



RiR 2012:18

Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-11-12

DNR: 31-2011-0860

RIR 2012:18

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens bemanning av marinens och flygvapnets stående insatsförband. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Försvarmakten och Förvarsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försvarmakten och regeringen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Thomas Dawidowski* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Per Dackenberg* och *Alexander von Gussisch* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Thomas Dawidowski

För kännedom:

Regeringen, Förvarsdepartementet

Försvarmakten

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskningen	15
1.2 Granskningens syfte och avgränsningar	16
1.3 Utgångspunkter	18
1.4 Metod	21
1.5 Disposition	23
2 Bakgrund	25
2.1 Riksdagens och regeringens styrning	25
2.2 Försvarsmaktens planering och operationalisering	33
2.3 Ansvarsförhållanden	35
3 Bemanningen inom marinen och flygvapnet	37
3.1 Strukturell obemanning – i vissa delar omfattande	37
3.2 Obalans mellan bemanning och uppgifter	39
3.3 Bristande kompetensläge	44
3.4 Riksrevisionens analys	47
4 Regeringens styrning och rapportering	53
4.1 Regeringens styrning	53
4.2 Informationen till riksdagen	55
5 Slutsatser och rekommendationer	61
5.1 Slutsatser	61
5.2 Rekommendationer	68
Referenser	71
Bilagor	
Bilaga 1 Riksrevisionens undersökning	75

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens bemanning av marinens och flygvapnets stående insatsförband. Dessa förband upprätthåller beredskap för att kunna göra insatser i och utanför Sverige. Uppgiften att kunna hävda den territoriella integriteten är direkt berörd. Därför är det verksamheten inom marinen och flygvapnet samt central insatsledning som har granskats. Utgångspunkt för granskningen är bemanningsläget under 2012.

Granskningens bakgrund

Försvarmaktens uppgifter har delvis förskjutits genom de senaste försvarsbesluten, med ett utökat fokus på att genomföra utlandsinsatser. Samtidigt kvarstår det grundläggande kravet att Försvarmakten ska ha en nationell beredskap. Att Försvarmakten upprätthåller en nationell beredskap är av väsentlig betydelse för att bland annat kunna hävda Sveriges territoriella integritet. Incidentberedskapen är en insatsverksamhet som ska upprätthållas och utövas dygnet runt årets alla dagar. En grundläggande beredskap har också betydelse för att Sverige ska kunna försvara sig, eller kunna delta i internationella uppdrag.

Inom marinen och flygvapnet har försvarsomställningen inneburit en övergång till i huvudsak så kallade stående insatsförband, med höga krav på beredskap. Kravet på stående förband innebär att dessa ska vara fullt bemannade och utrustade, för att på så vis vara tillgängliga och ha en hög förmåga. Införandet av en insatsorganisation minskar på så vis skillnaden mellan den fredstida organisationen, bestående av utbildningsförband med mera, och krigsorganisationen, som innan omställningen bestod av ett stort antal förband av låg tillgänglighet bestående av pliktpersonal.

I denna granskning undersöks bemanningen inom marinens och flygvapnets stående insatsförband och inom berörda insatsstaber. I granskningen tar vi fasta på de förhållanden som ska gälla för stående insatsförband, det vill säga hög tillgänglighet baserad på komplett bemanning och fast anställd personal.

Granskningen svarar på följande frågor:

- Har Försvarsmakten en i dagsläget tillräckligt robust bemanning inom marinens och flygvapnets stående insatsförband?
- Har regeringen gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar för att kunna bemanna de stående insatsförbanden inom marinen och flygvapnet?
- Har riksdagen fått en rättvisande återrapporering om beredskapen och bemanningsläget inom marinens och flygvapnets stående insatsförband, givet de särskilda förutsättningar som gäller för en verksamhet som rör rikets säkerhet?

Granskningens resultat

Riksrevisionen drar den samlade slutsatsen att det finns brister i bemanningen inom marinens och flygvapnets stående insatsförband, vilket tydligt begränsar tillgängligheten på dessa förband. Normalt ställs relativt låga krav på beredskapen, bland annat beroende på karaktären på de incidenter som sker i dagsläget, varför en begränsad tillgänglighet under normala förhållanden inte påverkar möjligheten att lösa incidentberedskapen. Försvarsmakten ska dock ändå ha en beredskap för att uthålligt kunna hantera komplexa och parallella händelseförlopp. Ytterst ska huvuddelen av insatsorganisationen kunna vara beredd inom ett par dagars varsel. Regeringen har uttalat att förbanden inom marinen och flygvapnet i huvudsak ska vara stående med hög tillgänglighet. Granskningen har visat att så inte är fallet. Regeringen har styrt mot en ökad tillgänglighet och förbättrat förutsättningarna för robust bemanning. Trots detta kvarstår brister. Vidare har riksdagen inte fått en helt rättvisande samlad återrapporering. Därför riskerar riksdagen få ett otillräckligt underlag för sitt beslutsfattande.

Försvarsmaktens stående förband inom marin- och flygstridskrafterna saknar en tillräckligt robust bemanning

Granskningen visar att Försvarsmakten i dagsläget inte har en tillräckligt robust bemanning på de stående insatsförbanden inom marinen och flygvapnet. Det finns allvarliga brister i bemanningen på vissa av de berörda förbanden. Dessa brister påverkar verksamheten och begränsar förbandens tillgänglighet och förmåga.

Marinens och flygvapnets insatsförband samt ledningsstaberna vid högkvarteret har starka variationer i sin bemanning. Problemen med låg bemanning synes vara bestående. Det har också visat sig att Försvarsmakten har problem att bemanna vissa nyckelkompetenser. I vissa fall finns brister på dessa befattningar, och i en del av dem är bemanningen nere på kritiska nivåer, där ett personellt bortfall helt eller delvis inte kan ersättas av den befintliga personalen. Inom flygvapnet kan Riksrevisionen konstatera att bemanningsläget, i förhållande till fastställda personalramar, är värre än inom marinen. Mest allvarligt är bemanningsläget vid stridsflygsdivisionerna.

Samtidigt visar granskningen att ramarna för de marina fartygsförbanden är snävt hållna och att fartygen endast har en besättning var.

Antalet förband och fartyg inom flygvapnet och marinen har sedan 2005 numerärt haft åtminstone samma omfattning som den som ska uppnås i insatsorganisation 2014. Riksrevisionen kan därför dra slutsatsen att förbanden inom marinen och flygvapnet trots allt haft goda förutsättningar att snabbt kunna bli bemannade enligt regeringens och riksdagens krav på stående förband. Trots det råder variationer i bemanningen, och stundtals förekommer omfattande obemanning.

För att komma tillrätta med kompetensbristerna förutsätts att personal lämnar Försvarmakten. På så vis skapas utrymme för nyrekryteringar. Regeringen har i detta sammanhang pekat på betydelsen av att ett tvåbefälssystem införs och ett bättre fungerande karriärväxlingsprogram, där berörd personal får hjälp med att få en ny anställning utanför Försvarmakten. När det gäller avvecklingen av personal kan konstateras att karriärväxlingsprogrammet sedan 2006 gett ett svagt resultat; i genomsnitt har endast ett tjugotal yrkesofficerare per år lämnat Försvarmakten under åren 2006–2011. Riksrevisionen bedömer att karriärväxlingsprogrammet hittills inte har fungerat som avsett.

Dessutom måste Försvarmakten lyckas med att rekrytera personal med rätt kompetens. Granskningen har visat att det är svårt att rekrytera viss personal, och att behålla personal. Det gäller framför allt för så kallade nyckelbefattningar. Dessutom tar det lång tid innan den personal som rekryteras uppnår den önskade kompetensnivån.

Insatsförbanden vid marinen och flygvapnet är utrustade med större materielsystem, exempelvis korvetter och stridsflygplan, som kan generera hög förmåga. Bemanningen av dessa system är avgörande för att få ut hög effekt. I 2009 års försvarsbeslut bedömde regeringen att tillgängligheten på två av de fyra stridsflygdivisionerna var för låg; iakttagelserna i denna granskning talar för att detta läge kvarstår. Vart och ett av marinens fartyg har en enda besättning, vilket inte medger redundans för kritiska kompetenser. Denna bemanning leder för sjöstridsflottiljernas del till att korvetterna genererar endast cirka 20–30 procent av den potential som finns av sjödygn. Detta kan jämföras med Kustbevakningen, vars större kombinationsfartyg genererar cirka 70 procent av potentialen.¹ Dessa förhållanden är enligt Riksrevisionen ett tecken på att dyr och sofistikerad materiel underutnyttjas inom marinen och flygvapnet, vilket inte gagnar beredskapen, förbandens förmåga eller personalens kompetensutveckling.

¹ Ett fartygs potential utgörs av det förväntade antal dygn det kan prestera till sjöss i genomsnitt per år när de underhållsåtgärder som vidtagits som kräver att fartyget ligger vid kaj eller läggs upp på varv har räknats bort. Enligt uppgift från Kustbevakningen finns dessutom ambitioner att öka utnyttjandegraden ytterligare, och närma sig gränsen för det tekniskt möjliga. Intervju med företrädare för Kustbevakningen, 2012-09-12.

Regeringen har förbättrat förutsättningarna för robust bemanning, trots detta kvarstår brister

Försvarsmakten har i egenskap av arbetsgivare ansvar för att insatsförbanden är fullt bemannade. Regeringen ska skapa förutsättningar för effektivitet på insatsförbanden, exempelvis genom att utreda och lägga en rättslig grund för det nya personalförsörjningssystemet inom Försvarsmakten. Med utgångspunkt från riksdagens försvarsbeslut beslutar regeringen om Försvarsmaktens uppgifter och förmågor samt ställer återrapporteringskrav.

Granskningen visar att regeringen har ställt återrapporteringskrav som berör bemanningen, exempelvis om förekomsten av kritiska kompetenser och om bemanningsuppgifterna inom Försvarsmakten. Regeringen har i budgetpropositioner och regleringsbrev betonat att Försvarsmakten ska prioritera istandsättande av hela förband framför uppfyllnad på bredd.

Regeringen har även vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för en robust bemanning genom bland annat övergången till tvåbefälssystemet och regeringens proposition 2011/12:115 *Soldatanställning i Försvarsmakten*, som reglerar Försvarsmaktens anställning av kategorierna kontinuerligt och tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän.

Den obemanningsproblematik som råder bör betraktas mot bakgrund av de avvägningar och prioriteringar som gjorts av Försvarsmakten och regeringen över en längre tid. En viktig faktor vid prioriteringar är att Försvarsmakten ska genomföra utvecklingen av insatsorganisationen inom befintliga ekonomiska ramar. Regeringen har varit informerad om läget, och Försvarsmakten har skött den egna personalpolitiken.

För att få mer tillgängliga och användbara förband är bemanningen av central betydelse. En effektiv verksamhet kräver att förbanden är bättre bemannade än i dag. Bristkompetenser måste hanteras och befattningar bemannas. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen både har styrt mot en robust bemanning av insatsförbanden och följt upp bemanningsläget samt vidtagit vissa konkreta åtgärder för att möjliggöra en robust bemanning. Trots detta kvarstår brister. Om stående och komplett bemannade förband inom marinen och flygvapnet är prioriterat är det Riksrevisionens uppfattning att regeringen behöver bli ännu tydligare på detta område i styrningen av Försvarsmakten.

Riksdagen har inte fått en helt rättvisande samlad återrapportering

Granskningen visar att den samlade informationen från regeringen och Försvarsmakten om bemanningen av marin- och flygstridskrafterna är summarisk och inte heltäckande.

Genom budgetpropositionerna görs en övergripande återsrapportering av läget inom insatsorganisationen. Viss nyansering och fördjupning av bemanningen finns också i Försvarmaktens årsredovisningar. Vid sidan av den formella återsrapporteringen har regeringen och Försvarmakten gjort vissa redovisningar, exempelvis till allmänheten och till riksdagens utredningstjänst.

Den bild som framkommer av bemanningen inom marinen och flygvapnet är enligt Riksrevisionens bedömning både komplex och i vissa delar motsägelsefull. Informationen varierar, och ger ibland intrycket av att läget är gott och att förbanden i dag är stående och gripbara. Det finns också information som ger en mera nyanserad och problematiserande bild av läget på insatsförbanden.

Riksrevisionen bedömer därför att riksdagen riskerar få ett otillräckligt beslutsunderlag när det gäller att besluta om Försvarmaktens organisation och uppgifter. Om riksdagen inte får grundläggande och saklig information om ett område där riksdagen har ett beslutsmandat, leder detta till ett informationsunderskott. Underskottet i sig försvårar för berörda riksdagsledamöter att ställa relevanta frågor till företrädare för Försvarmakten eller regeringen. Enligt Riksrevisionens mening riskerar därför Riksdagen att fatta strategiskt betydelsefulla beslut för Försvarmakten, utan att känna till tillståndet inom marinen och flygvapnet och förutsättningarna för att kunna nå en fullt bemannad insatsorganisation.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendation till regeringen

- Utveckla den öppna återsrapporteringen om insatsförbanden, särskilt med hänsyn till bemanningen, inom ramen för vad som är möjligt i förhållande till vad sekretessen medger.

Rekommendationer till Försvarmakten

- Löpande redovisa för regeringen bemanningsläget för de stående förbanden inom marinen och flygvapnet.
- Prioritera att bemanna de stående förbanden fullt ut, i enlighet med regeringens krav. Detta inkluderar också att hantera problemen med kritiska kompetenser.
- Se över förbandens personalramar. I detta ligger att pröva behovet av antalet besättningar inom marinen.
- Se över möjligheterna till att göra den administrativa hanteringen enklare och snabbare på insatsledningens staber vid högkvarteret samt utreda varför så mycket arbete utförs på staberna utöver normal arbetstid.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskningen

Försvarsmakten har under en längre tid genomgått en omvandlingsprocess där personal och materiel har avvecklats och förband lagts ned. Hotbilden har förändrats, vilket medgett att invasionsförsvaret har ersatts med ett insatsförsvaret. Ny teknik har också inneburit möjligheter till effektiviseringar, ibland med betydligt lägre behov av anläggningar, materiel, system och personal. Även stabs- och ledningsorganisationen samt Försvarsmaktens högkvarter har genomgått flera omorganisationer.

Försvarsmaktens uppgifter har delvis förskjutits genom de senaste försvarsbesluten, med ett utökat fokus på att genomföra utlandsinsatser. Samtidigt kvarstår det grundläggande kravet att Försvarsmakten ska ha en nationell beredskap. Att Försvarsmakten upprätthåller en nationell beredskap är av väsentlig betydelse för att bland annat kunna hävda Sveriges territoriella integritet, en insatsverksamhet som ska upprätthållas och utövas dygnet runt årets alla dagar. En grundläggande beredskap har också betydelse för att Sverige ska kunna försvara sig, eller kunna delta i internationella uppdrag.

För att klara av att uppfylla grundberedskapen krävs att olika funktioner samverkar och att alla delar av verksamheten har förmågor som sträcker sig från planering till en eventuell operativ insats.

Inom marinen och flygvapnet har försvarsomställningen inneburit en övergång till i huvudsak så kallade stående insatsförband, med höga krav på beredskap. Kravet på stående förband innebär att dessa ska vara fullt bemannade och utrustade, för att på så vis vara tillgängliga och ha en hög förmåga. Införandet av en insatsorganisation minskar på så vis skillnaden mellan den fredstida organisationen, bestående av utbildningsförband med mera, och krigsorganisationen, som innan omställningen bestod av ett stort antal förband av låg tillgänglighet bestående av pliktpersonal.

För att säkerställa bemanningen inom marinen och flygvapnet ställs nya krav på en effektiv personalförsörjning. Bemanningen är emellertid kostsam och en överbemanning medges normalt inte med dagens uppgifter, behov av flexibilitet och krav på resurshushållning. En slimmad bemanning ökar

sårbarhet för personalbrist, vilket kan riskera möjligheten att kunna lösa uppgifterna.

Riksrevisionen kan också konstatera att det finns ett stort politiskt intresse för att styra Försvarmaktens strategiskt viktiga materielsystem, exempelvis fartyg och stridsflygplan. Vid ett flertal tillfällen har beslut om inköp eller utveckling av sådan materiel lyfts upp i verkställighetskedjan, och fattats av riksdagen. Själva bemanningen av materielsystemen och förbandens sammantagna användbarhet är däremot en fråga som riskerar komma i skymundan i återrapporteringen. Det beror delvis på försvarssekretessen som kraftigt begränsar den öppna rapporteringen av insatsförbandens status. Det kan också vara ett arv från tiden då Försvarmakten satte samman ett invasionsförsvar av lägre omedelbar tillgänglighet, där bemanningen av förbanden till största delen utgjordes av pliktpersonal. Bemanningsfrågorna blev då en viktig fråga för planering, snarare än verksamhet. I dag är förutsättningarna omvända, särskilt inom marinen och flygvapnet; de insatsförband som finns baserade vid grundorganisationens förband inom dessa försvarsgrenar är i princip de enda som finns att tillgå.

1.2 Granskningens syfte och avgränsningar

1.2.1 Syfte och granskningsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka bemanningen inom marinen och flygvapnets stående insatsförband och inom berörda ledningsstaber. I granskningen tar vi fasta på de förhållanden som ska gälla för stående insatsförband, det vill säga hög tillgänglighet baserad på komplett bemanning och fast anställd personal.

Riksrevisionen har bedömt bemanningsläget på dessa förband samt belyst och föreslagit åtgärder som på olika sätt kan öka effektiviteten.

Vi har också bedömt den öppna återrapportering som lämnats om beredskapen och insatsförbandens status. I granskningen ingår även berörda ledningsstaber vid Försvarmaktens högkvarter, eftersom de har en väsentlig roll för beredskapen och ledningen av insatsförbanden.

Granskningen svarar på följande frågor:

- Har Försvarmakten en i dagsläget tillräckligt robust² bemanning inom marinen och flygvapnets stående insatsförband?

² Robusthet definieras i avsnitt 1.3.

- Har regeringen gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar för att kunna bemanna de stående insatsförbanden inom marinen och flygvapnet?
- Har riksdagen fått en rättvisande återrapportering om beredskapen och bemanningsläget inom marinens och flygvapnets stående insatsförband, givet de särskilda förutsättningar som gäller för en verksamhet som rör rikets säkerhet?

1.2.2 *Avgränsningar*

I granskningen har vi använt begreppet beredskapsuppgifter inom marinen och flygvapnet. Det innebär en beredskap för att kunna hävda Sveriges territoriella integritet, det vill säga att kunna (1) upptäcka och hantera kränkningar av Sveriges territorium, (2) hantera incidenter i Sverige och i närområdet samt (3) följa flyg- och fartygsrörelser i syfte att upptäcka säkerhetshot eller överträdelser mot nationell eller internationell rätt. Förbandens beredskap ska vara flexibel, och därmed kunna anpassas efter hotbild och andra förändringar i vår omvärld.

I granskningen har Riksrevisionen inte bedömt om Försvarsmakten löser dessa beredskapsuppgifter, eller prövat om det finns en förmåga att hantera incidenter. Däremot har beredskapsuppgifterna utgjort grund för avgränsningen av granskningen. Det som granskats är alltså de insatsförband och ledningsstaber inom marinen och flygvapnet som är involverade i denna beredskap. De granskade enheterna är följande:

- den försvarsmaktsgemensamma insatsstaben, marintaktisk stab, flygtaktisk stab,
- insatsförbanden vid 1.ubåtsflottiljen, 3.sjöstridsflottiljen, 4.sjöstridsflottiljen, sjöinformationsbataljonen, samtliga stridsflygdivisioner, stridslednings- och luftbevakningsbataljonen samt
- berört transportflyg och incidentjaktpersonal vid F7.

Granskningen omfattar hela verkställighetskedjan från regeringen till Försvarsmakten. Utgångspunkten är bemanningsläget under 2012. Bemanningsläget vid marinens och flygvapnets insatsförband och ledningsstaber som löser beredskapsuppgifter har undersökts. Arméns beredskapsuppgifter har inte ingått i denna granskning. Skyddsverksamheten av Försvarsmaktens anläggningar och personal har under 2012 varit föremål för beslut om omorganisering. Av detta skäl och på grund av att denna verksamhet har en tydlig gränsyta mot polisen har den inte ingått i granskningen.

Granskningen avser endast verksamhet som bedrivs inom myndigheten Försvarsmakten. Således berörs inte eventuell verksamhet som avser territoriell integritet och som bedrivs vid andra myndigheter.

Verksamhet som innebär underrättelseinhämtning och underrättelseanalys berörs inte av granskningen. Så gör inte heller den verksamhet som kan komma att bedrivas i händelse av ett väpnat angrepp på Sverige.

1.3 Utgångspunkter

Marinens och flygvapnets insatsförband och beredskap

Det finns en beredskap som innebär att delar av marinens och flygvapnets insatsförband omedelbart ska vara tillgänglig för insatser. Kraven ser dock olika ut för insatsförbanden och staberna, beroende på verksamhetens karaktär och insatsbehovet.

De funktioner som övervakar svenskt luft- och havsrum bedriver verksamhet dygnet runt, medan insatsförbanden bestående av fartyg och flygplan har andra krav på tillgänglighet. Exempelvis finns en beredskapssatt incidentjaktrote (två JAS 39 Gripen) som årets alla dagar är beredd att på kort varsel lämna marken och på olika sätt kunna ingripa vid incidenter och kränkningar av territoriet. Det finns också flera förband som är beredskapssatta, men med lägre krav på tillgänglighet. Samtidigt finns ett övergripande krav på Försvarsmakten att huvuddelen av insatsorganisationen bör vara tillgänglig inom några dagar vid beslut om höjd beredskap. Tillgängligheten vid höjd beredskap bör dock inte för något förband överstiga en vecka. Dessutom finns krav som följer av att marin- och flygstridskrafterna övergår till att i huvudsak vara stående förband.³ Fartygsförbanden, med stora krav på tillgänglighet och rationellt personalanvändande, ska uteslutande bestå av stående förband. Flygstridskrafterna ska till största delen bestå av stående förband.⁴ Generellt gäller att insatsförbanden med tiden ska vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara.⁵ Kraven på stående förband är dessutom att de i huvudsak bemannas med kontinuerligt tjänstgörande personal.⁶

I granskningen undersöker vi därför om marinens och flygvapnets insatsförband är komplett bemannade, och på så vis svarar mot riksdagens krav på insatsorganisationens utformning.

³ Tidigare bestod förbanden av en mix av anställd personal (officerare och civilanställda) och pliktpersonal (värnpliktiga). I och med införandet av insatsorganisationen har plikten lagts vilande och förbanden består nu enbart av anställd personal. Inom armén kommer stora delar av personalen vara tidvis anställd, medan personalkåren inom marinens och flygvapnet utgörs av heltidsanställda (prop. 2008/09:140, s. 1 och 11).

⁴ Ibid., s. 66 och 68.

⁵ Ibid., s. 1.

⁶ Ibid., s. 49.

En insatsorganisation under införande

Insatsorganisationen ska principiellt vara införd senast 2014, vilket är en konsekvens av riksdagens försvarsbeslut för perioden 2009–2014. Det innebär att granskningen kommer att mäta och bedöma bemanningen i ett skede av omställning, vilket i och för sig inte är ett ovanligt läge för Försvarsmakten. Dock finns vissa omständigheter som motiverar Riksrevisionen att redan nu undersöka bemanningen inom marinen och flygvapnet. Marinens och flygvapnets insatsförband har beredskapsuppgifter som ständigt ska lösas, oavsett omställningen av personalförsörjningen. Under de senaste försvarsbeslutsperioderna har uppgifterna och organisationen i stort varit oförändrad inom marinen och flygvapnet. Förbanden som har granskats är samtliga stående förband, och ska redan i dag ha hög tillgänglighet enligt regeringens inriktning. I sammanhanget kan nämnas att marinen och flygvapnet redan under pliktssystemet hade en stor andel heltidsanställd personal, vilket minskar avståndet till att ställa om till förband som enbart består av anställda.

Robust bemannade förband

En övergripande bedömningsgrund för denna granskning är att bemanningen på marinens och flygvapnets insatsförband och ledningsstaber måste vara *robust*. Med robusthet menas en verksamhets förmåga att kunna stå emot förändringar, utan att behöva anpassa sin grundläggande beskaffenhet. Det innebär att verksamheten ska tåla svåra påfrestningar, utan att prestationsförmågan försämras.

Riksrevisionen utgår från att en komplett bemanning vid ett insatsförband är en förutsättning för robusthet. En ytterligare förutsättning för robusthet är att det föreligger viss *redundans* i organisationen. I synnerhet gäller detta nyckelkompetenser i organisationen. Med redundans avses att en verksamhet måste vara planerad så, att den kan klara av att utföra mer än vad som egentligen behövs.⁷ Detta i syfte att kunna upprätthålla prestationsförmågan när en produktionsinsats bortfaller, eller snabbt kunna återta förmågan. Ytterst handlar redundans om att säkra insatsförbandens beredskap, tillgänglighet och användbarhet.

När det gäller bemanningen betyder redundans att om personal saknas kan annan personal med tillräcklig kompetens träda in. Detta i sin tur förutsätter att viktiga befattningar på förbanden och staberna måste vara bemannade. Brister i detta avseende är inte tillfredsställande i en verksamhet med höga

⁷ Ett exempel på redundans är att om en JAS 39 Gripen som ingår i beredskapssatt incidentjaktrote visar sig ha ett fel, måste det finnas ett gripbart plan som inom rimlig tid kan ersätta. För att säkerställa incidentjaktrotens beredskap bör det också finnas kompetenta jaktstridspiloter att tillgå om de ordinarie inte kan vara på plats.

krav på robusthet. I denna granskning har Riksrevisionen undersökt vilken redundans som organisationen medger, för att säkerställa bemanningen på insatsförbanden i flyg- och sjöstridskrafterna.

Balans mellan uppgifter och bemanning

Det måste finnas en balans mellan ställda uppgifter och bemanning. En särskild utmaning för Försvarmakten är att verksamheten inte enbart ska genomföras här och nu, utan också ge förutsättningar att kunna göra mer om behov uppstår. Insats, beredskap och utbildning ska kunna ske samtidigt. På samma sätt som viss redundans på befattningar är nödvändig, är också onödig redundans kostnadsdrivande.

Detta kräver en förmåga till kloka avvägningar och prioriteringar, såväl i planeringen som i själva verksamheten. Brister i bemanningen kan uppkomma antingen som kalkylerade resultat av genomförda prioriteringar, eller som avvikelser från vad som har planerats.

Utgångspunkter för granskningen är Försvarmaktens bemanningsplan (de så kallade personalraderna) samt Försvarmaktens beredskaps- och insatsorder. I bemanningsplanen anges på befattningsnivå vad som gäller på insatsförbanden och på staberna. Det framgår exempelvis av bemanningsplanen hur många och vilka typer av befattningar som ska finnas på en korvett eller på en stridsflygdivision.

Bedömning av granskningens frågor

Regeringen har uttalat att huvuddelen av förbanden inom flygvapnet och marinen ska vara fullt bemannade och därmed vara robusta. Detta krav blir också en normativ utgångspunkt för granskningen.

För att kunna bedöma bemanningens robusthet utgår Riksrevisionen från Försvarmaktens egna bedömningar och analyser. Försvarmakten ska göra bedömningar på flera olika nivåer som inbegriper bemanningens roll för de militära förmågorna. Vi har därför tagit del av sådana bedömningar inom Försvarmakten. Riksrevisionens egen undersökning i denna granskning ger också underlag för att kunna bedöma bemanningen. För att ytterligare bringa klarhet i bemanningens robusthet har de iakttagelser och slutsatser som redovisas i denna rapport också bedömts och kvalitetssäkrats av Försvarmaktens insatsledning.

När det gäller regeringens styrning är det rimligt att utgå från att regeringen följer upp läget inom Försvarsmakten, och vidtar de åtgärder som krävs om genomförandet av beslutade uppgifter inte motsvaras av givna resurser.

Att ge riksdagen en rättvisande bild av läget inom Försvarsmakten är viktigt, då riksdagen har att fatta strategiskt viktiga och kostsamma beslut. Där utgår vi även från att regeringen förfar på samma sätt som gäller för myndigheter generellt, det vill säga att årsredovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat och kostnader och att detta sker på ett tillförlitligt sätt.⁸

1.4 Metod

1.4.1 *Undersökning av bemanningen på insatsförband och ledningsstaber*

Bemanningsläget vid marinens och flygvapnets insatsförband och ledningsstaber har undersökts. Befattningarna har identifierats med hjälp av Försvarsmakten.

Undersökningen innehåller frågeställningar om den befintliga personalen. Insatsförband och staber ramstyrs på befattning. Det innebär att varje förband och stab har en fastslagen organisation, som på befattningsnivå anger hur mycket personal som ingår i respektive enhet och vilka kompetenser som krävs. Det möjliggör en kvalificerad undersökning och analys av det faktiska personalläget och i vilken grad förbanden och staberna är personellt uppfyllda, sett till kraven på respektive organisatorisk enhet.

Vi har mätt bemanningen per den 1 mars 2012, det vill säga i vilken grad varje befattningsnivå är uppfyllt. Denna mätning ger både ögonblicksbild av läget, men också information om hur bemanningen har sett ut under föregående år. När bemanningen inte är uppfyllt benämns detta obemanning. Med obemanning avses dock inte naturligt förekommande frånvaro till följd. av kortare sjukdomsfall (upp till och med 14 dagar), vård av barn, med mera. Undersökningen omfattar också uppgifter om hur länge en eventuell obemanning har varat, samt andra uppgifter som gör det möjligt att bedöma om den berörda personalen överhuvudtaget finns tillgänglig inom Försvarsmakten. Detta innebär att Riksrevisionen har fått ett kvantitativt underlag som objektivt beskriver bemanningsläget på förbanden.

⁸ 2 kap. 6 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Undersökningen innehåller också frågor av mer allmän karaktär om verksamheten och resursläget. Denna del har en mer kvalitativ karaktär som också tillåter subjektiva värderingar, exempelvis rörande eventuella brister i kompetenser⁹. Undersökningens utformning redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Kompletterande information har samlats in genom intervjuer med företrädare för de olika organisatoriska enheterna vid Försvarmakten. Resultatet från undersökningen om uppgifter på förbanden och andra iakttagelser har diskuterats och värderats av företrädare för insatsledningen och de förband som berördes av granskningen, bland annat i en workshop på Riksrevisionen den 17 april 2012. Dessa aktiviteter har kunnat verifiera att Riksrevisionens resultat ger en rättvisande bild av läget.

Vid sidan av besök och intervjuer vid Försvarmaktens högkvarter har vi besökt F 17, sjöinformationsbataljonen, stridslednings- och luftbevakningsbataljonen samt 4.sjöstridsflottiljen. Vid dessa intervjuer har bland annat frågor som berör förbandens robusthet och redundans behandlats.

Förbanden och staberna har identifierats i samråd med företrädare för insatsstaben vid Högkvarteret. Befattningarna har identifierats av respektive berört förband och stab.

På Försvarmaktens högkvarter har undersökningen omfattat insatsstaben, marintaktisk stab och flygtaktisk stab. Urvalet av stabs- och ledningsfunktioner har skett i samråd med insatsledningen och omfattar följande funktioner: underrättelser och säkerhet (J2), operativ insatsledning (J3), logistik (J4), operativ planering (J5) och kommunikation (J6).¹⁰

Inom marinen har vi granskat sjöinformationsbataljonen, 1.ubåtsflottiljen samt 3. och 4. sjöstridsflottiljerna som helhet. Fartygsbesättningarna har granskats individuellt.

Inom flygvapnet har vi granskat stridslednings- och luftbevakningsbataljonen, stridsflygdivisionerna vid F21 och F17 samt berört transportflyg och incidentjaktpersonal vid F7.

Svarsfrekvensen är hög. Generellt begränsar försvarssekretessen möjligheterna till en öppen rapportering av läget.¹¹

⁹ Inom kompetensområdet förekommer ofta olika begrepp såsom nyckelkompetenser, kritiska kompetenser, bristkompetenser, m.m. I granskningen har Riksrevisionen undersökt hur dessa begrepp används internt av Försvarmakten, och huruvida de ger underlag för att kunna identifiera svagheter inom bemanningen.

¹⁰ Beteckningarna inom parantes avser den interna funktionsbenämningen inom Försvarmakten enligt Nato-standard.

¹¹ Försvarmakten 2012 *Bilaga till Riksrevisionens granskning av bemanningen av marinens och flygvapnets insatsförband*, dnr KH/TS 07470:688.

1.4.2 *Undersökning av arbetsläge och bemanning på insatsledningen*

För att närmare granska arbetstrycket inom Försvarsmakten har vi genomfört en undersökning av de i sammanhanget relevanta funktioner som finns på insatsledningen vid högkvarteret. Undersökningen omfattar vissa utvalda delar av den försvarsgrensgemensamma insatsstaben och de två taktiska staberna, marintaktisk stab och flygtaktisk stab.

Beredskap är inte den enda uppgiften på de granskade funktionerna. Beredskap utgör dock en väsentlig del av de vardagliga uppgifterna. Beredskapsarbetets omfattning varierar också mellan funktionerna och över tid, beroende på planerad verksamhet, uppkomna incidenter eller andra händelser.

Underlaget utgörs av konterad övertid, övningsdygn, jour, semesteruttag och kompensationsledighet under 2011 och är uppdelad på funktionsnivå (2–6) inom respektive stab.

1.5 **Disposition**

Kapitel 2 redovisar de mål och krav som formulerats för grundberedskapen och för marinens och flygvapnets förband. Därefter, i kapitel 3 och 4, redovisas de iakttagelser och överväganden som gjorts i granskningen. Rapportens sista kapitel (5) innehåller Riksrevisionens slutsatser och de rekommendationer som lämnas till regeringen och Försvarsmakten. Av bilaga 1 framgår underlaget till undersökningen av bemanningsläget per 1 mars 2012.

2 Bakgrund

Detta kapitel avser de mål och krav som formulerats för grundberedskapen och för insatsförbanden inom marinen och flygvapnet. Utifrån detta klargörs förutsättningarna för att kunna bedöma kraven på robusthet inom bemanningen. Kapitlet är därmed en fördjupad bakgrund till denna granskning.

Krav och målsättningar för beredskapen utgår från formuleringar i lagstiftning och andra riksdagsbeslut, främst försvarsbesluten. Operationaliseringen görs sedan såväl på regeringsnivå som inom Försvarsmakten.

2.1 Riksdagens och regeringens styrning

Med regeringens propositioner om försvarets inriktning som underlag har regeringen beslutat att målet för det militära försvaret från och med 2010 ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig,
- skydda samhället och dess funktionalitet för stöd till civila myndigheter.¹²

Utifrån denna målsättning har regeringen beslutat att Försvarsmaktens bör bidra till målen för vår säkerhet och till målen för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, lösa följande uppgifter:

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.¹³

¹² Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 33.

¹³ Ibid., s. 34. Se också 2 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

2.1.1 *Kraven att kunna hävda Sveriges territoriella integritet*

Riksdag och regering har genom att besluta om målen för försvaret och Försvarsmaktens uppgifter slagit fast att Försvarsmakten bör, enskilt eller i samverkan med andra länder och myndigheter, kunna hävda Sveriges territoriella integritet¹⁴. Det är en uppgift som ständigt sysselsätter Försvarsmakten, och som kräver resurser i beredskap. Försvarsmakten bör därför ha förmåga att:

- upptäcka och hantera kränkningar av Sveriges territorium,
- hantera incidenter i Sverige och i närområdet,
- följa flyg- och fartygsrörelser i syfte att upptäcka säkerhetshot eller överträdelser mot nationell eller internationell rätt.¹⁵

Den rättsliga grunden för denna uppgift utgår från 15 kap. 13 § *regeringsformen* (1974:152), där det framgår att regeringen får uppdra åt Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Denna uppgift framgår också av *förordningen* (2007:1266) med instruktion för *Försvarsmakten*.

Två andra förordningar är centrala i detta sammanhang: Under fredstid reglerar *tillträdesförordningen* (1992:118) tillträdet till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon.

Förordningen (1982:756) om *Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, med mera* (IKFN-förordningen) reglerar ingripanden vid dessa situationer. Normalt förekommande verksamhet inom ramen för uppgiften att hävda Sveriges territoriella integritet leds av Försvarsmakten med stöd av andra myndigheter utan att regeringsbeslut behöver fattas i det enskilda fallet. IKFN-förordningen innebär omfattande befogenheter för Försvarsmakten att hävda den territoriella integriteten fram till dess att Sverige är i krig. Principiellt avgör regeringen när en kränkning av territoriell integritet i någon form trappas upp och övergår till ett väpnat angrepp.¹⁶ Detta sker genom beslut om så kallad höjd beredskap, vilket innebär att hela insatsorganisationen på kort varsel ska kunna användas för att möta ett militärt hot mot Sverige och svenska intressen.¹⁷

¹⁴ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 39.

¹⁵ Ibid., s. 36. Se också 2 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁶ Prop. 2001/02:10, s. 83.

¹⁷ Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Se också 3 a § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Övrig precisering och styrning sker löpande genom regleringsbrev för Försvarsmakten, samt genom övriga regeringsbeslut, främst inom ramen för Försvarsmaktens planering.

Återrapporteringen till regeringen och riksdagen sker genom

- Försvarsmaktens årsredovisningar, inklusive hemliga bilagor,
- Försvarsmaktens budgetunderlag,
- regeringens budgetpropositioner och andra propositioner, exempelvis inriktningspropositionerna för försvarets utveckling,
- annan rapportering, muntlig och skriftlig.

2.1.2 *Försvarsbeslutet för perioden 2009–2014*

För att förstå beredskapskraven inom Försvarsmakten krävs en genomgång av den mer övergripande styrningen av områdets utveckling.

Försvarets inriktning har av tradition styrts av riksdag och regering genom så kallade försvarsbeslut, som normalt löper över cirka ett halvt decennium. Riksdagen fastställer genom försvarsbeslutet målen för försvaret, Försvarsmaktens övergripande operativa förmågor, insatsorganisationens huvudsakliga utformning samt grundorganisationen på förslag från regeringen.¹⁸ Nuvarande insatsorganisation ska vara genomförd 2014, dock senast fullt ut intagen 2018/19.¹⁹ Det innebär att sedan flera år tillbaka och under överskådlig tid är Försvarsmakten i en omställningsfas.

Insatsorganisationens förband

Riksdagen fastställer insatsorganisationens huvudsakliga utformning. För perioden 2009–2014 består insatsorganisationen i huvudsak av följande förband inom marinen och flygvapnet:

¹⁸ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, bet. (2008/09:FöU10) *Försvarets inriktning*, s. 2, 33, 38 och 45 samt skr. 2008/09:292. Kompletterande till försvarsbeslutet finns ett särskilt regeringsbeslut från 2010 som fastställer riksdagens beslut om inriktningen för Försvarsmakten fram till 2014. Regeringen redovisar i budgetpropositionerna även insatsorganisationens utveckling med målet att under 2014 inta riksdagens beslutade insatsorganisation (se exempelvis prop. 2011/2012:1, utg.omr. 6, s. 31–32).

¹⁹ Regeringen har i prop. 2008/09:140, s. 48 uttalat att omställningen bör genomföras i den takt som anslagstilldelning och frigörande av resurser medger. Insatsorganisationen bör vara intagen 2014, men samtliga förband bedöms inte vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad.

Tabell 2.1 Marinens och flygvapnets huvudsakliga inriktning

Sjöstridskrafter	Antal förband
Sjöstridsflottiljledning	2
Korvettdivision	2
Minröjningsdivision	2
Underhållsdivision	2
Röjdykardivision	1
Ubåtsflottilj med ledning	1
Ubåtsräddningsfartyg	1
Signalspaningsfartyg	1
Manöverbataljon med bataljonsstridsgruppleddning	1
Bevakningsbåtkompani	1
Marin basbataljon	1
Flygstridskrafter	
Stridsflygdivision, JAS 39	4
Helikopterbataljon	1
Ledningsflyggrupp, ASC 890	1
Basbataljon	2
Transportflygdivision, Tp 84	1
Central transportflygdivision	1
Signalspaningsdivision, S 102B	1

Dessutom tillkommer exempelvis högkvarter med stabsförband.²⁰

En insatsorganisation som är fullt bemannad och tillgänglig

I försvarsbeslutet anges ett antal målsättningar för försvaret, i termer av bland annat organisation, kapacitet och förmåga. Nyckelord är tillgänglighet, handlingsfrihet och användbarhet. Här följer några centrala målformuleringar hämtade från propositionen och betänkandet:

- Insatsförbanden kommer att vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara.²¹

²⁰ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 45.

²¹ Bet. 2008/09:FöU10 *Försvarets inriktning*, s. 12.

- Alla insatsorganisationens förband bör ha tillgänglighet som ger regering och riksdag stor handlingsfrihet vid val av förmåga i olika avseenden inför beslut om en insats. Behoven av insatser kommer naturligt att variera över tiden. Med hänsyn till personalen krävs balans mellan den tid som individen är insatt respektive står i beredskap.²²
- Fartygsförbanden, med stora krav på tillgänglighet och rationellt personalanvändande, ska uteslutande bestå av stående förband.²³
- Flygstridskrafterna ska ha en hög tillgänglighet och en kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer.²⁴ Tillgängligheten till de JAS 39-divisioner med lägst beredskap ska under perioden för beslutet successivt öka.²⁵

Förbanden ska vara beredda inom ett par dagar, men inte senare än 3–6 månader

I försvarsbeslutets skrivningar om beredskapens närmare utformning finns ingen tydlig inriktning och målsättning, i termer av lokalisering, kvantitet, kvalitet och tillgänglighet.²⁶ Det beror på att viktiga begrepp inte definieras och förklaras, främst rörande hur många förband som ska vara omedelbart tillgängliga eller ha en lägre beredskap, hur lång tid det får ta innan förbanden är insatsberedda och vilka förmågor som ska vara prioriterade (Riksrevisionens kursiveringar):

- Vid beslut om höjd beredskap *bör huvuddelen* av insatsorganisationen vara tillgänglig *inom några dagar*. Tillgängligheten bör dock inte för något förband överstiga en vecka.²⁷
- *Normalt* bör *delar* av insatsorganisationen vara *omedelbart* tillgänglig för insatser, incidentberedskap med mera. *Övriga delar* av insatsorganisationen bör *normalt* ha en beredskap som varierar i ett och samma förband över tiden beroende på insatsfrekvens och behov av återhämtning med mera. Generellt bör dock stående förband ha en högre insatsberedskap än kontraktsförband.²⁸

²² Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 42.

²³ Ibid., s. 66.

²⁴ Ibid., s. 68.

²⁵ Regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014 (Fö2009/1354/MIL).

²⁶ Förtydliganden ges i andra dokument, till exempel i regeringens anvisningar till försvarsplaneringen.

²⁷ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 47.

²⁸ Bet. 2008/09:FöU10 *Försvarets inriktning*, s. 30.

- De förband som inte är omedelbart tillgängliga för insatser, incidentberedskap med mera ... bör vara tillgängliga efter *kortare tid* av förberedelser.²⁹
- *Huvuddelen* av förbanden i insatsorganisationen bör normalt vara tillgängliga inom tre månader.
- Inget förband bör normalt ha en beredskap överstigande sex månader.³⁰

Det finns således en rad mål och krav för beredskapen med olika grader av konkretisering. Förbanden ska dessutom ha en flexibel beredskap. Det ska även finnas en flexibilitet för beredskap inom delar av förband.

Skälen till de vagt formulerade målsättningarna i den öppna styrningen kan vara flera. En helt öppen styrning kan inte vara möjlig med hänsyn till försvarssekretessen. Beredskapssystemets närmare kravställning och utformning kan också ha bedömts vara lämplig att beslutas på myndighetsnivå, där kunskapen finns om bland annat hotbild och försvarets kapacitet.

Beredskapssystemet har i och med försvarsbeslutet förändrats för att bättre spegla ambitionen om användbara och tillgängliga förband samt insatsorganisationens utformning och grundorganisationens roll. Tidigare har grundorganisationen varit stommen för nationell beredskap och det fanns en indelning på förband med beredskap 0–90 dagar och 91–360 dagar.³¹ Övergången till det nya beredskapssystemet sker i takt med att den nya insatsorganisationen med stående förband och kontraktsförband samt hemvärn med nationella skyddsstyrkor organiseras.³² Inom marinen och flygvapnet ska nu förbanden vara stående, med målsättningen komplett bemanning, vilket innebär ett annat resursläge för att kunna lösa bland annat beredskapsuppgifter.

²⁹ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 50.

³⁰ Bet. 2008/09:FöU10 *Försvarets inriktning*, s. 31.

³¹ I det tidigare försvarsbeslutet hade endast begränsad del av insatsorganisationen krav på beredskap som understeg ett år. För delar av insatsorganisationen förutsattes en tillgänglig tid av flera år. Huvuddelen av förbanden saknade specificerade tidskrav på beredskap.

³² Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 50.

Målen nås först när ekonomin tillåter det

Omställningen mot ett insatsförsvar är inget som sker av sig självt och utan ansträngningar. Mot bakgrund av osäkerheten i försvarets ekonomi och förmåga att kunna ställa om har regeringen valt att i försvarspropositionen styra utvecklingen med en stor grad av flexibilitet och rörelsefrihet. Regeringen skriver:

”Den föreslagna utvecklingen mot ett mer användbart och tillgängligt försvar kan bara ske i den takt som ekonomin medger. Resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar i fråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Den inriktning som regeringen anger kan därför komma att justeras vad gäller såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet. Regeringen avser att, vid behov, återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i en annan proposition.”³³

Betoningen ligger således på framtiden, i den meningen att inriktningen för insatsorganisation 2014 respektive personalförsörjning endast kan genomföras ”i den takt som ekonomin tillåter”. Riksrevisionen konstaterar att detta sätt att styra omställningen av Försvarsmakten medger en flexibilitet i termer av mål- och resultatstyrning. Det ställer också ökade krav på en kontinuerlig styrning och uppföljning, för att säkerställa ansvarsförhållandena mellan regeringen och Försvarsmakten, och att omställningen görs effektivt, inom rimlig tid och att den uppnår andra fastställda målsättningar om tillgängliga och användbara förband. Detta i sig är ett skäl till att Riksrevisionen granskar omställningen mot ett insatsförsvar, bland annat genom denna granskning av bemanningen inom marinen och flygvapnet.

³³ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 13.

2.1.3 Regeringens inriktning för beredskapen

Regleringsbreven

Även om användbarhet, tillgänglighet och insatsberedskap har kommit att betonas allt mer finns en nyansering i målsättningarna för försvarets beredskap. I perioden fram till och med 2014 anger regeringen genom regleringsbrevet de beredskapskrav som Försvarmakten ska möta under året. Exempelvis anges att under 2011 och 2012 ska Försvarmakten upprätthålla beredskap i enlighet med regeringens gällande beslut vad avser den operativa planeringen (försvarsplanering 2012³⁴),

- regeringens gällande beslut avseende anmälan till styrkeregister
- samt pågående och planerade insatser.³⁵

Kraven på beredskapen anges alltså inte mer detaljerat än så. Regeringens styrning genom de årliga regleringsbreven innehåller därutöver vissa återrapporteringskrav som har relevans för beredskapen och förbanden inom marinen och flygvapnet. I regleringsbrevet för 2011 finns exempelvis ett krav på Försvarmakten att redovisa planerade samt genomförda åtgärder för att öka andelen stridsledda flygpass.³⁶ I 2012 års regleringsbrev finns ett särskilt återrapporteringskrav om ökad tillgänglighet av marina förband (punkt 22). Försvarmakten ska redovisa för Förvarsdepartementet ”bemanningssuppgifterna samt deras eventuella konsekvenser för de marina förbandens tillgänglighet”.

Anvisningar för den operativa planeringen

Riksrevisionen har tagit del av de regleringsbeslut som inriktar Försvarmaktens militärstrategiska och operativa planering under åren 2006–2011.

Regeringens styrning av beredskap har främst gällt krav på operativa förmågor, försvarsplanering samt tidvis aktiviteter kopplade till den nordiska stridsgruppen. För beredskapen anges övergripande de krav som ställs på Försvarmakten utifrån uppgifter som ska lösas. Kraven på förbandsnivå har regeringen överlämnat till Försvarmakten att fastställa, i enlighet med principen att regeringen styr genom fastställande av mål. Vissa variationer finns mellan åren och över tid i hur kraven formuleras, men i princip har detta

³⁴ Den 31 mars 2011 om anvisningar för försvarsplanering (Fö nr 3).

³⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarmakten.

³⁶ Regleringsbrev för 2011, s. 25.

inte förändrats nämnvärt.³⁷ Förbanden ska ha en flexibel beredskap. Det ska även finnas en flexibilitet för beredskap inom delar av förband. Beredskapen i insatsorganisationen ska anpassas till aktuell hotnivå och i övrigt för myndigheten givna förutsättningar.

Generellt uppdrar regeringen åt Försvarsmakten att upprätthålla den beredskap som krävs för att lösa tilldelade uppgifter över tiden.³⁸ Beredskapen ska minst svara mot de krav som anges i anvisningarna för försvarsplaneringen. Försvarsmakten ska säkerställa den tillgänglighet, inklusive materiel och personal, som krävs ned till förbandsnivå för att uppfylla dessa krav.

2.2 Försvarsmaktens planering och operationalisering

Som utgångspunkt för en operativ beredskapsplanering gör Försvarsmakten en övergripande och strategisk försvarsplanering. I den hanteras planeringen bland annat utifrån ett antal scenarier som omfattar såväl nationella som internationella dimensioner. På så vis kan Försvarsmakten pröva större operationer och insatser, och utifrån det återkoppla information om hur Försvarsmakten bör utforma förbanden och beredskapen.

På operativ nivå omsätter Försvarsmakten kraven på beredskap främst genom Försvarsmaktens insats- och beredskapsorder. I den kravställs ett antal resurser, förband och funktioner som på olika bestämda beredskapstider ska kunna genomföra insats. Beredskapsordern utformas på årsbasis och revideras vid behov. Mycket av den operativa kravställningen för grundberedskapen på förbanden delegeras till den taktiska nivån, det vill säga insatsledningen för respektive försvarsgren: armén, flygvapnet och marinen. Beredskapsordern ska också eftersträva en balans mellan uppgifter, krav och resursläget, vilket följande avsnitt redogör för.

Försvarsmaktens insatsverksamhet är nära kopplad till beredskapen

Inom Försvarsmakten utbildas och utrustas insatsförband för att kunna lösa myndighetens uppgifter. Förband skapas för att hävda territoriell integritet, bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld samt att hantera hot vid en försämrad omvärldsutveckling. I vissa fall kan ett förband ha sin huvudsakliga roll i en av de ovan redovisade uppgifterna, men vanligtvis har förbanden en del i flera uppgifter. Insatsförband och resurser avsedda för territoriell integritet kan till exempel förstärkas av förband som är kopplade

³⁷ Årliga regeringsbeslut med närmare anvisning för Försvarsmaktens operativa planering m.m. under åren 2006–2011.

³⁸ Regeringsbeslut 2010-05-12, nr 1: Närmare anvisning för Försvarsmaktens operativa planering m.m., dnr Fö2010/878/MFI

till internationella insatser. Det kan röra sig om förband som antingen står i beredskap för internationella insatser eller som befinner sig i slutskedet av sin utbildning. På motsvarande sätt kan förband främst avsedda för territoriell integritet, exempelvis marin- och sjöstridskrafter, under vissa perioder ges en högre beredskap för internationella insatser.³⁹

Tillgången på vissa förband och nyckelresurser inom Försvarsmakten är begränsade. En pågående insats någonstans i världen kan därmed få konsekvenser för resurstillgången i Sverige av både personal och materiel. Försvarsmaktens användbarhet och tillgänglighet påverkas således kontinuerligt av hur myndighetens resurser används och prioriteras. I föregående försvarsbeslut (perioden 2005–2007) anges att:

”Om ett förband genomför en internationell insats kan det påverka den nationella beredskapen. Detta kan hanteras genom att acceptera en lägre nationell beredskap eller genom att beredskapen för ett annat förband höjs.”⁴⁰

Vidare har regeringen bedömt att det under hela perioden 2005–2007 fanns vissa begränsningar i hur många uppgifter som kan lösas samtidigt av sjöstridskrafterna. Det kunde därför komma att krävas en avvägning mellan uppgifterna territoriell integritet och internationella insatser. Förmågan att lösa sjöoperativa uppgifter skulle emellertid vidmakthållas över hela konfliktskalan. Samma förhållande gällde för flygstridskrafterna. Vid beslut om eventuellt deltagande av JAS 39-divisioner i en internationell insats krävdes en avvägning mellan att upprätthålla territoriell integritet, genomföra internationella insatser, omsätta JAS-divisionerna och bidra till exportstödssatsningarna på JAS 39.⁴¹ Detta är en konsekvens av att det är samma organisation som ska genomföra insatser nationellt, såväl som i och utanför det svenska närområdet.

Detta förhållande gäller i hög grad även i dag. Regeringen har dock inte betonat detta förhållande i propositionen inför det senaste försvarsbeslutet.

³⁹ Prop. 2004/05:5, s. 46.

⁴⁰ Ibid., s. 46.

⁴¹ Prop. 2004/05:5, s. 64 och 67.

2.3 Ansvarsförhållanden

Riksdagen och regeringen har fastställt vilka beredskapsuppgifter som ska finnas. Därutöver beslutar regeringen och i vissa fall riksdagen om anskaffning av större materielsystem, såsom korvetter, flygplan och vapensystem. Sedan har man överlåtit till Försvarmakten att närmare bestämma beredskapens inriktning och omfattning.

Försvarmakten har i sin tur dimensionerat beredskapen och prioriterat denna gentemot övriga uppgifter som vilar på myndigheten.

I första hand är Försvarmakten ansvarig för att se till att förbanden är adekvat bemannade. Kraven på stående förband innebär att de ska vara fullt bemannade, eller åtminstone organiserade så att förbanden kan vara fullt bemannade och användbara inom ramen för de allmänna kraven på beredskap. Eventuella behov av att operationalisera målsättningar för exempelvis de stående förbandens bemanning bör utformas av Försvarmakten och stämmas av med regeringen. I andra hand har regeringen ett ansvar för att följa upp att Försvarmakten uppnår sina mål. Detta omfattar att säkerställa att målsättningar om uppgifter och förmågor nås. Också målsättningar för den beslutade insatsorganisationens status omfattas, vilket inbegriper bemanningsläget i de stående förbanden i fredstid och i krigsorganisationen.

Försvarmakten är ansvarig för att bemanna sin organisation och att personalens kompetens stämmer överens med behoven. Det sammanhänger med att personal- och arbetsgivaransvar generellt är delegerat till respektive myndighet i statsförvaltningen. Ansvaret för rekrytering och karriärutveckling med mera är i dag i praktiken delegerat till förbandschefer eller på ännu lägre nivå i organisationen. Personalfunktionen (HR) har rationaliserats och centraliserats inom Försvarmakten. Dessutom har de taktiska cheferna vid högkvarteret ett ansvar att identifiera de strategiskt viktiga kompetenserna inom respektive försvarsgren. Detta ska sedan ligga till grund för överväganden i fråga om kompetensutveckling och rekrytering, med mera.⁴² Även personalstaben vid högkvarteret har ansvar för att stödja den strategiska personalförsörjningen, exempelvis genom att ta fasta på planerade rekryteringsflöden och organisationens behov av soldater, sjöman, specialistofficerare och yrkesofficerare. Slutligen har dock chefen för produktionsstaben vid högkvarteret det övergripande ansvaret för att prioritera resurserna, och i detta perspektiv, hantera bemanningsläget på förbanden.

⁴² Resultat från workshop med företrädare för Försvarmakten (insatsstaben, marintaktisk stab, flygtaktisk stab, F17, F21 samt sjöinformationsbataljonen). Se också vad de taktiska cheferna ansvarar för i arbetsordningen för Försvarmaktens högkvarter 2010, s. 18–19.

3 Bemanningen inom marinen och flygvapnet

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser om bemanningsläget och organisationens utformning inom marinen och flygvapnet.

3.1 Strukturell obemanning – i vissa delar omfattande

Här följer en kortfattad, sammanfattande redogörelse för bemanningsläget vid insatsförband och staber som är relevanta för beredskapen. Förbanden och staberna har identifierats i samråd med företrädare för insatsstaben vid högkvarteret. För mer information om tillvägagångssätt hänvisas till avsnitt 1.4.1. Befattningarna har identifierats av respektive berört förband och stab.

Förband och staber ramstyrs på befattning, vilket möjliggör en kvalificerad analys av det faktiska personalläget. På så sätt kan vi se om den faktiska bemanningen fyller upp personalramen. Ramen för ett förband är härlett ur de personalbehov som följer av att bemanna exempelvis en korvett eller en stridsflygdivision med JAS 39 Gripen. Ramen för en ledningsstab kan härledas ur tradition och beprövad erfarenhet. Personalramen på ett förband anger antalet befattningar som utgör förbandet och en befattningsbeskrivning med tillhörande kompetenskrav.

Bemanningen som beskrivs nedan bygger på en undersökning av samtliga involverade förband och staber, och avser det faktiska läget per den 1 mars 2012. Denna mätning ger en ögonblicksbild av läget, det vill säga vilken bemanning som finns på insatsförbanden och i vilken grad denna bemanning uppfyller fastställda ramar. När bemanningen inte är uppfylld kallar vi det för obemanning; med obemanning avses dock inte naturligt förekommande frånvaro till följd av kortare sjukdomsfall (upp till och med 14 dagar), vård av barn, med mera. Personalläget ändras dynamiskt, vilket betyder att den situation som råder vid en annan tidpunkt kan ha förändrats, till det sämre eller till det bättre. Samtidigt ger undersökningen underlag för att bedöma om kompetenserna överhuvudtaget finns inom Försvarsmakten. Kompletterande information har insamlats genom intervjuer med företrädare för olika organisatoriska enheter inom Försvarsmakten. Generellt begränsar försvarssekretessen möjligheterna till en öppen rapportering av läget.

Insatsstaben vid högkvarteret

På den försvarsmaktsgemensamma insatsstaben vid högkvarteret finns ett antal befattningar som är relevanta för uppgiften. Bemanningsgraden (andelen bemannade befattningar) är cirka 80 procent. Omkring hälften av de obemannade befattningarna har varit obemannade i mer än sex månader.

Marinen

Inom marinen har vi granskat marintaktisk stab vid högkvarteret, 1. ubåtsflottiljen, sjöinformationsbataljonen samt 3 och 4. sjöstridsflottiljerna som helhet. Fartygsbesättningarna har granskats individuellt.

För granskade staber och förband gäller att bemanningen varierar från 75 procent och upp till nära komplett bemanning.

Vid insatsförbanden är bemanningen lägre än på staberna. Fartygen har en besättning var, och personal är ofta frånvarande.

Problemen med låg bemanning synes vara bestående för marinens del. Under mätperioden har ett inte oväsentligt antal befattningar varit obemannade sedan mer än sex månader.

Flygvapnet

Inom flygvapnet har vi granskat flygtaktisk stab vid högkvarteret, stridslednings- och luftbevakningsbataljonen, stridsflygdivisionerna vid F21 och F17 samt berört transportflyg och incidentjaktpersonal vid F7.

Flygvapnet har en sämre bemanningssituation än marinen. Vid insatsförbanden varierar bemanningen kraftigt. Mest allvarligt är bemanningsläget vid stridsflygdivisionerna. Redan i försvarsbeslut 2009 bedömde regeringen att tillgängligheten på två av de fyra stridsflygdivisionerna var för lågt.⁴³ Problemen kvarstår således.

Problemen med låg bemanning synes vara bestående för flygvapnets del. Under mätperioden har minst 20 procent av de angivna befattningarna inom flygvapnet varit obemannade sedan mer än sex månader.⁴⁴

⁴³ Prop. 2008/09:140, s. 68.

⁴⁴ På grund av visst bortfall kan denna uppgift antas vara ett minimum.

3.2 Obalans mellan bemanning och uppgifter

3.2.1 *Bemanningen på insatsförbanden*

Ett effektivt försvar behöver en förmåga att kunna kombinera långsiktig planering med kortsiktig flexibilitet. Av granskningen framgår att denna förmåga inte är tillfredsställande. Till grund för denna bedömning ligger följande.

Av granskningen framgår att Försvarmakten har problem att med rådande organisation och bemanning effektivt kombinera beredskap med övriga uppgifter, såsom utbildningsinsatser, bemanningsuppdrag, övningar, med mera. En allmän uppfattning hos förbandschefer och stabschefer med flera är att organisationen inte är anpassad efter myndighetens alla uppgifter. Problemet beror enligt dessa chefer dels på att organisationen anses vara för liten, dels på att relativt många befattningar är obemannade. På vissa förband och staber anses till och med att balans under grundberedskapen endast kan uppnås då alla andra uppgifter än beredskap stryks. Det innebär att övning och utbildning åsidosätts, vilket riskerar påverka förmågan på längre sikt.⁴⁵ Problemet är alltså inte endast strukturell obemannning, utan också att dimensioneringen (det vill säga antalet personalrader med befattningar) delvis är otillräcklig.

På en granskad korvettdivision anges att det är svårt att lösa samtliga uppgifter eftersom den tillgängliga arbetstiden begränsas av bland annat personalomsättning och utbildningar. Mycket energi går åt för att nå personaluppfyllnad med tanke på den snäva personalramen, bemanningsuppdrag, utbildningar och ledigheter.⁴⁶

På två stridsflygdivisioner framkommer att de generella beredskapsuppgifterna ackumulerar mycket arbetstid. Det är svårt – främst inom underbemannade sektorer – att säkerställa personalens kompetens. En sådan sektor är förbandets teknikenhet som är underbemannad. Sammantaget med övriga uppgifter och rådande vakansläge bedöms arbetsbördan inte stå i relation till bemanningen.⁴⁷

⁴⁵ Riksrevisionens undersökning av bemanningsläge samt intervjuer vid 4.sjöstridsflottiljen och F17.

⁴⁶ Intervjuer på 4.sjöstridsflottiljen.

⁴⁷ Riksrevisionens undersökning av bemanningsläge samt intervjuer vid F17.

Bland operativa chefer, både på högkvarteret och på insatsförbanden, höjs röster för att de administrativa uppgifterna är för många och för arbetskrävande, vilket begränsar den tid som ställs till förfogande för de operativa uppgifterna: "Fredsadministrativa pålagor som helt enkelt äter upp arbetstiden" är ett citat som kan sammanfatta åsikterna. Ett annat exempel är att det på förbanden ofta talas om att cheferna ägnar alltmer tid åt personaladministration än åt att leda operativ verksamhet.⁴⁸

Skyddsverksamheten tar resurser från insatsförbandens kärnverksamhet

Enligt dagens reglemente innebär skyddsbehovet av militära anläggningar att en stor del av personalen måste vara avdelad för skyddsuppgifter. Försvarsmakten har uppskattat att det behövs cirka 1 400 personer kontinuerligt i skyddstjänst, varav 1 100 GSS (gruppbefäl/soldater/sjömän) och 300 officerare. Denna personal ska hämtas från insatsorganisationens förband.⁴⁹ Vid årsskiftet 2011/2012 fanns i Försvarsmakten totalt 4 150 GSS.⁵⁰

Frågor väcks således om Försvarsmakten har förmåga att skydda egen verksamhet, och hur myndigheten har organiserat sig för att effektivt lösa denna uppgift.

Genom att personalförsörja skyddsverksamheten med personal från insatsorganisationen uppstår vissa oönskade effekter.⁵¹ Soldaterna och sjömännen kommer under skyddstjänsten inte ägna sig åt den verksamhet som de faktiskt rekryterats för.⁵² Utbildningstiderna riskerar öka avsevärt, eller kommer personalen efter utbildningen behöva syssla med annan verksamhet än den de utbildats för. Till exempel kan en maskintekniker behöva göra vaktjänst under en längre tid efter utbildning, i stället för att praktisera sitt yrke. Alternativet då vaktjänst sker parallellt med utbildning leder å sin sida till förlängda utbildningstider. Det kan leda till att förtida, oönskade avgångar ökar. Utöver skyddsverksamhet tillkommer också andra uppgifter, som stör bemanningen för kärnuppdragen. Exempel på en sådan uppgift är högvaktstjänst, som roterar mellan samtliga förband. Även detta fall stör möjligheterna att utföra kärnuppgifter vid flottiljerna.

⁴⁸ Intervjuer vid 4.sjöstridsflottiljen, F17 och Försvarsmaktens högkvarter.

⁴⁹ Försvarsmaktens beredskaps- och insatsorder 2012.

⁵⁰ Uppgift från Försvarsmaktens insatsledning 2012-09-24.

⁵¹ Intervjuer vid 4.sjöstridsflottiljen, F17 och ledningsstaber.

⁵² Givet att personalen inte har rekryterats för att sköta skyddstjänst.

Det pågår ett förändringsarbete inom Försvarmakten för att minska de oönskade konsekvenserna av skyddsverksamheten. Försvarsdepartementet framhåller att dessa problem kommer att avta i takt med en ökad anställning av personalkategorin gruppbefäl/soldater/sjömän (GSS).⁵³

3.2.2 *Personalsituationen på insatsledningen är problematisk*

För att närmare granska arbetstrycket inom Försvarmakten har vi undersökt de i sammanhanget relevanta funktioner som finns på insatsledningen vid högkvarteret. Undersökningen omfattar vissa utvalda delar av den försvarsgrensgemensamma insatsstaben och de två taktiska staberna, marintaktisk stab och flygtaktisk stab. Det är dessa staber som har beredskapsuppgifter.

Högkvarterets insatsledning är inte renodlad mot insatsledning, utan arbetar också med andra administrativa och liknande uppgifter. Beredskap utgör dock en väsentlig del av de vardagliga uppgifterna. Beredskapsarbetets omfattning varierar också mellan funktionerna och över tid, beroende på planerad verksamhet, uppkomna incidenter eller andra händelser. Samtidigt har insatsledningen genomgått ett flertal omorganisationer under det senaste decenniet, med en kraftig reducering av personalen som följd. De senaste årens återgång och återtagande med ett nationellt fokus, samtidigt som internationella insatser har genomförts, har satt insatsledningen under ytterligare press.⁵⁴

Underlaget för undersökningen utgörs av konterad övertid, övningsdygn, jour, semesteruttag och kompensationsledighet under 2011 och är uppdelad på funktionsnivå (J2–J6) inom respektive stab.

Mycket övertid

En större mängd personal arbetar övertid, totalt cirka 170 personer. Övertidsuttaget varierar mycket mellan de olika funktionerna och på individnivå.

Det totala genomsnittet för de granskade funktioner är 46 timmar övertid per person och år. Övertidsuttaget varierar mycket mellan personer och mellan funktioner. På 10 av 15 funktioner finns personer som arbetat mer än 140 timmar övertid. På tre funktioner finns personer med mer än 200 övertidstimmar. I princip samtlig övertid har personalen valt att få ut i lön. Detta motsvarar cirka 5 årsarbetskrafter.

⁵³ Uppgift från Försvarsdepartementet 2012-09-10.

⁵⁴ Intervjuer vid Försvarmaktens högkvarter.

På insatsstaben och på marintaktisk stab arbetar personalen 40 timmar övertid i genomsnitt. På flygtaktisk stab arbetar personal i genomsnitt 76 timmar. På vissa funktioner inom flygtaktisk stab ligger den genomsnittliga övertiden så högt som 80–90 timmar.⁵⁵

Gränsen för hur mycket övertid som får tas ut är 200 timmar per kalenderår. Gränsen kan överskridas efter att i förväg ha förhandlats med personalorganisationerna.⁵⁶

Mycket jour ...

Granskningen visar att många i personalen tjänstgör i jour, och att vissa gör det ofta.

Det finns två slags jourtjänstgöring: dels att den tjänstgörande kan befinna sig i hemmet med inställelse inom ett par timmar, dels att den tjänstgörande ska befinna sig på arbetsplatsen eller i nära anslutning till den. Jourtjänstgöring genererar enbart ekonomisk ersättning, inte ledighet.

Totalt är det närmare 150 personer som tjänstgör i jour under ett år på insatsledningen. Det totala genomsnittet på granskade funktioner är 207 timmar jour per person och år.⁵⁷ På samtliga funktioner finns personer som kraftigt överstiger genomsnittlig jour. Rekordet har en person som utöver normal arbetstid tjänstgjort över 900 timmar i jour.

... och många VB-funktioner

Jourtjänstgöring är till stor del en konsekvens av att vakthavande befälsfunktioner (VB) upprätthålls på Högkvarteret och insatsförbanden. Jouruppgifter tar mycket tid i anspråk hos de personer som ska tjänstgöra. Därför är det viktigt att jouruppgifterna balanserar mot behoven av jour, och att juren kan lösas på ett effektivt sätt.

Det finns nitton vakthavande befälsfunktioner som är bemannade dygnet runt årets alla dagar inom Försvarmakten. Vid högkvarteret finns sex sådana funktioner: en VB för hela Försvarmakten vid insatsstaben, tre VB vid de respektive taktiska staberna, en vid MUST och slutligen en VB för specialförbanden. Till detta kommer en VB vid varje garnison, totalt tretton stycken.

⁵⁵ För flygförare med särskilt avtal är tid upp till 200 timmar redan inlöst i löneavtalet. Detta innebär att utfallet för övertidsuttaget vid flygtaktisk stab sannolikt har underskattats.

⁵⁶ § 5 i arbetsavtal för Försvarmaktens högkvarter 2004-11-12.

⁵⁷ Genomsnittet gäller för de personer som tjänstgör i jour.

Bemanningen av VB går till så, att behöriga befattningshavare planeras tjänstgöra i jour enligt lista. Denna jourtjänstgöring innebär att befattningshavaren ska finnas på eller i anslutning till arbetsplatsen under arbetspasset som vakthavande befäl.⁵⁸ Den årliga totala kostnaden för att inom Försvarsmakten upprätthålla jourtjänstgöringen för VB-funktionerna uppgår till drygt 17 miljoner kronor.⁵⁹

Det inträffar drygt en händelse om dagen som hanteras av något av de vakthavande befälen vid insatsförbanden, och som anmäls till något av de vakthavande befälen vid högkvarteret. Händelserna avser huvudsakligen tre kategorier: eftersök av försvunnen person, röjning av ammunition samt larm vid militära anläggningar.⁶⁰ Med tanke på detta, och att Försvarsmakten sedan länge utgör en enda myndighet, är intrycket att VB-funktionerna för myndigheten som helhet är överdimensionerade.

Mycket ledighet till följd av övningar

För övningsdygn utgår särskild ersättning. Övning medför också avtalsenlig kompensationsledighet. Under 2011 tog personalen ut sådan genererad ledighet i en omfattning som varierade mellan 6 och 256 timmar (det senare motsvarar 32 dygn). I genomsnitt tog personalen ut mellan 40 och 60 timmar ledighet till följd av övningsdygnskompensation.

Beredskapskontroller görs i liten omfattning

Insatsledningen har i uppgift att utföra beredskapskontroller. I dessa kontroller ingår bland annat att undersöka bemanningsläget på insatsförbanden, samt ta fasta på materielltillgång, övningsverksamhet och andra viktiga förhållanden för förbandens status och förmåga.

Under 2011 utfördes endast en beredskapskontroll, på en korvettdivision vid en sjöstridsflottilj. I kontrollrapporten återges väl hur bemanningsläget påverkar förbandets användbarhet samt vilka utmaningar som finns för att höja förbandets tillgänglighet. Inom flygvapnet gjordes inga beredskapskontroller under 2011, vilket berodde på att Libyeninsatsen inte medgav några resurser för förbandsinspektioner.⁶¹

⁵⁸ Jour I enligt § 4 i arbetstidsavtal för Försvarsmaktens högkvarter 2004-11-12.

⁵⁹ Högkvarterets produktionsledning 2012-05-16.

⁶⁰ Baserat på uppgifter från insatsstaben vid högkvarteret avseende tiden 2012-01-01–2012-04-18.

⁶¹ Uppgift från flygtaktisk stab. Riksrevisionen har efterfrågat de kontroller som genomförts under 2011 och 2012. Detta för att resultatet av kontrollerna har en begränsad giltighet över tid.

Riksrevisionen konstaterar att avsaknaden av beredskapskontroller är ett exempel på att insatsledningen har problem med att kunna utföra alla sina uppgifter. Det är dessutom ett problem att förbanden inte granskas av insatsledningen genom beredskapskontroller, eftersom dessa följer upp förbanden och ger underlag för bedömningar av status och förmåga.

3.3 Bristande kompetensläge

3.3.1 Förekomst av kritiska kompetenser

Obemanningen och bristerna inom personalförsörjningen har lett till kompetensbrister inom insatsorganisationen. Kompetensbristen blir särskilt allvarlig när det handlar om nyckelpersoner som är viktiga för ett förbands tillgänglighet och effekt, och som inte går att ersätta på kort sikt.⁶² Riktigt problematiskt blir det då det finns kompetensbrist på befattningar som är väsentliga för ett förbands eller ett större materielsystems⁶³ funktion och förmåga. Exempelvis är fartygsbesättningar sparsamt utformade, där mer eller mindre alla personer har en speciell kompetensprofil och motsvarande arbetsuppgifter.⁶⁴

I vissa fall finns en viss organisatorisk redundans på kompetenser, det vill säga det finns personal med tillräcklig kompetens som kan täcka upp vid bortfall. Inte sällan anger dock verksamhetsansvariga vid förbanden att det saknas redundans, till följd av en tunn organisation och förekomster av vakanser. Detta gäller på såväl ledningsstaber som insatsförband.

Kompetensbrist kan också leda till att vissa personer periodvis hamnar under stor arbetsbelastning, vilket bland annat leder till ökade kostnader för övertid. Dessutom genererar ett högt arbetsuttag mer ledighet, vilket leder till att problemen med personalbrist riskerar bli mer påtaglig. En arbetssituation som inte står i balans med allmänna arbetsmiljökrav riskerar även arbetsmiljön, och påverkar arbetsmoralen och viljan att stanna kvar på arbetsplatsen.

Under granskningen har många verksamhetsansvariga, inom såväl marinen, flygvapnet som insatsledningen, pekat ut olika befattningar och kompetenser som anses vara kritiska ur ett operativt perspektiv. Dock är inte bilden tydlig och fullständig. Det beror bland annat på att de verksamhetsansvariga har olika synsätt på vad som är kompetensbrist och hur risker ska värderas. De har också skiftande information om de lokala förhållandena i förhållande

⁶² Benämningen *nyckelperson* förekommer också för samma begrepp.

⁶³ Det kan till exempel röra sig om ett fartyg eller ett luftfartyg.

⁶⁴ Intervjuer vid 4.sjöstridsflottiljen.

till det sammantagna resursläget och vilka behov som finns av kompetenser över tid. Förekomsten och konsekvenserna av kritiska kompetenser är också beroende av pågående och kommande insatser. Exempelvis är det sannolikt att underskottet av kompetens inom röjning av explosiva ämnen/hemmagjorda bomber⁶⁵ blir ett mindre problem när Sverige avvecklar sin militära insats i Afghanistan.

Vi kan också konstatera att regeringen har visat intresse för detta problemområde. Försvarmakten fick ett särskilt återrapporteringskrav att i årsredovisningen för 2011 redovisa personalbrister inom särskilda funktioner eller kompetensområden. Analysen har emellertid inte gjorts mot insatser inom ramen för den territoriella integriteten eller andra beredskapsuppgifter, utan fokuserats mot internationella insatser, den strategiska reserven och Nordic Battle Group. Försvarmakten anger i redovisningen brister inom flera försvarsgrenar, bland annat samband/ledning, bildtolkar, militärpolis, medicinsk personal, tolkar och kompetens inom röjning av explosiva ämnen/hemmagjorda bomber.⁶⁶

3.3.2 *Obalanser i kompetens hos personalen*

Riksrevisionens undersökning av bemanningsläget visar att det finns relativt omfattande brister i kompetens inom både flygvapnets och marinens befintliga personal (till exempel vid stridsledningsbataljonen, vid en sjöstridsflottilj och på flygtaktisk stab). Det handlar om avvikelser från krav på utbildningar, certifieringar och fel nivå (grad). Konsekvenserna av denna brist blir bland annat risk för sämre produktivitet, högre risk för felaktiga beslut och en försämrad arbetsmiljö. Kompetensbrister får också en direkt konsekvens för möjligheten att kunna bemanna befattningarna med befintlig personal. Vi kan dock konstatera att det inte alltid finns en rak likformighet mellan formell och faktisk kompetens. En person som saknar formell kompetens kan mycket väl förfoga över den faktiska kompetensen som krävs.

Samtidigt talar mycket för att det finns en överkompetens hos viss personal, som ett resultat av överutbildning och breda kompetensmålsättningar. Bland annat finns en uppfattning om att de breda kompetensprofilerna hos officerarna tar kraft från organisationen. Rätt sorts överkompetens kan ge en önskvärd redundans på staber och insatsförband. Överkompetens som inte tas till vara innebär dock ett ineffektivt resursutnyttjande.

⁶⁵ Försvarmaktens årsredovisning 2011, underbilaga 4.1, s. 26.

⁶⁶ Ibid., s. 26.

3.3.3 *Brister i rekryteringen*

För att hantera och planera kompetensläget krävs en planering och en rekrytering, som tar hänsyn till både tillgången och behovet av kompetenser över tid. Det måste beaktas att det finns trögheter i systemet, eftersom viss kompetens tar tid att få fram, och att det finns en osäkerhet när det gäller behov och tillgång på personal, särskilt på längre sikt.

Under granskningen har det framgått att många förbandschefer och stabschefer anser att rekryteringen har brister, exempelvis:

- På en sjöstridsflottilj anses att personalförsörjningssystemet inte genererar den personal som förbandet behöver, och att omsättningstakten hos sjömännen är mycket snabbare än vad som planerats för. Långsiktighet saknas med hänsyn till läget med kritiska kompetenser.
- Ett omfattande vakansläge på ett flygförbands teknikenhet anges härröra från otillräcklig rekrytering under en lång tid, såväl på förbandet som inom Försvarmakten. Dessutom förvärras läget genom att personal kommenderas att tjänstgöra på andra enheter inom Försvarmakten.
- På insatsstaben saknas en adekvat och målmedveten personalpolitik för personalförsörjning av specialkompetenser inom Försvarmakten. Det saknas även en personaltjänst som aktivt stöttar chefer vid personalplanering och bemanning.
- Inom flygvapnet medges att den strategiska personalförsörjningen har brister, och att övergripande analysarbete av kritiska kompetenser hittills inte har gjorts tillräckligt bra.

Det anses också vara ett problem att förbanden inte kan rekrytera med en viss övertalighet när det gäller nyckelpersoner. Det innebär att förbandet riskerar kompetensbrist då en nyckelperson slutar inom Försvarmakten, går vidare i karriären på annan befattning, är föräldraledig, har semester eller genomgår utbildning. Kombinationen av att det tar lång tid att ta fram ny personal som kan inneha befattningen, genom rekrytering och utbildning, och att en övertalig bemanning inte är tillåten leder till att befattningar är vakanta.⁶⁷

⁶⁷ Intervjuer vid insatsledningen, 4.sjöstridsflottiljen samt F17.

3.4 Riksrevisionens analys

Granskningen visar att Försvarsmakten i dagsläget inte har en tillräckligt robust bemanning inom de granskade staberna och förbanden. Det finns ett flertal brister kopplade till bemanningen som påverkar verksamheten och begränsar förbandens tillgänglighet och förmåga.

Bemanningen är i vissa delar bristfällig, vilket återkommande får negativa konsekvenser då förbanden och ledningsstaberna ska genomföra sina uppgifter. Dels krävs omplanering av verksamheten, dels begränsas övning och utbildning som är en förutsättning för att kunna upprätthålla beredskap. Brister bland vissa nyckelkompetenser förekommer. Trots viss redundans är kompetenser nere på kritiska nivåer, där ett personellt bortfall helt eller delvis inte kan ersättas av den befintliga personalen.

3.4.1 Förklaringar

Det finns flera omständigheter som förklarar att bemanningen varierar, och stundtals är låg.

Flera vakanser

För det första är många befattningar vakanta. I vissa fall kan vakanserna lösas genom att befintlig personal täcker upp på flera befattningar. Det är dock inte alla befattningar som kan hanteras på detta sätt, vilket riskerar få större konsekvenser för verksamheten. Vakanserna är till en större del en följd av att det saknas kompetent personal inom och utanför Försvarsmakten. Granskningen visar också att det är relativt vanligt att vakanserna hålls obemannade till följd av att det saknas ekonomi för rekrytering. I vissa undantagsfall pågår rekrytering.

Flera bemanningsuppdrag

För det andra förekommer det ofta att personal beordras att tjänstgöra någon annanstans inom Försvarsmakten. Detta sker genom så kallade bemanningsuppdrag. Ett bemanningsuppdrag kan till exempel avse att tjänstgöra som lärare vid luft- eller sjöstridsskolorna eller på någon av ledningsstaberna vid högkvarteret. Bemanningsuppdragen är något av ett tveeggat svärd, som visserligen kan möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande, men som också leder till att befattningar blir obemannade någon annanstans i organisationen. Granskningen visar att per den 1 mars 2011 var ett större antal personer på berörda befattningar på bemanningsuppdrag.

Många på utbildning och annan frånvaro

För det tredje ska personalen utbildas vid vissa tillfällen, och kan av det skälet inte vara på arbetsplatsen.

För det fjärde förekommer frånvaro till följd av långtidssjukskrivning⁶⁸, föräldraledighet, annan tjänstledighet, med mera.

Till detta kommer också att tjänstgöring, framför allt vid övningar och tjänstgöring ombord i fartyg, genererar kompensationsledighet, som måste regleras i tid eller lön. Detta påverkar i sin tur redundansen och möjligheten att effektivt lösa alla uppgifter.

Svårt att försörja förbanden med rätt personal

En ytterligare omständighet är att det är svårt att rekrytera viss personal, och att behålla personal. Problemen finns särskilt för befattningar som kräver speciella kompetenser. Få personer med rätt kompetens innebär få behöriga sökande till tjänsterna. Ledtiderna är långa för att få fram ny personal. Personalomsättningen vid vissa förband är också hög. Vid exempelvis sjöinformationsbataljonen lyftes problemet med en hög personalomsättning. Företrädarna menade att rekryteringen inte hittills är problematisk, däremot orsakade det låga löneläget att personalen slutade snabbare än vad som är önskvärt.⁶⁹

Underskottet på kompetens och att det förekommer att kritiska kompetenser saknar redundans kan förklaras på följande sätt. Vissa kärnkompetenser inom insatsförbanden och staberna tar flera år att utveckla, varför ett strategiskt tankesätt är väsentligt som grund för personalförsörjningen. Med ett delegerat personalförsörjningsansvar på förbandsnivå finns en risk att beslut fattas som kan gynna den anställda eller närmaste förband, men som är suboptimal för Försvarmakten som helhet. Det kan exempelvis handla om planering och beslut om kompetensutveckling och karriär på individnivå, där perspektivet är förbanden och inte Försvarmakten som helhet. Behovet blir allt mer tillspetsat när berörd personal blir få till antalet, vilket förekommer exempelvis inom marinen. Det finns alltså ett icke tillfredsställt behov av överblick och analys av kompetensläget för att säkerställa försörjningen av kompetens inom Försvarmakten.⁷⁰

⁶⁸ Sjukskrivning längre än 14 dagar.

⁶⁹ Intervju med företrädare för ledningsstab, sjöinformationsbataljonen, 4.sjöstridsflottiljen samt F17.

⁷⁰ Intervjuer på insatsförband och på personalstaben vid Försvarmaktens högkvarter samt workshop med representanter från insatsledningen.

Försvarsmakten har misslyckats med att avveckla personal som inte behövs

Problemen med bemanningen inom insatsförbanden bottnar i att Försvarsmakten har kompetensbrister. Regeringen har regelbundet i budgetpropositionerna återrapporterat att Försvarsmaktens personalsituation är problematisk, både vad gäller kompetens-, ålders- och könsfördelning.⁷¹

Omställningen av personalförsörjningen förutsätter att personal lämnar Försvarsmakten. Regeringen har i detta sammanhang pekat på betydelsen av att införa ett tvåbefälssystem⁷² och ett karriärväxlingssystem, där berörd personal får hjälp att hitta en ny anställning utanför Försvarsmakten.

I Riksrevisionens granskning av officersförsörjningen (RiR 2009:11) framkom att resultatet av karriärväxlingsprogrammet under perioden 2006–2008 varit magert. Totalt under perioden hade endast drygt 40 personer, yrkesofficerare och civila, lämnat myndigheten genom karriärväxling. Resultatet var en kraftig underprestation jämfört med Försvarsmaktens målsättningar. Dessutom kunde Riksrevisionen konstatera att behovet av att karriärväxla var vida större än de mål som Försvarsmakten satt under perioden. Alltså, trots att målen var för lågt satta uppnåddes de långt ifrån.

Under efterföljande period har resultatet fortsatt att vara tunt. Under åren 2009–2011 har endast i genomsnitt drygt 20 yrkesofficerare årligen lämnat Försvarsmakten med hjälp av karriärväxlingsverktyget.⁷³

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 bedömt att nuvarande volym av karriärväxlade officerare är otillräcklig. I föregående granskning av officersförsörjningen rekommenderade Riksrevisionen Försvarsmakten att klargöra i vilken omfattning karriärväxling ska lösa behovet av personalavveckling. Mot bakgrund av fortsatt lågt antal karriärväxlade personal kvarstår denna fråga.

⁷¹ Prop. 2008/09, utg.omr. 6, s. 48, prop. 2009/10:1, utg.omr. 6, s. 40–41, prop. 2010/11:1, utg.omr. 6, s. 42–43, prop. 2011/12:1, utg.omr. 6, s. 43 och 45 samt prop. 2012/13, utg.omr. 6, s. 29 och 49.

⁷² I tvåbefälssystemet finns dels officerare med akademisk utbildning, dels specialistofficerare som har en kortare utbildning och arbetsuppgifter som är mer praktiskt inriktade.

⁷³ Försvarsmaktens underlag per 2012-10-26. I budgetpropositionerna har också gjorts en återrapportering av resultatet från karriärväxlingsverktyget. En summering av denna återrapportering visar att 42 yrkesofficerare har lämnat Försvarsmakten under perioden 2009–2011, det vill säga ett lägre antal än vad Försvarsmaktens underlag anger. Prop. 2010/11:1, utg.omr. 6, s. 42–43, prop. 2011/12:1, utg.omr. 6, s. 43, prop. 2012/13:1, utg.omr. 6, s. 29.

Marinens och flygvapnets insatsförband relativt oförändrade över tid

Försvarsmakten har under en längre tid genomgått en omvandlingsprocess där personal och materiel har avvecklats och förband lagts ned. Hotbilden har förändrats, vilket har medgett att invasionsförsvaret har ersatts med ett insatsförsvär.

Omställningen av personalförsörjningen har inneburit ett skifte från ett system med både anställd personal och pliktpersonal till ett system med enbart anställd personal. För marinen och flygvapnet har omställningen inneburit mindre förändringar än för armén, eftersom bemanningen av tekniktunga materielsystem, som fartyg och stridsflygplan, kräver särskilda kompetenser. Av tradition har därför marinen och flygvapnet haft en högre andel anställd personal än armén, även under det tidigare personalförsörjningssystemet.

Regeringen föreslår riksdagen vilken insatsorganisation som ska gälla, vanligen genom försvarsbesluten. Där återfinns de krav som gäller för insatsorganisationen. Sedan 2005 har kravet på antalet förband och fartyg i insatsorganisationen minskat. Nedanstående tabell 3.1 visar faktiskt läge 2005 och önskat läge 2008 respektive 2014 för förband och fartyg enligt försvarsbesluten 2005–2007 och 2009–2014.⁷⁴

⁷⁴ Riksdagen har bifallit kraven i båda propositionerna.

Tabell 3.1 Försvarsbeslutens krav på marinen och flygvapnet

	Prop. 2004/05:5		Prop. 2008/09:140
	Läge 2005	2008	2014
Marinen			
Ytstridsfartyg	17	7	7
Minröjningsfartyg	8	7	7 ⁷⁵
Ubåtar	7	4	4
Amfibiebataljoner	3	1	1
Sjöinformationsbataljoner	2	1	1
Signalspaningsfartyg	1	1	1
Flygvapnet			
JAS 39-divisioner Gripen	5	4	4
JA 37-divisioner Viggen	2	0	0
Radarspaningsflyggrupper FSR 890	2	2	1
Helikopterbataljoner	2	1	1
Transportflygdivision TP 84	1	1	1
Signalspaningsflygdivision	1	1	1

Av tabellen framgår att marinen och flygvapnet 2005 har haft ett ingångsläge i den nya insatsorganisationen som i praktiken innebär en åtminstone numerärt lika omfattande organisation som den som ska uppnås 2014. Antalet förband och fartyg har sammantaget varit förhållandevis stabilt, med vissa undantag. Särskilt har antalet ytstridsfartyg minskat under perioden. Antalet Jas 39-divisioner har minskat med en division, till fyra divisioner. Viss avveckling av förband har således skett.

Det är alltså i princip samma antal förband som ska ha bemannats över tid, vilket innebär att Försvarsmakten inte har haft till uppgift att ta fram och bemanna upp nya förband, utan snarare att vidmakthålla bemanningen på befintliga förband. I propositionen för försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 rapporterar regeringen att tillståndet inom sjöstridskrafterna och flygförbanden överlag bedöms som gott. En rimlig tolkning är därför att bemanningen också överlag var god redan då. Avvecklingen av förband borde också ha inneburit att viss personal kan kunnat föras över till resterande förband.

⁷⁵ Två minröjningsfartyg har dock anpassats till röjdykfartyg.

3.4.2 Konsekvenser

Riksrevisionens granskning visar att det bristfälliga bemanningsläget medför risker. Sättet som förbanden bemannas, bedriver sin verksamhet, övar och hålls i beredskap innebär att den faktiska insatsberedskapen, i termer av tillgängliga och uthålliga förband, varierar över tid. Det saknas personal för att samtidigt utföra olika fredstida uppgifter, exempelvis inom utbildning och utveckling, och ha samtliga förband fullt bemannade.

Marinens fartyg, där besättningarna är hårt rationaliserade och många befattningar är specialiserade, är särskilt utsatta. Saknas viss personal kan ett fartygs användbarhet begränsas till att endast utföra enklare uppgifter. Framför allt påverkas uthålligheten när besättningen inte är fulltalig. Dessa risker för tillgängligheten förvärras av att Försvarsmakten i dag i många delar har få enheter och fartyg. Riskerna är därmed betydande för att personella problem får allvarliga konsekvenser på insatsberedskapen och handlingsfriheten om insatsbehov skulle uppstå.⁷⁶

En annan konsekvens är att Försvarsmakten får svårare att effektivt lösa flera uppgifter samtidigt. En alltför låg bemanningsgrad leder till att antalet flygtimmar och sjödygn inte når upp till de nivåer som är önskvärda, sett både ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv och ur ett operativt perspektiv – där förmåga ska utvecklas och upprätthållas.⁷⁷ Även kompetensutvecklingen kan äventyras när personalen måste prioriteras till annat som på kort sikt anses mer nödvändigt för att bemanningen är så låg. Det uppstår resursbrister när olika insatsverksamheter konkurrerar om personalen, vilket skedde under Libyen-insatsen.⁷⁸

Granskningen visar på obalanser där bristande bemanning får konsekvenser för förbandens effekt. Varje flygplan och korvett som införskaffas är en dyr investering för Försvarsmakten. Det är viktigt att kostnaderna för materielen står i rimligt förhållande till den effekt som uppnås för beredskap och vid insats. Förbandens effekt bygger på ett samspel mellan materiel, personal, övning, med mera. Enbart materielltillgång betyder inte per automatik att uppgiften är löst.

Den bemanningsfilosofi som tillämpas inom Försvarsmakten i kombination med bristerna inom bemanningen, leder till att insatsförbanden aldrig är fullt bemannade. Detta är en avvikelse från regeringens och riksdagens beslut om försvarets inriktning, där de marina förbanden och flygvapenförbanden ska vara stående och fullt bemannade.

⁷⁶ Intervjuer vid ledningsstab och insatsförband.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

4 Regeringens styrning och rapportering

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser när det gäller regeringens styrning av Försvarsmakten och regeringens rapportering till riksdagen.

4.1 Regeringens styrning

Riksdagens och regeringens styrning av Försvarsmaktens övergripande beredskap är inriktad mot framtiden. Målet är en insatsorganisation som senast vid utgången av år 2014 är insatsberedd inom 3–6 månader, samt vid höjd beredskap inom en vecka. I övrigt ska beredskapen möta det som krävs för pågående och planerade insatser.

Insatsberedskapen planeras och genomförs på Försvarsmakten främst genom insatsordern, där utpekade förband och andra resurser i det kortare perspektivet ges olika beredskapskrav. Denna beredskap kan anpassas och stramas upp efterhand som behov uppstår, exempelvis vid ett försämrat säkerhetsläge.

Riksdagen och regeringen har angett att insatsorganisation 2014 ska intas i den takt som ekonomin medger. De faktiska kraven på Försvarsmaktens beredskap framgår dock inte i termer av tid, kapacitet och tillgänglighet i den öppna styrningen av myndigheten. Detta gäller såväl i dag som på sikt. Snarare styrs Försvarsmakten genom en övergripande uppgiftsställning, resurstilldelning och beslut om insatsorganisationens utformning.

Det är Försvarsmaktens ansvar att effektivt bemanna insatsförbanden och högkvarteret. Det åligger Försvarsmakten att svara upp mot regeringens och riksdagens formulerade uppgifter, krav på förmåga och organisation. Att förbanden är bemannade är en grundläggande förutsättning.

Försvarsmakten är av tradition i ständig omställning, där myndigheten strävar mot ett önskvärt läge vad gäller organisationens storlek, tillgänglighet och operativa förmågor. I modern tid har invasionsförsvaret avvecklats, förmågan att kunna göra utlandsinsatser utvecklats och personalpolitiken förändrats från grunden. Förband bestående av värnpliktiga har avvecklats och nya har byggts upp med anställd personal. På så sätt har Försvarsmakten ett kontinuerligt behov av att ha en väl fungerande personalförsörjning, både i det korta perspektivet och för att kunna hantera kommande behov.

Eftersom resurserna är knappa och behoven stora krävs ständiga avvägningar när det gäller ekonomi och verksamhet. Personalområdet präglas av sina speciella förutsättningar, där Försvarsmakten har kommit att påverkas alltmer av den generella tillgången på arbetskraft i samhället. Å ena sidan finns befattningar inom myndigheten som kräver speciella civila eller militära kompetenser som kan ta flera år att ta fram. Å andra sidan finns många befattningar med lägre kompetenskrav eller med kompetensprofiler som lättare går att hitta på den civila arbetsmarknaden. Professionaliseringen av soldatyrket (GSS) är i sammanhanget en avgörande förändring.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens styrning lägger stor vikt vid att Försvarsmakten löser sina uppgifter. De enskilda förbandens egenskaper och status är också av centralt intresse. Eventuella brister hos förbanden värderas dock primärt genom Försvarsmaktens samlade förmåga att lösa sina huvuduppgifter. Detta följer en logik som bygger på att en uppgift kan lösas på flera olika sätt, och där brister inom ett område kan begränsas eller hanteras genom att utnyttja andra resurser. Bemanningen kan i denna mening anses vara acceptabel för regeringen så länge Försvarsmakten *rapporterar* att den löser sina uppgifter, och regeringen inte reagerar över detta.

I samband med att regeringen ställer frågor till Försvarsmakten, exempelvis inför ett eventuell deltagande i en internationell insats, ombeds myndigheten redovisa de operativa konsekvenserna av ett sådant beslut. Här kan bemanning bli en fråga för avvägning, exempelvis av tillgången på kritiska kompetenser. På så vis sker en löpande informationsöverföring som omfattar bemanningen på förbanden.

Vidare återrapporteras insatsförbandens förmåga i Försvarsmaktens årsredovisning. I den kvalificerat hemliga bilagan till årsredovisningen lämnas en insatsorganisationsvärdering (IOV), som innehåller en värdering på förbandsnivå (krigsförbandsvärdering – KfV). Även i detta sammanhang finns bemanningen med vid sidan av andra aspekter som är väsentliga för förmågan, såsom materiel, utbildningsnivå och kvalitet.

Regeringen har ställt vissa återrappporteringskrav som berör bemanningen, exempelvis förekomst av kritiska kompetenser. Vidare sker kontinuerligt en återrapportering och dialog kring läget vad gäller resurser och förmågor. Det sker exempelvis i samband med överlämnandet av Försvarsmaktens årsredovisning och budgetunderlag, i beredningen av försvarsplaneringen samt inför och under insatser. Regeringen håller sig på så vis informerad om bemanningsläget och om eventuella brister på förbanden. Regeringen har dessutom i budgetpropositioner för 2011–2013 och i regleringsbrev för 2011

och 2012 visat intresse för tillgängligheten på förband, och exempelvis ställt återrapporteringskrav på användningen av bemanningsuppdrag inom marinen (se också avsnitt 2.1.2).

4.2 Informationen till riksdagen

I detta avsnitt behandlas den information som når riksdagen. Det gäller dels om uppgiften att hävda den territoriella integriteten, dels om status för marin- och flygstridskrafternas insatsförband. Riksrevisionen har tagit del av den formella återrapportering som regeringen gör genom olika propositioner, samt tagit del av övrig offentlig och öppen information som når riksdagen.

4.2.1 Uppgiften att hävda den territoriella integriteten

I Försvarsmaktens årsredovisningar görs en öppen rapportering av förmågan att lösa huvuduppgifterna. Denna redovisning kompletteras med hemliga bilagor, som ger en mer detaljerad bild av insatser, beredskap, bedömd förmåga och vilka metoder som används för att värdera förmåga. I det följande redovisas en sammanfattning av de öppna delarna.

För åren 2001–2004 redovisar Försvarsmakten territoriell integritet under huvuduppgiften *Hävda vår territoriella integritet*. Samtliga år bedöms förmågan vara *erforderlig* (2001) eller *godtagbar* (2002–2005).⁷⁹ Erforderlig förmåga innebär att förmågan huvudsakligen motsvarar behovet. Brister förekommer inom vissa system. Godtagbar förmåga innebär att tilldelade uppgifter kan lösas över tiden, dock med begränsad förmåga. Det innebär också att resurser till största delen motsvarar behovet och bedöms i stort uppfylla fastställda krav, dock att en eller flera avvikelser påverkar genomförandet.⁸⁰

Redovisningen är överlag begränsad. Inget sägs om antalet kränkningar eller vilka typer av händelser som inträffat. När det gäller brister rapporteras under perioden 2001–2004 att det saknas ett gemensamt operativt lednings- och övervakningssystem, vilket begränsar förutsättningarna för att uppnå en god förmåga.

Därefter och fram till dags dato rapporterar Försvarsmakten genomgående att den har upprätthållit förmågan att hävda Sveriges territoriella integritet genom att upptäcka och avvisa kränkningar. Det finns dock ”vissa begränsningar ... i förutsättningarna för Försvarsmakten att kunna möta olika former av händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge”.

⁷⁹ Bedömningsskalan ändrades 2005.

⁸⁰ Enligt bedömningsskala fastställd av regeringen.

Från och med årsredovisningen för 2006 redovisar Försvarmakten den nationella incidentberedskapen mer utförligt. De flesta skrivningar återkommer dock ordagrant varje år. Det anges olika aktiviteter som bedrivits under åren, exempelvis:

- till lands har beredskapsstyrkor ständigt funnits avdelade
- fartyg har funnits tillgängliga för insatser
- frivilliga flygkåren har utnyttjats för identifiering
- luftrummet har bevakats av fasta sensorer och med flygburen radarspaning
- flygplan (rote) med incidentuppgifter har funnits i hög startberedskap valda tider under årets alla dagar enligt fastställd beredskapsorder
- helikopterberedskap har funnits för räddningstjänst
- ledningsberedskap för tidig insats med grundorganisationens resurser har upprätthållits
- samverkan har skett med polisen och andra myndigheter
- den egna personalen har utbildats med anledning av lagen om stöd vid terrorismbekämpning.

Dessutom redovisar och kommenterar Försvarmakten övergripande de kränkningar som skett under det gångna året. Det nämns inte hur många kränkningar som skett, eller vem som ligger bakom dessa. Däremot redovisas ibland övergripande var incidenterna har skett, samt om antalet kränkningar har ökat eller minskat jämfört med föregående år. I årsredovisningen för 2010 rapporteras att under året har ett 25-tal kränkningar av svenskt territorium hanterats. Det är en ökning jämfört med föregående år. I årsredovisningen för 2011 återgår rapporteringen till att bli mer övergripande, utan att hänvisa till exakta uppgifter över antalet kränkningar. Om ubåtsjakten i Göteborgs skärgård nämns emellertid: "Efter spaningsinsats och ett omfattande analysarbete kan inte Försvarmakten utesluta att främmande undervattensverksamhet har förekommit."

I budgetpropositionerna gör regeringen därefter en återslaggning som speglar den redovisning Försvarmakten gjort. Riksdagen får på detta vis en övergripande och öppen bild av beredskapen och de händelser som präglat året som gått.

4.2.2 Läget inom förbanden

I den öppna rapporteringen ger regeringen och Försvarmakten överlag en positiv bild av läget i förbanden och den operativa förmågan. Flyg- och sjöstridskrafterna upprätthåller incident- och insatsberedskap. Försvarmakten återrapporteras normalt ha en operativ förmåga att över tiden möta de krav som ställs på myndigheten.

Dessutom finns information från regeringen och Försvarmakten, vid sidan av den formella återrapporeringen, som också ger en positiv bild. I ett faktaunderlag som tagits fram inom Förvarsdepartementet i början av 2012 framgår bland annat att delar av insatsorganisationen är omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap, med mera. Huvuddelen av fartygen, flygplanen, etc. är tillgängliga inom några dagar. De marina förbanden är *tillgängliga och användbara i dag*. Förbanden turas om att stå i högre beredskap samtidigt som vissa funktioner står i beredskap dygnet runt årets alla dagar. Flygförbanden är *i huvudsak uppfyllda och gripbara här och nu*, och består till största delen av stående förband.⁸¹ Också i ett svar från Försvarmakten till riksdagens utredningstjänst (2011-07-06), anges att 1.ubåtsflottiljen, 3. och 4.sjöstridsflottiljerna samt stridsflygdivisionerna är stående förband och har *hög tillgänglighet* 2011.⁸²

Den mer nyanserade bilden i den öppna rapporteringen

Samtidigt finns en återrapporering och information från regeringen och Försvarmakten som nyanserar läget i organisationen och den operativa förmågan. I propositionen som ligger till grund för 2009 års försvarsbeslut bedömer regeringen läget i insatsorganisationen, och uttalar följande.

- Tillståndet i flygstridskrafterna bedöms överlag vara gott. Övningar och insatser har genomförts med gott resultat. Tillgängligheten på två av de fyra stridsflygdivisionerna bedöms dock vara för låg.⁸³
- Sjöstridskrafterna har ökat sin förmåga och bedöms ha en hög materiell kvalitet. Tillgängligheten inom sjöstridskrafterna bedöms dock ha begränsningar som främst beror på att en alltför stor del av gångtiden måste användas till utbildning av värnpliktiga besättningar.⁸⁴

⁸¹ Förvarsdepartementets faktaunderlag 2012-01-14 *Tillgängligt försvar*.

⁸² Försvarmakten 2011-07-06 *Om tillgänglighet av förbanden*, bilaga 2, 17 520:53884.

⁸³ Prop. 2008/09:140, utg.omr. 6, s. 68.

⁸⁴ Ibid., s. 66.

Här är regeringens bedömning dubbel: både att tillståndet är gott, och att tillgängligheten är låg. Vidare har regeringen, i inriktningsbeslutet för Försvarsmakten 2010–2014 beslutat att tillgängligheten till de JAS 39-divisioner med lägst beredskap successivt ska öka.

I efterföljande budgetpropositioner återrapporterar regeringen vissa begränsningar av den operativa förmågan, exempelvis för att kunna möta olika händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. Bristerna rör främst det materiella och personella läget i vissa förband, och inom vissa funktioner.⁸⁵

Av Försvarsmaktens årsredovisningar framgår också olika problem och brister som påverkar insatsorganisationens utveckling och kapacitet. Målsättningar underskrids, bland annat när det gäller flygtidsproduktionen, och det rapporteras om omfattande vakanser av bland annat flygtekniker.⁸⁶

Läget inom marinförbanden 2011⁸⁷

Under 2011 nådde marinen inte målsättningen att uppträda i sammansatta förband. Det berodde på en inställd slutövning, brister i materiel samt personalvakanser. Vidare har 1.ubåtsflottiljen fortfarande ett ansträngt personalläge. Personalen i besättningarna alternerar därför mellan fartygen inom förbandet. Den personella tillväxten går dock planenligt och bedöms vara färdig 2015. När det gäller sjöstridsskolan har den genomfört sin verksamhet enligt plan, dock med ett ansträngt personalläge.

Läget inom flygvapenförbanden 2011⁸⁸

Insatserna i Libyen och Afghanistan har präglat flygvapnets verksamhet under 2011. Särskilt insatsen i Libyen anses ha varit värdefull för flygförbanden. Exempelvis ska insatsen ha bidragit till den operativa effekten genom att den påskyndat införandet och erfarenhetsuppbyggnaden av viktiga förmågor.⁸⁹

⁸⁵ Prop. 2012/13:1, utg.omr. 6, s. 19.

⁸⁶ Försvarsmaktens årsredovisning 2011.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid., s. 16.

Intressant att notera är dock att Försvarsmaktens årsredovisning för 2011 om utlandsinsatserna redovisar ett antal negativa konsekvenser. Det framgår bland annat att den svenska insatsen i Libyen endast innebar stereotypa uppdrag, vilket inte gav någon kompetenshöjande effekt för personalen. Det innebar också att personalen inte fick några möjligheter att öva, som de har när de tjänstgör i Sverige. Andra negativa konsekvenser som också nämns i årsredovisningen är följande.

- Hemmavarande förbands möjligheter att bygga upp och vidmakthålla förmåga påverkades negativt, eftersom utrustning prioriterades om till Libyeninsatsen och övningar i Sverige ställdes in. Detta har påverkat uppbyggnaden av R90-beredskapen, det vill säga att förbanden har 90 dagar på sig att uppnå hög duglighet.
- I vissa personalkategorier fanns dessutom brister 2011. Det gäller flygtekniker, underrättelsepersonal, telekrigsofficerare och bildtolkar i Sverige.
- Det finns även personella brister inom andra delar av flygvapnet. Det gäller verksamhet vid helikopterflottiljen och flygstridsledningen.

5 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisas de slutsatser Riksrevisionen drar av granskningen. Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen och Försvarsmakten i slutet av kapitlet.

5.1 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens bemanning av marinens och flygvapnets stående insatsförband. Dessa förband upprätthåller beredskap för att kunna göra insatser i och utanför Sverige. Uppgiften att kunna hävda den territoriella integriteten är direkt berörd. Därför är det verksamheten inom marinen och flygvapnet samt central insatsledning som har granskats.

Riksrevisionen drar den samlade slutsatsen att det finns brister i bemanningen inom marinens och flygvapnets stående insatsförband, vilket tydligt begränsar tillgängligheten på dessa förband. Normalt ställs relativt låga krav på beredskapen, bland annat beroende på karaktären på de incidenter som sker i dagsläget, varför en begränsad tillgänglighet under normala förhållanden inte påverkar möjligheten att lösa incidentberedskapen. Försvarsmakten ska dock ändå ha en beredskap för att uthålligt kunna hantera komplexa och parallella händelseförlopp. Ytterst ska huvuddelen av insatsorganisationen kunna vara beredd inom ett par dagars varsel. Regeringen har uttalat att förbanden inom flygvapnet och marinen i huvudsak ska vara stående med hög tillgänglighet. Granskningen har visat att så inte är fallet. Regeringen har styrt mot en ökad tillgänglighet och förbättrat förutsättningarna för robust bemanning. Trots detta kvarstår brister. Vidare har riksdagen inte fått en helt rättvisande samlad återspeglning. Därför riskerar riksdagen få ett otillräckligt underlag för sitt beslutsfattande.

5.1.1 *Försvarsmaktens stående förband inom marin- och flygstridskrafterna saknar en tillräckligt robust bemanning*

Regeringen har uttalat att förbanden inom flygvapnet och marinen i huvudsak ska vara stående med hög tillgänglighet. Kravet på stående förband är att dessa ska vara kompletta och bemannas med i huvudsak kontinuerligt tjänstgörande personal.

Antalet förband och fartyg inom flygvapnet och marinen har sedan 2005 numerärt haft åtminstone samma omfattning som den som ska uppnås i insatsorganisation 2014. Riksrevisionen kan därför dra slutsatsen att förbanden inom marinen och flygvapnet trots allt haft goda förutsättningar att snabbt kunna bli bemannade enligt regeringens och riksdagens krav på stående förband.

Granskningen visar att marinens och flygvapnets insatsförband samt ledningsstaberna vid högkvarteret har starka variationer i sin bemanning. Problemen med låg bemanning synes vara bestående. Det har också visat sig att Försvarsmakten har problem att bemanna vissa nyckelkompetenser. I vissa fall finns brister på dessa befattningar, och i en del av dem är bemanningen nere på kritiska nivåer, där ett personellt bortfall helt eller delvis inte kan ersättas av den befintliga personalen. Inom flygvapnet kan Riksrevisionen konstatera att bemanningsläget, i förhållande till fastställda personalramar, är värre än inom marinen. Mest allvarligt är bemanningsläget vid stridsflygdivisionerna. Samtidigt visar granskningen att ramarna för de marina fartygsförbanden är snävt hållna och att fartygen endast har en besättning var.

Den bristande bemanningen utgörs av vakanser, bemanningsuppdrag samt generella företeelser som sjukdom, ledighet och utbildning. Organisationen tar inte höjd för denna obemanning. Full bemanning, i enlighet med regeringens mål, uppnås enbart när personal är rekryterad på samtliga befattningar och ingen är sjuk, ledig eller på bemanningsuppdrag.

Problemen med bemanningen på insatsförbanden bottnar i att det finns kompetensbrister inom Försvarsmakten. Regeringen har återkommande i budgetpropositionerna till riksdagen återrapporterat att Försvarsmaktens personalsituation är problematisk när det gäller kompetens-, ålders- och könsfördelning. För det första gäller att omställningen av personalförsörjningen förutsätter att personal lämnar Försvarsmakten. Regeringen har i detta sammanhang pekat på betydelsen av att införa ett tvåbefälssystem och ett bättre fungerande karriärväxlingsprogram, där berörd personal får hjälp att få en ny anställning utanför Försvarsmakten. Ett tvåbefälssystem har numera införts. När det gäller avvecklingen av personal kan konstateras att karriärväxlingsprogrammet sedan 2006 gett ett svagt resultat; i genomsnitt har endast ett tjugotal yrkesofficerare per år lämnat Försvarsmakten under åren 2006–2011. Riksrevisionen bedömer att karriärväxlingsprogrammet hittills inte har fungerat som avsett. För det andra måste Försvarsmakten lyckas med att rekrytera personal med rätt kompetens. Granskningen har visat att det är svårt att rekrytera viss personal, och att behålla personal. Det gäller framför allt för så kallade nyckelbefattningar. Dessutom tar det lång tid innan den personal som rekryteras uppnår den önskade kompetensnivån. Trots den bristande bemanningen konstaterar Riksrevisionen att Försvarsmakten redovisar att man

löser sina uppgifter. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Försvarsmakten kan anpassa målen för när uppgiften ska anses löst till vad som vid varje tid är möjligt att uppnå med givna resurser. Ett exempel är de faktiska beredskapskraven, som är fastställda i Försvarsmaktens beredskapsorder. Dessa krav anpassas till såväl hotbild och insatsläge (nationellt och internationellt) som resursläge. Ett annat exempel är flygtidsproduktionen, som bestäms utifrån tillgängliga resurser.

Konkreta problem som uppstår som följd av den bristande bemanningen och förekomst av kritiska kompetenser är att personalen vid insatsledningen hamnar under hårt arbetstryck vid större insatser. Så var fallet exempelvis vid Libyen-insatsen 2011 och under den marina insatsen på västkusten hösten 2011. Så är också fallet kontinuerligt under Afghanistan-insatsen. Personalen har periodvis haft svårt att lösa sina uppgifter under normal arbetstid och mycket arbete görs på övertid. Dessutom utför stabspersonal uppgifter av ren myndighetskaraktär, vilket konkurrerar med ledning av insats.

Resultatet av undersökningen av bemanningsläget vid insatsledningen vid högkvarteret väcker också frågor om den organisatoriska förmågan är tillräcklig för att temporärt förstärka funktioner med personal under hård press.

Insatsförbanden vid marinen och flygvapnet är utrustade med större materielsystem, exempelvis korvetter och stridsflygplan, som kan generera hög förmåga. Bemanningen av dessa system är avgörande för att få ut hög effekt. I 2009 års försvarsbeslut bedömde regeringen att tillgängligheten på två av de fyra stridsflygdivisionerna var för låg; iakttagelserna i denna granskning talar för att detta läge kvarstår. Vart och ett av marinens fartyg har en enda besättning, vilket inte medger redundans för kritiska kompetenser. Denna bemanning leder för sjöstridsflottiljernas del till att korvetterna genererar endast cirka 20–30 procent av den potential som finns av sjödygn. Detta kan jämföras med Kustbevakningen, vars större kombinationsfartyg genererar cirka 70 procent av potentialen.⁹⁰ Dessa förhållanden är enligt Riksrevisionen ett tecken på att dyr och sofistikerad materiel underutnyttjas inom marinen och flygvapnet, vilket inte gagnar beredskapen, förbandens förmåga eller personalens kompetensutveckling.

Om regeringen beslutar om höjd beredskap ska förbanden inom marinen och flygvapnet kunna vara tillgängliga och användbara inom loppet av några dagar. Då denna granskning visat att bemanningen inom insatsförbanden i grundberedskapen har allvarliga brister inom vissa områden, blir det svårt

⁹⁰ Ett fartygs potential utgörs av det förväntade antal dygn det kan prestera till sjöss i genomsnitt per år när de underhållsåtgärder som vidtagits som kräver att fartyget ligger vid kaj eller läggs upp på varv har räknats bort. Enligt uppgift från Kustbevakningen finns dessutom ambitioner att öka utnyttjandegraden ytterligare, och närma sig gränsen för det tekniskt möjliga. Intervju med företrädare för Kustbevakningen, 2012-09-12.

att nå måluppfyllelse. Det har visat sig att inom vissa insatsförband råder en omfattande obemanning. Dessa problem kan inte fullt ut förklaras av de bemanningsuppdrag som används inom Försvarmakten för att under fredstid bemanna basorganisationen och andra funktioner inom myndigheten. Om bristerna inom bemanningen enbart, eller till största delen utgjordes av personal på bemanningsuppdrag, skulle det vara mer troligt att det snabbt går att kalla in personal till de berörda insatsförbanden. Personalen skulle då ha funnits i systemet, men de utför andra uppgifter som kan prioriteras ned om det så behövs. Då en väsentlig del av denna obemanning grundar sig i vakanser och kompetensbrister, bedömer Riksrevisionen att förbandens potentiella användbarhet, tillgänglighet och uthållighet äventyras. Dessa begränsningar kan dess värre antas gälla även en längre period, då vissa kompetenser tar flera år att utbilda. Det får också andra följder, såsom låg effekt i vardagen av genomförda materielinvesteringar då alltför få personer kan hantera materielen.

Granskningen visar därmed att Försvarmakten i dagsläget inte har en tillräckligt robust bemanning på de stående insatsförbanden inom marinen och flygvapnet. Det finns allvarliga brister i bemanningen på vissa av de berörda förbanden. Dessa brister påverkar verksamheten och begränsar förbandens tillgänglighet och förmåga.

5.1.2 *Regeringen har förbättrat förutsättningarna för robust bemanning, trots detta kvarstår brister*

Försvarmakten har i egenskap av arbetsgivare ansvar för att insatsförbanden är fullt bemannade. Regeringen ska skapa förutsättningar för effektivitet på insatsförbanden, exempelvis genom att utreda och lägga en rättslig grund för det nya personalförsörjningssystemet inom Försvarmakten. Med utgångspunkt från riksdagens försvarsbeslut beslutar regeringen om Försvarmaktens uppgifter och förmågor samt ställer återrapporteringskrav. Försvarmakten ska inom denna ram se till att förbanden är bemannade och att verksamheten är effektiv, så att de försvarspolitiska målen uppnås. Detta hindrar inte att regeringen behöver agera om den får kännedom om att det finns väsentliga brister i bemanningen.

Granskningen visar att regeringen har ställt återrapporteringskrav som berör bemanningen, exempelvis om förekomsten av kritiska kompetenser och om bemanningsuppdragen inom Försvarmakten. Regeringen har i budgetpropositioner och regleringsbrev betonat att Försvarmakten ska prioritera istandsättande av hela förband framför uppfyllnad på bredd. I budgetpropositionen för 2012 anges att under detta år bör huvuddelen av marin- och flygstridskrafternas förband vara bemannade med anställd eller

kontrakterad personal och uppfylla beredskapskrav enligt den försvarspolitiska inriktningen. Även i den senaste budgetpropositionen (för 2013) återkommer denna skrivning, dock med ändringen att dessa förband under detta år "kommer ... att vara bemannade med kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande personal".

Vidare för Försvarsmakten och regeringen en kontinuerlig dialog och återrapporering om resursläget och förmågorna. Det görs exempelvis i samband med överlämnandet av Försvarsmaktens årsredovisning och budgetunderlag, i beredningen av försvarsplaneringen samt inför och under insatser. Regeringen håller sig på så vis informerad om bemanningsläget och om eventuella brister på förbanden.

Regeringen har även vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för en robust bemanning genom bland annat övergången till tvåbefälssystemet och regeringens proposition 2011/12:115 *Soldatanställning i Försvarsmakten*, som reglerar Försvarsmaktens anställning av kategorierna kontinuerligt och tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän.

Den obemanning som råder bör betraktas mot bakgrund av de avvägningar och prioriteringar som gjorts av Försvarsmakten och regeringen över en längre tid. En viktig faktor vid prioriteringar är att Försvarsmakten ska genomföra utvecklingen av insatsorganisationen inom befintliga ekonomiska ramar. Regeringen har varit informerad om läget, och Försvarsmakten har skött den egna personalpolitiken.

För att få mer tillgängliga och användbara förband är bemanningen av central betydelse. En effektiv verksamhet kräver att förbanden är bättre bemannade än i dag. Bristkompetenser måste hanteras och befattningar bemannas. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen både har styrt mot en robust bemanning av insatsförbanden och följt upp bemanningsläget samt vidtagit vissa konkreta åtgärder för att möjliggöra en robust bemanning. Trots detta kvarstår brister. Om stående och komplett bemannade förband inom marinen och flygvapnet är prioriterat är det Riksrevisionens uppfattning att regeringen behöver bli ännu tydligare på detta område i styrningen av Försvarsmakten.

5.1.3 *Riksdagen har inte fått en helt rättvisande samlad återrapporering*

Försvarsmaktens öppna återrapporering till regeringen är i stort inriktad på försvarets förmåga. Regeringen redovisar i budgetpropositionen 2012 till riksdagen på ett övergripande sätt att Försvarsmakten har upprätthållit incidentberedskap i enlighet med beslutade beredskapskrav. Försvarsmakten har således enligt regeringens mening upprätthållit en nationell beredskap och förmåga att hävda den territoriella integriteten.

Regeringen redovisar i allmänna ordalag att övervakning sker med olika slags sensorer och sjöbevakningsfartyg samt att det funnits flygplan med incidentberedskapsuppgifter tillgängliga under årets alla dagar.

Riksrevisionen kan i detta sammanhang konstatera att den övergripande styrningen genom Förvarsbeslutet för perioden 2009–2014 och den öppna rapporteringen av beredskapen baseras på ett antal begrepp och mått vars innebörd inte är helt klara. Detta gör återrapporteringen svår att tolka. Exempelvis rapporteras att ”delar av insatsorganisationen är omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap med mera.” Begreppet ”delar av insatsorganisationen” är mycket vagt formulerat. Omfattningen kan variera betydligt, och ger ingen vägledning om hur många enheter eller förband som är omedelbart tillgängliga för insats. Vidare är begreppet ”omedelbart tillgänglig” inte förklarat. Om det innebär en insatsberedskap att inom loppet av minuter kunna påbörja insatsen, eller om det handlar om en förberedelsestid på ett par dygn framgår inte. Skälen till de vagt formulerade målsättningarna i den öppna styrningen kan vara flera, bland annat att försvarssekretess begränsar möjligheten till en mer preciserad öppen styrning. Beredskapssystemets närmare kravställning och utformning kan också ha bedömts vara lämplig att beslutas på myndighetsnivå, där kunskapen finns om bland annat hotbild och försvarets kapacitet.

Förvarsmakten genomför en stor omställning av sin organisation. Målen för marinens och flygvapnets insatsförband är att uppnå en hög tillgänglighet och i huvudsak vara stående förband. Av budgetpropositionerna framgår att inriktning för marinens och flygvapnet är att insatsförbanden bör (under 2012) eller kommer (under 2013) vara bemannade med kontinuerlig eller tidvis tjänstgörande personal.

När det gäller återredovisningen av tillståndet i insatsorganisationen visar granskningen att det inte finns någon öppen redovisning av det faktiska bemanningsläget på insatsförbanden, med tillhörande samlad konsekvensanalys, som bland annat riksdagen kan ta del av. Genom budgetpropositionerna görs en övergripande återrapportering av läget inom insatsorganisationen. Viss nyansering, problematisering och fördjupning av bemanningen finns i budgetpropositionerna. Sådan information finns också i Förvarsmaktens årsredovisningar; för 2011 görs exempelvis en redovisning med vissa nedslag i personalläget inom marinens och flyget.

Enligt Riksrevisionen finns en risk att läsaren, i frånvaro av en mer utförlig återredovisning av bemanningen, drar slutsatsen att målen därmed har uppnåtts trots att, som framgår av denna granskning, så inte är fallet.

Vid sidan av den formella återrapporteringen har regeringen och Försvarmakten öppet redovisat att förbanden inom marinen och flygvapnet under 2011 var stående och hade hög tillgänglighet. Vidare har redovisats att huvuddelen av fartygen, flygplanen, med mera är tillgängliga inom några dagar. Flygförbanden har rapporterats i huvudsak vara uppfyllda och gripbara här och nu, och de marina förbanden ska vara tillgängliga och användbara i dag. Den bild som på detta sätt framkommer över bemanningen inom marinen och flygvapnet är enligt Riksrevisionens bedömning både komplex och i vissa delar motsägelsefull.

Statliga myndigheter är enligt 4 kap. 11 § riksdagsordningen (1974:153) skyldiga att lämna upplysningar och avge yttrande när ett riksdagsutskott begär det. Det förekommer därför att försvarsutskottet begär att företrädare för Försvarmakten kommer till utskottet för att svara på frågor. De svar som lämnas är dock oftast av allmän karaktär, och därmed inte särskilt uttömmande. Inte sällan åberopas rikets säkerhet som skäl till att inte svara mer precist.

Riksdagen beslutar om insatsorganisationen och grundorganisationen och anskaffning av tyngre materiel, såsom fartyg och flygplan, och om vilka uppgifter som Försvarmakten ska kunna lösa.

Granskningen visar att den samlade informationen från regeringen och Försvarmakten om bemanningen av marin- och flygstridskrafterna är summarisk och inte heltäckande. Riksrevisionen bedömer därför att riksdagen riskerar få ett otillräckligt beslutsunderlag när det gäller att besluta om Försvarmaktens organisation och uppgifter. Om riksdagen inte får grundläggande och saklig information om ett område där riksdagen har ett beslutsmandat, leder detta till ett informationsunderskott. Underskottet i sig försvårar för berörda riksdagsledamöter att ställa relevanta frågor till företrädare för Försvarmakten eller regeringen. Enligt Riksrevisionens mening riskerar därför Riksdagen att fatta strategiskt betydelsefulla beslut för Försvarmakten, utan att känna till tillståndet inom marinen och flygvapnet och förutsättningarna för att kunna nå en fullt bemannad insatsorganisation.

5.2 Rekommendationer

Denna granskning har behandlat Försvarmaktens bemanning inom marinen och flygvapnet. Med anledning av detta lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och Försvarmakten.

5.2.1 *Rekommendation till regeringen*

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen.

Granskningen har visat att riksdagen inte har fått en fullständig bild av bemanningsläget inom marinen och flygvapnet. Den öppna återrapportering som gjorts är summarisk och inte heltäckande, vilket delvis kan förklaras av försvarssekretess. Riksrevisionen bedömer dock att den öppna återrapporteringen kan förbättras och utvecklas utan att det hindras av försvarssekretessen.

- *Riksrevisionen rekommenderar* regeringen att utveckla den öppna återrapporteringen om insatsförbanden, särskilt med hänsyn till bemanningen, inom ramen för vad som är möjligt i förhållande till vad sekretessen medger. I detta fall gäller det främst med utgångspunkt i försvarsbeslutet 2009–2014.

5.2.2 *Rekommendationer till Försvarmakten*

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Försvarmakten.

Det är Försvarmakten själv som är bäst skickad att göra grundarbetet för att regeringen på ett bra sätt ska kunna följa verksamheten.

- *Riksrevisionen rekommenderar* därför att Försvarmakten löpande redovisar bemanningsläget för de stående förbanden inom marinen och flygvapnet. Det är nödvändigt för att regeringen och riksdagen ska få en rättvisande bild av läget.

Granskningen har visat på variationer i bemanningen både inom insatsledningen vid högkvarteret och vid berörda förband. I vissa fall är bemanningen så låg att beredskapens robusthet äventyras.

- Av detta skäl *rekommenderar Riksrevisionen* att Försvarsmakten prioriterar att bemanna de stående förbanden fullt ut, i enlighet med regeringens krav. Detta inkluderar också att hantera problemen med kritiska kompetenser. För att kunna göra det bör Försvarsmakten definiera detta begrepp.
- För att säkra en hög operativ förmåga och effektivt resursutnyttjande av vissa materielsystem, exempelvis inom marinen, *rekommenderar Riksrevisionen* att Försvarsmakten ser över förbandens personalramar. I detta ligger att pröva behovet av antalet besättningar inom marinen.

En annan sak som framkommit genom granskningen är att berörd personal, inte minst på högkvarterets insatsstab och taktiska staber, måste utföra mycket arbete av vanlig myndighetskaraktär.

- *Riksrevisionen rekommenderar* därför Försvarsmakten att se över möjligheterna till att göra den administrativa hanteringen enklare och snabbare på insatsledningens staber vid högkvarteret. I samband med detta bör också övertidsuttagen ses över, och vad som påverkar att så mycket arbete utförs utöver normal arbetstid.

Referenser

Författningar

Regeringsformen (1974:152)

Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Tillträdesförordningen (1992:118)

Förordningen (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Riksdagen

Försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU10 *Försvarets inriktning*

Regeringen

Regeringens budgetpropositioner för 2009–2012

Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*

Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*

Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*

Regeringsbeslut 2005-12-15, nr 1: Inriktning för 2006–2007 av Försvarmaktens militärstrategiska planering, dnr Fö2005/3028/MIL

Regeringsbeslut 2006-12-21, nr 1: Inriktning för 2007–2008 av Försvarmaktens militärstrategiska planering, dnr Fö2006/3022/MIL

Regeringsbeslut 2007-12-19, nr 1: Inriktning för 2008–2009 av Försvarmaktens militärstrategiska planering, dnr Fö2007/2947/MIL

Regeringsbeslut 2008-12-18, nr 1: Inriktning för 2009–2010 av Försvarsmaktens militärstrategiska planering, dnr Fö2008/3691/MIL

Regeringsbeslut 2010-01-14, nr 3: Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014, dnr Fö2009/1354/MIL

Regeringsbeslut 2010-05-12, nr 1: Närmare anvisning för Försvarsmaktens operativa planering m.m., dnr Fö2010/878/MFI

Regeringsbeslut 2011-03-31, nr 3: Anvisningar för försvarsplanering 2011, dnr Fö2011/569/MFI

Regleringsbrev för budgetåret 2011

Försvarsdepartementets faktaunderlag ”Tillgängligt försvar”, återgivet på f.d. försvarsminister Sten Tolgfors blogg, 2012-01-14

Försvarsmakten

Budgetunderlag för 2006, bilaga 3, dnr H 23 383:80536, s. 1–7 samt underbilaga 8.1

Budgetunderlag för 2011, underbilaga 1.2, dnr H/S 23 383:80201

Årsredovisning 2011

Förslag på koncept för IBSS 2012-01-17, dnr H/S 09 100:80334

Beslut avseende IBSS/vakt 2012-02-03, dnr H/S 09 100:80350

Försvarsplan 2011 med 4 bilagor och 7 underbilagor 2010-12-17, dnr H/S 01 310:82568

Beredskaps- och insatsorder 2012

Insatsorganisationsvärdering 2008–2011

Arbetsavtal för Försvarsmaktens högkvarter 2004-11-12

Om tillgänglighet av förbanden, bilaga 2, 2011-07-06, dnr 17 520:53884

Beredskapskontroll vid 41.korvettdivisionen 2011-10-11 (HKV)

Bilaga till Riksrevisionens granskning av bemanningen av marinens och flygvapnets insatsförband, dnr KH/TS 07470:688

Undersökningar

Undersökning av bemanningen på insatsförband och ledningsstaber per 1 mars 2012

Undersökning av arbetsläget på insatsledningen vid högkvarteret under 2011

Intervjuer med mera

Intervjuer med företrädare för insatsledningen, ledningsstaben, produktionsledningen och personalstaben vid Försvarmaktens högkvarter

Intervjuer med företrädare för marinbasen (sjöinformationsbataljonen), 1.ubåtsflottiljen, 4.sjöstridsflottiljen, luftstridsskolan (stridslednings- och luftbevakningsbataljonen) samt F17

Workshop den 17 april 2012 på Riksrevisionen med företrädare för Försvarmakten (insatsstaben, marintaktisk stab, flygtaktisk stab, F17, F21 samt sjöinformationsbataljonen)

Bilaga 1 Riksrevisionens undersökning

Del 1: Bemanningen på förband och staber

Fråga 1: Tjänstgör någon på befattningen per den 1 mars 2012?

Ange typ av befattning	Ja	Nej	Kommentarer

Fråga 2: Har befattningen tidigare varit obemannad under det senaste året?
I så fall ange hur lång tid.

Ange typ av befattning	Nej	Ja, 1–30 dagar	Ja, 31–90 dagar	Ja, 91–180 dagar	Ja, mer än 180 dagar	Kommentarer

Fråga 3: Om det finns en person i tjänst på befattningen, motsvarar den individen fastställda kompetenskrav?

Ange typ av befattning	Ja	Nej. Ange i så fall orsak	Kommentarer

Om det finns en person placerad på befattningen, men som inte är fullt närvarande, ange skäl:

Ange typ av befattning	På bemannings- uppdrag inom FM	På interna- tionell insats	På utbildning	Kommentarer

Ange typ av befattning	Tjänstledig eller föräldraledig	Långtids- sjukskriven (sedan mer än 14 dagar)	Ej närvarande av annat skäl. V.g. ange vilket	Kommentarer

Är befattningen vakant på grund av kompetensbrist?

Ange typ av befattning	Ja	Nej	Kommentarer

Del 2: Generella frågor om ditt förband/stab/enhet

	Ditt svar
Förekommer singelkompetenser? I så fall, kommentera detta:	
Finns problem inom bemanningen, särskilt vad gäller kritiska befattningar för centrala beredskapsuppgifter?	
Råder balans mellan uppgifter och tilldelade resurser (främst vad gäller bemanningen)?	
Om det finns befattningar som hålls obemannade, vilka är de huvudsakliga skälen till att de förblir obemannade?	
Vilka verktyg finns det för att hålla befattningar bemannade och att återbemanna dem? Är de till fyllest?	
Hur brukar ni tillsätta befattningar, genom sökförfarande eller kommendering?	
Hur prioriteras mellan att återbemanna befattningar som rör centrala beredskapsuppgifter i förhållande till andra befattningar?	
Övriga kommentarer och synpunkter:	

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brotsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – når man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se