



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Forsvarsministeriets styring af bemanning

Opfølgning i sagen om Forsvarsministeriets styring af bemanning (beretning nr. 17/2019)

15. maj 2023

RN 407/23

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Forsvarsministeriets styring af bemanning, som blev indledt med en beretning i 2020. Beretningen handlede om, hvorvidt ministeriet havde sikret en tilfredsstillende styring af bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet, og om ministeriet havde sikret uddannelse og træning af et tilstrækkeligt antal medarbejdere til de 2 værn. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 23. september 2020.

Konklusion

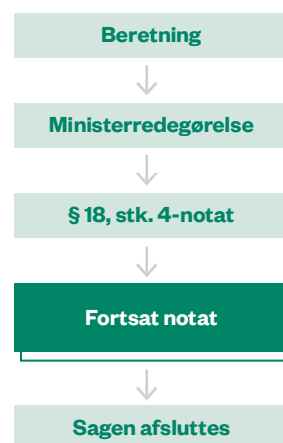
Rigsrevisionen finder, at fremdriften i Forsvarsministeriets arbejde med at færdiggøre og implementere de initiativer, som var igangsat for at imødekomme udfordringerne med bemanningen, ikke er tilfredsstillende.

For det første er Forsvarsministeriet fortsat i gang med at implementere en ny styringsmodel, som skal skabe bedre sammenhæng mellem Forsvarets struktur, medarbejdere, lønsum og opgaveportefølje. For det andet har ministeriet fortsat ikke taget et værktøj i brug, som er udviklet til at overvåge forretningskritiske faggrupper og give overblik over uddannelsesbehovet. For det tredje har ministeriet indstillet udviklingen af et værktøj, der ville kunne vurdere konsekvenserne ved ikke at have fuld bemanning.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Forsvarsministeriets implementering af den nye styringsmodel, der kan synliggøre sammenhængen mellem struktur, medarbejdere, lønsum og opgaveportefølje.
- Forsvarsministeriets tiltag i forhold til at sikre en tilstrækkelig bemanning, herunder arbejdet med at implementere det værktøj, der skal sikre overvågning af forretningskritiske faggrupper (a), forbedret ledelsesinformation, der forventes at indeholde overordnede problemstillinger vedrørende bemanningen (b), og ministeriets arbejde med at sikre en bedre prognostisering af enhedernes indsættelsesevne (c).
- HR-prognose- og planlægningsværktøjet, der skal skabe overblik over uddannelsesbehovet ved Forsvarets skoler.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Myndighedsbusinesscase

Hvert værn og kommando udarbejder en myndighedsbusinesscase, der sandsynliggør, at resurserne i en forsvarsforligningsperiode vil være tilstrækkelige til, at de overordnede opgaver kan løses. Casen beskriver den organisering og struktur, som man ved forligets start vurderer kan skabe balance mellem opgaveportefølje og resursetildeling.

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2020 en beretning om Forsvarsministeriets styring af bemanning.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret en tilstrækkeligt dokumenteret styring af opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet. Værnene udarbejder myndighedsbusinesscases og tilhørende stillingsnormeringsoversigter, hvor der er en kobling mellem opgaver og bemanning. Når disse blev lagt til grund, fremgik det, at der i en årrække havde været uoverensstemmelser mellem opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgingspunkt	Status
1. "Projekt Styring af Bemanning", der skal synliggøre sammenhængen mellem struktur, bemanning, lønsum og opgaveportefølje.	Behandles i dette notat.
2. Tiltag i forhold til at sikre tilstrækkelig bemanning, herunder a) en model, der skal sikre overvågning af forretningskritiske faggrupper, b) forbedret ledelsesinformation, der forventes at indeholde overordnede problemstillinger vedrørende bemanningen, samt c) et værktøj, der kan medvirke til bedre at prognosticere enhedernes indsættelsesevne.	Behandles i dette notat.
3. HR-prognose- og planlægningsværktøjet, der skal skabe et bedre grundlag for at fastlægge produktionsmål ved Forsvarets skoler.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Forsvarsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Forsvarsministeriets initiativer i forhold til opfølgingspunkterne. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Gennemgangen er baseret på møder med og materiale fra ministeriet.

Synliggørelse af sammenhængen mellem struktur, bemanning, lønsum og opgaveportefølje

7. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret en tilstrækkeligt dokumenteret styring af opgaver og bemanning i Søværnet og Flyvevåbnet.

8. Det fremgik af beretningen, at koblingen mellem opgaver og bemanning kun indgik i myndighedsbusinesscasen, som Forsvarsministeriet oplyste ikke blev anvendt i styringen, ligesom de tilhørende stillingsnormeringsoversigter ifølge ministeriet ikke angav, hvor mange medarbejdere der skulle være for at løse opgaverne.

9. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsvarskommandoen havde iværksat "Projekt Styring af Bemanning", som skulle synliggøre sammenhængen mellem Forsvarets struktur, medarbejdere, lønsum og opgaveportefølje, så eventuelle ubalancer kunne identificeres, dataunderstøttes og håndteres.

10. Forsvarsministeriet oplyser i forbindelse med denne opfølgning, at "Projekt Styring af Bemanning" i december 2021 blev afløst af udviklingen af en ny styringsmodel for Forsvaret. Den nye styringsmodel skal ifølge ministeriet skabe balance mellem de opgaver, der skal løses, og de resurser, opgaven kræver. Styringsmodellen skal give et bedre grundlag for at træffe beslutninger om styring af resurser. Derudover er det hensigten, at styringsmodellen skal understøtte Forsvarets myndigheder med en bedre planlægning og styring.

Styringsmodellen består af 4 dele, hvor hver del danner grundlag for den efterfølgende del. De 4 dele er:

- **Dimensioneringsgrundlag:** Beskrivelse af målsætningen og det deraf afledte bemandingsbehov.
- **Planlægningsgrundlag:** Flerårigt planlægningsgrundlag for realiseringen af dimensioneringsgrundlagets målsætning med afsæt i de konkrete opgaver og aktiviteter.
- **Styringsgrundlag:** De styringsaktiviteter, der skal sikre implementeringen af planlægningsgrundlaget og opnåelse af dimensioneringsgrundlaget.
- **Tilsyns- og kontrolvirksomhed:** De aktiviteter, der skal sikre, at planlægningsgrundlaget kommer i mål.

Forsvarsministeriet oplyser, at styringsmodellen forventes at være færdigudviklet inden udgangen af 2023. Styringsmodellen forventes at blive taget i brug inden udgangen af 1. kvartal 2024.

11. Rigsrevisionen kan konstatere, at Forsvarsministeriet fortsat arbejder med at udvikle en ny styringsmodel. Ministeriet kan således fortsat ikke synliggøre sammenhængen mellem struktur, bemanning, lønsum og opgaveportefølje. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarsministeriets arbejde med at implementere den nye styringsmodel.

Sikring af tilstrækkelig bemanning

12. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret, at der i beretningens undersøgelsesperiode blev uddannet og trænet et tilstrækkeligt antal medarbejdere til Søværnet og Flyvevåbnet.

Statsrevisorerne fandt det relevant, at Forsvaret ville udvikle et værktøj, der ville øge mulighederne for at vurdere konsekvenserne for opgaveløsningen, når en kapacitet (fx et skib) ikke er fuldt bemandedt.

13. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsvarsministeriet ville iværksætte 3 initiativer, der tilsammen skulle sikre tilstrækkelig bemanning. Det drejede sig om:

- en model, der skulle sikre overvågning af forretningskritiske faggrupper
- forbedret ledelsesinformation, der forventedes at indeholde overordnede problemstillinger vedrørende bemanningen
- et værktøj, der kunne medvirke til bedre at prognosticere enhedernes indsættelsesevne.

Overvågning af forretningskritiske faggrupper

14. Forsvarsministeriet oplyser i forbindelse med opfølgningen, at Forsvarsministeriets Personalestyrelse i 2023 har udviklet et værktøj, der skal overvåge forretningskritiske faggrupper i Forsvaret. Værktøjet skal bidrage til, at Forsvaret kan iværksætte tiltag til at imødegå udfordringer i opgaveløsningen, hvis der mangler særlige medarbejderkompetencer.

Forsvarsministeriet oplyser videre, at udviklingen af værktøjet har været forsinket. Værktøjet skulle ifølge forsvarsministerens redegørelse fra 2020 have været taget i brug i 2020. Ministeriet oplyser, at overvågningen af forretningskritiske grupper indgår i den nye styringsmodel, som ministeriet forventer at iværksætte i 1. kvartal 2024.

Forsvarsministeriets Personalestyrelse har i en periode kompenseret for forsinkelserne ved at udarbejde faste, kvartalsvise rapporter for udvalgte forretningskritiske faggrupper, som efter aftale kunne suppleres med rapporter for udvalgte forretningskritiske faggrupper. Dette arbejde viste sig at være tidskrævende. Derfor udarbejder Forsvarsministeriets Personalestyrelse kun rapporterne efter aftale.

15. Rigsrevisionen kan konstatere, at værktøjet til overvågning af forretningskritiske faggrupper p.t. er 3 år forsinket.

Forretningskritisk faggruppe

Forsvaret definerer en forretningskritisk faggruppe som *"en medarbejdergruppe med særligt efterspurgte kvalifikationer og/eller kompetencer, som det vil være vanskeligt at løse værnets eller myndighedens kerneopgaver uden"*.

Forbedret ledelsesinformation

16. Forsvarsministeriet oplyser i forbindelse med opfølgningen, at bemandsingssituationen siden 2021 har indgået som et fast punkt i Forsvarskommandoens ledelsesinformation til departementet. Ledelsesinformationen udarbejdes 3 gange årligt. Rapporteringen om bemandsingssituationen handler om bemandsningsgraden, korttidssygefraværet, lønudviklingen og andelen af udviklingskontrakter, som er aktive. Derudover beskriver Forsvarskommandoen nu udfordringer med bemandsningen i en selvstændig delrapport, som er en del af ledelsesinformationen. Dette sker for de opgaver, hvor manglen på medarbejdere får betydning for, om og hvordan Forsvaret kan løse en opgave.

Forsvarskommandoen angiver i ledelsesinformationen status for hvert punkt. Vurderes et punkt til at være i "status rød", optages punktet på Forsvarskommandoens interne liste, som beskriver de udfordringer, som Forsvarskommandoen skal handle på.

17. Vores gennemgang af Forsvarskommandoens ledelsesinformation for perioden januar-september 2022 viser, at Forsvarskommandoen i denne periode ikke har rapporteret om bemandsningsgraden, dvs. at der ikke er rapporteret om, hvor mange af de normerede stillinger der faktisk er besat. Det skyldes ifølge Forsvarskommandoen, at data ikke kan give et retvisende billede af den faktiske bemandsning.

18. Forsvarskommandoen har oplyst, at de vil evaluere indholdet af ledelsesinformationen, når den samlede nye styringsmodel er implementeret, jf. pkt. 10. Evalueringen forventes gennemført inden udgangen af 2024.

Værktøj til bedre at prognosticere enhedernes indsættelsesevne

19. Forsvarsministeriet oplyser i forbindelse med opfølgningen, at udviklingen af et værktøj, der skulle øge mulighederne for at vurdere konsekvenser for opgaveløsningen, når en kapacitet (fx et skib) ikke var fuldt bemanded, blev indstillet i 2021 som led i en gentænkning af Forsvarets styring.

Forsvarsministeriet oplyser, at prognosticering indgår i den nye styringsmodel, og at ministeriet forventer, at prognosticeringen vil blive taget i brug ved udgangen af 1. kvartal 2024.

20. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarsministeriets tiltag i forhold til at sikre en tilstrækkelig bemandsning, herunder arbejdet med at implementere det værktøj, der skal sikre overvågning af forretningskritiske faggrupper (a), forbedret ledelsesinformation, der forventes at indeholde overordnede problemstillinger vedrørende bemandsningen (b), og ministeriets arbejde med at sikre en bedre prognosticering af enhedernes indsættelsesevne (c).

Bemandsningsgrad

Bemandsningsgraden er den faktiske bemandsning opgjort som en andel af bemandsningsnormeringen. Både den faktiske bemandsning og bemandsningsnormeringen er opgjort i årsværk.

HR-prognose- og planlægningsværktøj til sikring af uddannelse og træning

21. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret, at der i beretningens undersøgelsesperiode blev uddannet og trænet et tilstrækkeligt antal medarbejdere til Søværnet og Flyvevåbnet.

22. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets Personalestyrelse på baggrund af Rigsrevisionens beretning havde igangsat udviklingen af et HR-prognose- og planlægningsværktøj med henblik på at skabe bedre grundlag for at fastlægge produktionsmål ved Forsvarets skoler. Det var forventningen, at værktøjet kunne tages i brug ultimo 2020.

23. Forsvarsministeriet oplyser i forbindelse med opfølgningen, at det værktøj, der skal sikre bedre overvågning af forretningskritiske faggrupper, jf. pkt. 14, også skal kunne skabe et bedre grundlag for at fastlægge produktionsmål for uddannelsesbehovet ved Forsvarets skoler. Værktøjet er endnu ikke taget i brug.

Forsvarsministeriet oplyser, at det er fast praksis, at Forsvarskommandoen halvårligt opdaterer de flerårige produktionsmål for Forsvarets skoler. Produktionsmålene bliver opstillet efter indledende drøftelser med de respektive værn. Værktøjet skal understøtte opstillingen af produktionsmålene fremover og indgår herudover som en del af den nye styringsmodel. Ministeriet forventer, at værktøjet vil blive taget delvist i brug fra 2. kvartal 2023 og anvendt inden udgangen af 2. kvartal 2024.

24. Rigsrevisionen vil fortsat følge resultatet af Forsvarsministeriets arbejde med at udvikle og implementere et HR-prognose- og planlægningsværktøj, der skal skabe overblik over uddannelsesbehovet ved Forsvarets skoler.

Birgitte Hansen