skrivelse 2000-06-20, 02 300:67224, *ÖB Reviderade order avseende Försvarsmaktens omstrukturering*, HKV skrivelse 2001-06-28, 02 300:68181, *Yrkesväxling av Försvarsmaktens personal*, HKV skrivelse 1999-12-17, 16 300:75419 samt HKV Förhandlingsprotokoll med avtal 1999-12-17 SP för yrkesofficerare med fullmakt.

¹⁶⁴ Försvarsmaktens årsredovisning för 2004, bilaga 3, s. 6-7.

¹⁶⁵ Försvarsmakten (2005) *Budgetunderlag för 2006*, bilaga 10, s. 3.

¹⁶⁶ Försvarsmaktens årsredovisning för 2005, bilaga 3, s. 6.

¹⁶⁷ Försvarsmaktens årsredovisningar för perioden 2004-2007.

inte kunnat sägas upp till följd av arbetsbrist. Sedan 1990-talets början delas dock inte längre några fullmakter ut.¹⁶⁸

2004 fanns drygt 3 100 fullmaktsofficerarna, motsvarande 27 procent av den totala yrkesofficerskåren. Vid årsskiftet 2008-2009 var de färre, nära 2000 officerare (motsvarande 22 procent).

PERSONALAVVECKLINGEN HAR GÅTT FÖRHÅLLANDEVIS VÄL

Personalavvecklingen under perioden 2005-2008 genomfördes med större framgång än vad som förutsågs när det stod klart att personalavvecklingen skulle genomföras utan särskilda åtgärder. I inledningen av 2008 var antalet yrkesofficerare och civilanställda i linje den målsättning som satts av Försvarmakten efter 2004 års försvarsbeslut.¹⁶⁹ Vidare blev avvecklingskostnaderna väsentligt lägre än under perioden 2001-2004, vilket är i linje med riksdagens bedömning att Försvarmakten bör undvika permanenta avvecklingskostnader för militär personal. Enligt Försvarmakten kunde de mest långtgående konsekvenserna för ålders- och könsbalansen och kompetensförlusterna minskas genom ett målmedvetet bemanningsarbete.¹⁷⁰ Dock har personalavvecklingen medfört en strukturell obalans i myndigheten.

Som behandlades i avsnitt 4.3 har Försvarmakten återkommit till regeringen för att få ändrade arbetsrättsliga förutsättningar för anställandet av personal. Denna önskan finns också med i underlaget som lämnades till regeringen 30 januari 2009 och i budgetunderlaget för 2010.¹⁷¹ Fram tills den senaste inriktningspropositionen (våren 2009) har regeringen avvisat Försvarmaktens begäran.¹⁷² I den senaste inriktningspropositionen för försvaret framgår dock att regeringen avser att utreda behovet av förändringar avseende anställningsformer.¹⁷³

Emellertid har regeringen betonat vikten av att myndigheten riktar åtgärder mot vissa personalgrupper i syfte att få personalen att lämna myndigheten. Enligt regeringen är sådana åtgärder en nödvändighet för att Försvarmakten ska få förutsättningar för att rekrytera personal i den omfattningen som behövs för att långsiktigt nå en mer balanserad åldersstruktur i officerskåren. Regeringens ståndpunkt har varit att problematiken med åldersstrukturen i officerskåren bör hanteras genom att myndigheten utnyttjar så kallad karriärväxling.¹⁷⁴

¹⁶⁸ I och med förordningen (1992:538) om inrättande och indragning av vissa tjänster vid myndigheter som hör till Försvarsdepartementet reglerades att en fullmaktstjänst skulle dras in av myndigheten om tjänsten var vakant eller skulle bli ledig. De yrkesofficerare som redan var anställda med fullmakt fick behålla anställningsformen.

¹⁶⁹ Intervju med företrädare för personalstaben 2008-04-21.

¹⁷⁰ Underlag från Försvarmakten 2009-04-08. Bet. 2004/05:FÖU4, s. 142.

¹⁷¹ Försvarmakten (2009) *Försvarmaktens budgetunderlag för 2010 med särskilda redovisningar* (BU10/SR), s. 5-6 och 9-10. ()

¹⁷² Prop. 2001/02:10, s. 190-91, prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 53-55.

¹⁷³ Prop. 2008/09:140.

¹⁷⁴ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 53-55.

4.4.1 *Avveckling genom karriärväxlingsprogrammet*

I Försvarsmakten omfattar *karriärväxling* förberedelsetid med chefssamtal, en samtalsserie om livs- och karriärutveckling samt ett externt outplacementprogram som syftar till skapa mål och möjligheter att utanför Försvarsmakten hitta en ny försörjning.¹⁷⁵ En anställd som ingår i karriärväxlingsprogrammet gör det under maximalt fyra månader. Därefter fattar den enskilde beslut om att stanna kvar i Försvarsmakten eller att säga upp sig.¹⁷⁶

Överbefälhavaren beslutade 2006 att karriärväxling skulle etableras som en aktiv åtgärd för personalavveckling.¹⁷⁷ Redan 2006 ingick personal i karriärväxling och från och med 2006-09-01 upprättades en samordningsenhet för karriärväxling vid Högkvarteret.¹⁷⁸

I årsredovisningen för 2007 anges att myndigheten använder karriärväxlingsprogrammet för att komma tillrätta med obalanser i åldersstrukturerna och för att avveckla personal vars kompetens inte längre behövs.¹⁷⁹

4.4.2 *Målen för karriärväxling har inte nåtts*

Inom karriärväxlingsprogrammet har målsättningar för antalet karriärväxlade individer fastställts på årlig basis. Sammantaget kan konstateras att sedan 2006 fram till årsskiftet 2008-2009 har drygt 40 personer, yrkesofficerare och civila, lämnat myndigheten genom karriärväxlingsprogrammet. Det ska jämföras med en sammanlagd målsättning om mellan 200-400 yrkesofficerare, beroende på hur målen räknas (eftersom målen vissa år har reviderats ned under pågående verksamhetsår).

MÅLEN FÖR KARRIÄRVÄXLING HAR SVAG KOPPLING TILL BEHOVEN

Enligt Överbefälhavarens beslut ska karriärväxling ske mot bakgrund av analyser avseende antal, motivation, fysisk prestationsförmåga och kompetenser. Dessa analyser ska årligen klargöra och motivera karriärväxlingsbehovet. Avvecklingsbehovet ska vara styrande för hur många individer som ska erbjudas karriärväxling.¹⁸⁰

I föregående avsnitt konstaterades att målen för karriärväxlingen under perioden 2006-2008 sammantaget varit mellan 200-400 individer. Det kan

¹⁷⁵ Försvarsmakten (2007) *Försvarsmaktens årsredovisning 2006*, bil. 3, s. 26.

¹⁷⁶ Försvarsmakten (2009) *Karriärväxling 2009. Anvisningar*.

¹⁷⁷ Försvarsmakten (2006) *Överbefälhavarens beslut avseende en reformerad personalförsörjning*, Karriärväxling kan också anses som en viktig komponent för att öka attraktionskraften vid nyrekrytering och för att i viss mån motverka avgångar på egen begäran. Källa: Försvarsmakten (2008) *Försvarsmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 57.

¹⁷⁸ Karriärväxlingsprogrammet är utformat så att individerna efter 3-4 månader i programmet kan välja att stanna kvar i Försvarsmakten eller gå till ett så kallat outplacementprogram och egen uppsägning. Källa: Försvarsmakten (2006) *Införande av karriärväxling 2006-05-17*.

¹⁷⁹ Försvarsmakten (2008) *Försvarsmaktens årsredovisning 2007*, bil. 3, s. 56. Det framgår emellertid i de verksamhetsuppdrag som lämnats till förbanden att programmet har fram till hösten 2008 bedrivits som ett pilotprojekt.

¹⁸⁰ Det står egentligen "Utgående från behovet av karriärväxling skall berörda individer erbjudas möjlighet till och enskilt välja att karriärväxlas till annat yrke utom Försvarsmakten."

ställas mot ett årligt karriärväxlingsbehov av cirka 200 individer eller fler.¹⁸¹ Målen för karriärväxlingen, räknat i numerärer, har därmed inte en tydlig koppling till avvecklingsbehovet – vilket ska finnas enligt Överbefälhavarens beslut. Företrädare för personalstaben bekräftar att behovsanalyserna inte har varit styrande för hur många som erbjudits karriärväxling.¹⁸²

En genomgång av de årliga verksamhetsuppgifterna med tillhörande skrivelser, där målsättningarna för karriärväxling fastställs, visar att en inriktning mot personalgrupper gjorts sedan verksamhetsåret 2006.¹⁸³ Det har också gjorts en bedömning av vilka kompetenser som inte bör växlas ut ur Försvarsmakten.

Det finns dock en uppgift från personalstaben att det är ”fel” personal som har karriärväxlats, i den meningen att myndigheten har förlorat önskvärd kompetens.¹⁸⁴ Det kan delvis ha sin orsak i att karriärväxlingen har inriktats mot en potentiellt bred personalgrupp: Vid den individuella bedömningen ska flera olika parametrar vägas in. Officerens kompetens är ett viktigt kriterium, men motivation, grad och ålder kan också ha betydelse när beslut ska fattas.¹⁸⁵

4.4.2 *Flera orsaker till att målen inte nås*

Det finns flera skäl till att karriärväxlingen inte nått målen. Av resultatet att döma lades karriärväxlingen i princip på is under 2008.¹⁸⁶

Företrädare vid Högkvarteret menar att det finns olika orsaker till att målen inte nåts. Det handlar bland annat om arbetsmarknadsläget och att programmet inte är tillräckligt attraktivt. Det är också ett högt antal avgångar på egen begäran. Dessutom finns vakanser på många förband, vilket inte motiverar förbanden att verka för att personalen karriärväxlas.¹⁸⁷

Företrädare för Försvarsmaktens ledning pekar också på att personalens och arbetsgivarens intressen vid karriärväxling inte alltid sammanfaller. Problemet gör att det bland annat blir svårt att komma åt åldersstrukturproblemen genom att utnyttja karriärväxling. Samtidigt betonas att programmet är ett betydelsefullt verktyg för personalavveckling som Försvarsmakten bör utveckla och bli bättre på att använda framöver.¹⁸⁸

¹⁸¹ Försvarsmakten (2006) *VU för 2007*, uppslag 4.10 pos 6.

¹⁸² Intervju med företrädare för personalstaben, 2009-01-27.

¹⁸³ Under 2009 ska karriärväxling göras av "i första hand stabsofficerare i produktionsbefattningar som i sin personalplan ej har prognos mot att återgå till insatsverksamhet". Källa: Försvarsmakten (2008) *VU för 2009*, Pos. 4.10.

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för personalstaben, 2009-02-05.

¹⁸⁵ Försvarsmakten (2006), *Införande av karriärväxling (2006-05-17)*.

¹⁸⁶ Under 2006 sökte 41 officerare karriärväxling och 28 beviljades. Under 2007 sökte 49 stycken (24 officerare och 25 civila) karriärväxling varav 30 personer beviljades. Under 2008 beviljades 3 individer (2 officerare och 1 civil) karriärväxling. Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar för åren 2006 och 2007 samt intervju med personal vid personalstaben 2009-01-27.

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för personalstaben, 2009-01-27. Intervju med företrädare för insatsledningen, 2009-01-16.

¹⁸⁸ Intervjuer med representanter vid Försvarsmaktens ledning, 2009-05-12.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Flera interna delmål för utvecklingen av personalförsörjningen har nåtts i enlighet med Överbefälhavarens beslut från 2006 om en reformerad personalförsörjning. Granskningen visar dock att utvecklings-takten är långsammare än vad som planerats. Personalförsörjningen har försvårats av de senaste försvarsbesluten. Men det är också en följd av att det finns en bristande effektivitet i Försvarsmaktens inflöde, användning och avveckling av sin personal:
- Det finns en oro och misstro på förbanden, orsakad av obalanser mellan uppgifter och resurser samt en ryckig styrning. Det sker också fler avgångar av yrkesofficerare än önskvärt – vilket resulterar i kompetensförluster och indikerar problem med attraktionsgraden. Försvarsmakten har genomfört olika åtgärder i syfte att stärka myndighetens varumärke, men samordning och uppföljning av detta arbete har inte utvecklats i den takt som planerats.
- Försvarsmaktens rekrytering har under perioden 2005-2008 inte svarat mot myndighetens behov. Rekryteringen till officersutbildningarna når inte heller uppsatta mål. Vidare har rekryteringsprocessen centraliserats. Detta har medfört osäkerheter på förbanden, vilket bland annat innebär att förbanden arbetar mindre med rekrytering än tidigare.
- På förbanden står viss kompetensutveckling tillbaka när resurser saknas och planeringsförutsättningar återkommande ändras. Dock har kraven på viss utbildning ökat och därigenom förstärkt obalansen mellan uppgifter och resurser. Flera av dessa krav ifrågasätts av förbanden.
- Det råder ineffektiviteter i Försvarsmaktens karriärsystem. Det finns också problem med hög personalrotation. Vidare är inte avtalsstrukturen fullt anpassad till dagens behov. Relativt få yrkesofficerare är skyldiga att tjänstgöra i utlandsstyrkan. Samtidigt har inte Försvarsmakten svarat upp mot egna utfästelser om åtgärder för att öka antalet tjänstgörings-skyldiga yrkesofficerare för utlandsinsatser.
- Myndighetens karriärväxling av personal har inte genomförts av i den utsträckning som behövts och planerats för. Sedan 2006 har endast 40 personer, yrkesofficerare och civila, lämnat myndigheten genom karriärväxlingsprogrammet.

5 Styrning och planering av verksamheter och personalresurser

Försvarsmaktens personal ska svara mot myndighetens uppgifter. Granskningen har emellertid visat att Försvarsmaktens tillgång till personal inte har svarat mot behoven. Delar av organisationen tycks ha haft för lite personalresurser i förhållande till sina behov, medan andra delar av organisationen under vissa perioder haft lägre arbetsbelastning. Orsakerna är flera, bland annat en följd av myndighetens kraftiga omvandling.

Myndigheten behöver komma till rätta med sin ålders- och befälsstruktur. Men en personalförsörjning som innebär att Försvarsmakten på kort sikt radikalt kan förändra sin struktur är inte sannolik. Det är därför viktigt att myndigheten använder de personalresurser som finns tillgängliga så effektivt som är möjligt.

Som framgår av kapitel tre anser många vid myndighetens förband att styrningen inte varit i balans avseende resurser och verksamhet. Mot bakgrund av detta undersöks i detta kapitel den planering och styrning som skapar förutsättningar för en effektiv användning av myndighetens personalresurser.

Försvarsmaktens uppgifter utgår från riksdagens och regeringens beslut. Myndigheten bryter sedan ned dessa beslut och fördelar uppgifter och ansvar mellan olika enheter. Genom en intern styrning och planering ska Försvarsmakten effektivt fördela uppgifter och resurser och på så vis optimera användningen av personal, materiel och ekonomiska medel. En resurs-effektiv användning förutsätter ett tydligt samband mellan myndighetens verksamhetsbehov och hur personalresurserna används. Sammantaget finns ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv i myndighetens planering och styrning. Det handlar om att kunna utnyttja förbanden vid insatser liksom om att bygga upp förband och förmågor som ska kunna användas i framtiden.

I detta kapitel görs inledningsvis en övergripande redogörelse för myndighetens planering och styrning. Därefter behandlas de problem som har identifierats inom området.

5.1 Försvarsmaktens planering och styrning

Under perioden för Riksrevisionens granskning har Försvarsmakten för att leda och genomföra verksamheten utnyttjat en ledningsprocess och huvudprocesserna insats (förberedelser och genomförande av insatser) och produktion (av förband till insatsorganisationen). Dessa processer har varit styrande för den samlade verksamheten i Försvarsmakten.¹⁸⁹

Försvarsmaktens ekonomistyrning, vilket innebär styrning av såväl verksamhetsresultat som finansiella resultat, utgår från den så kallade FEM-modellen. Denna modell utgår från produkterna i styrningen och består av både en produktionsstyrning¹⁹⁰ och en produktstyrning med tillhörande ansvarsfördelning.¹⁹¹

Produktansvar innebär ett resultatansvar för att produkterna är ändamålsenligt utformade och att produkterna svarar mot behoven som härleds ur Försvarsmaktens uppgifter och förmågor. I ansvaret ingår att säkerställa att produkterna har rätt kvalitet genom kravställning före produktion, inspektioner under produktion och kontroller och utvärderingar efter genomförd produktion.¹⁹² I ansvaret ingår också att inför avvägningar upprätta en produktprioritering som omfattar en rangordning mellan produkter samt en specifikation av antal, kvalitetskrav, leveranstidpunkt och ekonomi.¹⁹³

Med *produktionsansvar* avses ett ansvar för att produkterna är korrekt och rationellt producerade. Det produktionsansvarige ska göra en resursavvägning inför produktion, följa upp under pågående produktion samt kontrollera och utvärdera efter genomförd produktion.

Av tabellen nedan framgår ansvarsfördelningen inom Försvarsmakten för produktionsverksamheten och för själva produkten. Indelningen följer Försvarsmaktens så kallade verksamhetsgrenar.

Verksamhetsgren	Produktansvar	Produktionsansvar
Insatser	C INSATS	C INSATS
Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap	C INSATS	C PROD
Utveckling	C LEDS	C PROD
Övrigt	C PROD	C PROD
Fredsfrämjande m.m. verksamhet	C INSATS	C INSATS
Stöd till samhället	C INSATS	C INSATS
Underrättelse- och säkerhetstjänst	MUST	MUST

¹⁸⁹ FFS 2007:4. Sedan 8 april 2009 har underrättelse- och säkerhetstjänst lagts till de tidigare två huvudprocesserna insats och produktion (Källa: FFS 2009:2).

¹⁹⁰ Försvarsmaktens styrning har traditionellt sett varit fokuserad på själva produktionen.

¹⁹¹ Försvarsmaktens ekonomimodell FEM, AG FEM slutrapport.

¹⁹² Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2007:4) om verksamhet vid Försvarsmakten (verksamhetsordning), s. 3.

¹⁹³ Underlag från Försvarsmakten 2009-04-27.

Av tabellen framkommer att produktionsledningen ansvarar för produktion av förband (*Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap*).¹⁹⁴ Det är dock insatsledningen som bär ansvaret för själva produkten, det vill säga att produkterna som utbildningsförbanden har producerat svarar mot behoven som härleds ur Försvarsmaktens uppgifter och förmågor.¹⁹⁵ Insatsledningen har även, i enlighet med styrmodellen och myndighetens kommandostruktur, ansvar för användningen av förbanden i insatsorganisationen.

Högkvarterets produktionsledning har således produktionsansvar för förbandsproduktionen och lägger ut uppdrag och uppgifter till myndighetens utbildningsförband, skolor och centra. När förbanden som producerats på utbildningsförbanden ska användas övergår huvudansvaret till myndighetens insatsledning, som således ansvarar för att planera, leda och följa upp Försvarsmaktens insatser.¹⁹⁶

5.1.1 Övergripande beskrivning av Försvarsmaktens planering styrning och produktion

Försvarsmaktens verksamhet utgår från *Försvarsmaktens utvecklingsplan* (FMUP) som har ett perspektiv på tio år. Kopplat till verksamhetsplaneringen finns flera olika dokument, bland annat regleringsbrevet, ÖB:s uppdragsdokument (ÖB U), produktionsledningens produktionsplan (som har ett sexårigt perspektiv) och olika krigsförbandsplaner som ska vara kostnads- och utgiftsberäknade.

Den övergripande målsättningen är att nå en balans inom och mellan resurserna personal, materiel och anläggningar och verksamheterna som krävs för att nå målen (uttryckta i produkter). Det ska finnas en framförhållning som gör att den efterfrågade effekten av denna avvägning säkerställs under det år som verksamheten ska genomföras.¹⁹⁷

Vid fastställandet vilka insatsförband som krävs för att nå målen för Försvarsmakten ansvarar chefen för insatsledningen för att fastställa TOEM och kravställa insatsförbanden, efter samråd med bland annat cheferna för produktionsledningen och för personalstaben och myndighetens ekonomidirektör. Den totala produktportföljen avvägs sedan av chefen för ledningsstaben. Vid denna avvägning kan olika produkters specifikation ändras, för att slutligen bestämmas av ÖB.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Av Försvarsmaktens kommandostruktur avseende lednings-, lydnads-, och ansvarsförhållanden framgår att myndighetens krigsförband lyder under insatsledningen, medan Försvarsmaktens förband, skolor och centrum i första hand är underställda chefen för produktionsledningen. Under ledning av chefen för produktionsledningen sker myndighetens produktion av krigsförband med mera. När det gäller myndighetens utlandsinsatser framgår av kommandostrukturen att chefer sådana lyder under taktiska chefer, ledningssystemchefen, som är underställda chefen för insatsledningen.

¹⁹⁵ Underlag från Försvarsmakten 2009-04-27.

¹⁹⁶ Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2007:4) om verksamhet vid Försvarsmakten (verksamhetsordning).

¹⁹⁷ Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2007:4) om verksamhet vid Försvarsmakten (verksamhetsordning) samt underlag från Försvarsmakten 2009-04-27.

¹⁹⁸ Underlag från Försvarsmakten 2009-04-27.

Därefter har chefen för produktionsledningen ansvar för att producera, förvalta och vid behov mobilisera insatsförbanden. Först efter genomförd mobilisering övergår krigsförbanden till chefen för insatsledningens ansvar.¹⁹⁹

Genomförandeprocessen inom produktionsledningen resulterar i ett årligt *verksamhetsuppdrag* (VU) och beställningar till bland annat stödmyndigheter. VU beskriver vad förband, skolor och centra har för uppdrag och uppgifter nästkommande år. Förutom uppgifter om mål och krav på resultat ingår en fördelning av resurser.

VU bygger på en dialog om vad förbanden ska klara av och vilka resurser de ska tilldelas. Dialogen inleds med ett utarbetande av bland annat ett *direktiv för uppdragsförslag* (DUF), som förbanden ska utgå från i sin planering av följande år.²⁰⁰ Förbanden svarar med ett *uppdragsförslag* som Försvarsmaktens produktionsavdelning ska granska och föra en dialog (förhandla) med förbandet om. Dialogen utmynnar slutligen i fastställande av verksamhetsuppdrag till förband, skolor och centra.

5.2 Verksamhetsstyrningen av utbildningsförbanden

Som framgår av ovanstående beskrivning har myndigheten en ansvarsfördelning mellan produktion och användning av förbanden i insatsorganisationen. Detta uttrycker sig i ett produktionsansvar och ett produktansvar. Myndigheten har en utförlig planeringsprocess i form av olika styrande dokument, som olika delar av myndigheten bär ansvar för.

Det finns emellertid olika problem som försvårar eller bromsar effektiviteten i denna process vilket påverkar effektiviteten i resursanvändningen av bland annat myndighetens personal.

5.2.1 Verksamhetsuppdraget anses vara otydligt

Inledningsvis kan det konstateras att verksamhetsuppdraget anses av flera företrädare för olika förband som förknippande med brister. Företrädare för förbanden menar att VU är för omfångsrikt och att det har en komplicerad struktur. VU är en gemensam produkt för hela förbandsproduktionen och är ett dokument på cirka 3000 sidor. Visserligen sammanställs förbandens uppgifter och tilldelade resurser i så kallade förbandskort. Men utöver det finns uppdrag och uppgifter till de organisatoriska enheterna fördelade under flera rubriker i hela dokumentet.

¹⁹⁹ Intervju med företrädare för insatsledningen, 2009-03-31.

²⁰⁰ Planeringsprocessen utgår från budgetunderlaget och innehållet i ÖB U. Förbanden ska också ta hänsyn till de beredskapskrav och uppgifter som framgår av Försvarsmaktens beredskapsorder, Försvarsplanen samt av krigsförbandens krigsförbandsplaner. (Källa: 9 § FFS 2007:4)

Företrädare för Högkvarteret påpekar att det har skett en förbättring av VU. Dokumentet ska ha minskat i omfång och det ska finnas en tydligare koppling mellan mål och medel.

Men flera förband, exempelvis företrädare för 3:e Sjöstridsflottiljen, vänder sig mot att VU innehåller många sidouppgifter, det vill säga uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten. Det finns även för många kontaktytor mellan förbanden och Högkvarteret, exempelvis nämns av 3:e Sjöstridsflottiljen och av Marinbasen att det ska finnas 167 handläggare som kontaktyta/uppdragsställare för förbandet. Enligt företrädare för Marinbasen representerar olika parter inom Högkvarteret olika intressen. Det är för många olika "rör" som innebär krockar och konflikter mellan olika uppdrag. VU borde vara uppbyggd med en separat flik för varje förband. Nu får förbandet leta efter sina uppdrag i hela dokumentet, menar företrädare för Marinbasen.

Företrädare för produktionsledningen förklarar emellertid att vid produktionsledningen finns sakavdelningar, bland annat en marinavdelning. Vid denna avdelning ska det finnas tydliga ansvarsområden för att hantera frågor från förbanden. Vidare har Högkvarteret analyserat om verksamhetsuppdraget ska vara förbandsindelad, men valt en funktionsindelning.²⁰¹

Företrädare för produktionsledningen poängterar även att chefen för produktionsledningen beslutar om VU efter att samtliga uppslag i dokumentet har föredragits och noggrant granskats. Därmed ska huvuddragen i dokumentet vara entydiga och kvalitetssäkrade.²⁰²

Sammantaget framgår emellertid av granskningen att många mottagare av VU, det vill säga förband, skolor och centra, anser att VU är ett för omfångsrikt och splittrat styrdokument för myndighetens produktion.

5.2.2 *Styrning från flera håll*

När det gäller förbandsproduktionen har produktionsledningen ett produktionsansvar och insatsledningen ett produktansvar. På så vis företräder produktionsledningen och insatsledningen två centrala intressen inom myndigheten, nämligen resurser och förmåga.

Av granskningen framgår emellertid att denna ansvarsfördelning inte tillämpas fullt ut så som är tänkt. Flera företrädare för förbanden anser att Högkvarterets styrning saknar samordning. Flera förband tar upp att det är oklart om det är produktionsledningen eller insatsledningen som har yttersta mandat att ta de styrande besluten. Organisationen är tydlig i teorin, men inte lika tydlig i praktiken, menar företrädare för Livgardet.

Särskilt företrädare för de marina förbanden anser att det saknas en sammanhållande funktion på Högkvarteret med mandat att göra avvägning-

²⁰¹ Underlag från Försvarsmaktens produktionsledning, 2007-04-27.

²⁰² Underlag från Försvarsmaktens produktionsledning, 2009-04-02.

är för de marina förbanden. Företrädare för Marinbasen påpekar att en stor del av förbandets verksamhet genereras av olika parter inom Högkvarteret som driver sina frågor.

Företrädare för 3:e Sjöstridsflottiljen menar att förbanden styrs av både produktionsledningen och insatsledningen liksom av andra delar av Högkvarteret. Uppdelningen mellan produktion och insats är onaturlig för ett sjöstridsförband eftersom all verksamhet till sjöss är en blandning mellan produktion och insats. När örlogsfartyg går till sjöss genomförs alltid någon form av insats åtminstone i form av övervakning och hävdande av svenskt sjöterritorium. Så även under pågående ”produktion” i form av exempelvis materielprov eller grundutbildning av värnpliktiga. Därför saknar förbandet den uppdelning mellan produktionsledningen och insatsledningen som finns högre upp i organisationen.²⁰³ Från Högkvarteret framhålls emellertid att det är en av förbandschefernas viktigaste uppgifter att fördela sina resurser mellan verksamhet knuten till produktion respektive insats.²⁰⁴

Vidare tar företrädare för 3:e Sjöstridsflottiljen och för F 21 upp att verksamhetsuppdraget lämnar för mycket utrymme för tolkningar och att det saknas en motpart på Högkvarteret med ett helhetsansvar. Därför skulle det behövas en förbättrad samordning mellan insatsledningen och produktionsledningen på Högkvarteret.

Företrädare för ledningsstaben påpekar emellertid att det bara ska vara produktionsledningen som lämnar uppdrag och att det där ska finnas ett helhetsansvar.²⁰⁵

Vidare förklarar företrädare för Högkvarteret, bland annat för myndighetens ledning, att förbanden har ett ansvar att använda de formella kontaktvägarna på ett korrekt sätt. Försvarmaktens styrmodell ställer höga krav på ansvariga, såväl inom Högkvarteret som på förbanden, att använda systemet rätt. Det innebär, enligt företrädare för ledningen, att myndigheten som helhet måste bli bättre på att följa styrmodellen, som den är beskriven i myndighetens arbetsordning.²⁰⁶

5.2.3 Förbanden får svårt att prioritera

Som redogjorts för i granskningen är det inte ovanligt att ambitioner, i form av uppdrag eller uppgifter, ökar eller minskar under löpande verksamhetsår. Flera förband ger uttryck för att det skulle behöva tydliggöras hur resurser ska prioriteras i samband med att det tillkommer nya uppdrag eller uppgifter, eftersom det ofta gör att förbanden måste prioritera sin verksamhet.

²⁰³ Underlag från 3:e Sjöstridsflottiljen, 2009-04-01.

²⁰⁴ Underlag från Försvarmakten, 2009-04-27.

²⁰⁵ Underlag från Försvarmakten, 2009-04-27.

²⁰⁶ Underlag från Försvarmakten, 2009-04-27. Intervjuer med representanter vid Försvarmaktens ledning, 2009-05-12.

Exempelvis menar företrädare för Livgardet att det från Högkvarteret saknas en prioritering av olika "viljor", innan uppdragen läggs ut på enheterna. Företrädare för I 19 uppger att förbandet kan tilldelas nya uppgifter, eller exempelvis bemanningsuppdrag, utan stöd i sin prioritering av vad som ska tas bort. På samma sätt kan problem uppstå i samband med ambitionssänkningar. Sådana kan nämligen innebära en konflikt mellan långsiktiga mål och krav på förmåga å ena sidan och en sänkning av kostnader å den andra.

Företrädare för P 4 tar upp att det är oklart vad som ska prioriteras. Högkvarteret kan nämligen lämna skilda och oklara styrsignaler. Vidare menar A 9 att dialogen mellan förbandet och Högkvarteret till stor del handlar om prioriteringar och att dialogen i vissa fall har skett genom flera olika parter.

5.2.4 *Två huvudprocesser med delvis olika intressen*

Av granskningen indikeras att myndighetens huvudprocesser²⁰⁷, nämligen produktion och användning av insatsförband, har gemensamma men även olika intressen.

Medan produktionsledningen bär ansvar för produktionen av insatsförband, bär insatsledningen ansvar för kravställning på produkterna. Det innebär att samtidigt som produktionsledningen har ett ekonomiskt ansvar och ska säkerställa en balans i resursförbrukningen, så har insatsledningen i uppdrag att säkerställa att produkterna svarar mot behoven som härleds ur Försvarsmaktens uppgifter och förmågor.

Visserligen ska insatsledningen i sin produktprioritering inför bestämmandet av produktionen beakta ekonomin när kvalitetskraven per produkt anges.²⁰⁸ Samtidigt har insatsledningen fokus på förmåga, inte på ekonomi eller andra gränssättande faktorer. Produktionsledningen, som ska förverkliga beställningen, måste dock tydligare beakta ekonomi och gränssättande resurser.

Detta förhållande tycks avspeglar sig i vad som ur ett förbandsperspektiv upplevs som oklar styrning av Högkvarteret. Vidare innebär ansvarsfördelningen att ansvaret kan växla mellan olika enheter på Högkvarteret.

I företaget Bikupans rapport om Högkvarteret bekräftas bilden ovan. Bikupan konstaterar bland annat att ansvaret inom Högkvarteret för kontakterna med förbanden flyter fram och tillbaka mellan insatsledningen och produktionsledningen.

²⁰⁷ Enligt Försvarsmaktens nya Arbetsordning FFS 2009:2 har Försvarsmakten tre huvudprocesser, utöver de ovan nämnda har myndigheten underrättelse- och säkerhetsjänst som en tredje huvudprocess.

²⁰⁸ Underlag från Försvarsmakten, 2009-04-27.

5.2.5 Dialogen mellan förbanden och Högkvarteret

När det gäller myndighetens produktion framgår att planeringsprocessen kan förbättras. I den planeringsprocess som föregår ett verksamhetsuppdrag sker en förhandling mellan produktionsledningen och förbanden. Det handlar om vilka uppgifter förbanden ska lösa och om vilka resurser, däribland personal, förbanden tilldelas för att lösa sina uppdrag och uppgifter. Produktionsledningen ska granska förbandens förslag på uppgifter och begäran av resurser, med utgångspunkt i DUF, och sträva efter en balans mellan uppgifter och resurser.

I granskningen av förbandens begäran av resurser använder Försvarsmaktens produktionsavdelning olika nyckeltal. Det handlar om nyckeltal för bland annat personal, logistik, administration, materiel med mera.²⁰⁹

Det framgår emellertid av intervjuer med företrädare för produktionsledningen att det i behovsprövningen skulle behövas bättre riktlinjer i samband med värderingen av förbandens uppdragsförslag. I avsaknad av sådana är prövningen av förbandens begäran närmare kultur- och områdesbaserad.²¹⁰ Andra företrädare för organisationsenheter inom myndigheten, däribland en chef för produktionsledningen, förklarar att utgångsvärdet är hur det var förra året.²¹¹ Företrädare för produktionsledningen förklarar att referenstal kring olika moment styr vad som krävs för att nå en viss PersQ-nivå. Men det är svårt eftersom förbanden ser så olika ut. Därför används "erfarenhetsbudgetering" för att planera personalbehoven och personalkostnaderna på förbanden.²¹² Enligt flera förband sker prövningen i regel mot bakgrund av hur förhållandena har varit, snarare än hur förhållandena väntas bli eller i förhållande till vad som ska gälla utifrån centrala direktiv om verksamhets-säkerhet och kvalitet på utbildningen.

Detta kan jämföras med TOEM, som används som verktyg för att styra produktionen av krigsförbanden. Med en TOEM som styrmedel finns en tydlig koppling mellan vad krigsförbanden ska klara av och vilka resurser de ska ha för att göra det.

Vidare framgår av granskningen att det tidigare funnits tydligare direktiv när det gäller hur många officerare utbildningsförbanden ska ha för att lösa sina uppgifter så har. Enligt företrädare för bland annat Försvarsmaktens säkerhetsinspektion fanns tidigare normerande direktiv att det skulle finnas 4 officerare per pluton.

Intrycket från förbandsintervjuer och av månadsrapportering är att den gamla normen om 4 officerare per pluton inte längre är styrande för behovs-sättningen. Företrädare för A 9 kommenterade siffran som för låg, samtidigt som förbandet inte lever upp till den.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för produktionsledningen, 2009-02-09.

²¹⁰ Intervju med företrädare för produktionsledningen, 2009-02-09.

²¹¹ Intervju med företrädare för produktionsledningen, 2008-09-18.

²¹² Intervju med företrädare för produktionsledningen, 2008-10-21. Det är svårt att bestämma nivå och volym för så kallade yrkes- och befattningskurser (YBK). När det gäller sådana fungerar inte erfarenhetsbudgetering särskilt bra.

På I 19 ska det vara fem officerare per skyttepluton, men i praktiken är de ofta färre.²¹³

En del förband tar upp att det är oklart hur många officerare som ska bemanna en pluton i samband med övningar med mera. Detta trots att det är en fråga som både har med verksamhetens kvalitet och säkerhet att göra.

Enligt företrädare för myndighetens Säkerhetsinspektion innebär avsaknaden av en norm om vilka behov som ska gälla en risk för personalens arbetsmiljö.²¹⁴

5.2.6 Svårt att flytta personer

Som framgår ovan handlar produktionsprocessen om att matcha olika organisatoriska enheters behov av personal med deras uppdrag och uppgifter. Det kan innebära att det ur ett försvarsmaktsperspektiv är rationellt att flytta personal mellan utbildningsförband på olika orter.

Men såväl intervjuade vid förbanden och i Högkvarteret tar upp att ett problem med att flytta på personal är att det handlar om individer. Till skillnad från andra resurser som exempelvis pengar eller materiel är personal inte lika rörliga. Risken är att kompetens går förlorad därför att personal säger upp sig, om en prövning kommer fram till att personen bör arbeta på en annan ort.

Detta har inverkan på behovsprövningen, eftersom svårigheterna talar för kontinuitet snarare än prövning och förändring.

Enligt en chef vid produktionsledningen går det att beordra anställda att flytta mellan vissa förband. Det är emellertid något myndigheten vill undvika, av ekonomiska och sociala skäl. Försvarsmakten har idag dessutom en större specialisering med flera svårbemannade befattningar.²¹⁵

Några intervjuade vid personalstaben uppger att det alltid finns en risk förknippad med att beordra personal att byta tjänstgöringsort. Risken är att Försvarsmakten förlorar värdefull kompetens.²¹⁶

5.2.7 Styrningen i samband med utlandsinsatser

En av Försvarsmaktens huvuduppgifter är att genomföra utlandsinsatser. Försvarsmaktens utlandsinsatser är en högt prioriterad verksamhet i myndighetens styrning. Av myndighetens verksamhetsuppdrag framgår att utlandsinsatser har haft högre prioritet än den ordinarie förbandsproduktionen. Det är inte myndighetens krigsförband som har används för utlandsinsatserna. Istället har det rört sig om speciellt sammansatta förband. Det betyder

²¹³ Insats & Försvar 2:2008, s. 22.

²¹⁴ Intervju med företrädare för säkerhetsinspektionen, 2008-06-16.

²¹⁵ Intervju med företrädare för produktionsledningen, 2008-09-18.

²¹⁶ Intervju med företrädare för personalstaben, 2009-03-09.

att grundorganisationens personal både används för att producera krigsförband och för att delta i utlandsinsatser. Av granskningens framgång emellertid problem förknippade med Försvarsmaktens styrning av personalresurser ur produktionsverksamheten till utlandsinsatser.

UTLANDSINSATSER PÅVERKAR PRODUKTIONEN

Av intervjuer med företrädare för förband och av månadsrapportering framgår det att utlandsinsatser har inverkan på produktionsverksamheten.

Exempelvis framhäver företrädare för Livgardet att förbandet tappar personal i samband med nya större insatser. Enligt företrädare för Livgardets Dragonbataljon skulle förbandets kommande huvudansvar för FS 18, det vill säga en period i den pågående insatsen i Afghanistan, innebära att officerarna inte skulle räcka till för att även klara värnpliktutbildningen. Företrädare för I 19 påpekar att Utlandsstyrkan sprider negativa dominoeffekter och att det behövs mer långsiktighet i planeringen.

Även förbandens månadsrapportering ger uttryck för problem. I månadsrapporteringen för 2007 tar bland annat LedR, Amf 1 och P 4 upp att rekryteringen till utlandsstyrkan förvärrar personalsituationen vid förbanden. P 4 skriver till exempel att uttaget av personal till Utlandsstyrkan (...) gör en redan ansträngd situation på utbildningssidan än mer prekär”.

Försvarsmaktens säkerhetsinspektion konstaterar i en rapport att förhållandena för Utlandsstyrkan leder till vakanser, en stor personalrörlighet samt skapar ryckighet i bemanningen.²¹⁷

ANSVARSFÖRDELNING FÖR BEMANNINGEN AV UTLANDSINSATSER ANSES VARA OTYDLIG

Att utlandsinsatser påverkat förbandsverksamheten är inte överraskande. Myndigheten har begränsade resurser och utlandsverksamheten har prioriterats. Men en delförklaring till utlandsinsatsernas inverkan har att göra med systemet för hur resurserna till utlandsinsatser inhämtas från förbandsverksamheten. Av månadsrapportering och av intervjuer med företrädare för förband framgår nämligen att ansvarsfördelningen för bemanningen av utlandsinsatser anses vara oklar. Förbanden bär växelvis ett så kallat huvudansvar respektive ett stödjande ansvar. I verksamhetsuppdraget för 2009 framgår exempelvis att I 19 har ett huvudansvar för FS 17 och ska stödja FS 19 och FS 20. Företrädare för förband uppger att det är oklart vad ett huvudansvar respektive ett stödjande ansvar egentligen innebär. Företrädare för F 21 menar att processen kring vem som ska sätta samman utlandsstyrkorna är oklar. Exempelvis hade F 21 ansvar för rekryteringen till en insats samtidigt

²¹⁷ Försvarsmakten (2008) *Balans mellan resurser och uppgifter*.

som Amf 1 hade ett stödansvar. Men vad ansvarsfördelningen egentligen innebar anses vara oklart, enligt företrädare för F 21.

Företrädare för A 9 tar upp samma problem. A 9 har haft en stödjande roll till förbandet I 19. Men exakt vilket stöd A 9 skulle ge var inte klart formulerat.

Vidare framgår av granskningen att det relativa antalet officerare som deltar i utlandsuppdrag skiljer sig mellan förbanden. Rekryteringen av officerare till de speciellt sammansatta förband för utlandsinsatser sker genom intern annonsering. Företrädare för Livgardet uppger att det är ett problem att så många officerare från Livgardet deltar i utlandsinsatser. Livgardet har försökt påverka Högkvarteret att säga nej till en del ansökningar. Men Högkvarteret har, enligt företrädare för Livgardet, inte tillgodosett förbandets invändningar.

Genom månadsrapporteringen ville Livgardet/Swedint 2007 fästa Högkvarterets uppmärksamhet på att "(...) personalen vid Swedint och IntUtbE (Livgardet) blivit en rekryteringsgrund för vakanser i Utlandsstyrkan. Konsekvenserna av att ta av de resurser som har att utbilda och förbereda personalen för tjänstgöring i internationella operationer är uppenbar".

Vid intervjuer med företrädare för insatsledningen framkommer en förståelse för att förbanden kan uppleva ansvarsformuleringarna som oklara. Orsaken bottnar i att tillsättningen av tjänster för utlandsuppdrag sker på frivillig grund. Det ska ha påverkat planeringen, men enligt insatsledningen inte vållat några större problem. Det är sällan Högkvarteret säger nej till en ansökan från en officer, trots att ett förband ber om det, av hänsyn till förbandets intressen. Förklaringen är att utlandsinsatser har högre prioritet än utbildningsförbandens verksamhet.²¹⁸

5.2.8 Styrningen i samband med bemanningsuppdrag

I VU ingår även så kallade bemanningsuppdrag. Dessa används som styrmedel för att fördela resurser mellan förband²¹⁹, skolor och staber och kan innebära att ett förband ska lämna eller ta emot bemanning från ett annat förband. Enligt företrädare för personalstaben utgick cirka 2000 bemanningsuppdrag²²⁰ under perioden 2005-2007.²²¹

Av intervjuer och genomgång av månadsrapportering framgår att bemanningsuppdragen fungerat som en viktig del av förbandens bemanning. Exempelvis Sjöstridsskolan, vars bemanning till stor del är baserad

²¹⁸ Intervju med företrädare för insatsledningen, 2009-03-03.

²¹⁹ För att beskriva hur systemet fungerar exemplifieras med för vad som står i 2006 års verksamhetsuppdrag. I uppdraget konstateras att bemanningsuppdrag har en stor påverkan på balansen mellan uppgifter och resurser. Därmed måste definitionen vara lika för alla inblandade parter. Beslut om bemanningsuppdrag ska ha föregåtts av en dialog mellan förbandet och Högkvarteret, som ska ha beaktat konsekvenser med mera.

²²⁰ När det gäller exempelvis I 19 år 2009 handlade det om 40 bemanningsuppdrag ut till andra förband och 8 uppdrag in till förbandet från andra förband. Av verksamhetsuppdragen för samma år framgår att P 4 hade 43 uppdrag ut och 35 uppdrag in.

²²¹ Intervju med företrädare för personalstaben, 2009-03-05.

på bemanningsuppdrag, har pekat på vikten av bemanningsuppdrag. För Sjöstridsskolan har bemanningsuppdragen fungerat som medel för att hela tiden ha tillgång till uppdaterad kunskap. Exempelvis Livgardet/Swedint, som haft stort ansvar för utbildningen av personal inför utlandstjänst, tar i sin rapportering upp hur viktigt det är att andra förband fullföljer sina bemanningsuppdrag till Livgardet.

Men intrycket av granskningens intervjuer och av Försvarmaktens månadsrapportering är att bemanningsuppdragen inte fungerat på ett tillfredsställande sätt som styrmedel för att temporärt flytta personalresurser mellan förbanden. Månadsrapporteringen visar att flera förband haft svårt att infria sina uppdrag och att flera förband inte fått den personal de skulle ha haft. Av intervjuer framgår att förbanden både haft problem med att infria uppdrag, samtidigt som de drabbats av problem på grund av att andra förband inte heller gjort det. Marinbasen uppger att man fått pussla med sina resurser på grund av egna vakanser och på grund av att andra förband inte löst sina bemanningsuppdrag. Marinbasen är spridd över hela landet med cirka tio verksamhetsorter. Där ingår bland annat en grundutbildningsbataljon som är helt beroende av bemanningsuppdrag från andra förband samt användandet av BFA-anställda befäl. Dessutom har personal behövt utbildas för att kunna lösa uppgifter de inte är utbildade för.

På I 19 uppges att oklarheter kring vilken personal förbanden egentligen har tillgänglig skapar problem. Trenden är att förbanden börjar hålla på sitt, vilket ur ett försvarsmaktsperspektiv inte är bra. Även Sjöstridsskolan tar upp detta och påpekar att förbanden håller på sina personalresurser och värnar om det enskilda förbandets intressen.

Personal vid personalstaben uppger att förbanden kan få svårt med att lösa sina bemanningsuppdrag på grund av att berörd personal rekryterats till internationell tjänstgöring, sjukdom, föräldraledighet med mera.²²²

Personal vid insatsledningen ger samma förklaring och påpekar att Försvarmakten ska ha försökt gå ifrån bemanningsuppdragen eftersom de är förknippade med kostnader i form av traktamenten och resor.²²³

Sammantaget är intrycket att myndigheten haft svårt att genom bemanningsuppdrag skapa förutsättningar för en mer resurseffektiv fördelning av personalresurserna.

5.2.9 Svårigheter med den strategiska planeringen

Försvarmaktens planering på lång sikt, i form av FMUP, ska vara i verksamhetsmässig och ekonomisk balans i ett tioårigt perspektiv. En verksamhetsmässig utgångspunkt är ÖB:s avvägningsbeslut och prioriteringar.²²⁴ FMUP

²²² Intervju med företrädare för personalstaben, 2009-03-04.

²²³ Intervju med företrädare för insatsledningen, 2009-03-03.

²²⁴ Underlag från ledningsstaben, 2008-04-07.

fastställs varje år och ska då vara i balans såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt.²²⁵ Samordningen av FMUP ansvaras för av ledningsstaben.²²⁶

Emellertid kan oförutsägbara händelser inträffa, exempelvis i form av styrning från regeringen, som påverkar ursprungsplaneringen i FMUP.²²⁷ Förutom faktorer som inte myndigheten kan påverka finns dock andra problem.

Företrädare för ledningsstaben menar att för att hålla FMUP i balans, har ofta krävts hårda prioriteringar.²²⁸ Olika intressen inom myndigheten drar samtidigt i resurserna. Det är därför svårt att göra en långsiktig planering. Planeringen bygger på tidigare erfarenheter²²⁹, liksom på en stor mängd andra faktorer såsom styrning från regeringen genom regleringsbrevet, analyser, utredningar, insatsorganisationsvärdering studier och spel samt planeringsantaganden.²³⁰ Vidare innehåller FMUP avvägningar och prioriteringar som enskilda medarbetare i Försvarsmakten inte alltid ställer sig bakom.²³¹

Vissa företrädare inom myndigheten uppfattar det som om FMUP inte varit i balans. Enligt företrädare för personalstaben har ett problem varit att företrädare för produktionsledningen och insatsledningen ofta vill producera mer än myndigheten klarar av.

Hårda prioriteringar och avvägningar har krävts för få FMUP i balans och tycks få konsekvenser för planeringen i nästa led, det vill säga när verksamhetsuppgifterna lämnas till förbanden. Av granskningen framgår att myndighetens styrning ofta uppfattas av utbildningsförbanden som ryckig. Ändrade ambitioner kräver omplanering och får därigenom konsekvenser för myndighetens resurshantering. Detta kan leda till effektivitetsförluster och en ökad risk för framtida problem med bemanningen.

Sammantaget kan konstateras att det är svårt för Försvarsmakten att planera sin verksamhet på tio års sikt. Det beror delvis på faktorer myndigheten inte styr över, samtidigt som granskningen indikerar att Försvarsmakten kan göra en mer realistisk planering och därmed minska konsekvenser som följer av behov till omplanering.

5.2.10 *Underlagen för den strategiska personalplaneringen*

Försvarsmakten gör sedan 2006 analyser av behoven och tillgången av kompetens i myndigheten. Analyserna, som kallas LTD- eller GAP-analyser (personalbehov, personaltillgång och differenserna avseende personal), syftar till att ge bättre underlag för styrningen av personalförsörjningen. Arbetet med analyserna har ursprung i Överbefälhavarens beslut från 2006 om en refor-

²²⁵ Underlag från Försvarsmakten, 2008-04-08.

²²⁶ Underlag från ledningsstaben, 2009-04-07.

²²⁷ Underlag från Försvarsmakten, 2008-04-08.

²²⁸ Underlag från ledningsstaben, 2008-04-07.

²²⁹ Intervju med företrädare för ledningsstaben, 2008-10-27.

²³⁰ Underlag från ledningsstaben, 2008-04-07.

²³¹ Underlag från Försvarsmakten, 2008-04-08.

merad personalförsörjning. Då fastslogs att en fullständig BTB-analys skulle färdigställas som ger möjlighet att utveckla korrekta volymer för elevplatser, nyrekrytering, omskolning och karriärväxling.

Parallellt har personalstaben sedan genomförandet av försvarsbeslutet 2004 sammanställt månadsvisa eller kvartalsvisa rapporter av personalsituationen i myndigheten.²³² Syftet är att följa upp och redovisa personalläget i Försvarsmakten. Sedan 2008 lämnas också åtgärdsförslag i rapporten som personalstaben föreslår med anledning av rådande situation.

BTD-ANALYSER HAR GJORTS MED VARIERANDE RESULTAT

BTD-analys har genomförts årligen sedan 2006. I 2007 respektive 2008 års årsredovisning rapporteras att analyserna av Försvarsmaktens personalbehov har gett en samlad bild av över- och underskott inom olika kompetensområden och därmed en grund för avvägning, dimensionering och beslut inom personalförsörjningen.²³³ Dock finns iakttagelser i denna granskning som nyanserar dessa slutsatser. När 2006-års analys gjordes drogs samtidigt slutsatsen att myndigheten hade en felaktig behovsättning och en felaktig befattningsstruktur, vilket försvårade möjligheten till att göra BTB-analys.²³⁴

Problemen med behovsättningen kan belysas med följande exempel. Efterföljande års BTB-analys (2007) visade att behovet av yrkesofficerare skulle på sikt öka från dagens nivå på 9 500 till cirka 11 500 individer. På personalstaben bedömdes det då vara orealistiskt att myndigheten skulle kunna utöka sin officerskår med nära 2000 individer. Året efter användes därför med en annan analys av behoven i myndigheten, vilket innebar ett kraftigt minskat personalbehov. BTB-analysernas resultat förefaller därmed vara känsligt för vilka antaganden som görs kring de ingående personalbehoven i myndigheten.

Företrädare för personalstaben menar att ett problem vid fastställandet av BTB-analys är osäkerheterna kring myndighetens framtid. Detta ska ha inneburit att 2008- och 2009-års analys inte gjorts lika omfattande som planerat.²³⁵ Osäkerheterna ska ha medfört att analyserna bygger på antaganden om grunderna för Försvarsmaktens framtida organisation, personalförsörjning och verksamhetsinriktning, vilket får betydande osäkerheter till följd.

²³² Vid inledningen av 2008 övergick personalstaben över till en kvartalsvis uppföljning.

²³³ Försvarsmaktens årsredovisning för 2008, bilaga 3, s. 4.

²³⁴ Försvarsmakten (2006) *AG Pers rapport avseende en reformerad personalförsörjning*, s. 28.

²³⁵ BTB-analysen gällande 2009 färdigställdes inte 2008 på grund av osäkerheter kring viktiga ingångsvärden för myndighetens verksamhet. Personalstaben har dock bedömt att när väl behoven är bestämda finns förutsättningar för att genomföra BTB-analys. Källa: Försvarsmakten (2009) *Försvarsmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603)*, s. 17.

Företrädare för personalstaben anser att ett annat bekymmer är att rekryteringen under de senaste åren pendlat, till följd av inställda kurser för att snabbt nå personalmål eller för att kompensera för avbrott i inflödet av personal till följd av tidigare beslut. Detta ska ha försämrat personalstrukturen och förutsättningarna för att på sikt komma till rätta med bemanningen.²³⁶

5.3. Sammanfattande iakttagelser

- Högkvarterets verksamhetsstyrning av myndighetens förband är förknippad med problem. Styrningen uppfattas av flera förband som oklar och splittrad. Det finns inom myndigheten oklarheter kring ansvarsfördelningen kring styrningen av uppgifter och resurser. Detta påverkar bland annat förbandens förutsättningar för att prioritera sina resurser.
- Vid bemanningen av utlandsinsatser är ansvarsfördelningen mellan involverade utbildningsförband oklar. Vidare framgår att den relativa fördelningen av bemanningen av utlandsinsatserna skiljer sig mellan förbanden. Granskningen visar även att bemanningsuppdragen, som medel för att flexibelt kunna ofördela personalresurser mellan förbanden, varit förknippade med problem.
- Försvarsmakten har haft svårt att kombinera bemanningen av utlandsinsatser med förbandsproduktionen. Myndigheten har prioriterat utlandsinsatser medan långsiktig verksamhet haft lägre prioritet.
- Slutligen framgår av granskningen att myndigheten haft en begränsad förmåga att långsiktigt planera sin personalförsörjning.

²³⁶ Intervju med företrädare vid personalstaben, 2009-03-23.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens personalförsörjning under perioden 2005-2007 samt 2008, med inriktning mot myndighetens yrkesofficerare. Riksrevisionens huvudslutsats är att myndighetens personalförsörjning ännu inte har anpassats så att den svarar mot myndighetens uppgifter.

Nedan följer en närmare redogörelse för slutsatser och rekommendationer.

6.1 Slutsatser

6.1.1 *Myndighetens ålders- och befälsstruktur svarar inte mot myndighetens behov*

Granskningen visar att bemanningen av Försvarmaktens organisation inte svarar mot myndighetens behov för att kunna lösa sina uppgifter.

Riksrevisionen kan konstatera att ålders- och befälsstruktur är i obalans och inte har utvecklats i rätt riktning. Under 2000-talet har medelåldern stigit bland myndighetens officerare. År 2008 var medelåldern drygt 42 år. Försvarmakten saknar cirka 1500 yrkesofficerare som är yngre än 35 år och har ett motsvarande överskott på officerare som är äldre än 35 år.

Försvarmakten saknar personal i lägre befälskategorier. Antalet fänrikar har minskat kraftigt under de senaste åren. 2008 fanns 43 fänrikar, vilket motsvarar 0,6 procent av yrkesofficerarna. Det är en kraftig sänkning jämfört med föregående år, då myndighetens fänrikar utgjorde 5-10 procent av officerskåren.

Regeringens försvarspolitiska mål om en tillgänglig och användbar insatsorganisation med ökad förmåga till insatser utomlands förutsätter att ålders- och befälsstrukturen är anpassad för att svara mot myndighetens behov. Den försvarspolitiska inriktningen ställer krav på en större andel befäl i förbandstjänstgöring och en mindre andel i stabs- och förvaltningstjänst.

Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att myndigheten kommer tillrätta med rådande obalanser avseende ålder och kompetens. Även om personalavvecklingen efter försvarslutet 2004 har utvecklats bättre än väntat, konstaterar Riksrevisionen att personalstrukturen är fel och att den har försämrats.

6.1.2 *Bemanningen inom myndigheten är i obalans*

Utöver obalanser i ålders- och befälsstrukturen visar granskningen att flera utbildningsförband, skolor och centrum har saknat rätt sorts personal och kompetens.

Det finns obalanser i organisationen avseende tillgänglig personal i förhållande till de ramar som ska styra personalresurserna i myndighetens olika organisatoriska enheter. Dessutom framgår av granskningen att myndighetens utbildningsförband och skolor inte har haft tillgång till en personal som svarat mot deras behov. Det handlar om såväl volymer som kompetenser. Inte minst inom arméförbanden och myndighetens skolor har situationen varit ansträngd, särskilt när det gäller personal knuten till trupputbildning och annan kärnverksamhet. Förband inom armén, flygvapnet och marinen ger även uttryck för sårbarheter i form av brister på nyckelkompetenser på individnivå, ofta för olika tekniska system, som vid frånvaro kan få konsekvenser på verksamhetens effektivitet och förmåga att genomföra viss verksamhet.

Bemanningen av Utlandsstyrkan har haft högre prioritet än bemanningen av utbildningsförbanden. Trots detta visar granskningen att de olika förbanden inom utlandsstyrkan delvis varit svåra att bemanna. Precis som när det gäller situationen vid utbildningsförbanden har tekniska kompetenser saknats, liksom officerare för stabsverksamhet. Även sjukvårdspersonal har saknats. Riksrevisionen anser att det är anmärkningsvärt att myndigheten har haft svårt att rekrytera stabsofficerare eftersom Försvarmakten har förhållandevis många officerare med denna sorts kompetens. Ytterst är det en reflektion av att personalförsörjningen inte är anpassad till myndighetens huvuduppgifter.

Sammantaget visar granskningen det saknas viktiga personalresurser för insatser och förbandsproduktion. Riksrevisionen bedömer att detta är allvarligt eftersom det påverkar myndighetens kärnverksamhet och förmåga. Det är viktigt att Försvarmakten kan skapa förmåga, bland annat i form av förbandsproduktion. Samtidigt måste myndigheten kunna bemanna olika insatser. Myndigheten måste därmed finna en långsiktigt hållbar kombination av förbandsproduktion och genomförande av insatser.

6.1.3 *Försvarmakten når verksamhetsmålen, men personalbrister har haft negativ inverkan på verksamheten*

Av myndighetens egen rapportering och intervjuer med förbandschefer, personalchefer och utbildningsansvariga framgår att utbildningsförband och insatsförband i huvudsak löst tilldelade uppgifter, bland annat förbandsproduktion, under den senaste försvarsbeslutsperioden. Samtidigt finns i

granskningen ett antal iakttagelser som problematiserar denna slutsats.

För det första måste de mål som sätts av myndigheten överensstämma med statsmakternas krav på myndigheten. Försvarsmaktens interna mål ska också vara i balans med tilldelade resurser. Det innebär att myndighetens interna mål, till exempel för produktionen av insatsförband, ska vara anpassade för att kunna uppnås, vilket poängteras av företrädare för förbanden, styrande funktioner inom Högkvarteret och myndighetens ledning. På så vis har gränssättande resurser, såsom personal, materiel och ekonomiska medel en tydlig inverkan på de mål som sätts för myndighetens förbandsproduktion. Därmed kan myndighetens bemanningsproblem haft konsekvenser för verksamheten utan att det framkommer vid en uppföljning av måluppfyllelsen. Myndigheten kan nå sina interna mål, eftersom de har anpassats så att de ska vara möjliga att nå.

För det andra visar granskningen att periodvis har målsättningarna varit låga för förbandsverksamheten. Företrädare för Försvarsmaktens ledning ser risker med för låga produktionskrav, eftersom det på sikt utarmar myndighetens kompetens och förmåga.

För det tredje visar granskningen att det finns problem med det mått på personell kvalitet, PersQ, som används för att internt styra och inrikta ambitionerna inom förbandsproduktionen. Såväl företrädare för förband som personal vid Högkvarteret, inklusive myndighetens ledning, bekräftar att PersQ är ett otydligt styrinstrument. Det är delvis oklart vad som skiljer de olika PersQ-nivåerna åt, vilket påverkar ambitionsnivån vid genomförd utbildning och värderingen av förbandens resultat .

Vidare har Riksrevisionen i samband med granskningen av årsredovisningen för 2008 gått igenom processen för värdering av den operativa förmågan. Genomgången visade att redovisningen gjorts enligt kraven från regeringen, men att det finns vissa problem. Därför rekommenderades Försvarsmakten att vidareutveckla processen för värdering av den operativa förmågan.

Ovanstående iakttagelser innebär att även om interna mål nås, så kan avsaknaden av rätt sorts bemanning ha negativ inverkan på myndighetens verksamhet utan att det syns i Försvarsmaktens eller regeringens resultatuppföljning.

Detta bekräftas av granskningen, som visar att det ansträngda bemanningsläget inom utbildningsförband och skolor haft konsekvenser. Förbanden anser framför allt att det finns problem inom förbandsproduktionen. Exempelvis har dokumentation och uppföljning av utbildningsverksamhet fått stå tillbaka. Den utbildande personalen har inte alltid rätt kompetens och erfarenhet, till följd av personalbrist och avsaknad av tid för kompetensutveckling. Vidare finns indikationer på att verksamhetssäkerheten kan ha påverkats negativt. Försvarsmaktens ledning instämmer i att läget varit all-

varligt. Samtidigt framhålls att förbanden ibland kan ha för höga ambitioner för verksamheten.

Vidare har myndigheten haft problem med att behålla värdefull personal. Till exempel har det under de senaste åren skett fler oönskade avgångar av yrkesofficerare än önskvärt – vilket resulterar i kompetensförluster. Detta har orsakats av bland annat en oro för framtiden på förbanden, till följd av bland annat arbetsläget och de senaste årens sänkta ambitioner inom vissa kärnverksamheter, såsom förbandsproduktionen.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att Försvarsmakten löst prioriterade uppgifter, såsom genomförande av utlandsinsatser. Dock är inte den personal Försvarsmakten behöver för att långsiktigt säkerställa produktionen och upprätthålla myndighetens förmåga på plats. Granskningen har visat att denna brist fått konsekvenser för effektiviteten i myndigheten och utgör en risk för myndighetens förmåga.

Visserligen ansvarar Försvarsmakten för myndighetens personalförsörjning. Samtidigt ansvarar regeringen för att ge förutsättningar för en effektiv verksamhet.

Mot bakgrund av problemen inom Försvarsmakten bedömer Riksrevisionen att effektiviteten i regeringens medel- och långfristiga styrning av myndigheten innebär risker för uppbyggnaden, vidmakthållandet och utvecklingen av förmåga.

6.1.4 *Problem med attraktionen och rekryteringen*

Såväl regeringen som Försvarsmakten pekar på förmågan till rekrytering som avgörande för att myndigheten ska kunna bemanna befattningarna i myndigheten och svara upp mot ambitionsnivån för internationella insatser. Detta kan inte lösas genom internrekrytering utan kräver att myndigheten kan attrahera arbetskraft från den civila arbetsmarknaden.

Försvarsmaktens rekrytering har under perioden 2005-2008 inte svarat mot myndighetens behov. Företrädare för Försvarsmaktens förband, Högkvarter och ledning anser att det har till stor del varit en följd av Försvarsbeslutet 2000 och 2004. Beslutet har inneburit ett omfattande behov av personalavveckling, vilket begränsat myndighetens möjligheter till nyrekrytering.

Under åren i direkt anslutning till försvarsbeslutet 2004 antogs inga nya aspiranter till officersutbildning, till följd av besparingsbeslut och ovan nämnda skäl. Därefter har antagningen till officersutbildningarna återupptagits. Dock visar granskningen att rekryteringen till officersutbildningarna under 2007 och 2008 inte har nått uppsatta mål om antal antagna.

Av granskningen framgår att Försvarsmakten genomfört olika åtgärder i

syfte att stärka myndighetens attraktionskraft. Dock har inte samordning och uppföljning av detta arbete utvecklats i den takt som planerats.

Försvarsmakten redovisar problem med rekryteringsprocessen. Den har under de senaste åren centraliserats i syfte att säkra kompetenser inom förbanden och på ett effektivare sätt fördela personal, geografiskt och mellan olika organisatoriska enheter. Förbanden anser att förändringarna inom rekryteringsprocessen varit kringgärdad av problem. Enligt förbanden har detta fått till följd att de arbetar mindre med rekrytering än tidigare. Företrädare för Försvarsmaktens ledning påpekar att förbanden har en central roll i rekryteringsprocessen, liksom att det är viktigt att tidigt knyta personal till olika organisatoriska enheter.

För att öka effektiviteten i personalutnyttjandet har Försvarsmakten haft som ambition att utöka rekryteringen genom ett sök- och intresseförfarande. Det har bland annat handlat om en förbättrad rekrytering till Utlandsstyrkan. Av granskningen framgår dock att rekrytering genom detta förfarande inte nått uppsatta mål.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att rekryteringen har försvårats av de omfattande personalavvecklingar som följt av de senaste försvarsbesluten. Av granskningen framgår att det finns brister inom myndigheten, vilka medfört kompetensförluster och svårigheter med rekryteringen. Konsekvenserna riskerar även att bli större på längre sikt. Försvarsmakten kan i framtiden stå inför problem med sin rekrytering och få svårt att gå den försvarspolitiska inriktningen till mötes.

6.1.5 *Försvarsmakten når inte målen för karriärväxling*

Försvarsbeslutet 2004 innebar en omfattande avveckling av personal. Enligt Försvarsmakten genomfördes personalavvecklingen med större framgång av vad som först förutsågs, bland annat genom uppsägningar på grund av arbetsbrist.

Samtidigt ska Försvarsmakten kontinuerligt utveckla personal vars kompetens inte längre behövs genom det så kallade karriärväxlingsprogrammet. Regeringen har betonat behovet av att karriärväxla personal, som medel för att myndigheten ska kunna anpassa officersstrukturen över tid.

Riksrevisionen kan emellertid konstatera att karriärväxlingen av personal inte har genomförts i den utsträckning som behövts och planerats för. Försvarsmaktens ledning anser att programmet är viktigt, men att det måste användas bättre i framtiden. Sedan 2006 har endast 40 personer, yrkesofficerare och civila, lämnat myndigheten genom karriärväxlingsprogrammet. Det ska jämföras med en sammanlagd målsättning om mellan 200-400 yrkesofficerare under samma period, beroende på hur målen summeras

(eftersom målen vissa år har reviderats ned). Vidare noterar Riksrevisionen att Försvarsmaktens beräknade behov av att avveckla har varit ännu större, omkring 600 yrkesofficerare, under perioden 2006-2008.

I granskningen kan därmed konstateras att resultatet av karriärväxlingen är begränsat. En avveckling av personal som inte når uppsatta mål eller svarar mot behoven begränsar möjligheten till rekrytering och bevarar Försvarsmaktens strukturproblem.

6.1.6 Försvarsmakten kan använda sin personal mer effektivt

Av granskningen framgår att det finns flera problem kopplade till förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande av befintlig personal.

Tidigare granskningar och rapporter av bland annat Riksrevisionsverket pekar på problem med Försvarsmaktens karriärsystem. Dessa problem förefaller kvarstå. Rådande karriärvägar för yrkesofficerare överensstämmer inte på ett tydligt sätt med myndighetens behov för kärnverksamheten. Konsekvensen blir bland annat en försvårad bemanning vid förbanden, inte minst vad gäller officerare för trupputbildning.

Vidare visar granskningen att Försvarsmakten fortfarande har problem med hög personalrotation. Det får konsekvenser för resursanvändningen inom myndigheten och riskerar innebära problem med löneglidning.

Företrädare för myndighetens ledning är kritisk till hur myndighetens karriärvägar har fungerat. Incitamenten anses ha varit fel, i den meningen att det inte varit tillräckligt belönande att arbeta med trupputbildning. Det behövs också en ökad kontinuitet på befattningar.

Granskningen har också visat att fortfarande är relativt få yrkesofficerare skyldiga att tjänstgöra i Utlandsstyrkan. Även om bemanningen till Utlandsstyrkan i stort har lösts har systemet medfört konsekvenser för förbandsproduktionen. Sammantaget leder systemet till oklara planeringsförutsättningar och en bristande resurseffektivitet.

Frågan om personalens tjänstgöringsskyldighet har behandlats av riksdagen, som delar regeringens bedömning att anställningsformerna för officerare inte borde lagregleras utan är en fråga för parterna på det statliga avtalsområdet.

En bidragande orsak till ovanstående problem är att Försvarsmakten inte har svarat upp mot egna utfästelser om åtgärder för att öka antalet tjänstgöringsskyldiga yrkesofficerare för utlandsinsatser. Visserligen pågår arbete inom Försvarsmakten med att se över avtals- och regelstrukturen. Riksrevisionens slutsats är dock att Försvarsmakten som arbetsgivare hittills inte har löst denna fråga. Problemet kvarstår med att en mindre del av personalen är skyldig att arbeta inom alla delar av myndighetens kärnverksamheter, exempelvis internationella insatser.

6.1.7 *Försvarsmakten kan styra sin personal mer effektivt*

Myndighetens tillgång till kompetent personal bygger på en effektiv personalförsörjning, men är även beroende av myndighetens förmåga att genom planering och styrning av uppgifter och resurser effektivt utnyttja personalen.

VERKSAMHETSSTYRNINGEN KAN TYDLIGGÖRAS

Det framgår av granskningen att förbandschefer och andra chefer på förbandsnivå pekar på otydligheter i myndighetens verksamhetsstyrning. Exempelvis menar många att verksamhetsuppdraget är för omfångsrikt och att den har en onödigt komplicerad uppbyggnad. Huvudinriktning och mål anses vara tydliga, men de uppdrag som ligger utanför kärnverksamheten är inte alltid lika klara och tydliga. Flera förband anser att Högkvarteret ger många och i vissa fall motstridiga styrsignaler. Det leder till oklarheter om vad som gäller, exempelvis när förbanden ska prioritera mellan olika uppgifter. Riksrevisionen har också konstaterat att det finns problem med PersQ-måttet som styrmetod för att uppnå en viss kvalitetsnivå vid förbandsproduktionen.

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten är en stor myndighet med en diversifierad verksamhet. Det tar sig i uttryck i olika planerings- och styrdokument. Olika enheter inom Högkvarteret har ansvar för myndighetens produktion och användning av resurserna. Det handlar bland annat om ett så kallat produkt- respektive produktionsansvar. Försvarsmakten måste förhålla sig till både kortsiktiga och långsiktiga perspektiv, inklusive tilldelningen av ekonomiska resurser, vilket kan innebära förändrade prioriteringar och planer.

Försvarsmaktens interna styrning ställer höga krav på såväl Högkvarteret som på förbanden så att de formella beslutsvägarna används på ett korrekt sätt och att styrande beslut är samordnade.

Granskningen indikerar dock att myndighetens Högkvarter och organisatoriska enheter inte lever upp till dessa krav. Enligt Försvarsmaktens ledning är detta ett problem – myndigheten som helhet måste bli bättre på att följa styrmodellen, som den är beskriven i myndighetens arbetsordning.

Riksrevisionen bedömer att dessa brister får konsekvenser för myndighetens förutsättningar att använda sin personal effektivt. Försvarsmakten har ett ansträngt resursläge och det ställer höga krav på myndighetens förmåga att styra och prioritera verksamheten.

FÖRSVARSMAKTEN BÖR BLI BÄTTRE PÅ ATT KOMBINERA FÖRBANDSVERKSAMHET MED UTLANDSINSATSER

Av granskningen framgår att bemanningen av utlandsinsatser till del har skett med personal ur förbandsproduktionen. Vissa personalresurser, såsom officerare för trupputbildning och olika specialistkompetenser, är eftertraktade både för myndighetens förbandsproduktion och för utlandsinsatser. Eftersom utlandsinsatserna haft högre prioritet har bemanningen av dessa prioriterats. På grund av myndighetens strukturella obalans avseende ålders- och befälskategorier har förhållandena för hemmavarande förbandsproduktion blivit ansträngda. Vidare kan det relativa antalet officerare som medverkat i utlandsinsatser variera mellan olika förband. Det har bidragit till att bemanningsläget vid vissa förband har varit mer ansträngt än vid andra.

Granskningen visar även att processen bakom bemanningen av utlandsinsatserna varit bristfällig. Många förband anser att ansvarsfördelningen för bemanningen av utlandsinsatser varit oklar. Detta tycks delvis kunna förklaras av att bemanningen till stor del bygger på frivillighet och ett sökförfarande, vilket påverkar myndighetens förutsättningar för ansvarsfördelning, planering och styrning av personalresurser.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att en bemanning byggd på frivillighet innebär att det är viktigt att personalens intressen överensstämmer med myndighetens. Granskningen visar dock att bland annat stabsofficerare, som vanligtvis är högre officerare, varit svårrekryterade till utlandsinsatser. Detta trots att det finns relativt många högre officerare inom myndigheten.

Sammantaget framgår av granskningen att Försvarsmakten haft svårt att kombinera bemanningen av utlandsinsatser med förbandsproduktionen. På så vis har långsiktig och viktig uppbyggnad av förmåga ställts mot insatsverksamhet av hög prioritet. Det talar för att myndigheten behöver komma tillrätta med sin personalförsörjning. Riksrevisionen vill särskilt betona vikten av att Försvarsmakten använder den tillgängliga personalen effektivt, för att kunna säkerställa försvarets förmåga och effektivitet på lång sikt.

BRISTER I ANVÄNDNINGEN AV BEMANNINGSUPPDRAG

Försvarsmakten använder så kallade bemanningsuppdrag som metod för att tempärt flytta på personal mellan organisatoriska enheter i landet.

Av granskningen framgår att myndigheten haft problem med att använda bemanningsuppdrag för att nå en resurseffektiv fördelning av sin personal. Särskilt myndighetens skolor är beroende av att genom bemanningsuppdrag få en kontinuerlig tillgång till kvalificerad personal. Förbanden å sin sida har behov av att skolorna kan ge eleverna en bra utbildning, vilket bland annat uppnås genom lärare med rätt kompetens. Förbanden är också ömsesidigt beroende av varandras in- och utlåning av personal.

Granskningen visar emellertid att systemet inte fungerat effektivt. Flera organisationsenheter uppger att andra enheter inte löser sina bemanningsuppdrag, samtidigt som de uppger sig haft svårt att lösa sina egna åtaganden. Detta har medfört oklarheter kring vilken personal som de organisatoriska enheterna i myndigheten har kunnat räkna med.

6.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats ovan lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

TA STÄLLNING TILL FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR FÖRSVARSMAKTENS PERSONALFÖRSÖRJNING

Försvarsmakten ansvarar för myndighetens personalförsörjning. Samtidigt styrs villkoren för personalförsörjningen av de förutsättningar som Riksdagen och regeringen ger myndigheten. Det handlar om regeringens styrning av myndigheten, exempelvis mot en ökad användbarhet och tillgänglighet, och om ekonomiska och rättsliga förutsättningar, i form av bland annat lagar och förordningar.

Granskningen har visat att samspelet mellan det som har hög prioritet på kort sikt och det som är viktigt på medellång eller lång sikt inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Myndighetens produktion av förmåga har fått stå tillbaka när andra verksamheter, exempelvis insatser, är mer prioriterade och resurserna är knappa. Av granskningen framgår bland annat att det saknas personal inom förbandsproduktionen. Därmed finns risk för urholkning av myndighetens kompetenser och förmåga. Detta svarar inte mot riksdagens krav på att myndighetens personalförsörjning ska vara resurseffektiv och anpassad till myndighetens uppgifter, menar Riksrevisionen. Detta har också medfört konsekvenser för myndighetens skapande av förmåga.

Regeringen bör i sin styrning av Försvarsmakten säkerställa balansen i uppgifter och kompetenser på kort och lång sikt och skapa förutsättningar för myndighetens uppbyggnad, vidmakthållande och utveckling av förmåga.

Regeringen bör ta ställning till hur förutsättningarna för Försvarsmaktens personalförsörjning kan förbättras.

EFFEKTIVISERA PERSONALUTNYTTJANDET

Försvarsmaktens personalförsörjning står inför en övergång till ett system som bygger på frivillighet inom alla personalkategorier. Processen kan antas ske under en lång tid och innehåller osäkerheter.

Granskningen visar att det bland annat saknas personal knuten till myndighetens kärnverksamhet. I detta sammanhang framhåller Riksrevisionen vikten av att myndigheten effektivt förmår använda den personal myndigheten har tillgång till. Myndighetens karriär- och incitamentsstruktur bör svara mot myndighetens verksamhetsbehov. Det innebär att det måste finnas en tydlig koppling mellan myndighetens kärnverksamhet och personalens arbetsuppgifter.

Riksrevisionen vill i detta sammanhang också understryka vikten av att myndigheten uppnår resultat inom personalförsörjningen. Det handlar bland annat om åtgärder för att avveckla personal och få utrymme för nyrekrytering.

Försvarsmakten bör se över och anpassa karriärvägarna för att nå ett tydligt samband mellan den enskildes incitament och myndighetens kärnverksamhet, i form av insatser och förbandsproduktion.

Försvarsmakten bör vidta åtgärder för att väsentligt öka andelen av myndighetens personal som är skyldig att delta i utlandsinsatser.

Försvarsmakten bör prioritera arbetet för att kunna attrahera och behålla viktig personal. Vidare behövs ett klagörande i vilken omfattning karriärväxling ska lösa behovet av personalavveckling.

FÖRBÄTTRA VERKSAMHETSSTYRNINGEN INOM FÖRSVARSMAKTEN

Riksrevisionen vill betona vikten av en verksamhetsstyrning som skapar förutsättningar för en effektiv personalanvändning. Det handlar om förhållandet mellan Högkvarteret och organisatoriska enheter. Styrningen inom flera områden behöver utvecklas. Exempel är processerna bakom bemanning av förbandsproduktion och utlandsinsatser samt styrningen av förbandsproduktionen. Även förhållandet mellan personalramar och personalbehov inom myndighetens organisatoriska enheter behöver ses över.

Försvarsmakten bör följa upp tillämpningen av Försvarsmaktens styrmodell och tydliggöra ansvarsfördelningen vid styrning av uppgifter och resurser.

Försvarsmakten bör följa upp och tydliggöra myndighetens mått för personell kvalitet (PersQ).

Försvarsmakten bör vidta åtgärder för att effektivare kunna kombinera förbandsproduktion med genomförande av insatser.

Försvarsmakten bör anpassa sin organisation efter sina resurser. Det innebär bland annat en organisation i bättre balans mellan personalramar och tillgänglig personal.

7 Referenser

Lagar och förordningar

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.
Inkomstskattelagen (1999:1229).
Förordning (1992:538) om inrättande och indragning av vissa tjänster vid myndigheter som hör till Förvarsdepartementet.
Myndighetsförordningen (2007:515).
Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.
Förordning (2007:1266) med instruktion för Förvarsmakten.

Andra regelverk

Förvarsmaktens föreskrifter (FFS 2007:4) om verksamheten vid Förvarsmakten.
Förvarsmaktens föreskrifter (FFS 2009:2) med arbetsordning för Förvarsmakten (FM ArbO).

Förarbeten

Betänkande 1995/96:FöU1 *Totalförvarets förnyelse*.
Betänkande 2001/02:FöU7 *Förvarsmaktens personal*.
Betänkande 2004/05:FöU4 *Sveriges förvarspolitik 2005-2007*.
Betänkande 2005/06:FöU5 *Vissa personalfrågor i Förvarsmakten*.
Betänkande 2006/07:FöU1 *Förvar samt beredskap mot sårbarhet – budgetåret 2007*.
Betänkande 2008/09:FöU1 *Förvar och samhällets krisberedskap – budgetåret 2009*.
Proposition 1995/96:12 *Totalförvar i förnyelse*.
Proposition 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförvaret*.
Proposition 2002/03:26 *Tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Förvarsmakten*.
Proposition 2004/05:5 *Vårt framtida förvar*.
Proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*.
Proposition 2008/09:140 *Ett användbart förvar - förvarspolitik proposition*.
Ds 2003:34 *Vårt militära förvar - vilja och vägval*.
SOU 2001:23 *Personalförvarningsutredningen*.

Övrigt skriftligt material

FÖRSVARSDEPARTEMENTET OCH FÖRSVARSMAKTEN

Försvarsdepartementet (2007) *En förändrad totalförsvarspunkt, dir. 2007:147.*

Försvarsdepartementet (2007) *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försvarsmakten.*

Försvarsdepartementet (2008) *Uppdrag till Försvarsmakten att reformera befälsordningen, Fö2008/195/MIL.*

Försvarsdepartementet (2009) *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarsmakten*

Försvarsdepartementet (2009), *Tilläggsdirektiv till Utredningen om totalförsvarspunkten, dir. 2009:4.*

Försvarsmakten (1999) *HKV Förhandlingsprotokoll med avtal 1999-12-17 SP för yrkesofficerare med fullmakt.*

Försvarsmakten (1999) *Yrkesväxling av Försvarsmaktens personal, HKV skrivelse 1999-12-17, 16 300:75419.*

Försvarsmakten (2000) *Sammanfattande order avseende Försvarsmaktens omstrukturering, HKV skrivelse 2000-06-20, 02 300:67224.*

Försvarsmaktens årsredovisningar för åren 2001-2008.

Försvarsmakten (2001) *ÖB Reviderade order avseende Försvarsmaktens omstrukturering, HKV skrivelse 2001-06-28, 02 300:68181.*

Försvarsmakten (2003) *Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003; Målbildsriktningar inför Försvarsbeslut 2004 – rapport 7.*

Försvarsmakten (2004) *Budgetunderlag 2005.*

Försvarsmaktens månadsrapportering (från de organisatoriska enheterna till Högkvarteret) 2005-2008.

Försvarsmakten (2006) *AG FEM slutrapport.*

Försvarsmakten (2006) *Ag PERS rapport avseende en reformerad personalförsörjning.*

Försvarsmakten (2006) *Budgetunderlag 2007.*

Försvarsmakten (2006) *Införande av karriärväxling 2006-05-17.*

Försvarsmakten (2006) *Personalläget - Personal över ram och vakanser.*

Försvarsmakten (2006) *VU för 2007.*

Försvarsmakten (2006) *Överbefälhavarens beslut avseende en reformerad personalförsörjning.*

Försvarsmakten (2007) *Budgetunderlag 2008.*

Försvarsmakten (2007) *Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet.*

Försvarsmakten (2008), *Uppföljning av Personalläget i FM totalt, Utfall – kvartal 1. 2008 (jan-mars).*

Försvarsmakten (2008) *Balans mellan resurser och uppgifter.*

Försvarsmakten (2008) *DUF för 2009*.
Försvarsmakten (2008) *VU för 2009*.
Försvarsmakten (2009) *Budgetunderlag för 2010 med särskilda redovisningar (BU10/SR)*.
Försvarsmakten (2009), *Försvarsmaktens rapport avseende intern styrning och kontroll för 2008 enligt förordning (2007:603)*.
Försvarsmakten (2009) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010 med särskilda redovisningar (BU10/SR)*.
Försvarsmakten (2009) *Handbok i ekonomi 2009 (23 520:80036)*.
Försvarsmakten (2009) *Karriärväxling 2009. Anvisningar*.
Underlag från Helikopterflottiljen, 2009-04-01.
Underlag från F 21, 2009-04-07.
Underlag från Försvarsdepartementet, 2009-04-01.
Underlag från Försvarsmakten, 2009-04-08, 2009-04-27.
Underlag från Försvarsmaktens personalstab, 2008-06-17.
Underlag från Försvarsmaktens produktionsledning, 2009-04-02, 2007-04-27.
Underlag från Försvarsmaktens ledningsstab, 2008-04-07.
Underlag från 3:e Sjöstridsflottiljen, 2009-04-01.

ÖVRIGA KÄLLOR

Bikupan (2008) *IX. Högkvarteret – att bygga förtroende*.
FOI (2008) *Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser*.
Insats & Försvar 2:2008.
Officersförbundet (2008) *Officersinfo special nr 2 2008*.
Polisens årsredovisning 2008.
Riksdagens revisorer (2002) *Giv akt på lönebildningen*.
Riksrevisionen (2009) *Revisionsrapport Försvarsmaktens årsredovisning 2008 med bilaga (Dnr 32-2008-0655-3)*.
Riksrevisionsverket (2002) *Försvarets omstrukturering - Granskning av materiel- och personalförsörjning (RRV 2002:14)*.
Ydén Karl (2008) *"Kriget" och karriärsystemet*.

Länkar

<http://www.mil.se/sv/l-Sverige/Forband-i-beredskap/>
http://www.mil.se/upload/Kartor/fm_sverige.jpg

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med företrädare för följande förband och enheter: Norrbottens regemente I 19 (2008-10-01), Artilleriregementet A 9 (2008-10-01), 3:e Sjöstridsflottiljen (2008-10-22), Första ubåtsflottiljen (2008-10-22), Sjöstridsskolan SSS (2008-10-08), Marinbasen (2008-10-08), Norrbottens flygregemente F 21 (2008-09-24), Luftstridsskolan LSS (2008-09-23), Livgardet LG (2008-10-16), Forsvarsmaktens internationella centrum Swedint (2008-10-16), Skaraborgs regemente P 4 (2008-09-17) och Helikopterflottiljen (2008-10-02).

Intervjuer har genomförts vid följande enheter/grupper vid Forsvarsmaktens Högkvarter: Forsvarsmaktens ledningsgrupp (2009-05-12), Insatsledningen (2009-01-16, 2009-02-09, 2009-03-03, 2009-03-31), Ledningsstaben (2008-10-27), Personalstaben (2008-09-05, 2008-12-18, 2009-01-27, 2009-02-04, 2009-02-05, 2009-02-11, 2009-03-04, 2009-03-05, 2009-03-09, 2009-03-23, 2008-04-21), Produktionsledningen (2008-09-18, 2008-10-21, 2009-02-09), Säkerhetsinspektionen (2008-06-16).

8 Bilaga

PersQ

PersQ är ett så kallat kvalitetsmått för personell kvalitet. Måttet har en värderingsskala på fem steg. Respektive steg innebär följande: ²³⁷

5	Personalen fullt användbar och har full kompetens och tillräcklig erfarenhet.
4	Personalen har vissa mindre behov av komplettering vad avser utbildning/erfarenhet
3	Personalen har behov av kompletterande utbildning för att kunna lösa sina huvuduppgifter på ett tillfredställande sätt
2	Personalen kan endast användas i begränsad omfattning – stort utbildningsbehov
1	Personalen kan inte användas för avsedd befattning – mycket stort utbildningsbehov

²³⁷ H Ek 2009 (Handbok i ekonomi 2009) 23 520:80036

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskol lärarens bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisionens årliga rapport
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering.

2009	2009:1	Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
	2009:2	Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
	2009:3	Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag
	2009:4	Swedfund International AB och samhällsuppdraget
	2009:5	En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
	2009:6	Energideklarationer – få råd för pengarna
	2009:7	Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag?
	2009:8	Riksrevisionens årliga rapport
	2009:9	Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
	2009:10	Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se