

## 10 Utbildning av officerare

### 10.1 Inledning

Utredningen skall enligt direktiven utvärdera det nuvarande utbildningssystemet för officerare i förhållande till Försvarens kommande struktur samt se över utbildningsvolymerna. Utredningen har valt att för utvärderingen av utbildningssystemet anlita en fristående konsult, Ekon. Dr Kim Forss. Konsultrapporten är ett viktigt underlag för detta kapitel. I avsnitt 10.3 lyfter utredningen fram några för utredningen centrala iakttagelser och resonemang ur rapporten. Rapporten bifogas i sin helhet som bilaga 4 till detta betänkande.

### 10.2 Det nuvarande utbildningssystemet

I detta avsnitt går utredningen kort igenom nuvarande utbildningssystem. Det bygger på att officeren skall få en successiv utveckling mot allt mer kvalificerade uppgifter i sitt arbete. Utbildning vid skolor varvas med tjänstgöring av olika slag och kopplas till befordringssystemet. På det här sättet skapas en tydlig karriärväg i en chefskarriär. Det finns också utbildningar som i sig inte kopplas till befordran. Utredningen anser det ändamålsenligt att beskriva utbildningssystemet med utgångspunkt i denna uppdelning i nivåhöjande resp. icke nivåhöjande utbildning.

#### *De nivåhöjande utbildningarna*

Grunden i nuvarande utbildningsstruktur för yrkesofficerare är det s.k. yrkesofficersprogrammet. Det tvååriga programmet, som är obligatoriskt för alla yrkesofficersaspiranter, leder fram till yrkesofficersexamen där den unge officeren får tjänstegraden fänrik.

Programmet motsvarar 80 poäng enligt 8 § officersförordningen. Det är inte fråga om akademiska poäng enligt högskoleförordningen, men anger ändå omfattningen räknat i kursveckor (80 arbetsveckor, i enlighet med arbetstidsberäkningen i den civila högskolan). Utbildningen sker vid militärhögskola och omfattar under det första året i princip dels en försvarsmaktsgemensam period om en termin, dels en försvarsgrensgemensam period om en termin. Det andra året innehåller försvarsgrensgemensam och även truppslagsinriktad utbildning. Under programmets gång avsätts 25 % av tiden (20 poäng) för individuellt valda specialkurser. Med nuvarande planering följer under år 3–4 en befattningsutbildning på funktionsskola som inte är poängsatt och omfattar ytterligare 1–2 terminer. Utbildningen blir därför i praktiken treårig. Det bör noteras att de första fänrikarna, som utbildats i det nya yrkesofficersprogrammet, utexamineras under 2001.

Efter en mellanliggande period på minst tre år (varunder befordran till löjtnant sker cirka 4 år efter antagning som officersaspirant) genomförs nästa skolsteg, det taktiska programmet, vid militärhögskola. Det omfattar enligt 8 § officersförordningen 40 poäng och har samma uppläggning som yrkesofficersprogrammet, dvs. försvarsmakts- och försvarsgrensgemensam utbildning samt befattningsutbildning. Enligt officersförordningen får endast den som genomgått det taktiska programmet befordras till kapten. Programmet är i och med detta formella krav för befordran *nivåhöjande*. Att ha genomgått programmet och befordrats utgör också en förutsättning för att kunna antas till nästa skolsteg. Det bör här tilläggas att väl vitsordad tjänstgöring av olika slag också krävs för befordran.

Därefter följer en period, normalt 3–5 år, när officeren tjänstgör på förband, skolor och staber och meriterar sig för att kunna antas till nästa skolsteg, som är stabsprogrammet och genomförs vid Försvarshögskolan. Detta program omfattar enligt 16 § officersförordningen 40 poäng. Fullgjort stabsprogram är en förutsättning för befordran till major/örlogskapten.

Efter ytterligare en väl meriterad tjänstgöringsperiod kan officeren antas till chefsprogrammet, som enligt 16 § officersförordningen omfattar 100 poäng. Fullgjort chefsprogram är en förutsättning för att officeren skall kunna befordras till överstelöjtnant/kommendörkapten.

Med nuvarande system är det som framgått ovan inte möjligt att i ett sammanhang genomgå de olika skolstegen. Detta skiljer det

militära utbildningssystemet från de civila utbildningar på högskolenivå, som syftar till en profession.

Antalet personer som år 2000 antogs till yrkesofficersprogrammet var 482 och antalet som avlade yrkesofficersexamen var 304 (kurs 98–00). Stabsprogrammet fullgjordes under året av 231 yrkesofficerare. Till chefsprogrammet antogs 74 officerare och 85 utexaminerades. Den målbild som f.n. gäller är att 600 elever skall antas till YOP, 400 till TaP, 150 till Stabs- och 80 till chefsprogrammet varje år.

### *Icke nivåhöjande utbildning*

Fackprogrammet, som nu är under uppbyggnad, är en nytt koncept i förhållande till tidigare utbildningsstruktur i Försvarmakten. Det är en kompetenshöjande utbildning inom definierade fackområden och saknar koppling mellan utvecklingsmöjligheter och tjänstegrad. Det är m.a.o. *icke nivåhöjande*. Programmet omfattar minst 40 poäng enligt högskoleförordningen eller officersförordningen. Ansvarig för programmet är Försvarshögskolan, men det berör alla Försvarmaktens skolor. Samverkan sker med det civila högskoleväsendet.

Syftet med fackprogrammet är att stimulera till personlig utveckling inom områden där Försvarmakten har ett kompetensbehov. Det skall ge officeren möjlighet att utvecklas inom ett ämnesområde som denne har särskilt intresse eller fallenhet för och ge en ökad tillfredsställelse i yrkesrollen. Det är inte obligatoriskt.

Enligt Försvarmaktens bestämmelser kan fackutbildning påbörjas tidigast tre år efter att officeren fullgjort yrkesofficersprogrammet, tre år efter fullgjort taktiskt program och två år efter stabs- respektive chefsprogrammet. En officer får endast avlägga en fackexamen och är oförhindrad att gå vidare i den vanliga nivåhöjande utbildningen. Vissa utbildningar inom fackprogrammet är även öppna för civilanställd personal.

För att antas till utbildning inom fackprogrammet måste den enskilde uppfylla särskilda behörighetskrav för utbildningen. Dessa fastställs av Högkvarteret. Antagningen sker också centralt. År 2000 var antalet elever på fackprogrammet 226.

### 10.3 Utvärdering av nuvarande utbildningssystem

I detta avsnitt återges i sammandrag den utvärdering av utbildningssystemet som gjorts på utredningens särskilda uppdrag.

#### *Syftet med utvärderingen*

Utvärderingen innefattar en oberoende bedömning av Försvarmaktens utbildningssystem. Utvärderingen är oberoende i dubbel bemärkelse; dels är den oberoende i förhållande till Försvarmakten och dels är den oberoende i förhållande till Personalförsörjningsutredningen.

Den grundläggande frågan är om de officerare, som vid skilda steg i sin karriär tar del av utbildningen vid Försvarets skolor, får en ändamålsenlig och effektiv utbildning. Ändamålsenlig och effektiv innebär i det här sammanhanget att utbildningen skall bereda dem för de uppgifter som Försvarmakten har, samt att utbildningen skall ge dem nödvändiga kunskaper, färdigheter och attityder till lägsta möjliga kostnad.

Eftersom utvärderingsuppdraget har varit begränsat i tiden var det viktigt att avgränsa det mot andra utredningsområden. Det är också viktigt att påpeka det som är speciellt för denna utvärdering; den bedömer inte utbildningssystemet i förhållande till de mål det utformades för att uppnå (eftersom målbilden förändrats). Följaktligen är inte utvärderingen inriktad på effekter i den nuvarande organisationen. Utvärderingen fokuserar på det formella utbildningssystemet, och behandlar andra strukturer och processer kring organisatoriskt lärande som komplement till utbildningssystemet.

#### *Allmänt om utbildningssystemet*

Det nuvarande utbildningssystemet tillkom efter förslag från den skolutredning, som lade fram sitt betänkande 1998. Skolutredningen föreslog en gemensam struktur för alla utbildningsnivåer, där Försvarshögskolan fick en samordnande roll för kvalitetssäkring och meritvärdering, samarbetet med det övriga högskoleväsendet, samt för den "röda tråden" i utbildningen.

Skolutredningen anförde att kraven på framtidens officer innebär att han eller hon kommer att verka i en svårförutsägbar miljö där den tekniska utvecklingen är snabb och där internationella inslag

kommer att bli regel snarare än undantag. Skolutredningens förslag innebar en omfattande förändring som avsåg både innehåll och struktur.

Skolutredningens intentioner har genomförts. Utbildningssystemet har på ett snabbt och effektivt sätt förändrats. De strukturella förändringarna med nya kurser inrättades den 1 juli 1999, drygt ett år efter utredningen lade fram sitt betänkande. Kursinnehållet har förnyats. De som påbörjade officersutbildning 1999 får en i väsentliga avseenden annorlunda utbildning. Militärhögskolornas program är mera flexibelt, rymmer ämnesblock som svarar mot försvarets nya uppgifter, och har en omfattande samverkan med civila högskolor. Det är ovanligt att ett högre utbildningssystem förändras så snabbt och grundligt som Försvarsmaktens officersutbildning har förändrats från 1998 till 2000. Förändringseffektiviteten har varit hög.

Utvärderingen delar skolutredningens syn på Försvarsmaktens nya uppgifter och de därmed förändrade kraven på officerarnas yrkesutbildning. En bred utbildning, som inför vetenskaplig metod, kritisk reflektion, förmåga att identifiera och tillfredställa kunskapsbehov, bör på ett bättre sätt än tidigare ge officerarna en god grund att stå på i framtiden. Samtidigt är det viktigt att grundläggande kompetens att leda förband i väpnad strid inte urholkas. Den risken är stor när nya ämnen tillförs, och gamla tas bort.

Förbandschefer och andra som är verksamma i fredsorganisationen utanför skolorna, ger enhälligt uttryck för farhågor att färdigheter som behövs; t.ex. i navigation, leda stridskjutning med värnpliktiga, och liknande, saknas. Visserligen kan man inte veta, eftersom ingen ännu genomfört ett helt program. Efter det tvååriga yrkesofficersprogrammet följer en befattningsutbildning, som är kring ett år lång. Det är först efter denna som de nya officerarna kommer ut på förband. Den grundläggande utbildningen är därmed treårig snarare än tvåårig, även om det sista året inte är poängsatt. Effekten av detta är att grundutbildningen i praktiken har förlängts.

Skolchefer och lärare är enhälligt övertygade om att den nya utbildningen är bra, och kommer att ge Försvarsmakten skickliga och självständiga officerare. Inställningen bland eleverna varierar, många är positiva till utbildningen och uppskattar den frihet den ger. Inslagen av studier på civila högskolor har varit motiverande för en del att söka sig till utbildningen. Andra är mera skeptiska, tycker att utbildningen är för lång, och skulle helst se enbart militära ämnen.

Det återstår ett antal problem med officersutbildningen. Särskilt på tre huvudområden behövs anpassningar.

(1) En del av dem som påbörjar officersutbildningen får en för lång utbildning, som innehåller moment av sekundär vikt för deras omedelbara yrkesroll. Det finns en önskan hos eleverna, och en efterfrågan på förbanden, på officerare som kan ta sig an utbildningen av värnpliktiga omgående. Samtidigt som utbildningstiden blivit förlängd, och en del kunskaper förs över till förbanden att förmedla som "on-the-job training" upplevs idag en stor brist på officerare.

(2) En del av dem som påbörjar officersutbildningen får en utbildning som inte ställer tillräckligt höga krav vad gäller djup, abstraktion och kritiskt förhållningsätt. Militärhögskolornas program når inte tillräckligt många poäng i enstaka ämnen. De efterföljande programmen på Försvarshögskolan kommer alltför sent. Det finns anledning för en del att genomgå teoretiska delar snabbare och mer koncentrerat. Utbildningstiden är även för dessa lång, och den borde kunna göras kortare i sin helhet genom att pressas samman i tiden – då går inte så mycket tid bort på repetition, och det vore lättare att utveckla en röd tråd i utbildningen, vilket skulle stärka fördjupningen inom ämnena. Det skulle också vara lättare att ställa höga krav i examinationen.

(3) En alltför stor del av utbildningssystemets resurser läggs på den nivåhöjande utbildningen. Det antyder att den yttre effektiviteten, ändamålsenligheten, i resursanvändningen är låg. Utvärderingens beräkningar indikerar att enbart några få procent av de totala resurserna för utbildningen används för att utveckla fackprogrammet. Det är alldeles för lite, eftersom fackprogrammet borde kunna stå för den mest flexibla kompetensutvecklingen inom systemet. Samtidigt framstår programmet som alltför låst i sin struktur, och frågan är om det är lämpligt att vara bundet till just 40 poäng per kurs. Det är viktigt att kursutbudet utvecklas snabbt, och på ett flexibelt sätt anpassas både till försvarsmaktsgemensamma och försvarsgrensspecifika behov.

### *Ledningen av utbildningssystemet*

Ledningen av skolsystemet är komplicerad. Försvarshögskolan är en myndighet under Försvarsdepartementet, medan Militärhögskolorna är underställt Högkvarteret; andra skolor är underställda respektive taktiska kommando, och andra är underställda förbandschefer. I ett sådant system är det risk att kvalitetssäkring och samordning blir svag. Beställarfunktionen är i princip tydlig, om än komplicerad. Det saknas dock intellektuell kraft; en arbetsstyrka på 2 personer är otillräckligt för att ge skolsystemet nödvändiga direktiv.

### *Kostnaderna för utbildningssystemet*

Försvarsmakten genomförde under våren 2000 en analys av kostnaderna för officersutbildningen. Den visar att den sammanlagda kostnaden för Försvarsmaktens skolor under 1999 var 1 764 miljoner (baserat på anslagsavräkningar) och budgeten för år 2000 var 2 025 miljoner kronor. Det är värt att notera att siffrorna enbart avser kostnader för utbildningens genomförande – siffrorna inkluderar inte resor, traktamenten, bostadskostnader och liknande.

Försvarshögskolans årsredovisning (1999) anger kostnaderna för den militära chefs- och specialistutbildningen till 214 miljoner kronor år 1999, och budgeterar 254 miljoner för år 2000. Här tas enbart upp de kostnader som direkt redovisas för chefs- och specialistutbildningen. Tabellen nedan summerar resultatet.

*Tabell 1.* Kostnaderna för Försvarsmaktens officersutbildning.

Del av utbildningssystemet	1999	2000
Försvarsmaktens skolor	1 764	2 028
Försvarshögskolan	214	254
Summa	1 978	2 282

Skolutredningen angav att de föreslagna förändringarna skulle innebära en besparing på cirka 800 miljoner kronor inom en tioårsperiod. Högkvarterets promemoria konstaterar att besparingarna torde bli avsevärt mindre än vad som ansatts. Tabellen ovan visar att de faktiska kostnaderna redan under första året när reformen genom-

förts har ökat med 15 %, vilket kan föranleda en viss tveksamhet till att det överhuvudtaget skall kunna realiseras några besparingar.

Vid en beräkning av den yttre effektiviteten i en verksamhet ställs kostnaderna i relation till något yttre värde, t.ex. operationella mål för ett förband. Kostnaderna kan också ställas i relation till samhälls-ekonomiska effekter. Här uppkommer mycket svåra mätproblem. Man kan på ett enklare sätt inleda en diskussion om resurserna används på rätt sätt genom att diskutera hur resursförbrukningen faktiskt sker. Figuren nedan ger en enkel illustration av utbildningssystemets "arkitektur". Kostnaderna avser år 2000, men det är värt att notera att t.ex. fackprogrammets kostnader beräknas öka till det dubbla år 2001.

*Tabell 2.* Kostnadsfördelning på olika nivåer i utbildningssystemet (år 2000).

Del av utbildningssystemet	Skolor	Uppskattning av kostnader (miljoner kr)	Andel av kostnaderna
YOP	MHS och funktionsskolor	1 500	66 %
TAP	MHS och funktionsskolor	500	22 %
FACK	FHS	50	2 %
STAB	FHS	100	4 %
CHEF	FHS	100	4 %

De sammanlagda kostnaderna för officersutbildningen befanns ovan vara cirka 2 250 miljoner kronor. Mot bakgrund av Högkvarterets analys och Försvarshögskolans årsredovisning har resurserna fördelats på de olika skedena i utbildningssystemet. Med de grova mått som använts här har de totala kostnaderna fördelats i relation till produktivitetstalen i årsredovisningen, och i förhållande till elevantalet på övriga utbildningar. Det finns betydande felkällor, inte minst genom att befattningsutbildningen vid funktionsskolorna här ser ut att tillhöra YOP och TAP. Det är i och för sig en rättvisa i det, eftersom utbildningen de facto är en del av den kompetensutveckling som bör ske innan en ny officer tillträder sin första tjänst "i produktionen".

Frågan är då om detta är en optimal fördelning av resurserna i utbildningssystemet? Bör fördelningen se ut så i ett modernt



kompetensutvecklingssystem? Svaret är "nej". Visserligen är det bra att en stor del av resurserna läggs på grundutbildning, eftersom en bra grund är en förutsättning för en effektivt bedriven utbildning i senare skede. Men det är en mycket stor andel av de totala kostnaderna (sammanlagt 98 %!) som är relaterade till den nivåhöjande utbildningen. Fackprogrammet står inte för mer än 2 % av de totala kostnaderna. I ett längre perspektiv framstår det som att betydligt större del av resurserna borde användas på fackprogrammet, som troligtvis har större förutsättningar att på ett flexibelt sätt svara upp mot växlande kompetensbehov än vad de mera låsta nivåhöjande utbildningarna har.

### *Kvalitet och uppföljning*

Kvaliteten i utbildningen är bra, särskilt när det gäller de militära områdena, men påverkas negativt av ett antal strukturella faktorer. Läraromsättningen är mycket hög, och det gör att den ämnesmässiga förkovran och beprövade erfarenhet som leder till kvalitetshöjningar blir svag. Kursplanerna består i vissa fall av små block, och processen att föra fram dem till sammanhängande helheter är inte klar. Det är också svårt att samordna delarna från den civila högskolan med andra delar, bl.a. eftersom Militärhögskolorna många gånger strävar efter att ta en kurs/1 poäng i taget. På andra håll läser man integrerat, flera ämnen på samma gång. Eftersom det är långt mellan stegen i den nivåhöjande utbildningen är det svårt att bygga upp och vidmakthålla en röd tråd. Mycket tid går åt för repetition. Det är risk att utvecklingen i enstaka ämnen går långsamt, och att kostnads-effektiviteten blir låg.

Utvärderingssystemen är i sitt embryo. Högkvarteret har tagit initiativ att inrätta en arbetsgrupp för att följa utvecklingen av utbildningssystemet. Försvarshögskolan driver ett projekt för självvärdering på skolorna. Inom respektive skola har man olika former av enkäter för att följa vad eleverna tycker om utbildningssituationen. Men det saknas systematisk utvärdering av hur kunskapen tillämpas i organisationen och för Försvarsmaktens olika syften. Det finns inte heller någon systematisk koppling mellan moment i utbildningen och effekter i organisationen. Den utvärdering som görs är intern, och någon extern värdering av utbildningen har inte gjorts.

*Utbildningens längd m.m.*

Utbildningstiden kan bli väldigt lång för en officer som också följer en civil högskoleutbildning som en del av sin befattningsutbildning. I jämförelse med andra utbildningar kan det framstå som en ovanligt omfattande utbildning även för officerare som följer den normala gången i systemet.

Under utvärderingens arbete har många exempel kommit fram där en stor del av officersutbildningen sker på civila högskolor. Ett exempel är utbildningen av försvarets meteorologer till försvarets vädertjänst. Förutom stegen i officersutbildningen som beskrivits ovan går en blivande meteorolog en civil utveckling på en teknisk högskola. Innan utbildningen är klar har en sådan person gått 6 år på militära program, och ytterligare 4 till 5 år på en teknisk högskola. Man kan ställa frågan om det är fullt nödvändigt med 11 års skolutbildning för de uppgifter som meteorologen får. Poängen med det sagda är dock först och främst att Försvarsmakten verkar ha utnyttjat de möjligheter till utbildning vid civila högskolor som finns. Problemet är snarast att minska den militära delen av utbildningen – om inte i motsvarande mån, så åtminstone för att åstadkomma en snabbare genomströmning för individerna.

Det kan inte råda någon tvekan om att en del av de som påbörjar yrkesofficersprogrammet får ta del av en utbildning som i ovanligt hög grad ger dem kunskaper "som kan vara bra att ha", men som inte är helt nödvändiga för det arbete de kommer att ha. Kanske vore det mera ändamålsenligt med en något kortare utbildning, som bibringar de kunskaper, färdigheter och attityder som behövs för trupptjänst och liknande uppgifter på förbanden.

Som ett komplement skulle det behövas ett mera omfattande och flexibelt fackprogram än dagens. Kursutbudet är relativt begränsat, och det är också uppläst till att vara just 40 poäng. Genom att läsa antalet arbetsveckor löper man stor risk att föda in moment i en utbildning som inte är helt nödvändiga, just för att det skall summera till 40 veckor. Det är mycket troligt att en del fackprogram i så fall skulle göras kortare, men något fåtal skulle göras längre.

Ytterligare en aspekt på utbildningens längd är mellanrummen mellan de olika programmen. Det finns riktlinjer för hur långa dessa skall vara, och som regel varierar de mellan 3 och 6 år. En av de intervjuade deltagarna följde TAP fyra år efter att ha genomfört YOP, och efter att själva ha varit lärare på YOP ett år. Frågan är om

det är nödvändigt att vänta så länge med att fortsätta med mera kvalificerad utbildning?

Det finns flera skäl som talar för en mera forcerad utbildnings-takt; det är lättare att ta till sig mera teoretiska och abstrakta ämnen i ung ålder; det är lättare att ställa krav i utbildningssituationen, och det kan vara lättare att hålla en röd tråd genom de olika ämnenas utveckling.

### *Utbildningens röda tråd*

Samma ämnen återkommer på alla de fyra stegen i den nivåhöjande utbildningen. Det skall finnas en röd tråd mellan delarna, och det är Forsvarshögskolans ansvar att utveckla och förmedla den röda tråden. I korthet innebär det att ämnet skall successivt fördjupas, men inte snabbare än att deltagarna kan följa det. Det skall heller inte ske några onödiga överlappningar mellan kurserna.

Deltagare i utbildningar har en hel del kritik angående den röda tråden. Några menar att det förekommer onödigt mycket repetition från den ena kursen till den andra. Lärarna är medvetna om problemet, men har också att beakta att deltagarna varit borta från skolmiljön minst ett par tre år. Det kan därför vara nödvändigt att ta om en stor del av innehållet från förra utbildningstillfället. Problemet blir att behovet av repetition varierar mellan individer, och beror på hur länge sedan det var man tog den förra kursen. Resultatet blir att utbildningen framstår som mindre effektiv än den annars kunde varit.

Det bör också vara avsevärda pedagogiska och kunskapsmässiga problem att utforma en röd tråd för ett ämne, där utbildningen påbörjas exempelvis år 2000, men där en deltagare kanske inte påbörjar sista delen, chefsprogrammet, förrän år 2015. Ämnesinnehållet har sannolikt förändrats avsevärt. Vidare sker en snabb rotation på lärartjänsterna, det vanliga är att förordnas på ett år till en skola. Förbandscheferna ansvarar för att skolorna bemannas med lärare.

### *Utbildningssystemets betydelse för kårandan*

Vid jämförelser mellan utbildningssystem brukar det sägas att just officersutbildning skapar en stark och sammanhållen kåranda mellan deltagarna (överallt – det är inget specifikt svenskt fenomen). Utbildningar kan sägas ligga på en skala, där vissa mera effektivt bygger upp en kåranda, en skräkänsla om man så vill, men andra inte. Längst ut på denna skala ligger officersutbildning. Läkarutbildningar sägs också bidra till att skapa en yrkeskår som har många starka och gemensamma värderingar, och även de skall fungera i en påfrestande och kaotisk miljö. Handelshögskolor, skogshögskolor och några andra mindre utbildningar har en del av dessa särdrag med. De allmänna utbildningarna på universitetet har inte alls sådana effekter. Jurister, statsvetare, sociologer m. fl. lämnar sin utbildningar med betydligt färre gemensamma nämnare.

Det är viktigt att värna om officersutbildningens socialiserande effekter. Det är sannolikt så att desto fler delar som förläggs utanför det militära systemet, desto mindre tid blir kvar att bygga upp den nödvändiga kårandan. Det är ett fenomen som är för lite belyst i utbildningsdebatten, som man inte vet tillräckligt mycket om. Framtida reformer, som eventuellt kan minska tiden för att utveckla kårandan, bör noga beakta så att man inte försakar systemets funktionsmöjligheter för rationaliteten i att tillgodose specifika kompetensbehov på ett kortsiktigt rationellt sätt.

### *Det internationella perspektivet i utbildningen*

En av Försvarsmaktens viktigaste uppgifter är att delta i internationella krishanteringsoperationer. En av de stora förändringarna i utbildningen är kravet att explicit bibringa kunskaper, färdigheter och attityder för de internationella uppgifterna.

Vid flera av utvärderingens intervjuer varnade dock förbandschefer med flerårig internationell erfarenhet för att lägga in för mycket utbildning på sådana områden redan på militärhögskolorna. Bland annat sades att *"grunden för det internationella är fortfarande grundläggande kunskaper i att leda plutoner och kompanier, det är ingen större skillnad på att göra det utomlands och i Sverige", "kunskap i kärnområdena, kring väpnad strid, är avgörande för att lyckas vid internationella uppdrag – det kan i och för sig vara bra med annan kunskap också, men det är skillnad på vad officeren måste kunna – och*

*vad som kan vara bra att kunna”, det finns en risk att man börjar med de internationella inslagen för tidigt”.*

Utbildningssystemet har påbörjat en internationalisering både genom att föra in ämnen som kan ha relevans, genom att det finns utländska elever på kurserna, och genom att svenska officerare kan följa kurser i andra länders officersutbildning. Det mest omfattande arbetet har sannolikt gjorts när det gäller att bygga upp kunskaper kring hur andra länders stabsarbete går till, särskilt då i Nato-staberna. Det innebär utbildning i de begrepp som används, i stabsrutiner, bedömningsmallar, ordergång, m.m. Ämnesutvecklingen i sig är dock långsam, och ger än så länge ett splittrat och ofullständigt intryck; det saknas en sammanhållen integrerad kunskapsmassa som är av direkt praktisk relevans för de internationella verksamheterna.

#### *Sammanfattande omdöme om Försvarsmaktens utbildningssystem*

Med tanke på de formella svagheter som påvisas vad gäller ledning, målformulering, utvärdering och kontinuitet på lärartjänster m.m. kan det framstå som ett förhållandevis svagt utbildningssystem. Så är det inte, och de formella svagheter uppvägs av att det är ett tätt integrerat system med stark käranda. På det sättet sker en informell, decentraliserad samordning av systemet, en samordning som sannolikt är mycket kostnadseffektiv. Men ett sådant system har också svagheter; det är inte transparent, och det kan ha svårt att identifiera och genomföra mera genomgripande förändringar.

### 10.4 Överväganden

Till grund för de överväganden om utbildningen av yrkesofficerare som utredningen gör i det följande ligger en samlad bedömning av de krav som Försvarsmaktens verksamhet ställer på ett framtida utbildningssystem. Även beföringssystemet m.m. berörs. Utredningen överväger därför här inte endast den utvärdering som nyss redovisats utan också effekterna av de förslag som utredningen lagt, särskilt i kapitel 5 om flera karriärvägar för yrkesofficerare. Även andra förslag, exempelvis om reservofficerssystemet i kapitel 6, har samband med och påverkar synsättet vad gäller yrkesofficerarnas utbildning. Det är viktigt att notera den sammanvägningen som givetvis syftar till att det reformerade system för utbildning,

utveckling och befordran som föreslås skall vara väl underbyggt och sammanhängande.

Utredningen kan i allt väsentligt instämma både i de allmänna bedömningar och i de särskilda iakttagelser som görs i utvärderingsrapporten. Rapporten uttrycker en balans i bedömningen av utbildningssystemets styrkor och svagheter. Den påvisar ett antal förbättringsområden, av vilka några är av den arten att det ankommer på Försvarmakten att överväga åtgärder. Det gäller exempelvis resurserna för beställarrollen gentemot främst Förvarshögskolan. Utredningen återkommer nedan till olika frågor som tas upp i rapporten och som anknyter till utredningens överväganden.

#### 10.4.1 Varför bryta upp skolsystemet?

Utvärderingen visar att mycket i den militära skolutbildningen är bra. Systemet är också så nytt att de första fänrikarna examineras detta år. Det är en rimlig fråga om det mot den bakgrunden finns skäl att bryta upp systemet redan nu.

Utredningen menar att det finns starka motiv att reformera systemet, inte innehållsligt i första hand, utan genom att ta bort de stelheter som byggts in i det. Avsikten är att göra systemet mer flexibelt och anpassat till Försvarmaktens behov av kompetenta officerare i ett försvar som fått bredare och mer komplicerade uppgifter och där nya roller för officerare enligt utredningens mening bör utvecklas. Här bör man också hålla i minne att det förslag utredningen presenterar i det följande behöver bearbetas i en förändringsprocess som kommer att vara flerårig och engagera både Försvarmakten och Förvarshögskolan. Utredningen har inställningen att det reformerade utbildningssystemet borde kunna genomföras om några år och vara i effektiv drift fram mot 2005. Det förslag som utredningen lägger bör inte ses som en kritik av brister i första hand utan som en anpassning och i vissa fall korrigerande i en tid som för Försvarmaktens del präglas av genomgripande förändringar.

### 10.4.2 Utgångspunkter för ett reformarbete

Det nuvarande systemet för utbildning av officerare är så nytt att det inte går att utvärdera i vanlig mening. De anpassningar och förändringar som kan vara lämpliga att genomföra kan därför inte grundas på klara och konstaterade brister i fråga om utbildningens effekter m.m. utan måste grundas på mer allmänna överväganden om hur den framtida verksamheten kommer att bedrivas och vilka krav som då ställs på officerarnas kompetens. Utbildningens sakinhåll måste styras av och anpassas till dessa verksamhetskrav. Även faktorer som krav på djup och bredd i kunskap, omfattning i tid, resurser och kostnader, bedömda effekter av utbildningen och hur dessa skall mätas och värderas samt alternativa former för kompetensutveckling, exempelvis "on the job-training", är betydelsefulla när hela utbildningssystemet skall övervägas. Enligt utredningen kan ändå en mer allmän bedömning av bristerna i den övergripande strukturen göras. Med dessa reservationer ger utredningen nedan några exempel på brister eller svagheter i den nuvarande utbildningen och i skolsystemet som ofta påtalas och som också har stöd i utvärderingen.

- Officersutbildningen är totalt sett för lång.
- Skolsystemet och dess koppling till befordran skapar bland annat utslagnings effekter.
- Skolstegen är för många och tiderna mellan dem för korta.
- Fackprogrammet är inte tillräckligt omfattande och har inte tillräcklig status.
- Utbildningen är inte tillräckligt individanpassad.

Utredningen har bedömt att ett förslag till förändrat utbildningssystem bör kunna hantera bland annat dessa svagheter på ett avvägt sätt. Här måste man enligt utredningen beakta att systemet är mycket komplext och att det sannolikt knappast är möjligt att skapa ett utbildningssystem som är i alla avseenden optimalt. Enligt utredningens mening bör därför systemet vara flexibelt på så sätt att det skall vara möjligt att successivt anpassa till ändrade förutsättningar.

Utredningen har i kapitel 5 konstaterat att frågan om att inrätta expertfunktioner och/eller expertkarriärer i Försvarmakten ingalunda är ny. Fackprogrammet ser utredningen som ett steg i den riktningen. Utredningens förslag till ett flerkarriärsystem bygger på att officerare har roller både som ledare och experter och att det vid sidan av chefskarriären bör inrättas alternativa karriärer. Befordran i

grad skall vara möjlig både i chefskarriären och i de alternativa karriärerna. Detta nya synsätt ger betydande effekter både i skolsystemet och i befordringssystemet. Introducerandet av ett flerkarriärsystem öppnar enligt utredningens mening möjligheter att också komma till rätta med flera av de ovan angivna svagheterna.

#### 10.4.3 Behovet av anpassning av utbildningssystemet

I utvärderingen anges tre huvudområden där anpassningar av utbildningssystemet behövs. Utredningen kommenterar dessa nedan.

En del av dem som påbörjar officersutbildningen får enligt utvärderingen en alltför lång utbildning som innehåller moment av sekundär vikt för deras omedelbara yrkesroll. Det finns en önskan hos eleverna, och en efterfrågan på förbanden, på officerare som kan ta sig an utbildningen av de värnpliktiga omgående. Enligt utredningens uppfattning är det emellertid nödvändigt att ge alla officersaspiranter en gedigen utbildning. En skiktning av utbildningen så att en del av aspiranterna får en väsentligt kortare utbildning är inte rätt väg att gå. Den leder mot ett tvåbefälssystem. Däremot anser utredningen att en viss ytterligare uppdelning av utbildningsinnehållet kan göras inom yrkesofficersprogrammet. Aspiranterna bör inte stöpas i samma form utan kan från en gemensam grund ges möjlighet att tidigt specialisera sig. Detta ställningstagande sammanhänger med utredningens synsätt vad gäller flerkarriärsystemet. Behovet inom främst armén av att snabbt få ut unga officerare i trupptjänsten tillgodoses inte genom att utbildningen kortas. I ett balanserat system spelar utbildningens längd ingen roll för tillförseln av officerare till förbanden. Däremot har det betydelse om en del av utbildningen sker genom "on the job-training" på hemförbandet. Utredningen vill här tillfoga att förslaget i kapitel 6 till nytt reservofficerssystem har som ett viktigt syfte att tillföra inte minst arméns förband unga reservofficerare för trupptjänst.

En del av dem som påbörjar officersutbildningen får enligt utvärderingen en utbildning som inte ställer tillräckligt höga krav vad gäller djup, abstraktion och kritiskt förhållningssätt. Vidare påpekas att det finns skäl att pressa samman utbildningen i tiden. Då går inte så mycket tid åt för repetition och det vore lättare att utveckla den röda tråden i utbildningen. Utredningen delar den bedömningen. Förslaget till skolsystem, särskilt i chefskarriären, bygger på dessa principer.



En alltför stor del av utbildningssystemets resurser läggs enligt utvärderingen på den nivåhöjande utbildningen. Utredningen ansluter sig till bedömningen som görs i utvärderingen att en snabb utbyggnad av fackprogrammet är nödvändig. Utredningens förslag att inrätta ett flerkarriärsystem förutsätter självfallet en kraftfull satsning på utbildning inom olika expertområden.

#### 10.4.4 Vissa övriga överväganden

##### *Ledning*

Som utredningen tidigare nämnt är beställarfunktionen inom Försvarmakten svagt utvecklad. Detta gäller både i relation till Förvarshögskolan som utförare och förmedlare av utbildning och internt inom Försvarmakten. Det finns enligt utredningen inte tillräckliga resurser avdelade inom Högkvarteret för att man fullt ut skall ha förutsättningar att bedöma och dokumentera utbildningsbehovet, vare sig antalsmässigt eller kvalitativt. Det finns inte heller system för uppföljning av utbildningen med avseende på effekter i verksamheten, även om elevenkäter och dylikt förekommer. Det här ger bland annat mindre goda förutsättningar att bedöma kostnadsutvecklingen inom utbildningsområdet. Utredningen noterar att kostnaderna stigit sedan det nya skolsystemet infördes. Inom Försvarmakten är dessa förhållanden kända. Det bör enligt utredningens mening ankomma på Försvarmakten att vidta åtgärder för att förbättra situationen och utredningen lägger inga förslag i den här delen.

##### *Kvalitet i utbildningen*

Enligt den gjorda utvärderingen är innehållet i utbildningen bra, särskilt när det gäller de militära områdena. Utredningen har ingen annan uppfattning. När det gäller utbildningsadministrationen kan konstateras att man i hög grad replierar på officerare som lärare i olika kurser/utbildningar. Detta är normalt i en inomverksutbildning och kan ge styrka, men en motverkande faktor är den alltför snabba läraromsättningen. Det bör noteras att det nu slutits ett avtal mellan Försvarmakten och Förvarshögskolan som bland annat syftar till längre förordnandetider och bättre meritvärdering. Från Högkvarterets sida har uttalats att lärartjänstgöring på

Försvarsmaktens skolor skall vara lika meriterande som trupp- eller stabstjänst. Utredningen finner inte heller anledning att i den här delen lägga några förslag.

### *Utbildningstidens längd*

Utbildningen är totalt sett lång för en yrkesofficer. Dessutom är de tidsmässiga mellanrummen mellan olika skolsteg i praktiken för korta för att förbandsverksamheten skall kunna bedrivas ändamålsenligt. Utvärderingen visar också att det finns flera skäl att forcera utbildningstakten; det är exempelvis lättare att ta till sig mera teoretiska och abstrakta ämnen i ung ålder. Enligt utredningens bedömande är slutsatsen som kan dras härav att utbildningen bör förkortas och pressas ner till den grundläggande nivån. Samtidigt bör man ställa högre och snabbt stegrade krav på fördjupning.

Utbildningen och utvecklingen av specialister kräver å andra sidan ofta lång träning och betydande yrkeserfarenhet som dock nästan alltid förvärvas på arbetet. Först då kan så kallad förtroghetskunskap erövrats. Därför bör det efter den grundläggande inskolningen och utbildningen för officersyrkets olika roller och funktioner finnas en relativt lång yrkesverksam period innan nästa utbildningsskede tar vid. Den bör enligt utredningens bedömning kunna variera från ett par tre år upp till åtminstone åtta till tio år. Det måste självklart ankomma på Försvarsmakten att bestämma när i tiden fortsatta studier lämpligen bör genomföras i det enskilda fallet. Den enskildes önskemål bör då vägas mot verksamhetens krav.

Den nyss redovisade tankegången leder i vart fall till att antalet längre skolsteg (över ett år långa) normalt bör vara högst två: en grundläggande inskolningsdel och en del med kvalificerad utbildning för en högre nivå. Annars styckas karriären upp i allt för hög grad. Detta innebär inte att utbildning och annan kompetensutveckling inte bör ske under de längre perioderna med yrkesarbete. Tvärtom är det naturligt att det finns ett brett utbud av utbildningar/kurser o.dyl. både inom expert- och chefskarriärerna. Dessa bör inte vara alltför omfattande i tid och ha en individuell utformning. Det som nu anförts innebär bland annat att fackprogrammets krav att en utbildning skall innehålla minst 40 poäng (ett års studier) bör omprövas.

Med det synsätt som utredningen här anlagt sker ett närmande till det mer allmänt gällande synsättet på arbetsmarknaden i fråga om intern utbildning. De akademiker som anställs efter (minst) treåriga studier kan som regel knappast påräkna att få mer än en grundläggande utbildning som är längre än ett år hos arbetsgivaren. Om man tar hänsyn till att yrkesofficersaspiranter rekryteras med endast gymnasiestudier som grund är det rimligt med högst två långa utbildningsperioder, varav den första naturligen också bör vara den längsta.

Med ett för de flesta officerare längre uppehåll i utbildningen efter den grundläggande officersutbildningen än idag ges också ett utrymme för yrkesofficern att de facto delta i internationella operationer.

## 10.5 Förslag till ett reformerat skolsystem

Utredningen beskrev i kapitel 5 sitt principförslag till ett flerkarriärsystem för Försvarsmakten. I detta avsnitt redovisar utredningen – mot bakgrund av vad som anförts i detta kapitel – ett principförslag till nytt utbildningssystem för officerare. I anslutning till detta redovisas också de principer för befordran m.m. som följer av utredningens synsätt. Utredningen försöker göra en tydlig och konkret beskrivning även om det är fråga om ett principförslag. Utredningens redovisning kan lämpligen uppdelas i grundutbildning av officerare och övrig utbildning.

### 10.5.1 Grundutbildning av officerare

Dagens grundutbildning (jmf avsnitt 10.2) av yrkesofficerare är tvåårig och ger 80 poäng. Därefter utexamineras den nye fänriken och får anställning i Försvarsmakten. Det tredje året kommer att bestå av befattningsutbildning och 4 år efter antagning som officersaspirant sker befordran till löjtnant.

Utredningen föreslår att den nya grundläggande utbildningen på yrkesofficersprogrammet görs treårig. Under år ett ägnas en termin åt obligatorisk försvarsmaktsgemensam utbildning, med inslag av försvarsgrensvis utbildning. Ett av de viktiga utbildningsmålen under denna termin är att skapa helhetssyn på officersyrket och käranda bland officersaspiranterna. Den väpnade striden som en gemensam bas för yrket bör hemma här. Termin två kan ha ungefär

samma inriktning som idag. Det kan övervägas om en viss ytterligare specialisering på truppslag, system m.m. kan vara lämplig. De två därpå följande skall i princip vara fördjupningsutbildningar med inriktning mot försvarsgrens- och truppslagsspecifik utbildning. Anställning i Försvarsmakten sker efter fullgjord utbildning och yrkesofficersexamen.

Det är enligt utredningen mycket viktigt att ge en gemensam grund även om man syftar till att specialisera kompetensen i organisationen. Utan en helhetsuppfattning och överblick kan annars individer med olika inriktning komma att få svårigheter att kommunicera och vid lösningen av gemensamma uppgifter eller problem riskera att inte se frågornas hela vidd.

Efter det första året befordras aspiranten till fänrik. I och med detta blir yrkesofficersaspiranten fänrik på samma tid som reservofficersaspiranten. De har emellertid inte gått samma utbildning. Reservofficeren har fått en praktiskt inriktad militär utbildning för att kunna leda och biträda i utbildningsverksamhet på lägsta förbandsnivå. Yrkesofficersaspiranten har lagt en grund för en kvalificerad yrkesutbildning.

Det andra året i utbildningen bör kunna innehålla ungefär samma inslag som i nuvarande system. Under år två och tre bör eleven kunna avsätta 25 % av tiden till så kallade specialkurser. Det tredje året bör dels innehålla befattningsutbildning, dels delar av innehållet i det nuvarande taktiska programmet som fortfarande har relevans. Alla inslag av repetition i det taktiska programmet bortfaller. Normalt ligger år tre i direkt anslutning till år två. Försvarsmakten bör ha möjlighet att tillåta att den enskilde gör ett uppehåll mellan år två och tre. Efter år tre avlägges yrkesofficersexamen. Officeren anställs i Försvarsmakten och befordras till löjtnant. Utbildningsmålet är att den nye löjtnanten skall kunna fungera väl som yrkesman i sin funktion. Förmånsfrågorna under utbildningen behandlas i kapitel 13.

Utredningen anser att det tredje året bör kunna utformas så att det berättigar till 20–40 poäng. Något utrymme för att eleverna skall göra en C-uppsats redan under yrkesofficersprogrammet finns knappast enligt utredningens uppfattning. Möjligheterna till poängsättning av år tre bör överlämnas åt Försvarsmakten att penetrera i det fortsatta utvecklingsarbetet.

## 10.5.2 Övrig utbildning i skolsystemet

### *Det taktiska programmet*

Utredningen föreslår att det taktiska programmet läggs ned. Befordran till kapten bör normalt ske från tre till tio år efter det att befordran till löjtnant skett. Försvarsmakten beslutar befordran efter en samlad bedömning av den enskildes meriter. Åtskillnaden mellan nivåhöjande och icke nivåhöjande utbildning efter den grundläggande officersutbildningen slopas. Genom denna förändring minskar utslagningsmekanismerna i skolsystemet. Som nyss nämnts förs delar av utbildningen till yrkesofficersprogrammet.

### *Ett nytt stabsprogram*

Det nuvarande stabsprogrammet samt delar av nuvarande chefsprogrammet bör slås ihop till ett nytt stabsprogram omfattande 60 poäng (1½ år). En del av utbildningen bör kunna ske på civil högskola. I tid bör den här utbildningen ligga ungefär fem år efter det att yrkesofficersprogrammet avslutats. Officeren är då normalt strax under trettio år när han/hon går stabsutbildningen. Ett av utbildningens mål bör vara att officeren skall nå förmåga att direkt kunna verka i en internationell stab. Utbildningen är inte obligatorisk.

### *Chefsprogram med individuell anpassning*

Enligt utredningen bör ett chefsprogram med individuell anpassning ersätta chefsprogrammet. Utbildningstiden bör vara ca ett år. Utbildningen bör i allmänhet kunna baseras på ett urval ur ett antal utbildningsblock med en individuell påbyggnad. När utbildningen skall förläggas i tiden kommer att kunna variera avsevärt med hänsyn till att den bör individanpassas. Utbildningen bör helt eller delvis ske kunna ske utomlands. Här är det enligt utredningens mening av särskild betydelse att ta hänsyn till individens utbildningsbehov. Försvarsmakten bestämmer omfattningen av den utbildning som den enskilde – med hänsyn till annan utbildning och erfarenhet – behöver. Utbildningen är inte obligatorisk.

### *Fackprogram med expertutbildningar*

Vid sidan av den traditionella chefskarriärens utbildningar bör enligt utredningen ett antal fack- och expertutbildningar utformas för de alternativa karriärerna. Det kan vara fråga om både fleråriga och kortare utbildningar och kurser, som normalt bör ingå i program. Fackprogrammet bör motsvara minst 20 poäng. Delvis bör utbildningarna inom programmet genomföras på högskola liksom idag. Vid utvecklingsarbetet av nya utbildningar för experter bör en tumregel vara att ju mer civil kompetens som behövs, desto mindre militär utbildning behövs. Utbildningen är inte obligatorisk.

Konkret innebär en expertkarriär för den enskilde yrkesofficeren att denne efter sin grundutbildning – där möjligheterna till en expertinriktad utbildning ökar jämfört med idag – efter ett antal år genomgår en utbildning inom det valda expertområdet. Utbildningen läggs in i den samlade meritbilden. Befordran sker efter beslut av Försvarmakten. Den enskilde går då *inte* stabsprogrammet i normalfallet. Utredningen kan dock se ett visst behov för yrkesofficerare av att kunna växla mellan chefs- och expertkarriär. Därför bör inte hinder av formell art läggas in för en sådan rörlighet. Den enskilde bör självfallet också kunna växla till andra utbildningslinjer inom fackprogrammet.

Enligt utredningen kräver utvecklingen av ett mer genomarbetat fackprogram som svarar mot intentionerna i utredningens förslag till flerkarriärssystem ett omfattande vidare arbete. I det uppdrag till Försvarmakten med frågor om systemet med flera karriärvägar som utredningen har föreslagit i kapitel 5 bör även dessa frågor infogas.

### 10.5.3 Volym och kostnader i det föreslagna skolsystemet

Övergången till en treårig grundutbildning av officersaspiranter enligt utredningens principförslag ger anledning att kommentera elevvolym och lärarbehov. Antalet elever på yrkesofficersprogrammet kommer arligen att vara mellan 1 600 och 1 800. Denna volym motsvarar den som ligger i Försvarmaktens planering. Dessutom skall 300–400 reservofficersaspiranter utbildas. Systemet innehåller följaktligen ett lärarbehov för 2 000 elever i grundläggande officersutbildning.

Genom förslaget att ta bort det taktiska programmet bortfaller omkring 400 elever på årsbasis. Det utvidgade fackprogrammet med expertutbildningar bör enligt utredningen snabbt öka i volym. Ett

mål på relativt kort sikt kan vara åtminstone några hundra elever på årsbasis. För stabsprogrammet bör samma elevvolym som idag, 150 elever, vara rimliga även i framtiden men man bör notera att utbildningen förlängs. Chefsprogrammet bör innehålla samma antal elever som idag, men det kortas å andra sidan ned. Trots att uppskattningarna blir grova lämnar utredningen nedan en tabell som jämför kostnadsbilden i det föreslagna systemet med den tabell över kostnaderna som tagits fram i utvärderingen (avsnitt 10.3, tabell 2).

Del av utbildningssystemet	Skolor	Uppskattning av kostnader (miljoner kr)	Andel av kostnaderna
YOP	MHS och funktionsskolor	1 500	79 %
TAP	Utgår	-	-
Fack (expert)	FHS	200	10 %
STAB	FHS	150	8 %
CHEF	FHS	50	3 %

Med denna grova uppskattning blir kostnaderna 350 miljoner kr lägre i det föreslagna systemet per år. Utredningen vill dock erinra om att utvärderingen pekat på svårigheterna att hämta hem rationaliseringsvinster av det här slaget. Det nya skolsystemet har blivit dyrare än vad Skolutredningen angav. Vid en jämförelse med nuvarande kostnadsbild finns det dock en rimlighet i att kostnaderna minskar. Detta beror på att det taktiska programmet läggs ned och frigör stora resurser. Dessa resurser bör enligt utredningens mening i första hand användas för att stärka utbildningen inom det utvidgade fackprogrammets ram.

Förslaget blir enligt utredningen – även vid en försiktig prövning – i vart fall inte dyrare än det nuvarande skolsystemet. Det innehåller vissa möjligheter att effektivisera verksamheten. Enligt en skattning som utförts av Försvarmakten kan en produktionsvinst på i storleksordningen några hundra årsarbetare vara möjlig. Utredningen har dock inte haft möjlighet att penetrera den frågan. Utredningen har inte heller haft möjlighet att behandla förslagets organisatoriska konsekvenser hos militärhögskolorna och Försvarshögskolan.

För utredningen har motivet för att ta fram principförslaget inte väsentligen varit att minska kostnaderna. Syftet med ett reformerat skolsystem måste primärt vara att tillgodose Försvarmaktens behov av välutbildade officerare på alla nivåer och inom alla funktioner i verksamheten.

#### 10.5.4 Om befordran i grad

Utredningens i kapitel 5 redovisade principiella uppfattning är att Försvarmakten som myndighet skall ha det fulla ansvaret för att bestämma grunderna för befordran av anställd personal. Undantag bör endast göras beträffande anställning i de grader som regeringen beslutar. Enligt utredningen är det därför nödvändigt att den koppling som görs i officersförordningen mellan skolsteg och befordran i grad avskaffas. Detta är enligt utredningens mening av mycket stor betydelse för att nå framgång med ett flerkarriärs-system.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att formkraven för antagning till kurser i 17c, 18 och 20 §§ officersförordningen (1994:882) tas bort. Likaså bör enligt utredningen de befordringskrav i nuvarande 32–34 §§ samma förordning som innehåller att en yrkesofficer får befordras efter ett genomgånget program slopas.

Genom förslaget får Försvarmakten samma befogenheter och ansvar när det gäller att själv bestämma grunderna för befordran m.m. av sin kvalificerade personal upp till chefsnivån som de civila myndigheterna har idag. Utredningen erinrar om att Försvarmakten genom sin föreskriftsrätt har möjlighet att, om det behövs, reglera frågor som gäller bland annat befordran av officerare. Även dessa frågeställningar ingår i det uppdrag till Försvarmakten som formulerats i kapitel 5.

#### 10.5.5 Frågan om examensrätt

Det nya skolsystemet, som regleras i officersförordningen, är bland annat uppbyggt för att Försvarshögskolan skall kunna bli en högskola med examensrätt. Det finns en önskan hos både Försvarmakten och Försvarshögskolan att få en akademisk acceptans för den militära yrkesutbildningen. Frågan om examensrätten är komplex och inne i en fas där olika viktiga frågor måste behandlas i en vidare beredningsprocess.



Enligt utredningen bör principförslagets utformning, med bland annat ett samlat treårigt poängsatt yrkesofficersprogram, snarast underlätta för Förvarshögskolan i frågan om examensrätt. Utredningens förslag till stabsprogram och chefsprogram bör i vart fall inte innebära någon försämring i det avseendet. Utredningen har inte funnit anledning att i det här sammanhanget i övrigt dra några slutsatser som rör frågan om Förvarshögskolans ev. examensrätt.

# 11 Behovet av yrkesofficerare i det nya försvaret

## 11.1 Inledning

Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande inför riksdagsbeslutet år 2000 (bet. 1999/2000:FöU2 s.190 f.) att regeringen i propositionen om det nya försvaret (prop. 1999/2000:30 s. 109 f.) redovisat att antalet anställda yrkesofficerare bedömts uppgå till ca 8 900 i den föreslagna nya organisationen. Detta grundades på det behov som Försvarsmakten hade anmält den 19 maj 1999. Utskottet konstaterade vidare att Försvarsmakten i sitt budgetunderlag för år 2001 redovisat ett behov av 10 350 anställda yrkesofficerare för den nya organisationen. Utskottet noterade i betänkandet att Försvarsmakten redovisat ett behov av 1 450 fler yrkesofficerare än som tidigare hade angetts. Utskottet ansåg sig därför inte kunna göra några uttalanden om Försvarsmaktens befälsbehov. För att kunna göra ett ställningstagande i denna fråga ansåg utskottet att det långsiktiga behovet av yrkesofficerare måste prövas inför försvarsbeslutet år 2001.

Genom tilläggsdirektiv den 21 juni 2000 (dir. 2000:46) fick utredningen i uppdrag att i sitt fortsatta arbete göra en genomlysning av Försvarsmaktens behov av yrkesofficerare såväl totalt som på olika kompetensnivåer. Hänsyn skulle därvid tas till de yrkesofficerare som tjänstgör i närstående myndigheter till Försvarsmakten.

### *En utomstående prövning*

Försvarsutskottet anförde i sitt ovan nämnda betänkande att senast Försvarsmaktens befälsbehov fick en utomstående prövning var av Befälsbehovsutredningen som redovisade sina ställningstaganden 1985. Det är värt att notera att utskottet understryker behovet av en utomstående prövning. Utskottets krav på en sådan prövning

sammanhänger uppenbart med den stora diskrepans vad gäller personalbehovet som uppmärksammats i Försvarmaktens olika underlag. Utredningens uppdrag är alltså att med en utomstående syn granska Försvarmaktens olika uppgifter om behovet av yrkesofficerare och att redovisa en bedömning av detta behov i den nya organisationen.

Försvarmakten har speciella uppgifter och kraven på demokratisk insyn och styrning gör sig starkt gällande i synnerhet när som nu en väsentlig ominriktning av hela verksamheten genomförs. Det är givetvis nödvändigt – och rimligt – att de som har det yttersta politiska ansvaret kan känna en säkerhet beträffande de underlag som presenteras i samband med reformarbetet. Denna aspekt är enligt utredningen av stor vikt. Utskottets krav på en prövning av det långsiktiga behovet av yrkesofficerare – såväl i antal som grad – måste också ses mot den bakgrunden.

Utredningen gör därför i det följande en genomgång av de uppgifter som Försvarmakten lämnat och överväger frågan om numerärer. Utredningen går också in på förtroendeproblematiken på detta område i relationerna mellan Försvarmakten och den politiska nivån.

### 11.1.1 Utgångspunkter för analysen

#### *Ekonomi och dimensionering*

Försvarmaktens nya organisation skall vara bemannad vid utgången av år 2001. Fram till utgången av år 2004 skall övertaligheten avvecklas. I Försvarmaktens målbild för den nya organisationen fokuseras personalläget den 31 december 2004. Myndigheterna har normalt en frihet att inom den ekonomiska ram som riksdagen och regeringen lagt fast se till att skaffa sig den personal – antals- och kompetensmässigt – som verksamheten kräver. Ekonomin styr i så motto dimensioneringen. De personalvolymerna som Försvarmakten eftersträvar på lång sikt har uppenbara konsekvenser för den framtida ekonomin i Försvarmakten, inte bara på längre sikt utan även i närtid, eftersom omfattningen av och takten i den pågående personalminskningen styrs av antagandena om personalantalet i målbilden. I det sammanhanget bör man hålla i minnet att förändringar i personalstrukturen alltid tar tid.

### *Avgränsningar*

En grundläggande principiell fråga är om personalbehovet bör prövas helt fritt eller om avgränsningar bör göras. Utredningen har kommit till följande uppfattning. Arbetet inför riksdagsbeslutet år 2000 grundades – också såvitt gäller yrkesofficersvolymen – i allt väsentligt på uppgifterna i den underliggande propositionen. Det innebär att det nya försvarets organisation och lokalisering m.m. övervägts i den belysningen och därefter beslutats av riksdagen. Utredningen har inte till uppgift att överpröva frågor av den karaktären. Det är därför rimligt att utredningen inte prövar om den totala volymen yrkesofficerare kunde understiga det som förutsatts genom proposition, utskotts- och riksdagsbehandling.

Utredningen har för övrigt inte heller funnit verksamhets- eller andra sakskalet som skulle kunna tala för en mindre volym yrkesofficerare.

Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2001 (BU 01), som inkom sent under Förvarsutskottets beredning inför riksdagsbeslutet, innehåller nya och högre uppgifter om personalvolymerna på lång sikt än underlaget från den 19 maj 1999. Försvaretsmakten anförde bl.a. att takten i personalreduceringen borde minska. Försvaretsmakten har lämnat vissa uppgifter till utredningen som visar på ytterligare personalbehov utöver det som myndigheten angett i BU 01. En redogörelse för ett ökat personalbehov betingat av en förändrad målbild skulle naturligen höra hemma i ett budgetunderlag. Utredningen har mot den bakgrunden inte heller funnit skäl att pröva om den totala volymen yrkesofficerare borde överstiga den som Försvaretsmakten angett i BU 01.

Utredningen skall enligt direktiven också ta hänsyn till de yrkesofficerare som tjänstgör i närstående myndigheter till Försvaretsmakten. Utredningen kan konstatera att antalet yrkesofficerare vid dessa myndigheter är relativt begränsat. Utredningen gör i detta betänkande inte heller överväganden som mer direkt och påtagligt påverkar volymen yrkesofficerare hos dem. Utredningen har mot den bakgrunden inte funnit det påkallat att nu särskilt ifrågasätta den behovsuppgiften. När det gäller nedan angivna särskilda behov för internationella insatser prövar utredningen däremot Försvaretsmaktens bedömningar.

*Utgångsvärden vid analysen*

Försvarmakten har i BU 01 redovisat ett totalt personalbehov i målbilden som, omräknat i resurstermer, är drygt 2000 årsarbetare högre än i underlaget från 99-05-19 och i propositionen om det nya försvaret. Då har både yrkesofficerare och civilanställda inräknats.

De sifferuppgifter som utredningens granskning omfattar och som bildar den antalsmässiga avgränsningen sammanställs i nedanstående tabell över antal yrkesofficerare i de olika underlagen.

Underlag	FM	Närst.M.	Int ins.	Tjl.	Totalt
99-05-19	8 900	400	200	500	10 000
BU 01	10 350	400	200	500	11 450

Diskrepansen i Försvarmaktens uppgifter – 1 450 yrkesofficerare – hänför sig som synes uteslutande till bedömningar i fråga om myndighetens egna enheters personalbehov. Utredningen kommer i det följande att närmare redovisa och analysera vissa volymuppgifter. Försvarmakten har som ovan nämnts även redovisat ett större behov av civilanställda – 7 250 – mot tidigare redovisade 6 550. Den differensen uppgår till 700 personer.

## 11.2 Ändrade förutsättningar för personalbehovsberäkningar i Försvarmakten

### 11.2.1 Det traditionella synsättet

Sedan lång tid har personalbehovsberäkningar för det svenska försvaret utgått från behoven i krigsorganisationen. Befälsbehovsutredningen (BBU) anför exempelvis att en befälsstruktur för det svenska försvaret måste byggas upp så att krigets krav tillgodoses. Antalet yrkesofficerare måste bestämmas med utgångspunkt i krigsbehoven. Detta gäller dock inte den lägsta nivån där antalet anställda i fred bör avvägas med hänsyn till behovet att kunna rekrytera till de högre nivåerna.

BBU anför vidare att en balanserad befälsstruktur föreligger när tillgången på befäl inom varje nivå och varje åldersläge stämmer överens med behoven i fred och krig. Detta rätt statistiska sätt att se har djupa rötter i mobiliserings- och krigsplanering och innehåller i och för sig naturliga målsättningar. Men det förutsätter också

enligt vår mening dels en entydig grund för beräkningarna, nämligen de krigsorganisatoriska behoven, dels att försvaret kan dra på en rekryteringsbas som är mycket bred, nämligen i princip hela den manliga befolkningen i krigsför ålder. Militära planerare har kunnat bygga upp system – för krig och fred – som med automatik skulle tillföra krigsförbanden rätt människor.

### 11.2.2 Förändrade förutsättningar

Förutsättningarna för personalberäkningarna ändrades på ett grundläggande sätt genom 1996 års försvarsbeslut och detta framstod efter hand alldeles tydligt. Hotet om en invasion var inte längre dimensionerande för Försvarmakten. Det var inte längre aktuellt att mobilisera en miljon man efter en i förväg uppgjord, detaljerad plan där varje individ hade en fastställd befattning. I och med att nya uppgifter definierades måste personalförsörjningen finna nya former. I själva verket måste framför allt ett nytt tänkande i dessa frågor introduceras. Utredningen har i tidigare kapitel behandlat det nya försvaret. Genom riksdagsbeslutet 2000 underströks den väsentliga ominriktningen av försvaret och en omställning av Försvarmakten, inte minst personellt, pågår t.o.m. 2004.

Dåvarande överbefälhavaren beslutade 1999 att synsättet "krigsorganisationen styr behovet av personal" skulle ändras till "Försvarmaktens behov av personal styrs av de uppgifter som statsmakterna ger". Bakgrunden till beslutet var att man kunnat konstatera att personalförsörjningen vad gäller yrkesofficerare inte längre kunde grundas enbart på krigsorganisationens behov. Efterhand som anpassningsförsvaret får genomslag minskar nämligen yrkesofficersbehovet i den omedelbart insatsberedda, och den inom några år insatsberedda, krigsorganisationen till sådana nivåer att numerären inte räcker för att utföra alla de uppgifter som statsmakterna ger grundorganisationen. Innebörden av detta ställningstagande är kort sagt att det behövs fler yrkesofficerare i fred än i krig. Vad gäller yrkesofficerare bedömde Försvarmakten att numerären främst bör styras av produktionen i grundorganisationen. (Underlag för Militärledningssammanträde 1999-02-19.)

Senare samma år konstaterade Försvarmaktens kompetensbehovsutredning (KBU) att Försvarmaktens uppgifter 2010 kan antas vara de samma som i försvarsbeslutet 1996. KBU drog

slutsatsen att de lägre beredskapskraven för nationella uppgifter kan bedömas medföra att krigsorganisationens behov för tidiga insatser inte längre är dimensionerande för personalförsörjningen. Personalbehovet för verksamhet i grundorganisationen, för internationella insatser och för planerad anpassning skulle i stället utgöra tyngdpunkten för beräkningar och resonemang. KBU framhöll också betydelsen av ett mer dynamiskt synsätt på personalförsörjningen med ökade personalflöden.

Försvarmakten har till utredningen framhållit följande i denna principfråga:

”En enhetlig beräkningsmodell som utifrån schabloner ger relevanta siffror i olika försvarsmaktsstrukturer är mycket svår att skapa. Den viktigaste anledningen till detta är att personalbehoven inte längre enbart kan grundas på krigs- och/eller insatsorganisationens behov. Behoven måste i stället bedömas utifrån alla de olika uppgifter som Försvarmakten har och den för stunden gällande försvarsmaktsstrukturen. Beräkningarna har således blivit mer komplexa än tidigare. Osäkerheter föreligger fortfarande bland annat beträffande värnpliktsvolym, out-sourcing och omfattningen av framtida internationella åtaganden. Komplexiteten varierar mellan olika verksamhetsområden. Exempelvis är det relativt enkelt att beräkna behovet av yrkesofficerare som är direkt knutna till utbildningen av värnpliktiga, medan det är svårt att göra relevanta beräkningar av behov i framtida underhållsfunktioner och behov av (och typ av) tekniker med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen.”

### 11.2.3 Utredningens reflektioner i denna del

Enligt utredningen har den nya inriktningen och det förändrade synsätt som ovan redovisats på ett grundläggande sätt förändrat förutsättningarna för att göra bemanningsberäkningar och –modeller. Detta har gjort bedömningarna mer komplexa och av det skälet också på en gång lättare att ifrågasätta och svårare att på objektiva grunder belägga. Problemen understryks genom de divergerande uppgifter som Försvarmakten har lämnat.

Om man ser till viktigare omständigheter som bidragit till den ökade komplexiteten och som ligger bakom bytet av synsätt vad gäller grunderna för dimensioneringen kan bland annat följande noteras:

- att den begränsade insatsorganisationen inte innehåller den mängd yrkesofficerare som bedömts krävas för att genomföra den fredstida produktionen. Skillnaden är betydande och särskilt tydlig när det gäller behovet av yrkesofficerare för utbildning av värnpliktiga i armén och inom amfibieförbanden.

- att den internationella verksamhetens behov av personal av olika kategorier måste beräknas och vägas på ett annat sätt än tidigare. Som utredningen framhållit i kapitel 8 är de internationella uppgifterna i viss utsträckning dimensionerande för Försvarmakten.
- att anpassningsprincipen, framförallt i termer av återtagande och tillväxt, kräver yrkesofficerare som – utan att ha en tydlig roll i ett definierat krigsförband – kan leda förändringen.

Sammanfattningsvis är det enligt utredningen nödvändigt att Försvarmakten gör analyser av vilka personella behov som myndighetens olika dimensionerande uppgifter sammantaget genererar. Personalbehovsanalyserna är komplicerade i sig eftersom det saknas helt objektiva grunder för beräkningarna och olika faktorer kan dra åt olika håll. För Försvarmaktens del gäller detta exempelvis beträffande uppgifterna i verksamheten, men också med hänsyn till att personalvolymerna inom olika personalkategorier påverkar helhetsbilden av personalbehovet. Det finns, som framgått ovan, ytterligare osäkerhetsfaktorer. Försvarmaktens ledning måste där efter göra de bedömningar och avvägningar som föranleds av analyserna inom ramen för de resurser som kan ställas till förfogande eller de ramar som eljest har ställts upp. Avvägningarna kan mynna ut i att effektivisera verksamheten, omfördela resurser mellan olika verksamheter eller att minska ambitionsnivåer m.m. Man måste också redovisa de konsekvenser som en viss resursnivå eller ram får för verksamheten. I detta arbete har ledningen för Försvarmakten självfallet samma ansvar inför uppdragsgivaren som ledningen för vilken civil myndighet som helst.

Utredningen övergår nu till att närmare granska Försvarmaktens olika underlag mm.



## 11.3 Försvarsmaktens underlag

### 11.3.1 Några volymuppgifter

Försvarsmakten redovisar personalbehoven enligt följande i de olika underlagen. Uppgifterna avser 2004-12-31. Avrundade siffror.

Enheter	99-05-19	BU 01
Op. Ledning och UH	1 400	1 400
Skolor och centra	1 100	550
Kärnverksamhet	6 400	8 400
<i>varav Armén</i>		<i>2 400</i>
<i>varav Marinen</i>		<i>1 250</i>
<i>varav Flygvapnet</i>		<i>2 150</i>
<i>varav Hkp, ca</i>		<i>575</i>
S:a	8 900	10 350
Ext M. II samt Tjl.	1 100	1 100
Total	10 000	11 450

Som framgår av tabellen är den väsentliga förändringen mellan de två beräkningarna att kärnverksamheten i Försvarsmakten tilldelats ökade personalramar. Inom kärnverksamheten är det främst Armén (1400 yoff) och amfibieförbanden inom Marinen (550 yoff) som tilldelats ökade ramar. Ramarna för skolor och centra har halverats i BU 01 i förhållande till tidigare underlag. Detta är inte dramatiskt utan beror av att ifrågakvarande 550 yrkesofficerare i stället personalredovisas i kärnverksamheten. Som tidigare nämnts blir skillnaden i antal totalt 1 450 yrkesofficerare. Försvarsmakten har till utredningen angett att de ökade volymerna fördelas enligt följande.

- På grund av ökade värnpliktsvolym, från 16 350 till 18 000, tillkommer ett behov av ytterligare 255 yrkesofficerare.
- Säkrare beräkningar av lärarbehovet vid skolor och centra har påvisat ett ökat behov av yrkesofficerare med 485 st.
- Beträffande tekniska officerare, i första hand inom armén, tar beräkningsmodellerna inte fullt ut hänsyn till behovet av tekniker. Det är mycket svårt att schablonberäkna behovet. Ökning 365 st.

- Med hänsyn till vissa förändringar i grundorganisationen mellan de två beräkningstillfällena måste en justering ske uppåt med 335 yrkesofficerare. Detta behov fördelas enligt nedan.

Förband m.m.	Antal
KA 4	34
Marinbas Syd	84
En flottiljplattform	70
K4	27
Vinterutb. Boden	25
Utb. Bevakn.vpl.	95

Det bör noteras att Försvarmakten betraktar den sistnämnda posten inte som en personalramsökning utan som en närmast teknisk justering med hänsyn till förändrade förutsättningar för grundorganisationen i förhållande till tidigare underlag. Den egentliga ramökningen uppgår enligt Försvarmakten till 1 100 yrkesofficerare.

Försvarmakten har på utredningens fråga angett att av ökningen av antalet civilanställda med 700 årsarbetare i BU 01 jämfört med det tidigare underlaget hänför sig 400 till en minskning av det beräknade antalet yrkesofficerare, företrädesvis inom stödverksamheten. Vad som av detta i detalj hänför sig till befattningsbyten resp. andra behov finns inte dokumenterat. Emellertid var Försvarmaktens strävan att öka andelen civilanställda. Genom den här förändringen uppnåddes att kärnverksamheten ute på förband och skolor kunde tillföras ytterligare yrkesofficerare. Behovssiffrorna vad avser yrkesofficerare i BU 01 utgör enligt Försvarmakten en samlad bedömning, där antalet civilanställda och personal i andra personalkategorier (reservofficerare och visstidsanställda soldater), vägts in i bedömningen.

*Försvarsmaktens kommentarer kring volymuppgifterna*

Försvarsmakten har på begäran av utredningen kommenterat volymuppgifterna och i huvudsak anfört följande om de beräkningsmodeller m.m. som använts.

Armén och kustartilleriet (Amfibieförbanden) var nyckeltalsberäknade där felaktigheter i nyckeltalen givetvis ger en multiplikatoreffekt. Flottan, Flygvapnet och Helikopterförbanden var sedan tidigare funktionsberäknade.

Armén och amfibieförbanden har en modell som bygger på omräkning av värnpliktsmängder till kompanienheter. Ett kompani antas innehålla 150 värnpliktiga i fem plutoner om 30 man. Med fyra officerare per pluton, kompanichef och tre yrkesofficerare i övrigt, varav en tekniker, ger modellen 24 officerare per kompani. Till detta läggs en schablon om 25 % som omfattar de officerare som är elever vid skolor, barnlediga mm. Till den totalvolym som aggregeras läggs en schablon på 15 officerare i förbandsledningen och 12 för utbildningsstöd. Detta ger 177 officerare per 750 värnpliktiga. Av officerarna är 30 elever vid skolor eller frånvarande av annan orsak.

En mycket grov tumregel som främst gäller armén är att det åtgår 20 officerare direkt engagerade i utbildningsverksamhet per 100 värnpliktiga. Försvarsmakten har enligt uppgifter till utredningen vid sina beräkningar utgått från en ökning från 16 350 till 18 000 värnpliktiga från 2005.

Flygvapnet beräknas utifrån en s.k. typflottilj, där resp. funktion och det verkliga personalinnehållet ligger som grund. En schablon om 10 % för elever vid skolor m.m. ingår i totalvolymen. I volymen ingår även elever som genomgår grundläggande flyg- och taktisk utbildning.

Flottan beräknas med hänsyn till besättningslistor på vid beräkningstillfället kända fartyg. Man beräknar en besättning per ubåt och en besättning på 10 av totalt 12 ytstridsfartyg. Elever vid skolor m.m. enligt 10 %-schablonen.

Helikopterförbanden beräknas med hänsyn till planerat antal helikoptrar och antal utbildningsplattformar. Fem besättningar för SAR (Search and Rescue) ingår i totalvolymen, liksom elever etc. enligt flygvapennormen.

Försvarsmakten anför vidare i sina kommentarer att det inte innebär några större problem att beräkna officersvolymen i kärnverksamheten utifrån de ovan angivna faktorerna. De funktioner

som är svåra att beräkna är stödfunktioner av olika slag som underhåll, ledning, utvecklingsenheter, behov av specialinstruktörer m.m. Den främsta orsaken till detta är att det ofta förekommer lokala betingelser såsom flera förband på samma ort, typ av förband, om skolor/centra finns osv. När det gäller de nya amfibieförbanden har schablonmodellerna inte kunnat tillämpas fullt ut. Modellen för arméförband fångar inte heller upp de mycket varierande behoven av tekniker och förbandsinstruktörer vid mekaniserade förband. Riksdagsbeslutet år 2000 innebär att de mest kvalificerade förbanden behålls och de okvalificerade (icke mekaniserat infanteri) avvecklas. Idag kräver ett mekaniserat kompani om 150 värnpliktiga och 12 pansarbandvagnar ca 14 förbandsinstruktörer mot tidigare 2–3 utöver truppförande officerare under samma övning. Den här differensen beror på

- Fordons/mtrltjänsten
- Utbildningssäkerhet
- Simulatorsystem
- Växling vagnstrid/avsutten strid
- Större taktiska ytor för förband i strid
- Markskaderegleringen mer omfattande
- Fler funktioner inom förbandet kräver specialinstruktörer
- Brigadstabernas ökande storlek som ett resultat också av internationella krav på mörkerstridsförmåga

### 11.3.2 Beslutsprocessen inom Försvarmakten i frågan om officersbehovet

Den volym om 10 000 yrkesofficerare som Försvarmakten redovisade i underlaget 99-05-19 till regeringen var en avvägd volym som skulle läggas till grund för den fortsatta planeringen inom Försvarmakten. Avvägningen skedde med hänsyn dels till de bedömningar av nödvändiga personalvolymerna som kunde göras på grund av verksamhetens krav, också relativt materielkostnaderna, och dels till de ekonomiska förutsättningar som sammantaget kunde bedömas föreligga i den framtida organisationen. I det senare avseendet var situationen den att 10 000 yrkesofficerare var det högsta antal som – med hänsyn till den ekonomiska ramen – kunde accepteras i målbilden. Bemanningsberäkningarna låg över detta antal. Siffran 10 000 yrkesofficerare fastställdes genom beslut i Försvarmaktens ledning (ÖB).

Sedan 99-05-19-underlaget hade inlämnats till regeringen anordnade Försvarmakten en veckolång planeringskonferens i Aronsborg i januari år 2000 med dem som utsetts som projektledare (tilltänkta chefer) för de nya enheterna samt chefer, stabs-officerare och Försvarmaktens ledning. Uppgiften var bl.a. att noggrant gå igenom underlaget från 99-05-19 och inte minst volymfrågorna i en dialog mellan ledningen och projektledarna. De senare fick redovisa sitt personalbehov i relation till ställda uppgifter i verksamheten, i olika prestationsnivåer. Behoven bearbetades sedan åter av Högkvarteret varefter nya dialoger genomfördes osv. Till slut kunde en personalram presenteras, som kunde accepteras av både Försvarmaktens ledning och de som skulle ha ett ansvar ute på enheterna.

Den gamla personalramen upplevdes ha utökats med 11 00 officerare. Beträffande ca 350 officerare därutöver ansågs föreligga en teknisk justering med hänsyn till förändrade organisatoriska förutsättningar mellan de olika bedömningstillfällena. Försvarmakten genom ÖB bestämde att planeringen inom Försvarmakten skulle fortsätta mot en yrkesofficersvolym som översteg tidigare angiven ram med 1 450 officerare. Den "egentliga" ramökningen om 1 100 yrkesofficerare fördelades, som ovan nämnts, med 950 till Armén och 150 till Amfibieförbanden. Kärnverksamheten tilldelades väsentligt mer resurser än enligt tidigare fördelning. Det beslutades också om en ökning av personalbehovet vad gäller de civilanställda. Den nya målbilden infördes i BU 01.

#### *Vissa ytterligare planeringsförutsättningar i Försvarmaktens BU 01*

Försvarmakten anger några andra viktiga planeringsförutsättningar i BU 01. Planeringen utgår från att systemet med korttidsanställda soldater/sjömän införs med början år 2001 och byggs ut mot en styrka om drygt 1 100 man, varav hälften skall kunna tas i anspråk för internationell tjänst.

Grundorganisatoriska förändringar i form av ytterligare en flygflottilj, ytterligare ett KA-regemente, ett förlängt bibehållande av helikopterverksamheten i Säve, en tidsmässig förskjutning vad gäller förbandsnedläggning av en flygflottilj och övergång till ny lednings- och stödorganisation medför en reducering av minskningtakten på personalsidan.

Resursen reservofficerare som skall tjänstgöra i grundorganisationen inriktas mot 140 årsarbetskrafter år 2003. Rekryteringsbehovet anges, preliminärt, till 150 personer om året.

När det gäller värnpliktiga anger Försvarsmakten i BU 01 att planeringen inriktas mot 17 000 värnpliktiga, varav ungefär 12 000 i armén. Försvarsmakten har haft till uppgift att redovisa en planering för utbildning av en volym värnpliktiga som uppgår till 18 000 från år 2004. Försvarsmakten anför dock i BU 01 att osäkerheten – i olika avseenden – sammantaget är så stor att en analys av konsekvenserna av en ökning från 17 000 till 18 000 värnpliktiga per år bör anstå till BU 02. Regeringen har i regleringsbrevet för år 2001 angett en planeringsinriktning för år 2004 på nivån 17 000–18 000 värnpliktiga.

### *Ekonomiska konsekvenser av den nya planeringsinriktningen*

I Försvarsmaktens BU 01 saknas en närmare analys av de ekonomiska konsekvenser som uppkommer på lång sikt (från år 2005) med hänsyn till Försvarsmaktens nya planeringsinriktning vad gäller yrkesofficerare och civilanställda. Utredningen har inhämtat kompletterande uppgifter från Försvarsmakten.

Som tidigare nämnts har Försvarsmakten, vid sidan av det ökade behovet av yrkesofficerare, angett ett ökat behov av civilanställda med 700 årsarbetare. Eftersom det pågår en neddragning av antalet anställda fram t.o.m. år 2004 medför de nya beräkningarna i BU 01 en minskad neddragningstakt. I slutet av år 2002 beräknas Försvarsmakten därför *totalt* ha ca 500 fler anställda och i slutet av år 2003 1 800 fler anställda än enligt beräkningarna i 99-05-19-underlaget. De ekonomiska konsekvenserna är att lönekostnaderna ökar med 147 miljoner kronor år 2002, 241 miljoner kronor år 2003 och 562 miljoner kronor år 2004. För år 2005 bedömer Försvarsmakten att ökningen är omkring 750 miljoner kronor. Dessa kostnadsökningar motverkas enligt Försvarsmakten i viss mån av minskade kostnader för avveckling av personal efter år 2002. Enligt Försvarsmakten är nettokostnadsökningen 945 miljoner kronor år 2002, 336 miljoner kronor år 2003, 405 miljoner kronor år 2004 och 467 miljoner kronor år 2005. Försvarsmakten har till utredningen uppgivit att finansiering kan ske genom omprioriteringar inom den ekonomiska ramen.

## 11.4 Överväganden om behovet av yrkesofficerare

### 11.4.1 Utredningens överväganden kring 99-05-19-underlaget och BU 01

Utredningen har redan i sina principiella reflektioner om förutsättningarna (avsnitt 11.2.3) kunnat konstatera att svårigheterna att på ett entydigt sätt avgöra vilken personalvolym som är "den rätta" inom Försvarsmakten har ökat avsevärt. Försvarsmakten ger uttryck för samma uppfattning. Utredningen kan också konstatera att en myndighet – inom de ramar som i övrigt åläggs den – har att planera sin verksamhet så att angivna ekonomiska ramar kan hållas. Statsmakterna har för övrigt under senare år, med den allt starkare fokuseringen på mål- och resultatstyrning, ställt allt starkare krav på myndigheterna i detta avseende.

Dessa omständigheter ger vid handen att det krävs starka – nya – skäl för att en myndighet skall kunna nå framgång med krav på ökade resurser om statsmakterna redan angett de ekonomiska och andra ramar som skall gälla för myndighetens verksamhet. Det är naturligtvis också allmänt sett angeläget att planeringsförutsättningar av olika slag är stabila över tid.

Den personalvolym som behövs för en viss verksamhet kan således inte bedömas fritt från frågan om hur mycket verksamheten får kosta. Riksdagen har beslutat att den ekonomiska ramen för totalförsvaret skall minska med 4 miljarder från år 2002. Det säger sig självt att Försvarsmakten har haft en mycket besvärlig planeringssituation. Enligt utredningen bör detta vägas in vid bedömningen.

I det här fallet har Försvarsmakten 99-05-19 presenterat ett underlag till regeringen inför ett beslut av avgörande betydelse för det svenska försvarets framtid. Därvid har man angett att volymen yrkesofficerare borde vara totalt 10 000 efter genomförandet av den stora försvarsreformen. Utredningen anser sig kunna konstatera att den officersvolymen var avvägd bland annat med hänsyn till de ekonomiska realiteter som förelåg. Antalsuppgiften fanns sedan med i beslutsprocessen inför riksdagsbeslutet år 2000. Enligt utredningen är det lätt att komma till antagandet att Försvarsmakten i 99-05-19-underlaget, och regeringen inför riksdagsbeslutet år 2000, har angett ett personalbehov som haft ett väsentligt inflytande på riksdagens ställningstagande om det nya försvaret.

När Försvarsmakten under försvarsutskottets slutliga beredning återkom i BU 01 med avsevärt ökade personalvolymen är det naturligt att i detta se ett – i varje fall i förlängningen – ökat behov av medel, även om Försvarsmakten lämnade ett budgetunderlag i balans. Utredningen går inte närmare in på finansieringsproblematiken. Det är bara att konstatera att både regering och riksdag funnit situationen så anmärkningsvärd att man hänskjutit frågan om yrkesofficersbehovet till prövning i en statlig utredning. Det bör dock noteras att utredningens uppdrag enligt direktiven är att genomlysna det antalsmässiga behovet av yrkesofficerare, men inte att göra egna ekonomiska – budgetmässiga – kalkyler i sammanhanget.

Utredningen menar emellertid att frågan om yrkesofficersvolymen mm ändå måste ses som en fråga om resurser. Med en sådan utgångspunkt och med hänsyn till de osäkerheter som har funnits när det gäller Försvarsmaktens nu aktuella personalbehovsberäkningar kan man vid en mer samlad bedömning inte bortse från den av Försvarsmakten först angivna volymen 10 000 yrkesofficerare, ev. med justering för ändrade förutsättningar. Tvärtom borde den uppgiften väga tungt. Det står enligt utredningen klart. Med detta betraktelsesätt bör analysen av behovet av yrkesofficerare utgå från den volymen.

Emellertid måste ändå beaktas att Försvarsmakten de facto är inne i en mycket komplicerad omdaning. Det är uppenbart att det är nära nog ogörligt att överblicka de personella konsekvenserna fullt ut och det gäller i synnerhet de långsiktiga förändringarna i t.ex. personalbehov och personalsammansättning. På flera punkter har styrande beslut saknats som kunde ha underlättat för Försvarsmakten att göra adekvata beräkningar. Samtidigt har förändringsprocessen varit snabb och informationen om den närmare innebörden av den nya inriktningen av verksamheten har inte trängt igenom i organisationen. Att olika bedömningar av det framtida officersbehovet kan göras vid olika tidpunkter är därför förstäeligt. Samtidigt är det naturligt att statsmakterna då kräver att få en närmare belysning av Försvarsmaktens personalbehov. Den väsentliga frågan blir med en sådan utgångspunkt om Försvarsmaktens nu anmälda behov av yrkesofficerare är rimligt med hänsyn till verksamhetskraven. Men även vid en analys av det slaget måste självklart de ekonomiska förutsättningarna ligga med i bilden. Utredningen undersöker nedan vad som föranlett att Försvars-



makten ändrat den bedömda volymen yrkesofficerare till totalt 11 450.

### *Utredningens analys av Försvarmaktens underlag*

Så som utredningen har avgränsat sin uppgift skall utredningen ange behovet av yrkesofficerare inom intervallet 10 000 – 11 450. Försvarmakten har, som framgått ovan, specificerat skillnaden mellan underlagen med 1 450 yrkesofficerare enligt följande: 1, Ökade värnpliktsvolymen, 255, 2, Ökat lärarbehov, 485, 3, Ökat behov tekniker, 365, 4, Förändring i GRO, 335. Utredningen behandlar nedan de olika punkterna.

1. Försvarmakten har till utredningen angett att det tillkommande behovet baseras på en ökning av värnpliktsvolymen till 18 000. Utredningen har inhämtat att en tumregel anger 20 officerare – för direkt utbildningsverksamhet – per 100 värnpliktiga. Den skulle i detta fall ge drygt 300 officerare. Det av Försvarmakten angivna behovet förefaller mot den bakgrunden i och för sig inte för högt beräknat. I BU 01 anger Försvarmakten emellertid att man inte nu kan redovisa konsekvenserna av den högre värnpliktsvolymen. Regeringen har inte heller tagit ställning. Därför anser utredningen att det är för tidigt att ta ställning till något ökat officersbehov på den här grunden.
2. Försvarmaktens underliggande resonemang om grunderna för det ökade lärarbehovet och som redovisats till utredningen innehåller bland annat följande erfarenhetspåstående. "Vid en något djupare analys med berörda chefer i Aronsborg, kunde det konstateras att 8 elever kräver samma lärartillgång som 12 elever. Gränsen för ett större lärarbehov går vid 24 elever, då mer än en kursavdelning av administrativa skäl behövs. Resultatet blev att volymen utökades med 485 officerare." Formuleringen ger uttryck för ett praktiskt sätt att räkna som dock enligt utredningen är alltför förenklat. Försvarmakten är en mycket stor organisation som dessutom verkligen kännetecknas av den omfattande utbildningsverksamheten. Vid en analys av det interna behovet av lärare måste man pröva sättet att bedriva verksamheten, söka nya vägar och se över ambitionsnivåer och prioriteringar. Det går inte att pröva frågan på det sätt Försvarmakten – enligt lämnade uppgifter – har gjort.

3. Försvarsmakten anför bl.a. att mekaniserade förband har ett större behov av tekniker än infanteriförband. Utredningen vill här påpeka att arméns inriktning mot ökad mekanisering var väl känd redan när underlaget 99-05-19 fastställdes. Om man i ett senare skede anser att underlaget leder till en brist på främst armétekniker borde en omprioritering ha gjorts i första hand, inte en personalramsökning. För utredningen är det inte en uppgift att nu påvisa vilka omprioriteringsmöjligheter som funnits.
4. Såvitt utredningen förstått har Försvarsmakten i BU 01 tagit in konsekvenser av vissa förändringar i GRO, som i vart fall inte legat med i bedömningen av personalvolymerna 1999-05-19. Däremot är det möjligen inte helt klart att den formella situationen kan skildras på det sättet. Det faktiska beslutsläget inom Försvarsmakten bör emellertid vara avgörande i saken. Därför bör man enligt utredningen på denna punkt ta hänsyn till vad Försvarsmakten anfört. Utredningen har inte funnit anledning att ifrågasätta den angivna volymen 335 yrkesofficerare.

Det bör observeras att utredningen i denna del endast tar ställning till innehållet i de båda underlagen. Med utredningens synsätt bör utgångspunkten för vidare överväganden sammanfattningsvis vara ett behov av totalt ca 10 350 yrkesofficerare (varav FM 9 250).

Enligt utredningen finns det i Försvarsmaktens underlag emellertid ytterligare en anmärkningsvärd faktor, nämligen schablonen för elever vid skolor, projektdeltagare, barnlediga m.m. När det gäller armén redovisas (avsnitt 11.3.1) en schablon för detta i form av ett påslag om 25 % utöver de 24 yrkesofficerare som är normen för ett kompani om 150 man. Med det sättet att räkna blir det 30 som är elever vid skolor m.m. per 750 värnpliktiga. Schablonen har använts även beträffande amfibieförbanden.

Flottan och Flygvapnet räknar med en schablon på 10 % för elever m.m. Enligt vad utredningen erfarit används den schablonen för övrigt numera inom hela Försvarsmakten.

Om den schablonen tillämpats på armén motsvarar det 12 elever m.m. på 750 värnpliktiga. Enligt underlaget från Aronsborg är antalet värnpliktiga inom armén 11 315. Det går då att räkna fram att den högre schablonen leder till ett yrkesofficersbehov som är 272 man större än det skulle ha varit om den lägre schablonen i

stället tillämpats. Inräknat amfibieförbanden föreligger då en för hög beräkning som enligt utredningen kan uppgå till omkring 300 yrkesofficerare.

Utredningen finner detta anmärkningsvärt i sig. Det belyser osäkerheter i Försvarmaktens beräkningsmodeller. Utredningen vill dock inte lägga denna uppgift till grund för en ytterligare antalsdiskussion om totalantalet yrkesofficerare. Enligt utredningens mening finns det anledning att i stället framhålla att armén och amfibieförbanden tillfördes något av en dold personalresurs som sannolikt motsvarade några hundra yrkesofficerare. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 11.4.3.

### *Försvarmaktens konsekvensbeskrivning*

Utredningen har begärt kommentarer från Försvarmakten om konsekvenserna för det fall det totala personalbehovet skulle ansättas till 10 350 yrkesofficerare, dvs. 1 100 färre än vad Försvarmakten planerar för. Försvarmakten har i sammandrag anfört följande.

Behovet 11 450 yrkesofficerare har framräknats i dialog med alla intressenter, bland annat samtliga förbands- och skolchefer, och torde vara ett av de mest detaljerade och omfattande organisationsarbeten som genomförts inom Försvarmakten och måste därför anses ha hög validitet.

Om man gör konsekvensbeskrivningen relativt underlaget 99-05-19 skulle framförallt armén drabbas mycket hårt. Därför gör Försvarmakten antagandet att reduceringen av ramen blir generell, dvs. drabbar alla funktioner mer eller mindre likvärdigt. Det är dock ofrånkomligt att en reduktion av denna stora omfattning i första hand drabbar möjligheten att rekrytera, innebärande att det relativa antalet yngre officerare minskar.

Vid en reduktion kommer antalet plutonsofficerare generellt att minskas till två per pluton, vilket är en minskning med 50 %. Kvaliteten på utbildningen av värnpliktiga kommer då att sjunka till en oacceptabelt låg nivå. Förbanden kommer inte att uppnå den status som är en väsentlig del av det nya försvaret.

Säkerheten vid bland annat förbandsövningar kommer att äventyras. Svarigheterna att ge de värnpliktiga befälen en stabil grund för sitt chefskap kommer att öka. Lärarkompetensen kommer att gå ner. Belastningen på officerarna ökar, både i förbandsverksamheten och med hänsyn till de internationella kraven. I den internationella verksamheten är kravunderskridanden redan vanliga.

En bärande princip med den nya kompetensorganisationen är att man kontinuerligt skall arbeta på teknikens framkant med demonstratorer m.m., till skillnad mot tidigare då materiel utvecklades och sedan förrädsställdes. Principen kräver att ett antal officerare,

ingenjörer och värnpliktiga kan användas för att driva utvecklingen framåt. Vid en minskning av officersantalet riskeras denna princip.

Slutsatsen är enligt Försvarmakten att en minskning av ramen med 1 100 officerare kommer att ge oacceptabla konsekvenser. Två av de områden som statsmakterna har prioriterat högst kommer att drabbas värst, nämligen utbildningen av värnpliktiga och möjligheten att genomföra internationella missioner. Den åldersmässiga och kompetensmässiga strukturen är sådan att dessa konsekvenser är ett opåverkligt faktum. Det går inte att genom omprioritering och/eller omfördelning att förändra detta. Den efterfrågade kompetensen är i många fall ändlig och finns bara hos ett antal specialister. Därför är 11 450 yrkesofficerare enligt Försvarmaktens uppfattning ett absolut minimikrav.

#### *Utredningens kommentarer till konsekvensbeskrivningen*

Utredningen noterar att Försvarmakten i sin konsekvensbeskrivning genomgående talar om en minskning av personalramen. Ett annat sätt att uttrycka sig vore att man beskriver konsekvenserna av en utebliven höjning av ramen. Vidare hävdar Försvarmakten att den mest prioriterade verksamheten först drabbas om man lägger ramen lägre än Försvarmakten vill. Vidare är den osäkerhet som Försvarmakten själv ansett föreligga i personalbehovsberäkningar inte beaktad vid konsekvensbeskrivningen. Försvarmakten anför ju här att den högre ramen har hög validitet. Skälet som anförs i allt väsentligt är att personalbehovet framräknats i en dialog i samband med en omfattande planeringsprocess med bland annat berörda chefer på förband och skolor. Enligt utredningen är det värt att hålla i minne att Försvarmakten står mitt i en omfattande neddragning, vilket naturligtvis påverkat den diskussionen.

#### 11.4.2 Andra grunder för beräkning av officersbehovet

##### *Det går inte att vara exakt*

Enligt utredningens mening är det alltid svårt att vara exakt när ett personalbehov skall bedömas för en verksamhet. I all synnerhet gäller detta i stora, komplexa verksamheter som Försvarmaktens, vars personalbehov egentligen inte bör uttryckas annat än i jämna

hundratals anställda. Mot den bakgrunden borde möjligen långsiktiga personalbehov antalsmässigt anges i intervall snarare än i ett fixerat antal. Exakta siffror har alltid en tendens att skapa lösningar. Utredningen kan dock förstå att Försvarmakten använt en fix målbild i sin interna planering. När utredningen nedan redovisar sin bedömning enligt samma mall som Försvarmakten använder är det för att vara tydlig och för att inte belasta diskussionen med ytterligare beskrivningsmodeller. Det är också utredningens uppgift att ange ett konkret yrkesofficersbehov. Långsiktiga bedömningar är för övrigt alltid mycket osäkra. En rimlig osäkerhetsmarginal torde ligga på ca 5 %, räknat på det totala antalet anställda, givet en i huvudsak stabil verksamhetsutveckling. Även de ekonomiska beräkningarna på lång sikt är givetvis behäftade med osäkerheter.

#### *Särskilt redovisade behov av yrkesofficerare*

De redovisade talen för yrkesofficerare som tjänstgör i närstående myndigheter resp. i internationella insatser har angetts som den resursåtgång Försvarmakten erfarenhetsmässigt sett på årsbasis. De tjänstlediga är närmast en upplysning. Det är enligt Försvarmakten viktigt att särskilt markera dessa volymer, eftersom man måste ta hänsyn till dem t.ex. när det gäller att räkna fram behovet av nyrekrytering av officersaspiranter. Försvarmakten har inte gjort några särskilda överväganden om den framtida resursåtgången. Utredningen anför i den här delen följande.

#### *Närstående myndigheter*

Med närstående myndigheter avses Försvarets materielverk, Försvarshögskolan, Försvarets Forskningsinstitut med flera. Antalet officerare som bedöms komma att tjänstgöra inom dessa myndigheter har på erfarenhetsbasis angetts till 400. Enligt Försvarmakten finns det inte anledning att anta att någon större förändring kommer att ske. Ifrågavarande myndigheter har också möjlighet att i viss utsträckning rekrytera civila i stället för yrkesofficerare. Myndigheterna i fråga har dock ett behov av att inom sig även repliera på militär kompetens. Enligt utredningen kan man möjligen notera en tendens att dessa myndigheter idag anställer färre yrkesofficerare, främst beroende på bristen på

lämpliga kandidater. Det finns dock inte anledning att här komma till ett annat antagande än det Försvarmakten presenterat. Det är viktigt att hålla i minnet att även denna yrkesofficersvolym, hur stor den nu mer exakt blir, skall personalförsörjas.

### *De internationella insatserna*

De internationella insatserna har i Försvarmaktens underlag angetts med 200 yrkesofficerare. Den resurs som åtgått under år 1999 var 185 årsarbetskrafter. Den angivna resursen för utlandstjänstgörande synes inte motsvaras av ett minskat personalbehov vid organisationsenheterna inom Försvarmakten. Detta har främst att göra med att i huvudsak arméofficerare tas i anspråk för de internationella operationerna. Förbanden har kvar sina uppdrag att utbilda värnpliktiga. Ur ett enskilt förbands synpunkt är det också svårt att bedöma omfattningen av de egna officerarnas utlandstjänst på några års sikt. Som utredningen har belyst i kapitel 8 ökar det svenska internationella engagemanget snabbt. Den angivna numerären skulle år 2005 mycket väl kunna vara avsevärt större. Även om omvärldsläget och andra faktorer är omöjliga att förutse kvarstår att svenska förband som anmälts till FNs snabbinsatsförband resp. EU skall ha 30 dagars beredskap. Som utredningen anfört i kapitel 8 bör den i Försvarmaktens underlag särskilt angivna numerären 200 i vart fall kunna justeras uppåt till 400.

### *Tjänstlediga*

För närvarande uppgår tjänstledigheterna inom Försvarmakten till ca 900 räknat på årsbasis. Erfarenhetstalet ligger på omkring 500 och det är detta tal som angetts. Enligt utredningen kan man bedöma att omfattningen av tjänstledigheter kan nedgå något ytterligare i en framtida mer balanserad personalstruktur med mindre numerär. Utredningen finner dock ingen anledning att ändra en siffra som i sig endast utgör en markering av ett rekryterings- och utbildningsbehov och som är av i allt väsentligt internt intresse i Försvarmakten.

### 11.4.3 Utredningens bedömning av yrkesofficersbehovet

Mot bakgrund av vad utredningen anfört i avsnitt 11.4.1 resp. 11.4.2 ovan har utredningen bedömt att yrkesofficersbehovet år 2005 kan anges till totalt ungefär 10 550 enligt tablån nedan.

FM	Närst. Mynd	Int. insatser	Tjänstlediga	Totalt
9 250	400	400	500	10 550

Utredningen har således här stannat vid ett yrkesofficersbehov som överstiger Försvarens 99-05-19-underlag med 550 anställda, med Försvarens sätt att redovisa. Härav kan kärnverksamheten tillföras 350 och de internationella insatserna 200 yrkesofficerare.

Försvarens har i BU 01 angett ett högre behov av yrkesofficerare. Skillnaden är med den jämförelsen i utgångsläget totalt sett 900 yrkesofficerare.

Enligt utredningen är dock skillnaden i officersresurser inte alls så stor. Utredningen har i kapitel 6 föreslagit ett nytt reservofficerssystem som enligt utredningens bedömning kan tillföra en årlig resurs som motsvarar omkring 350 officerare i nivå 6 samt en ytterligare, men svarbedömd, resurs för bland annat internationell tjänst. Detta antagande överstiger Försvarens bedömning med minst 200 officerare. Skillnaden mellan utredningens bedömning och Försvarens är då nere i ca 700 officerare. Som utredningen anfört i kapitel 10 (avsnitt 10.5.4) kan det föreslagna reformerade skolsystemet enligt en skattning som utförts av Försvarens – om det genomförs – medge en produktionsvinst på några hundra årsarbetare. Härtill skall läggas att frågan om värnpliktsvolymen år 2005 inte är löst. Behovet av officerare stiger enligt Försvarens med ca 250 om värnpliktsvolymen skulle ökas till 18 000. Under förutsättning att man skulle ta beslut om ökade värnpliktsvolymen och därvid tillgodose Försvarens vad gäller officerare torde utredningens och Försvarens beräkningar till slut resursmässigt vara relativt obetydlig, kanske ett par hundra officerare.

Utredningen har i avsnitt 11.4.1 påpekat att den för armén och amfibieförbanden i underlaget till BU 01 tillämpade högre tjänstledighetsschablonen för elever vid skolor m.m. sannolikt medfört en dold resurs på några hundra officerare. Även denna omständlig-

het bör vägas in vid jämförelsen av utredningens ställningstagande och Försvarmaktens.

Utredningens ställningstagande innebär att Försvarmakten bör inrikta sin omstrukturering mot en yrkesofficersvolym som bör anges till omkring 10 500 yrkesofficerare. Takten i personalminskningen bör anpassas till detta. Som utredningen ovan visat blir dock skillnaden i tillgängliga officersvolymen inte så stor vid en jämförelse med Försvarmaktens i BU 01 angivna behov av yrkesofficerare.

Utredningen lämnar följande ytterligare kommentarer till sin avvägning.

Avgörande för bedömningen av behovet av officerare och andra kategorier anställda är självklart verksamhetens krav. Därvid måste de ekonomiska förutsättningarna beaktas. Utredningen anser – som framgått i avsnitt 11.2.3 – att de styrande verksamhetsfaktorerna är

1. Grundorganisationens personalbehov i fredstid
2. De internationella uppgifternas personalförsörjning
3. Insatsorganisationen och anpassningsprincipen

Det finns flera viktiga faktorer som påverkar behovet av yrkesofficerare. Den satsning som utredningen anser bör göras på reservofficerare genom en betydligt högre rekrytering än den som Försvarmaktens planering hittills grundats på, ökat utnyttjande av reservofficerarna i både grundorganisationen och i internationella insatser medför ett betydligt lättat tryck framförallt på yrkesofficerskadern i kärnverksamheten. Förbättringar i skol- och karriärsystem i riktning mot ökad flexibilitet kan också frigöra resurser i verksamheten.

Utredningen vill framhålla att Försvarmakten bör överväga yrkesofficerarnas användning i olika befattningar. De är en dyr resurs som bör placeras där deras specifika officerskompetens bäst tas till vara. Inte minst inom personalfunktionerna och andra administrativa funktioner tjänstgör många officerare. En ökning av andelen civilanställda eftersträvas, som framgått av den tidigare redogörelsen, också av Försvarmakten. Vidare bör Försvarmakten utnyttja de ytterligare möjligheter som kan finnas att överföra yrkesofficersresurser från Högkvarteret och OPIL samt stödfunktioner till kärnverksamheten.



#### 11.4.4 Styrning och förtroende

En personalförsörjning som motsvarar det nya försvarets krav måste präglas av både stabilitet och flexibilitet. Statsmakternas styrning måste därför både ge Försvarsmakten förutsättningar för att anpassa personalförsörjningen till nya situationer och ta hänsyn till den långsiktighet som är nödvändig i allt arbete med sådana frågor. Försvarsmakten måste å sin sida ha förmågan att, inom den ram som statsmakternas styrning ger, utforma och genomföra en personalpolitik som är både effektiv och öppen för insyn. Med dessa förutsättningar uppfyllda minskar utrymmet för misstro mellan statsmakter och försvarsmakt och ökar möjligheterna att nå en god balans mellan tillgången på och behovet av personal med den kompetens och till det antal som behövs för att Försvarsmakten effektivt skall kunna utföra sina uppgifter.

Personalförsörjningen måste liksom andra delar av försvarets verksamhet bygga på ett grundläggande förtroende mellan statsmakterna och Försvarsmakten. Denna förtroendeproblematik behandlas bl.a. i betänkandet (SOU 1996:130) De två kulturerna. I detta betänkande (s. 106) anför:

”På få områden i samhället torde kommunikationsproblemen mellan politikerna och sektorsexpertisen vara så stora som inom försvaret. Den militära sektorn har sin särpräglade profil i förhållande till det civila samhället. Inte minst funktionen att söka trygga nationens överlevnad i krig (stridsvärdet i olika typer av krig) är det svårt att bilda sig säkra uppfattningar om, både civilt och militärt. Komplexiteten i organisation, vapensystem, ledningsprinciper etc. försvårar dessutom den civila (politiska) insynen, styrningen och kontrollen av totalförsvaret med det militära försvaret i centrum.” Och vidare: ”Det har sedan parlamentarismens genombrott, och även under efterkrigstiden, hela tiden funnits en tendens att regering och riksdag haft stora svårigheter att styra försvarssektorn annat än via ramvillkor, som budget och riktlinjer.”

Statsvetaren Eva Haldén har belyst den här typen av frågor i en opublicerad promemoria som behandlar diskussionerna om de s.k. svarta hålen i Försvarsmaktens ekonomi. När det gäller förtroendeproblematiken anför Haldén bland annat:

”Inför de kommande omvälvande förändringar som Försvarsmakten står inför de närmaste åren och som i dagsläget bara till del kan överblickas är det rimligt att anta att en högre grad av förtroende mellan statsmakt och försvarsmakt kan utgöra *en* betydelsefull faktor i genomförandet av den omfattande förändringsprocessen.”

Politiker upplever sig ibland ha små möjligheter att få insyn i och analysera Försvarmaktens verksamhet. Försvarmakten å sin sida synes ibland inte fullt ut inse de komplikationer som kan uppstå för de politiska beslutsfattarna när man i viktiga frågor ändrar sina tidigare presenterade planeringsförutsättningar. Från politikernas sida kan det också finnas en irritation över bristande flexibilitet och förmåga till anpassning till förändrade förutsättningar hos Försvarmakten. Det kan också finnas en upplevelse av att Försvarmaktens planering inte alltid varit tillfyllest. Det gäller även i den fråga utredningen nu överväger.

Försvarmakten har måhända upplevt en brist på förståelse från politiskt håll för behovet av kontinuitet och långsiktighet i planeringsförutsättningarna. Vägen till ökat förtroende måste för Försvarmaktens del gå genom en lyhördhet för de nya krav som statsmakterna ställer.

När det gäller behovet av yrkesofficerare måste det väsentliga nu vara att nå fram till en rimlig avdömning av denna fråga på längre sikt. Utredningen anser det i praktiken ogörligt att med anspråk på precision slå fast det rätta officersantalet för årsskiftet 2004/2005. Det måste handla om ett riktvärde. Det är inte heller möjligt att beräkna officersbehovet på ett från Försvarmakten helt oberoende sätt. Och det är inte heller lämpligt.

Försvarmakten bör enligt utredningen så långt det är möjligt styras som en myndighet bland andra och ta sitt ansvar för att verksamheten har den personal som behövs för att utföra de av Riksdag och regering ålagda uppgifterna. Vad som är viktigt för att detta skall fungera är att det finns den grundläggande tillit mellan aktörerna på politiskt och militärt håll som ger förutsättningar för en fruktbar dialog. Vidare är det nödvändigt att Försvarmakten har kompetens att analysera och bedöma officersbehovet på ett sätt som inger förtroende och att Försvarsdepartementet har förmågan att följa upp och, om det behövs, ställa nya krav.

## 11.5 Behovet av yrkesofficerare i olika grader och kompetensnivåer

### 11.5.1 Inledning

Försvarsmakten tillämpar för närvarande en indelning av officerare i sex s.k. kompetensnivåer. Dessa nivåer är kopplade till det militära gradsystemet enligt följande tabell.

Kompetensnivå	Militär grad
G	Generals/Amirals-graderna
1	Överstar och Kommendörer
2/3	Överstelöjtnanter, Kommendörkaptener Majorer och Örlogskaptener
4	Majorer och Örlogskaptener
5	Kaptener
6	Löjtnanter och fänrikar

Det finns 7 officersgrader och 6 kompetensnivåer. Det kan anmärkas att majorer och örlogskaptener hänförs till kompetensnivå 3 efter fullgjort chefsprogram. Kompetensnivåerna 2 och 3 kommer över tid att smälta samman. Det finns idag några hundra officerare i nivå 2 men inga ytterligare kommer att föras till den kategorin. Kompetensnivåerna följer idag rätt väl gradsystemet och avvikelserna beror av att en genomgången nivåhöjande utbildning inte alltid leder till omedelbar befordran för en enskild officer. I vissa fall krävs att officeren också genomför en period med praktiskt arbete efter utbildningen. Härmed kan man få en mer balanserad gradstruktur som ger välutbildade officerare på alla nivåer. De kostnadsdrivande tendenserna i ett nivåhöjande skol-system motverkas också.

#### *Yrkesofficerarna fördelade på kompetensnivåer*

I tabellen överst på nästa sida visas Försvarsmaktens bedömning av hur yrkesofficerskadern fördelas på kompetensnivåerna vid en balanserad personalgenomströmning, totalt och uppdelat på försvarsgrenar. I redovisningen ingår 600 yrkesofficerare på helikopterförbanden samt 70 läkare.

Nivå	Armén	Marinen	Flygvapnet	S:a
G	9	4	5	19
1	80	35	45	160
2/3	670	293	376	1 339
4	1 269	556	713	2 538
5	1 584	694	890	3 168
6	2 113	926	1 187	4 226
S:a	5 725	2 509	3 216	11 450

Anm: I kompetensnivå 1 inräknas ett antal brigadgeneraler/flottiljamiraler

Av tabellen ovan kan utläsas att andelen officerare i resp. nivå är lika stor inom varje försvarsgren. T.ex. är andelen i nivå 2/3 genomgående knappt 12 % och andelen i nivå 6 knappt 37 %. Det är således en översiktlig skattning som Försvarsmakten har gjort. En fråga som inställer sig är om armén, med sitt fokus på utbildning av värnpliktiga och med ett stort behov av s.k. truppförare, möjligen inte ur ett sådant verksamhetsperspektiv skulle behöva en något större andel officerare i lägre grader än de två övriga försvarsgrenarna, kanske i synnerhet än Flygvapnet? Emellertid är det här fråga om riktmärken och utredningen kan knappast göra en bättre bedömning av detta än Försvarsmakten.

#### *Prognoser för fördelningen på kompetensnivåer mm*

Riksrevisionsverket återgav i rapporten *Officerarna i försvaret* (RRV 1998:47) hur en "ideal" fördelning på olika kompetensnivåer skulle kunna se ut vid tillämpning av de principer som angetts i prop. 1997/98:24 Ny befälsordning. I tabellen överst på nästa sida har som en jämförelse lagts in de strukturer som gällde för åren 1998 resp. 2000 samt försvarsmaktens målbild för år 2005. De tre högsta nivåerna har slagits samman liksom i RRVs rapport.

Nivå	Ideal struktur 1998		Verklig struktur 1998		Verklig struktur 2000		Prognos struktur 2005	
G-3	1 777	12,5 %	2 161	15,2%	1 800	13,0%	1 518	13,2%
4	1 777	12,5 %	2 404	16,9%	2 383	17,2%	2 537	22,1%
5	3 553	25,0 %	4 771	33,6%	4 473	32,3%	3 167	27,6%
6	7 106	50,0 %	4 876	34,3%	5 206	37,6%	4 227	36,9%
S.a	14 212		14 212		13 862		11 450	

Prognosen för strukturen år 2005 kan förtjäna några kommentarer. Nivågrupperingen ligger inte särskilt långt från den "ideala" när det gäller nivåerna G-3. I nivå 4 visar tabellen ett visst överskott. I nivå 5, kaptener, ligger prognosen i stort sett rätt i förhållande till idealet, medan det är för få i kompetensnivå 6. Det är lätt att inse att genom nuvarande rekryteringsmönster, skol- och befodrings-system m.m. kommer över tid bristerna respektive överskotten i förhållande till en "ideal" struktur att förskjutas från den ena nivån till den andra i ett sorts vågmönster. Detta är sannolikt en ofrånkomlig konsekvens av det nuvarande systemet, som inte tål att numerären sjunker samtidigt som de kvarvarande yrkesofficerarna befodras i nivå. Om andelen officerare i högre nivåer ökar ställer systemet krav på en ökad inrekrytering i botten. Enligt utredningen skulle systemet möjligen ha förutsättningar att skapa en över tid tillfredsställande balans i avseende på grader och nivåer om man tillät att antalet yrkesofficerare fortlöpande växte. För att lösa detta problem måste förutsättningarna för flexibilitet förbättras. Utredningens olika förslag till förändringar, bland annat av rekrytering, karriärsystem, utbildning och befodran av yrkesofficerare syftar till detta.

### 11.5.2 Utredningens överväganden

Utredningens övervägande om antalet officerare – totalt 10 550 – leder till följande antalsmässiga fördelning på kompetensnivåer år 2005 vid en rak omräkning i förhållande till Försvarmaktens prognos, där utredningen också avrundat angivna numerärer.

Nivå	FM 2005	Utredningens 2005	prognos
G-3	1 518	1 400	
4	2 537	2 300	
5	3 167	2 950	
6	4 227	3 900	
S:a	11 450	10 550	

Utredningen föreslår i kapitel 6 att reservofficerarna skall genomföra ett obligatoriskt s.k. fänriksår. Antalet har utredningen angett till ca 350. Genom detta ställningstagande kan Försvarsmaktens förband tillföras ett antal officerare på nivå 6, vilket behövs för att få en mer tillfredsställande tillgång på unga officerare i den nivån. Räknar man in reservfänrikarna uppgår andelen officerare i nivå 6 till uppemot 40%. Det kvarstår dock att basen för att – med nuvarande system för personalförsörjning av yrkesofficerare – kunna rekrytera till de högre nivåerna enligt utredningens bedömande blir något för smal. Samtidigt finns det anledning att diskutera andelen officerare i högre nivåer. Enligt utredningen bör andelen kunna sänkas i förhållande till vad Försvarsmakten utgått från i tabellen ovan (13,2 %) och också göras mindre än vad RRV angav som ett "ideal", 12,5 %. Utredningen anser det mer rimligt att gå mot en andel som motsvarar strax under 10 %. Utredningen har därvid beaktat att regeringen i 36 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten angivit högst antal befattningar på nivåerna G-1. Det antalsmässiga överskott som uppstår bör enligt utredningen läggas på nivå 5 (kapten). Detta beror av att det enligt utredningen bör ges ökat utrymme för befordran av specialister i framtiden. Andelen på nivå 4 bör vara något högre än vad som RRV angav, eftersom det behövs en rimlig bas för rekryteringen till nivå 3. En lämplig fördelning bör således enligt utredningen kunna ha följande utseende. Avrundade siffror.

Kompetensnivå	Antal
G-3	1 000
4	2 200
5	3 300
6	4 000
S:a	10 500

I förhållande till Försvarmaktens egen planering innebär utredningens ställningstagande i den här delen att inriktningen vad gäller rekryteringen kan ligga fast och att det bör ske en viss minskning av antalet yrkesofficerare på nivån överstelöjtnant resp. kommendörkapten till omkring 800. I Försvarmaktens BU 01 angavs antalet till 1 040.

Utredningens ställningstagande att minska antalet yrkesofficerare på de högsta nivåerna till förmån för de på den lägsta medför lägre kostnader för utbildning, att förutsättningarna att bygga ut och utveckla fackprogrammet stärks samt att personalresurser styrs mot verksamheten ute på förbanden och i praktiken från den centrala ledningen i Stockholm.

När det gäller frågan om andelen experter inom de olika kompetensnivåerna bedömer utredningen att förutsättningarna att fullt ut göra en sådan fördelning ännu inte föreligger. Med utredningens förslag till ett flerkarriärssystem (kap. 5) som grund kan man möjligen ange att de olika expertkarriärerna i en framtid sammantaget skulle kunna innehålla uppemot 4 000 yrkesofficerare. Enligt utredningens mening medför en satsning på expertkarriärerna och ett treårigt yrkesofficersprogram som leder till nivån löjtnant att fler officerare än förut bör nå kaptensnivån. Till en del skulle inrättandet av ett flerkarriärssystem också kunna minska problemet med det överskott på allmänofficerare på mellannivå i chefskarriären som för närvarande finns. Fördelningen på kompetensnivåer inom expertkarriärerna bör inte göras med ledning av fördelningsnycklar som tillämpats i det nuvarande systemet. Det bör ankomma på Försvarmakten att i det vidare arbetet överväga dessa frågor.

*Något om personalstrukturens förändringar över tiden*

Det nyss angivna problemet med den något tunna rekryteringsbasen i nivå 6 ligger i att det självklart sker personalavgångar över tid. I förening med att i princip all officersrekrytering hittills har skett från botten och befordran skett i ett stelt system tenderar strukturella obalanser att uppkomma. Problemet är universellt för försvarsmakter. Utredningen presenterar nedan ett exempel.

Försvarsmaktens beräkningar visar bland annat att hälften av de nyanställda fänrikarna har lämnat yrket vid 40 års ålder. I utredningens beräkning ovan anges antalet till 4 000 år 2005. Om inte det avgångsmönstret kan brytas skulle systemet om 10–15 år inte kunna innehålla mer än maximalt omkring 2 000 officerare i kompetensnivå 4, vilket är 200 mindre än utredningens angivna 2 200 år 2005. Men det går inte att förutsätta att alla yrkesofficerare som stannar kvar inom organisationen når nivå 4. Detta innebär sålunda att ett underskott av högre officerare uppkommer. Exemplet är måhända alltför förenklat och därmed orealistiskt. Men det avser endast att visa systemets tendens att kräva högre intagning i botten för att svara mot personalbehoven högre upp i organisationen. Om man kan konstatera ett givet behov av officerare på högre nivåer och resurserna inte räcker för att ha en tillräcklig bas kommer den här effekten att uppstå. Genom utredningens förslag att öppna officersyrket för sidorekrytering av officerare och genom att Försvarsmakten satsar på att behålla kompetenta yrkesofficerare och återrekrytera dem, som lämnat yrket, ges enligt utredningens mening bättre möjligheter än i nuvarande system att kunna åstadkomma en balanserad personalstruktur. Det krävs att Försvarsmakten ägnar frågan stor uppmärksamhet.

Utredningen vill slutligen tillfoga att möjligheterna att göra bra prognoser starkt begränsas både av den pågående omställningen av Försvarsmakten och av andra förhållanden som påverkar personalstrukturen. Det sker förändringar t.ex. i fråga om möjligheterna att arbeta längre upp i åldrarna, också efter 65 års ålder, och yrkesofficerarnas pensionsålder m.m. diskuteras i den pågående avtalsrörelsen. De frågor som berör åldersstrukturen bland yrkesofficerarna inom Försvarsmakten bör därför övervägas i ett senare sammanhang.



## 12 Försvarsmaktens arbetsgivarroll

### 12.1 Bakgrund

Riksrevisionsverket (RRV) har överlämnat rapporten (RRV 2000:10) Formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten – Uppföljning av en tidigare granskning – (RRV 1998:20) till regeringen.

RRV anförde i sin ursprungliga rapport i frågan, RRV 1998:20, att myndigheten Försvarsmakten generellt sett är svag i sin arbetsgivarroll när det gäller att hävda verksamhetsintresset i samband med bland annat lönebildning och regel tillämpning. RRV anförde att man inte funnit skäl för statsmakterna att ändra på arbetsfördelningen och delegeringen mellan Arbetsgivarverket och myndigheten Försvarsmakten. RRV ansåg dock att det fanns skäl för regeringen att i resultatdialogen med myndighetsledningen ställa större krav på ett arbetsgivarbeteende i linje med verksamhetsintresset. RRV har i den uppföljande rapporten RRV 2000:10 sammanfattningsvis anført att det även fortsättningsvis är motiverat att regeringen särskilt låter följa utvecklingen när det gäller lönebildningen m.m. för att stödja arbetet med att stärka arbetsgivarrollen inom Försvarsmakten. Regeringen har i sin tur överlämnat rapporten till utredningen.

I tilläggsdirektiven 2000:46 uppdras åt utredningen att belysa olika möjligheter att utveckla och stärka Försvarsmaktens arbetsgivarroll.

Utredningen lämnar mot den bakgrunden i det här kapitlet inledningsvis en övergripande beskrivning av den statliga arbetsgivarpolitiken och dess förutsättningar – särskilt strävandena till delegering – samt belyser därefter Försvarsmaktens arbetsgivarroll. Utredningen lämnar i övervägandeavsnittet sin syn på hur arbetsgivarrollen och personalansvaret bör utformas inom Försvarsmakten samt lämnar vissa synpunkter på tänkbara förbättringsområden.

### 12.1.1 Utvecklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken

Arbetsgivarpolitiken inom den statliga sektorn har successivt närmat sig synsätten och utvecklingen på den privata sektorn. Den statliga arbetsgivarpolitiken har samtidigt utvecklats från att ha varit centralstyrd till att i princip ligga helt i de olika myndigheternas händer, både enskilt och gemensamt.

Statstjänstemännen fick sin förhandlings- och konflikträtt 1965. Avtalsfrågorna flyttades ut från regeringskansliet till en nybildad stabsmyndighet till regeringen, Statens avtalsverk. Verket fick med stöd av författning rätt att teckna kollektivavtal i statens namn. Avtalen krävde dock godkännande på politisk nivå för att bli giltiga.

#### *Lokalt inflytande över lönesättningen*

Behoven hos myndigheterna tvingade gradvis fram ett större lokalt inflytande över lönesättningen. Det infördes t.ex. lönefält i stället för enbart fasta lönegrader och myndigheterna gavs rätt att tillämpa valfri tjänstetidsklass vid rekrytering. Ett stort steg togs med det s.k. L-ATF-avtalet som träffades 1978 då ca en procent av lönesumman fick disponeras i lokala förhandlingar. Myndigheterna hade dock behov av ännu större handlingsutrymme. Det tog sig bland annat uttryck i en växande flora av lönetillägg för att öka individualiseringen av lönerna. Centralt tillförde man marknadslönetilläggen – MLT – för att stödja myndigheternas möjlighet att kunna rekrytera och behålla god kompetens. Regeringen uppmärksammade situationen i den personalpolitiska propositionen 1985. Utvecklingen ledde så småningom fram till att staten i samband med förhandlingarna 1989 införde krontalslöner och individuell lönesättning.

#### *Arbetsgivarpolitisk delegering*

Under de senaste tjugo åren har regeringens krav på myndigheterna i hög grad gällt ökad hushållning med resurser och samtidigt kvalitetshöjning. För att öka effektiviteten i statsförvaltningen har regeringen eftersträvat minskad detaljstyrning och ökad långsiktighet. Ett led i detta har varit "den arbetsgivarpolitiska delegeringen", att regeringen har överlätit åt

myndigheterna att enskilt och tillsammans utforma arbetsgivar- och personalpolitiken med hänsyn till den egna verksamheten och det gemensamma bästa. I och med denna delegeringsträvan har tendensen i de successiva förändringar som genomförts under närmast föregående decennier fått komma till fullt uttryck i något som närmast måste betecknas som ett systemskifte.

Med den arbetsgivarpolitiska delegeringen har myndigheterna fått stort eget handlingsutrymme som arbetsgivare. Ansvaret för arbetsgivarpolitiken i statsförvaltningen ligger numera på myndighetscheferna gemensamt. Personalansvaret kan sägas vara delegerat till varje enskild myndighet. De förutsättningar som gjort delegeringen möjlig är införandet av ramanslag samt att myndigheterna kan agera genom det år 1994 ombildade Arbetsgivarverket.

### *Ramanslagssystemet*

Systemet med ramanslag infördes budgetåret 1993/94. Det innebär att myndigheterna inom en given kostnadsram (ramanslag) fått stora befogenheter att själva bestämma hur tillgängliga medel skall utnyttjas för olika kostnadsslag såsom löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Tidigare var det separata anslag för olika kostnadsslag.

Införandet av ramanslag innebar också en ny teknik vad gäller löneomräkning av myndigheternas anslag. I det tidigare systemet garanterades anslagsmyndigheterna full kompensation för träffade löneavtal genom löneomräkningen och den speciella förordning om anslagsöverskridande (den s.k. trollerikungörelsen) som tillämpades. Detta system gjorde emellertid att myndigheterna saknade tydliga incitament att överblicka och därmed kunna ha kontroll på lönekostnadsökningarna i de centrala kollektivavtalen.

### *Arbetsgivarverket*

Arbetsgivarverkets roll ligger idag bland annat (utredningen går inte in på övriga uppgifter) i att vara ett gemensamt organ för de statliga arbetsgivarna. Som arbetsgivarorganisation skall verket utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Verket skall utföra förhandlingsarbete för statliga myndigheter samt företräda dem i arbetstvister. Verket skall också svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det

statliga området behöver. Verket leds av ett arbetsgivar Kollegium med 80 ledamöter, som företräder de olika samverkande arbetsgivarna. Kollegiet beslutar om inriktningen av förhandlingsarbetet och andra arbetsgivarpolitiska frågor av principiell natur. Verket arbetar således helt på uppdrag av kollegiet eller enskilda arbetsgivare och har inte något överordnat ansvar.

## 12.2 Den arbetsgivarpolitiska rollfördelningen

### 12.2.1 Statsmakternas roll

Sedan riksdagen lämnat ifrån sig uppgiften att godkänna de statliga kollektivavtalen ligger riksdagens konkreta arbetsgivarpolitiska roll närmast i det finanspolitiska ansvaret, som innefattar beslut om myndigheternas ekonomiska ramar, och makten att stifta arbetsrättsliga lagar. Regeringen har å sin sida, som nyss nämnts, strävat efter en ökad delegering.

Rollerna för myndigheterna och Arbetsgivarverket som lokala respektive central arbetsgivare är idag relativt entydiga och motsvarar i princip rollerna för företag och arbetsgivarorganisationer på den privata sektorn. Några viktiga delar av regeringens arbetsgivarpolitiska roll behandlas nedan.

#### *Lagstiftning och annan författningsreglering.*

Regeringen kan föreslå ny lagstiftning i frågor som rör relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare. Regeringen har också möjlighet att i förordning reglera vissa frågor. På detta område har huvudprincipen under senare år varit att förutsättningarna så långt möjligt skall vara desamma för hela arbetsmarknaden och att särregleringar för den statliga sektorn bör undvikas. Avtalslösningar har eftersträvat.

#### *Övergripande ansvar för kompetensförsörjningen.*

Som påpekas i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) gäller att regeringen har det övergripande ansvaret för kompetensförsörjningen inom statsförvaltningen. Det innebär att regeringen ska skapa förutsättningar för myndigheterna att

rekrytera och behålla den kompetens som behövs. I den förvaltningspolitiska propositionen pekar regeringen också på vikten av att myndigheterna tillvaratar den kompetens som finns hos personer med utländsk bakgrund samt uppnår jämställdhet mellan könen och tar vara på kvinnors kompetens.

### *Uppföljning och utvärdering.*

I övrigt har regeringen valt att delegera det direkta arbetsgivar- och personalpolitiska ansvaret till myndigheterna samt att bevaka delegeringens effekter för att, om så krävs, kunna ompröva sin delegering eller ingripa på annat sätt.

Som ett led i den fortlöpande uppföljningen av de statliga myndigheternas verksamhet begär regeringen årligen in uppgifter om myndigheternas arbetsgivarpolitik och de mål som gäller för denna. De redovisningskrav som regeringen har riktat mot myndigheterna fokuserar på följande fyra områden som ur ett övergripande perspektiv har särskild strategisk betydelse för kompetensförsörjningen: åldersstruktur, könsfördelning, personalrörlighet och löneutveckling.

Uppföljningen kräver att fackdepartementen i sina mål- och resultatdialoger med myndigheterna även tar upp arbetsgivarfrågor.

### 12.2.2 Myndigheternas arbetsgivarpolitiska roll

Myndighetscheferna har genom tillskapandet av Arbetsgivarverket fått det reella ansvaret för både den gemensamma statliga arbetsgivarpolitiken och den egna verksamhetens arbetsgivarpolitik. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen ger således myndighetscheferna ett samhällsekonomiskt ansvar som sträcker sig långt utöver den egna verksamheten. I det utökade ekonomiska ansvaret ligger därför att varje myndighetschef måste se till att den egna verksamhetens arbetsgivarpolitik fungerar väl med hänsyn till andra medlemmar i Arbetsgivarverket och samhället i övrigt. För detta krävs samverkan mellan myndighetscheferna.

Inriktningen är att enbart de frågor som kräver gemensamma lösningar ska hanteras i centrala avtal. I övrigt bör beslut fattas lokalt, i form av lokala avtal eller på annat sätt, så att en effektiv verksamhetsanpassning kan ske. Som följd av detta synsätt har de

centrala avtalen utvecklats till att ge allt större handlingsutrymme till de lokala arbetsgivarna.

Myndighetschefernas gemensamma ansvar gäller både de gemensamma arbetsgivarpolitiska lösningarna och den arbetsgivarverkan som krävs till stöd för att varje myndighets arbetsgivarföreträdare skall ges förutsättningar att bedriva en professionell verksamhetsanpassad arbetsgivarpolitik som inte ger störningar medlemmarna emellan.

### 12.3 Närmare om begreppet arbetsgivarroll

Begreppet arbetsgivarroll har utvecklats efterhand och kan mycket förenklat beskrivas som den praktiska tillämpningen av arbetsgivarpolitiken.

- Arbetsgivarrollen utövas av alla företrädare för arbetsgivaren och på alla nivåer i myndigheten/organisationen.
- I en situation där arbetsgivaren agerar med utgångspunkt från verksamhetsintresset och med beaktande av personalpolitiken utvecklas arbetsgivarrollen.
- Verksamhetsintresset uttrycks som de mål för verksamheten som ytterst satts upp av regering och riksdag och som skall brytas ned till hanterbara mål på varje nivå.
- Personalpolitiken uttrycker arbetsgivarens inställning till hur personalfrågorna bör hanteras inom myndigheten/organisationen och skall användas som ett instrument så att åtgärderna inom personalområdet medverkar till att målen nås.
- Styrkan i arbetsgivarrollen ligger i att varje arbetsgivarföreträdare, dvs. i praktiken chefer på olika nivåer, ser samverkan inom myndigheten som ett naturligt stöd för ett eget agerande i linje med det samlade arbetsgivarintresset.

Arbetsgivarens handlingsutrymme är till viss del kringskuret av dels författningsreglering, dels kollektivavtal och andra ev. partsöverenskommelser. Arbetsgivaren har givits vissa friheter, t.ex. den hävdvunna rätten att leda och fördela arbetet, men även skyldigheter där ett tydligt exempel är det författningsreglerade arbetsmiljöansvaret. Den lokala arbetsgivaren binds av centrala avtal men även av lokala sådana, t.ex. regleringen av arbetstidsförläggning för oregelbundet tjänstgörande.

Arbetsgivarrollen kan i snävare mening definieras utifrån detta regelverksperspektiv, som besvarar frågan *vad* arbetsgivaren skall göra eller har för befogenheter.

### *Arbetsgivaruppträdande*

I begreppet arbetsgivarroll läggs emellertid ofta även in *hur* arbetsgivaren, med de i författningar och avtal etc. givna förutsättningarna, uppträder för att försvara eller hävda verksamhetens intresse. Hur man t.ex. tolkar innebörden av ett avtal eller tillämpar olika författningar. Eller hur starkt man driver verksamhetskraven i samband med förhandlingar. Delvis är detta en fråga om ledarskap och därför om utveckling av chefer, men det handlar också om förhållningssätt och attityder inom organisationen som kan sägas betingas av den rådande företagskulturen. I det här sammanhanget är det lämpligt att använda termen arbetsgivaruppträdande som ett samlingsbegrepp för olika förhållningssätt.

## 12.4 Försvarsmaktens arbetsgivarroll m.m.

I detta avsnitt redogör utredningen för vad som Försvarsmakten redovisat om arbetsgivarrollen m.m. inom myndigheten.

Varje myndighet har sina särskilda förutsättningar, verksamheten förändras över tid och till följd av detta ändras personal- och befattningsstrukturen. Utvecklingen inom en myndighets olika områden kan variera högst betydligt vilket kan påverka t.ex. arbetsgivarpolitiken negativt och skapa interna skevheter. Smittoeffekter gentemot andra myndigheter kan också uppstå.

Försvarsmakten har under senare år genomgått fler och större förändringar än flertalet andra myndigheter. Utvecklingen av Försvarsmaktens organisationsstruktur har i några avseenden medfört att arbetsgivaransvaret blivit otydligt vilket i sin tur medfört att arbetsgivarpolitiken inte fått avsett genomslag.

### *Försvarsmaktens personalidé*

Försvarsmaktens personalidé som ett uttryck för den övergripande arbetsgivarpolitiken har formulerats enligt nedan.

- Försvarsmakten skall bestå av män och kvinnor, som har vilja och förmåga att kunna lösa sina uppgifter såväl i krig och kris som i fred och vid internationella insatser.
- Alla skall vara väl informerade om och delaktiga i verksamheten. Detta möjliggör ett personligt engagemang. Arbetsgemenskapen skall präglas av öppenhet samt av förståelse och respekt för varandra. I syfte att höja kvalitén skall människors olikheter kunna tas till vara. Kränkande särbehandling skall förhindras.
- Personalutveckling och planerad personalrörlighet skall säkerställa att erforderlig kompetens föreligger på alla nivåer. Detta förutsätter en kontinuerlig dialog mellan chef och medarbetare. Vilja och förmåga att ta initiativ samt ansvar skall fortlöpande utvecklas och stimuleras.
- Alla anställda skall ges utbildning och stöd i att förbereda och kunna hantera organisatoriska och personella förändringar. Strävan skall vara att även den som måste flytta eller lämna sin anställning skall uppleva Försvarsmakten som en god arbetsgivare.

Högkvarteret har i sina styrdokument uttryckt att chefer på alla nivåer skall tydliggöra, vidareutveckla och konkret genomföra personalidéns intentioner.

### *Arbetsgivarrollen inom Försvarsmakten*

Det övergripande arbetsgivaransvaret inom Försvarsmakten utövas av Överbefälhavaren. Delegeringen av arbetsgivaransvaret regleras genom beslut av ÖB och återfinns i Försvarsmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarsmakten. I några avseenden avviker Försvarsmakten från andra statsmyndigheter vilket kan belysas med att verksamhetsansvaret kan samordnas mellan flera organisationsenheter vad avser exempelvis personaladministration.

Detta framgår av följande bestämmelse i Försvarsmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarsmakten, avsnittet Personal (FFS 2000:7 kap 6).



2 § Högkvarteret får samordna verksamheten genom att uppdra åt en chef för en organisationsenhet att stödja en eller flera andra sådana chefer med personaladministration. Därvid lyder den understödjande chefen, vad avser beredning inför personaladministrativa beslut, under den eller de chefer som understöds.

Högkvarteret ansvarar – under ÖB – för styrning och ledning av Försvarsmakten inom alla områden. Vad gäller personaltjänst finns ett antal dokument och skrifter till ledning för linjechefer. I Handbok för Försvarsmaktens ledning, organisation och verksamhet anges bl.a. följande:

”I arbetsgivarens befogenheter och skyldigheter ligger att:

- Leda och fördela arbetet
- Utveckla organisation och arbetsmetoder samt kompetenser
- Hålla all personal informerad om verksamheten så att mål och sammanhang klarläggs
- Fatta beslut om anställning och anställnings upphörande
- I övrigt ta initiativ och fatta beslut i enlighet med gällande författningar, avtal, erhållna uppdrag och god sed på arbetsmarknaden
- Samverka med arbetstagarorganisationerna och inom givna ramar sluta avtal om anställningsvillkor m.m.
- Svara för personaladministrationen ”

Handboken är under omarbetning och Försvarsmaktens avsikt är att förtydliga arbetsgivarrollen och ytterligare klargöra arbetsgivaransvaret.

Som stöd för Försvarsmaktens chefer vid utövande av arbetsgivaransvaret finns policier och riktlinjer inom en del områden. Den personalidé som återgivits ovan och lönepolicyn är här särskilt viktiga arbetsgivar dokument.

### *Försvarsmaktens lönepolicy*

Lönebildningen skall utformas så att den medverkar till att målen för verksamheten nås på ett effektivt sätt. En förutsättning för detta är att Försvarsmakten kan rekrytera och behålla personal med rätt utbildning och kompetens.

Inom ramen för lönestrukturen skall lönen vara individuell och differentierad och stimulera den anställde till engagemang och vilja att utveckla sin kompetens.

Grundläggande faktorer för lönesättningen är dels ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och övriga krav som är förenade med arbetsuppgifterna, dels de anställdas skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen.

Beslut om lön fattas vid

- Nyanställning
- Byte till befattning som innebär större ansvar eller ställer klart större krav på beslutsfattande eller kunnande (alternativt att arbetsinnehållet i den nuvarande befattningen ändras i sådan omfattning att det motsvarar byte till befattning som innebär större ansvar eller ställer klart större krav på beslutsfattande eller kunnande)
- Lönerevision

Lönepolicyn ska vara tydlig och känd. Varje arbetstagare ska veta på vilka grunder lönen sätts och vad han eller hon kan göra för att påverka sin lön. En återkommande dialog mellan chef och medarbetare om sådana frågor som kan ha betydelse för arbetstagarens resultat, utveckling och lön är av stort värde. Härigenom kan även brister i dessa avseenden uppmärksammas och åtgärder vidtas för att skapa förutsättningar för en positiv resultat och löneutveckling. Lönesättningen ska också vara sakligt grundad. Samma lönekriterier ska tillämpas oavsett kön, etnisk bakgrund eller sexuell läggning.

Som ett hjälpmedel för chefer att sätta lön på ett konsekvent sätt har en arbetsmetod tagits fram tillsammans med de fackliga organisationerna. Metoden innebär att den individuella lönen fastställs efter värdering av befattningen, den individuella prestationen och marknadens påverkan.

Högkvarteret genomför årligen dels arbetsgivarseminarier som vänder sig till chefer på olika nivåer inom Försvarsmakten dels en personalchefskonferens. Dessa utgör forum där arbetsgivarrollen belyses ur olika ämnesperspektiv. Under åren 1999 och 2000 har lönebildning varit ett genomgående tema.

Mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller för Försvarsmakten som arbetsgivare agerar ledningen för att skapa en större identifikation med arbetsgivarrollen för alla chefer inom organisationen.

## 12.5 Utredningens överväganden

### 12.5.1 Allmänt om det delegerade arbetsgivaransvaret

Som framgår av tidigare avsnitt har det funnits en medveten strävan att så långt det är möjligt delegera arbetsgivaransvaret inom staten från regeringen till den enskilda myndigheten. Inom centrala myndigheter med regional och lokal organisation har delegering skett på motsvarande sätt. En hög grad av delegerat ansvar kräver ett utvecklat styrsystem och ett medvetet förhållningssätt inom arbetsgivarleden. En långtgående delegering som inte följs av olika stödinsatser till berörda linjechefer kan ytterst leda till att arbetsgivarinställningen försvagas. En sådan delegering kräver därför en välutvecklad policybildning och god samverkan på alla chefsnivåer i organisationen. Samtidigt ställer delegeringen från ledningen av myndigheterna krav på en effektiv uppföljning och återkoppling. Styrning, samordning, samverkan och uppföljning kan sammanfattningsvis anges som nyckelord i det här hänseendet.

Regeringens intresse för en enskild myndighets inre arbete varierar åtskilligt men synes vara större inom några områden, bland annat försvaret. Detta tar sig uttryck i en mer omfattande regelstyrning än vad som är fallet för andra verksamheter. Enligt utredningens mening torde det rent allmänt finnas goda möjligheter för regeringen att – med de instrument som nämnts ovan, t.ex. en målmedveten uppföljning – fullfölja tanken med det delegerade arbetsgivaransvaret även inom Försvarsmaktens område.

### 12.5.2 Särskilda faktorer som påverkar arbetsgivarrollen inom Försvarsmakten

Ur personalförsörjningssynpunkt är det enligt utredningens mening särskilt angeläget att arbetsgivarrollen hanteras på ett konsekvent sätt. Ett medvetet förhållningssätt vad gäller såväl rekrytering som utveckling, avveckling och lönebildning är en förutsättning för att arbetsgivaren skall kunna klara personalförsörjningsmålen inom givna ekonomiska ramar.

Med hänsyn till att det är många faktorer som påverkar hur arbetsgivarrollen utvecklas inom en stor organisation är det vanskligt att peka på några enskilda faktorer som särskilt dominerande. I Försvarsmaktens fall är dock enligt utredningens

mening några mer framträdande och förtjänar att kortfattat beröras.

### *Kårandan*

Försvarsmaktens chefer har tidigare helt och på senare tid till stor del rekryterats ur officerskåren. Denna omständighet som är giltig för alla kårmyndigheter kan till del förklara att en chef i vart fall på låg- eller mellannivå kan ha problem med rollidentifikationen: Är han chef eller officer och vilken del i rollen är starkast? Kårandan, kollegialiteten, kan ibland riskera att slå igenom på ett sätt som inte är gynnsamt för verksamhetsintresset. Det är inte alltid självklart att chefer företräder arbetsgivarens långsiktiga intressen gentemot sina medarbetare. Det kan exempelvis gälla när chefen skall tillämpa kollektivavtalsbestämmelser. Enligt utredningens mening kan det finnas anledning för Försvarsmakten att i samband med uppföljning av den förda personalpolitiken eller inom ramen för chefsutvecklingen ta upp den här typen av frågor.

### *Befordringssystemet*

Officeren ska under sin karriär tjänstgöra på olika nivåer inom Försvarsmakten. Normalt är tjänstgöringstiden i en befattning ca tre år vilket innebär att officeren under en chefsperiod inte alltid kan se – eller behöva ta ansvar för – de fulla konsekvenserna av vissa beslut. I praktisk avsaknad av möjlighet till återkoppling kan åtgärder komma att vidtas, särskilt om styrningen från Högkvarteret i vissa avseenden är otydlig, som inte alltid gynnar verksamhetsintresset. Detta problem botttnar alltså i det väl kända arbetsorganisatoriska förhållandet med korta tider i befattning. Det är önskvärt att få till stånd en avvägning mellan behovet av karriärgenomströmning och kontinuiteten i ledningsfunktionerna. Det är enligt utredningen därför rimligt att för en viss del av yrkesofficerarna, även i chefskarriären, öka ut tiden i befattning. Utredningens förslag om ett reformerat skolsystem (kap. 10) syftar bl.a. till detta.

### *Styrning*

Avsikten med delegering är att ansvaret skall läggas nära verksamheten, så att verksamhetens krav på bästa sätt skall kunna tillgodoses. Det krävs emellertid också styrning i de stora organisationerna. En del av de brister som kan uppstå i personalarbetet kan ha sin grund i brister i styrningen och samordningen men man kan också ofta se ett alltför självständigt agerande från underställda chefer. Det är alltid svårt att åstadkomma den helhetssyn som behövs såväl i tolknings- som tillämpningsfrågor. Det torde enligt utredningen behövas både starkare styrning och bättre uppföljning av arbetsgivarbeteendet internt inom Försvarsmakten. Där pågår också ett arbete för att utveckla styrformer och uppföljningsinstrument. Utan att gå in i detaljer vill utredningen peka på behovet av att ge linjecheferna möjlighet att utveckla sin arbetsgivarroll och förbättra dialogen mellan dem och Högkvarteret.

#### 12.5.3 Riksdagens revisorers rapport i december år 2000

Riksdagens revisorer har i rapporten (2000/01:1) Försvarsmaktens personalförsörjning i huvudsak bedömt hur Försvarsmakten under inledningen av omstruktureringen och avvecklingen har hanterat personalfrågorna. De har vidare belyst flera av de frågor som utredningen haft till uppgift att behandla. Rapporten föranleder inte några vidare överväganden från utredningens sida än följande. Vad gäller frågan om Försvarsmakten som arbetsgivare konstaterar utredningen att Riksdagens revisorer ytterligare understryker behovet av en förbättrad styrning och uppföljning.

#### 12.5.4 Synpunkter på lönebildning m.m.

RRVs kritik av den svagt utvecklade arbetsgivarrollen inom Försvarsmakten träffar väsentligen det som ovan kallats *arbetsgivaruppträdandet*. Det handlar om brister i tolkning och tillämpning av avtal och behov av uppstramning, både vad beträffar lönebildningen i sig och lönetilläggen. Utredningen har ovan behandlat frågor som på ett övergripande plan berör denna problematik. RRV menar vidare i sin uppföljningsrapport att verksamhetsintresset kunde ha drivits hårdare och att fler initiativ till omförhandlingar av gällande kollektivavtal m.m. kunde ha

skett. På den senare punkten bör man emellertid, enligt utredningens mening, hålla i minnet svårigheten för arbetsgivaren att åstadkomma reduceringar av förmåner i gällande avtal. RRV tar i och för sig upp detta, men fäster kanske för lite avseende vid den aspekten. Försvarsmakten har agerat aktivt både för att effektivisera lönebildningen och för att se över lönetilläggen. Vissa förändringar har också skett.

Arbetsgivaren och de fackliga organisationerna, överenskommer genom kollektivavtal i många viktiga frågor, bl.a. om anställningsvillkor som kan gälla exempelvis löner och arbetstider. Ifråga om kollektivavtal på statens område kan här anmärkas att, till skillnad mot andra arbetsmarknadssektorer, är en myndighet inte en självständig juridisk person.

Kollektivavtalsrätten utövas för statens räkning av Arbetsgivarverket som kan delegera denna sin rätt till myndigheter under regeringen. Ett kollektivavtal som sluts av en myndighet måste således ha stöd i ett centralt kollektivavtal och det har då vanligen samma giltighets- och uppsägningstid som det centrala avtalet.

Ett kollektivavtal är givetvis bindande under sin löptid och man kan nog säga att det vill mycket till för att en part i förtid skall gå till uppsägning av ett avtal, även om en sådan möjlighet finns. För att ändra ett ingånget kollektivavtal krävs consensus. Även om endera parten ensidigt säger upp ett avtal för omreglering eller med syfte att det ska upphöra kan under vissa omständigheter anställningsvillkoren leva kvar genom att övergå till det enskilda anställningsavtalet. När det gäller arbetsgivarrollen, som den kommer till uttryck i löneavtal m.m. inom Försvarsmakten, bör dess relativa styrka/svaghet därför bedömas först efter det att avtal enligt nästkommande RALS har slutits.

RRV tog i sin ursprungliga rapport upp att det fanns anledning att se över komplexiteten i kompensationsreglerna för arbetstid som avser övningar. Sådana övningar är en huvuduppgift för vilken militär personal anställs och utbildas. Utredningen instämmer i RRVs bedömning och förutsätter att Försvarsmakten agerar för att åstadkomma en mer adekvat avtalsreglering och avtalstillämpning, inte minst på lokal nivå. Försvarsmakten måste i detta sammanhang på ett tydligare sätt visa för såväl de egna lokala arbetsgivarföreträdarna som för motparterna vad som bäst svarar mot ett ändamålsenligt arbetstidsförläggande. Däremot anser inte utredningen att det nu är påkallat att överväga någon reglering av dessa frågor i annan form än genom avtal mellan parterna.

### *En förstärkt arbetsgivarfunktion*

Arbetsgivarfunktionen inom Högkvarteret uppvisar idag enligt utredningens mening en delvis splittrad bild. Som ofta är fallet i stora organisationer förekommer ett relativt omfattande dubbelarbete och ansvarsförhållandena är inte alltid helt klara. Dessa omständigheter ger mindre goda förutsättningar för att åstadkomma en helhetssyn i arbetsgivarfrågorna. Härmed ökar också riskerna att dubbla signaler går ut i organisationen. Enligt utredningen finns det anledning för Försvarsmakten att överväga en förstärkt och organisatoriskt samlad funktion för arbetsgivarfrågorna direkt under Högkvarterets ledning.

Utredningen vill vidare betona att en utvecklad arbetsgivarroll inom Försvarsmakten kräver att Högkvarteret intar en mera aktiv hållning, särskilt vad gäller styrning och uppföljning. Utvecklingen av arbetsgivarroll, arbetsgivaruppträdande och arbetsgivarverkan torde kräva att Högkvarteret sätter av mera tid för att vid besök hos förband och skolor klargöra sin syn på arbetsgivarfrågorna vilket enligt utredningens mening ger utdelning i ett längre perspektiv.

#### 12.5.5 Om personalansvaret inom Försvarsmakten

Försvarsmakten har som myndighet ett självständigt personalansvar. Detta innebär att det finns begränsningar i regeringens möjligheter till styrning men också i ambitionerna att styra. Inom personalområdet har det skett en utveckling från detaljstyrning genom personalplaner och -ramar till dagens mål- och resultatstyrning som syftar till att ge myndigheterna ökat ansvar i valet av medel för att nå målen. Till detta kommer att åtskilliga personalfrågor regleras genom avtal. För utredningen har det därför varit viktigt att skilja på förslag om författningsändringar etc. och mer allmänt hållna rekommendationer och iakttagelser. Försvarsmakten har för övrigt ett starkt eget intresse av att åstadkomma ett nytt personalförsörjningssystem och har varit drivande i frågan.

Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att Försvarsmakten – som är Sveriges största statliga myndighet – får ta ett normalt personalansvar. Därför finns det enligt utredningen anledning att vara försiktig när det gäller författningsingripanden från regeringens sida. Samtidigt bör regeringen ställa tydliga krav på

Försvarsmaktens arbetsgivar- och personalpolitik och följa upp denna. Det kan slutligen finnas anledning för utredningen att lyfta fram betydelsen av ett samlat och enhetligt uppträdande inom Försvarsmakten i alla väsentliga personalpolitiska frågor. Om detta skall åstadkommas genom en ändrad intern befogenhetsfördelning eller genom en utvecklad dialog är en fråga för myndigheten. Den i avsnitt 12.4 återgivna bestämmelsen – som i och för sig synes syfta till administrativ samverkan – ger ett exempel på en föreskrift där en översyn av det interna regelverket kan vara befogad. Utredningens uppfattning är dock i grunden att en modern personalpolitik måste bygga på dialog och samverkan.



## 13 Studiemedelsfinansiering av officersutbildningen

### 13.1 Bakgrund

Enligt direktiven skall utredningen belysa möjligheterna att förändra förmånerna till officersaspiranter under studier vid militärhögskolorna. Utredningen skall bland annat beakta möjligheten att finansiera utbildningen för yrkesofficersaspiranterna med studiemedel.

#### 13.1.1 Nuvarande ordning

För närvarande har Försvarmaktens elever vid den grundläggande utbildningen vid militärhögskolorna (MHS termin 1–4) värnpliktsförmåner. Systemet infördes då den tidigare formen med anställda och kommenderade elever blev alltför kostsam. Även rättviseaspekter, som att eleverna hade oproportionerligt bra betalt när man tog hänsyn till traktamenten m.m., vägdes in vid den bedömningen. Den valda modellen innebär att eleverna har förlängda värnpliktsförmåner fram till officersexamen varefter de blir anställda i Försvarmakten som yrkesofficerare. Motsvarande gäller för reservofficerare.

En jämförelse med civila studerande ger vid handen, att Försvarmaktens ersättningsmodell fortfarande ger den enskilde officersaspiranten bättre förmåner än sin civilt högskolestuderande kollega. Att ha genomfört sin grundläggande postgymnasiala utbildning utan att själv ha behövt finansiera den med studiemedel eller på annat sätt är tämligen unikt i svenskt högskoleväsende. Särskilt kostsamt för Försvarmakten är exempelvis de fria hemresorna varje veckoslut, eftersom de geografiska avstånden mellan studieort och hemort ofta är stora. Alternativa studieorter finns ju normalt inte.

### *Officersutbildningen*

Enligt officersförordningen (1994:882) sker den grundläggande utbildningen för en yrkesofficer vid Militärhögskola (MHS). MHS omfattar dels en försvarsmaktsgemensam period om två terminer, dels en försvarsgrens/truppslagsinriktad del om ytterligare två terminer. Efter en mellanliggande praktikperiod, som omfattar minst tre år, genomförs MHS taktiska program (MHS TaP) alternativt Försvarshögskolans (FHS) fackprogram. Vissa officerare fortsätter senare sin utbildning på FHS stabsprogram, följt, för en mindre del av officerarna, av FHS chefsprogram.

Den grundläggande utbildningen vid MHS är yrkesofficersprogrammet, som skall ge kompetens för chefsuppgifter på lägre nivå och utgöra en tröskel för fortsatt officerskarriär. Utbildningarna vid MHS TaP samt vid FHS är nivåhöjande och en grundförutsättning för att en officer skall kunna få chefsbefattningar på högre nivå. För att genomgå dessa senare skolsteg krävs mellanliggande tjänstgöring på förband, skolor och staber. Detta skiljer den militära utbildningen från dess civila motsvarigheter. Det är med nuvarande system inte möjligt att i ett sammanhang genomföra de olika skolstegen.

Under utbildningen vid MHS TaP och FHS är eleven anställd och erhåller lön samt traktamentsförmåner. Dessa utbildningar fungerar i praktiken som behovsstyrda interna utbildningar för Försvarsmakten.

### *Det nya studiestödssystemet*

Riksrevisionsverket pekade i sin rapport Officerarna i försvaret (RRV 1998:47) på möjligheten att studiemedelsfinansiera delar av officersutbildningen. Mot den bakgrunden bör det nya studiestödssystemet kort beröras.

Den 1 juli 2001 införs ett nytt samlat studiestöd gällande grundskole-, högskole- och annan postgymnasial utbildning. Det nya studiestödet är uppbyggt kring nuvarande studiemedel. Summan av bidrag och lån – totalbeloppet – är lika för alla studerande och knyts till prisbasbeloppet. Nivån skall i princip vara densamma som i nuvarande studiemedel och beräknas per vecka. För 20 veckors studier på heltid blir totalbeloppet 32 120 kronor. Bidragsdelen, som är 1 984 kr/mån, skall vara skattebefriad.

Den som är 25 år eller äldre skall kunna få tilläggsån med 1 600 kr/mån. Studiestödet utbetalas under högst 240 veckor.

Den studerande skall börja betala tillbaka lånedelen tidigast sex månader efter att man senast haft studiestöd. Återbetalningstiden är 25 år, eller till och med det år man fyller 60 år. Återbetalningen kan dock bli kortare än 25 år om skulden är liten.

Räntan fastställs av regeringen och beräknas på ett genomsnitt av statens utlåningskostnader.

### 13.1.2 Tidigare ställningstaganden från Försvarsmakten och Officersförbundet

Försvarsmakten uttalade i sitt yttrande 1998-10-12 över Riksrevisionsverkets rapport att man delade verkets uppfattning om behovet av en förändring av förmånerna för studerande inom yrkes- och reservofficersprogrammets grundläggande utbildningsdelar. I samma skrivelse slog Försvarsmakten fast att man inte delade Riksrevisionsverkets uppfattning om egenfinansierade studier vid nivåhöjande skolor. Den främsta orsaken till att Försvarsmakten avvisade förslaget till egenfinansiering vid senare studier än de grundläggande var att yrkesofficeren vid dessa skolsteg är anställd vid Försvarsmakten. Det är inte rimligt att som arbetsgivare kräva egenfinansierade studier, när det är arbetsgivaren som har behovet av att vidareutbilda sin egen personal.

Officersförbundet yttrade sig i skrivelse 1998-11-02 över Riksrevisionsverkets rapport. Förbundet anförde att all utbildning av officerare utgår från de behov som Försvarsmakten har och att det är Försvarsmakten som skall definiera vilka ämnen som officeren behöver studera och sammanfoga dessa till olika program. Därmed är allt som ingår i en officersutbildning militära ämnen och Riksrevisionsverkets påstående att delar av utbildningen utgörs av civila ämnen i princip felaktigt. Vidare påpekade Officersförbundet att alla militära studier syftar till att uppfylla verksamhetsmålen och syftar inte till någon allmän kompetensutveckling, som kan utnyttjas för annan verksamhet. Officeren blir härigenom också hänvisad till en monopolarbetsgivare.

Mot bakgrund av det anförda ansåg Officersförbundet att det inte var rimligt med studiemedelsfinansierad utbildning för

officerare. Detta gällde såväl för den grundläggande som den nivåhöjande officersutbildningen.

### 13.1.3 Erfarenheter från annan statlig verksamhet

Den organisation som ligger närmast till hands att i det här avseendet jämföra med Försvarsmakten är Polisen.

Den grundläggande polisutbildningen vid Polishögskolan övergick i mitten på 1990-talet till en av eleverna i huvudsak egenfinansierad form. Polisutbildningen är fem terminer lång. Fyra av dessa sker vid Polishögskolan och är studiemedelsfinansierade. De sista sex månaderna fullgör polisaspiranterna en praktikperiod vid polisdistrikten. Under denna praktikperiod är aspiranterna tidsbegränsat anställda med lön i form av ett fast belopp per månad (för närvarande 14 000 kr/mån). Efter praktikperioden anställs polisaspiranten som polisassistent vid någon av de olika länspolismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen har rätt enligt polisförordningen att fördela aspiranterna till praktiktjänst och första anställning. Syftet är att kvalitativt och kvantitativt fördela polisaspiranterna mellan de olika polismyndigheterna. Aspiranternas egna val styr dock i allt väsentligt placeringen.

Erfarenheterna vad avser rekrytering till polisyrket, med det nya finansieringssystemet, är goda. Ingen försämring kunde påvisas vid systembytet, trots att polisaspiranterna behövde finansiera fyra terminer vid Polishögskolan med studiemedel. Till del kan detta bero på att arbetsmarknaden var relativt ogynnsam för ungdomar under den aktuella perioden och att Polisen tillämpat rekryteringsstopp till Polishögskolan under några år före reformen. Intresset för så väl polis- som officersyrket är idag rätt högt, men ser man tillbaka finner man att det varierar över tiden.

Det kan dock vara värt att även peka på vissa problem i samband med systemskiftet. Polishögskolans utbildning är inte kopplad till högskoleförordningen, vilket har medfört behov av vissa nya författningsregleringar. Från polisiärt håll har man även pekat på andra frågor, exempelvis rörande avskiljande från utbildning i vissa situationer, elevernas allmänna ställning som polisman/kvinna och även uniformsfrågorna under perioden vid Polishögskolan.

### *Jämförelse med förhållandena i Försvarsmakten*

Det kan finnas anledning till viss försiktighet när man jämför Polisens erfarenheter med förhållandena i Försvarsmakten. Officersaspiranten har, när han eller hon börjar vid MHS, redan fullgjort sin grundläggande utbildning för värnplik. Detta är en förutsättning för att antas till utbildningen. Eftersom värnpliktsutbildningen skett vid ett givet förband är det normalt idag att aspiranten får en utbildning som inriktas mot den försvarsgren som han eller hon tillhör. I det utbildningssystem som utredningen föreslagit i kapitel 10 möjliggörs redan inom yrkesofficersprogrammet i och för sig en viss ökad individualisering av utbildningsinnehållet. Oftast kommer emellertid aspiranten också att anställas vid sitt hemförband efter MHS. Officersaspiranterna kan således inte i praktiken, i motsats till polisaspiranterna, helt fritt erhålla anställning inom Försvarsmaktens olika verksamhetsgrenar. Exempelvis kan en övergång från ett vapenslag till ett annat normalt inte ske utan att aspiranten eller den unga officeren fullgör en kostsam och tidskrävande kompletterande utbildning.

Vid en jämförelse med polisyrket bör också beaktas att officersyrket innehåller många tjänstegrenar. Till vissa av dessa är det redan idag svårt att rekrytera lämplig personal. Utredningens syn på officersrollen (kapitel 5) understryker att yrket inte bara bör ses som ett och samma utan att det rymmer olika karriärvägar och utvecklingsmöjligheter.

## **13.2 Alternativa finansieringsformer m.m.**

### **13.2.1 Förmånskostnader i skolsystemet**

Enligt RRV:s beräkningar från 1998, uppräknade med 4 % med hänsyn till kostnadsökningar, är förmånskostnaderna för en elev vid de olika skolstegen följande. Avsikten med redovisningen är att ge ett underlag för jämförelser.

- *Elever vid MHS (YOP termin 1-4) ca 265 300 kr (132 650 /år).* Omfattar: Dagersättning, bostad hemort (50 % av eleverna), fria hemresor, fri förplägnad, i vissa fall familjepenning. Rekryteringsbehov: Upp till 600 nya elever/år. Anm: Elevrum ej medräknat. Tillkommer: Fria kläder, tvätt, sjukvård och i viss utsträckning tandvård. Bedömd kostnad 50 kr/elevdag. En

- utbildningspremie om 13 500 kr erhålls efter genomförd utbildning.
- *Elever vid MHS Taktiska program ca 35 000 kr/mån.* Omfattar: lön, traktamente, fria hemresor. Rekryteringsbehov: 380 elever/år.
  - *Elever vid FHS Stabs- resp. Chefsprogram ca 40 000 kr/mån.* Omfattande: lön, traktamente, fria hemresor. Rekryteringsbehov: Stabsprogrammet 225 elever/år, Chefsprogrammet 85 elever/år.

#### *MHS taktiska program och FHS stabs- resp. chefsprogram*

Innan utredningen överväger en eventuell studiestödsfinansiering av den grundläggande utbildningen av yrkesofficersaspiranter bör finansieringen av övriga utbildningar vid MHS och FHS kort kommenteras. En elev vid MHS TaP och FHS är anställd i Försvarsmakten och har några tjänsteår bakom sig. Eleven är normalt i 25-årsåldern när TaP genomföres. En stor del av tiden vid TaP är ren yrkesutbildning. Officeren befinner sig ofta på sitt hemförband för att få praktisk erfarenhet av arbetet på nästa nivå som officer och det kan vara svårt att skilja mellan ordinarie förbandstjänst och sedvanlig praktisk yrkesutbildning. Då FHS olika program genomgås är officeren normalt i 30–40-årsåldern. Dessa utbildningar betalas av arbetsgivaren Försvarsmakten.

Det är enligt utredningen orimligt att begära att yrkesofficeren skall genomgå utbildning på egen bekostnad, när det är arbetsgivaren som har behovet att vidareutbilda sin personal. Detta gäller oavsett om utbildningen skall hänföras till s.k. nivåhöjande respektive icke nivåhöjande utbildning. Utredningens direktiv omfattar inte heller något uppdrag att överväga förändringar härvidlag. Denna princip måste enligt utredningen upprätthållas även beträffande de utbildningar efter YOP som föreslagits i kapitel 10.

#### **13.2.2 Finansieringsmöjligheter i den grundläggande yrkesofficersutbildningen**

I detta avsnitt belyser utredningen kostnaderna för Försvarsmakten vid några olika finansieringsformer för eleverna i den grundläggande yrkesofficersutbildningen, som föreslagits i

kapitel 10. Det bör noteras att förslaget innebär att utbildningen blir treårig.

Det föreligger två tydliga alternativ vad avser förmåner under den grundläggande officersutbildningen. Det ena är att behålla dagens system helt byggt på värnpliktsförmåner oförändrat och det andra är att övergå till ett rent studiestödsfinansierat system. Det går också att konstruera ett antal blandade finansieringssystem. Vart och ett av systemen har sina för- och nackdelar. För att renodla den fortsatta analysen och underlätta jämförelser beskriver utredningen i det följande tre olika alternativ. De angivna kostnaderna är översiktligt beräknade. Alternativen bygger på Försvarmaktens underlag.

### **Alternativ 1, värnpliktsförmåner**

*Dagens förmånssystem behålls oförändrat under hela den grundläggande yrkesofficersutbildningen, som görs treårig.*

Kostnader:

1 800 elever x 132 650 = 240 miljoner kr/år.

Tillkommer logi vid utbildning utanför studieorten =  
25 miljoner kr/år.

Fri sjukvård, tandvård, tvätt, kläder = 30 miljoner kr/år.

Utbildningspremie (13 500 kr) = 8 miljoner kr/år.

*Summa:* Omkring 303 miljoner kr/år.

Fördelar:

Alternativet är givetvis rekryteringsvänligt och kan genom att officerarna inte läses genom olika lånefinansieringsformer – vare sig det är fråga om det allmänna studiestödet eller interna lösningar inom Försvarmakten – bidra till att yrkesväxling av officerare underlättas och därmed också till en lägre medelålder i officerskåren.

Nackdelar:

Alternativet är dyrbarare än de övriga.

## Alternativ 2, studiemedelsfinansiering

*Studiemedelsfinansiering under hela den grundläggande yrkesofficersutbildningen.*

Kostnader:

Under utbildningen vid MHS termin 1–2 bedöms 30 dagars verksamhet ske utanför studieorten och under termin 3–6 80 dagars verksamhet. Försvarsmakten bekostar därvidlag kost och logi om 400 kr/elevdag. Under alla tre åren sker lån av uniform, ges fri sjuk- och tandvård m.m. till en kostnad om 50 kr/ elevdag. I detta alternativ antas att den nuvarande utbildningspremien enligt 26 § 2 st. officersförordningen måste fördubblas till 27 000 kr för att ge officersaspiranten en startsumma då anställning påbörjas. Kostnaderna för Försvarsmakten blir då följande:

Termin 1-2	18 milj kr/år
Termin 3-4	28 milj kr/år
Termin 5-6	28 milj kr/år
Utbpremie	16 milj kr/år
<i>Summa</i>	90 milj kr/år

Bedömd besparing jämfört med Alt. 1 = 213 miljoner kr/år. Utredningen har här räknat med att terminerna 3–6 är lika dyra för Försvarsmakten.

Fördelar:

Besparingseffekten för Försvarsmakten. Eleverna får ta ett aktivt ekonomiskt ansvar för sin egen utbildning, något som rimligen borde minska avgångsbenägenheten i vart fall de första åren efter officersexamen.

Nackdelar:

- Rekryteringsaspekten, detta i en period då kampen mellan olika arbetsgivare om kompetent arbetskraft bedöms öka.
- Krav på högre ingångslöner för yrkesofficerare.
- Särskilt om yrket inte längre ses som ett livstidsyrke utan det blir normalt att officerare lämnar yrket långt före pensionsåldern kan viljan att skaffa sig studieskulder ifrågasättas.



- Enligt RRVs ovan nämnda rapport är en egenfinansiering som avser specifikt militära kunskaper och färdigheter inte realistisk.

Anm. Väljs detta alternativ måste en särskild aspirantförordning införas, som reglerar officersaspirantens allmänna ställning, bestämmelser om skiljande från utbildningen m.m.

### **Alternativ 3, blandad finansiering**

*Ett alternativ med studiemedelsfinansierad utbildning under MHS YOP termin 1-2. Värnpliktsförmåner under termin 3-6.*

Kostnader:

600 elever går termin 1-2 på studiestöd. Kostnaden för Försvarsmakten blir som i Alt. 2 = 18 miljoner kr per år.

1 200 elever går termin 3-6 på värnpliktsförmåner. Kostnaden för Försvarsmakten blir omkring 204 miljoner kr per år.

*Summa:* Omkring 222 miljoner kr per år.

Bedömd besparing jämfört med dagens förmånssystem (Alt. 1) omkring 80 miljoner kr. I förhållande till Alt. 2 är detta alternativ 132 miljoner kr kostsammare för Försvarsmakten per år.

Fördelar:

Besparingseffekten. Den del av utbildningen som är relativt likartad för alla officersaspiranter studiemedelsfinansieras, medan den mer olikartade befattningsutbildningen likställs ekonomiskt genom värnpliktsförmåner. Rekryteringsvänligt i jämförelse med Alt. 2.

Nackdelar:

- Traditionen vad avser en kostnadsfri grundläggande officersutbildning bryts. Detta kan påverka rekryteringen negativt.
- Om officersyrket inte längre kan betraktas som ett yrke med livslång anställning, kan det ifrågasättas om det är rimligt att kräva egenfinansiering ens av en mindre del av utbildningen.
- Osäker lönekostnadsutveckling.
- Anm: Liksom i Alt. 2 bör en särskild aspirantförordning införas.

### 13.2.3 Förmåner under grundläggande reservofficersutbildning

En reservofficersaspirant åtnjuter idag förmåner som motsvarar värnpliktsförmåner under sin grundläggande utbildning. Detta regleras i 25 § officersförordningen. Av 26 § samma förordning framgår att den som genomgår reservofficersprogrammet får en utbildningspremie om 720 kr per poäng vilket omräknat ger 28 800 kr.

En studiestödsfinansierad grundläggande utbildningsform för reservofficerare är mindre lämplig eftersom en reservofficersaspirant inte kan bedömas sätta sig i skuld för att få denna utbildning. Om ändock ett studiestödsfinansierat alternativ väljs, måste reservofficeren erhålla en kraftfull utbildningspremie motsvarande minst det studielån som han/hon blivit tvingad att ta för att kunna fullfölja reservofficersprogrammet.

Utredningen har i kapitel 6 föreslagit ett reservofficerssystem som bland annat medför möjligheter till karriärväxling från reservofficer till yrkesofficer med kompletterande utbildning. Mot bakgrund av detta är det en fördel om ersättningsformerna under den grundläggande utbildningen för blivande reserv- resp. yrkesofficerare är likvärdiga för att undvika de problem som annars kan uppstå med överströmning av individer mellan programmen. En anpassad utbildningspremie till reservofficerarna bör kompensera för förlorade arbetsinkomster och framförallt senarelagda civila studier.

Rent allmänt kan sägas att utbildningspremien för reservofficerare är av största vikt från rekryteringssynpunkt. Den unge reservofficeren viker ett par år åt Försvarsmakten, innan han/hon i normalfallet ägnar sig åt civila högskolestudier. För en högskolestuderande är en summa som i stort sett motsvarar kostnaderna för ett års studier av stor betydelse och medger ökad handlingsfrihet. Denna ekonomiska kompensation kan tillsammans med den goda ledarerfarenhet som reservofficeren har fått uppväga nackdelen med en senarelagd studiestart.

I syfte att begränsa tidsuttaget för den blivande reservofficeren, vilket i sig också medför ekonomiska besparingar för Försvarsmakten, föreslår utredningen vidare i kapitel 6 att reservofficersaspiranten får officerskompetens på en kortare tid än yrkesofficersaspiranten.

### 13.3 Överväganden och förslag

#### 13.3.1 Allmänt om egenfinansierade studier för yrkes- och reservofficerare

Av utredningens redovisade alternativ är det mest rationellt ur ett kostnadsperspektiv att låta eleverna på det grundläggande yrkesofficersprogrammet själva svara för sina kostnader genom studie-stödssystemet. Emellertid medför en övergång till ett sådant system, som ovan redovisats som alternativ 2, ett antal svårigheter som enligt utredningens mening måste vägas in vid bedömningen. Den allmänna utgångspunkten för utredningen är att finansieringsfrågorna skall lösas på ett sätt som ger gynnsamma förutsättningar för personalförsörjningen i Försvarmakten. Utredningen noterar att RRV i sin rapport konstaterade att ett system med helt egenfinansierade studier för yrkesofficersaspiranterna är orealistiskt. RRV menade att det var mer rimligt att diskutera en egenfinansiering av de inslag i utbildningen som hade civil inriktning, exempelvis språk, statsvetenskap och ekonomi.

För det första kräver enligt utredningens uppfattning rekryteringen av yrkesofficerare att aspiranternas förmåner kan hållas på en sådan nivå att det framstår som attraktivt att välja en utbildning som leder till officersyrket. Med hänsyn till den pågående omstruktureringen av Försvarmakten och den ovisshet om rekryteringskraft och personalläge framöver som föreligger, är det enligt utredningen i vart fall inte lämpligt att nu införa ett system med helt egenfinansierade studier.

Med egenfinansierade studier skulle för övrigt följa kompensatoriska krav på högre ingångslöner. En nytexaminerad fänriks lön är för närvarande 14 200 kr/mån med vissa variationer mellan förbanden. Ingångslönen för en polisassistent är 16 500 kr/mån med variationer mellan polismyndigheterna. En försiktig bedömning är att lönekostnaderna för de yngsta officerarna skulle öka med omkring 25 miljoner kr per år. En ökning av ingångslönerna medför dock krav på ökade löner – och därmed avsevärt ökade kostnader – inom hela officerskollektivet.

För det andra är utredningen av den bestämda uppfattningen att det inte är möjligt att bygga upp det föreslagna reformerade reservofficerssystemet om reservofficersaspiranterna skall finansiera sin utbildning med studiestöd. Tvärtom måste enligt utredningens mening det systemet innehålla betydelsefulla ekonomiska incitament för att få den rekryteringskraft som är nödvändig om man

vill ha en ambition att snabbt skapa en kader unga reservofficerare. Utredningens förslag i kapitel 6 vad gäller reservofficerarna innebär att den blivande reservofficeren bör åtnjuta värnpliktsförmåner under den ettåriga utbildningen till reservofficer (fänrik) och därefter anställas på ett kontrakt som omfattar ett års tjänstgöring i Försvarsmakten, varefter en premie motsvarande två prisbasbelopp utbetalas.

Konsekvenserna av detta förslag vad gäller reservofficerarna är att det inte är oproblematiskt att införa ett system där yrkesofficersaspiranter skulle självfinansiera sina studier genom studie-stödssystemet. Det skulle leda till svårhanterliga överströmnings-effekter mellan karriärvägarna (yrkes- resp. reservofficer) och betydande spänningar i organisationen. Utredningen avvisar därför alternativ 2.

Utredningen övergår nu till att väga alternativ 1, värnpliktsförmåner, mot alternativ 3, blandad finansiering.

### 13.3.2 Överväganden om alternativen 1 och 3

Om alternativ 1 (värnpliktsförmåner) skall väljas bör enligt utredningen vissa justeringar göras i detta. En översyn av rätten till fria hemresor bör göras. Det gäller särskilt beträffande termin 1–2. Likaså kan nivån på dagersättningen diskuteras. Eventuellt kan dagpenningen om 140 kr/dag ersättas med ett belopp som motsvarar bidragsdelen i studiestödet om 1 984 kr/mån. Detta skulle göra systemet något mer anpassat till vad som gäller för de studerande som uppbär studiestöd. Möjligheten till fri bostad på hemorten bör enligt utredningen tas bort.

I detta alternativ förutsätts att förmånerna för reservofficersaspiranter omprövas. Det enklaste sättet att försöka lösa förmånsproblematiken mellan yrkesofficerare och reservofficerare är enligt utredningens uppfattning att bägge kategorierna går med värnpliktsförmåner under termin 1–2 på den grundläggande utbildningen. Yrkesofficerarna fullgör även termin 3–6 med värnpliktsförmåner och får efter avslutad utbildning en premie som enligt utredningens mening bör höjas till ett prisbasbelopp. Reservofficerarna får efter fullgjord ettårig tjänstgöring (med lön) i Försvarsmakten enligt utredningens förslag ovannämnda premie motsvarande två prisbasbelopp (73 800 kr).

Om alternativ 3 (blandad finansiering) skall väljas krävs närmare analyser vad avser reservofficersförmånerna. Också rekryteringsaspekter kommer i fokus. Skulle reservofficersaspiranterna tillåtas genomföra termin 1–2 med värnpliktsförmåner medan de blivande yrkesofficerarna fick gå på studiestöd skulle även i detta fall problem med övergång mellan programmen uppstå och risken för "taktikval" vara överhängande. I det här alternativet måste man därför enligt utredningen låta även reservofficerarna erhålla studiestöd under reservofficersutbildningen. Men detta har mycket stora nackdelar ur rekryteringssynpunkt. Även i detta alternativ förutsätts givetvis att reservofficeren får en premie efter sin ettåriga tjänstgöring, fänriksåret.

Utredningen har bedömt att utbildningskostnaderna för en reservofficersaspirant uppgår till omkring 250 tkr/år. Utredningen gör bedömningen att alternativen 1–3 härvidlag är kostnadsneutrala.

### 13.3.3 Förslag

Utredningen föreslår att det av utredningen redovisade alternativ 1 genomförs. Alternativet bör dock utvecklas så att fria hemresor under både yrkesofficersprogrammet och reservofficersutbildningen tas bort, liksom rätten till fri bostad på hemorten. Dessa förändringar ger i förhållande till dagens kostnad en besparing på omkring 85 miljoner kr (varav 60 miljoner kr på hemresorna och 25 miljoner kr på bostadskostnaderna) enbart beräknat för yrkesofficersaspiranterna. Dagersättningens nivåer bör bestämmas med utgångspunkt i nivån på bidragsdelen i det nya studiestödet. Detta kan medföra en viss besparing. Den som avlägger yrkesofficersexamen bör enligt utredningen få en premie som motsvarar ett prisbasbelopp. Premien ger i förhållande till den nuvarande en kostnadsökning av omkring 20 miljoner kr. Sammantaget blir kostnaderna ca 65 miljoner kr lägre per år i utredningens förslag än i det ovan redovisade alternativ 1, dvs. ca 240 miljoner kr/år.

Förslaget innebär enligt utredningens uppfattning ingen skillnad i grundsynen gentemot det nuvarande systemet för finansiering av den grundläggande yrkes- respektive reservofficersutbildningen. Det gäller även i framtiden att åstadkomma en rimlig relation i fråga om nivåer på ersättningar m.m. för att kunna nå en balans i

rekryteringen och en attraktionskraft både i officersyrket och i reservofficerssystemet.

Förslaget medför att bestämmelserna i 25 § officersförordningen samt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspiktiga kan behöva ses över. Utredningen lämnar inget författningsförslag i den delen. Bestämmelsen i 26 § officersförordningen bör anpassas till utredningens förslag om premier. Vidare torde det vara nödvändigt att omförhandla reservofficersavtalet. Detta är en fråga för parterna.

Utredningens förslag innebär att det sker en betydande investering i utbildningen av både yrkes- och reservofficerare. Detta gäller särskilt de premier som ligger i systemet.

Reservofficerarnas premie – två prisbasbelopp – skall enligt utredningens förslag i kapitel 6 utbetalas först efter fänriksåret med syftet att reservofficeren skall ha ett intresse av att bidra med en värdefull arbetsinsats. Om han/hon hållit sin del av avtalet skall premien betalas ut och någon återbetalning blir inte aktuell. Detta förhållande måste vägas in när frågan om hur yrkesofficerarna skall hanteras i detta sammanhang övervägs.

Om en yrkesofficer lämnar Försvarmakten direkt efter fullgjord utbildning går Försvarmakten miste om frukterna av den gjorda investeringen. Enligt utredningen är denna problematik inte av den karaktären att den kan lösas författningssvägen. Detta är partsfrågor. En möjlig väg skulle kunna vara att Försvarmakten i avtal binder de nytexaminerade yrkesofficerarna genom bestämmelser om en viss kontraktstid efter yrkesofficersexamen, förlängd uppsägningstid, viss återbetalningsskyldighet eller genom andra lösningar. I längden är det emellertid inte möjligt att hålla kvar den personal som bedöms behövas i verksamheten annat än genom att erbjuda attraktiva arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter, anställningsförhållanden och -villkor som sammantagna ger yrkesofficeren tillräckliga incitament att kvarstanna i Försvarmakten.

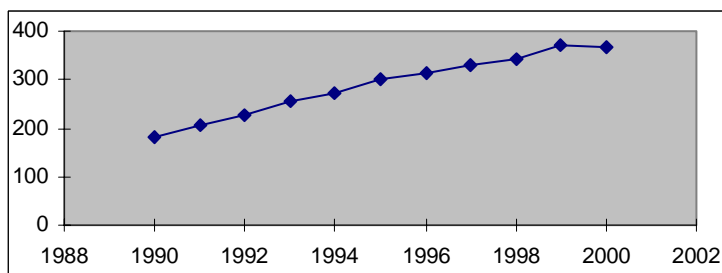
## 14 Kvinnliga officerare

### 14.1 Inledning

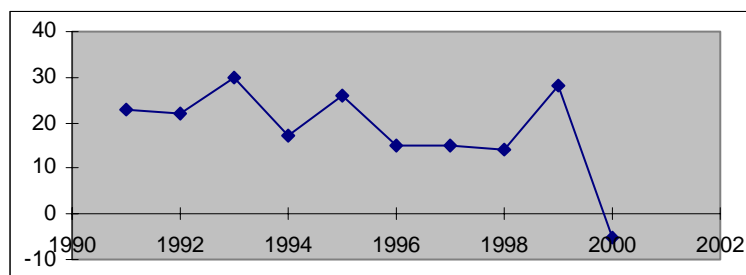
Utredningen skall enligt sina direktiv bland annat beakta behovet av jämställdhet mellan könen. Den övergripande uppgiften är att belysa möjligheterna att på ett väl avvägt sätt rekrytera och utveckla personal. Från dessa utgångspunkter tar utredningen i detta kapitel upp två frågor.

- Öka andelen kvinnliga officerare i Försvarsmakten.
- Skapa en jämställd arbetsmiljö för både kvinnor och män i Försvarsmakten.

Försvarsmakten har liksom andra myndigheter tagit fram planer och arbetat för en ökad jämställdhet. Diagrammet nedan visar utvecklingen av antalet kvinnliga yrkesofficerare i Försvarsmakten.



Antalet kvinnliga yrkesofficerare har fördubblats under de senaste 10 åren till 366 från den mycket låga nivån 182, men antalet börjar nu sjunka, förmodligen på grund av den pågående omstruktureringen av Försvarsmakten. Det senaste året har 26 kvinnliga yrkesofficerare slutat, samtidigt som rekryteringen gått ner. I diagrammet överst på nästa sida beskrivs ökningen av kvinnliga officerare under nittioalet.



Ökningen av antalet kvinnliga yrkesofficerare ligger i genomsnitt på 18 per år. Med den ökningstakten kommer antalet att nå 500 först om åtta år och nästa fördubbling att inträffa om 20 år. Antalet kvinnliga yrkesofficerare sjönk med 5 år 2000. Försvarsmaktens rekryteringsansträngningar får därför anses som otillräckliga. Målet måste vara att själva ökningen blir större för varje år.

## 14.2 Överväganden

Enligt utredningens uppfattning skall jämställdhetsarbetet bedrivas på både kort och lång sikt. På kort sikt är det nödvändigt att snabbt öka antalet kvinnliga yrkesofficerare. På längre sikt måste man nå fram till en genomgripande förändring av människors förhållningssätt och attityder i organisationen. Detta sista är ingen kvinnofråga. Alla i Försvarsmakten är personligen berörda och har ansvaret för att åstadkomma förändringen.

### 14.2.1 Öka andelen kvinnliga officerare

Trots att det finns uttalade krav från regeringen att Försvarsmakten skall öka andelen kvinnliga officerare har de åtgärder som Försvarsmakten vidtagit under 20 år inte gett önskad effekt. Det finns flera anledningar till att Försvarsmakten inte har lyckats. Försvaret är inte – och har aldrig varit – en självklar del av unga flickors socialisering. Det finns dessutom ett inte oväsentligt motstånd mot kvinnliga officerare internt i Försvarsmakten. Tillsammans verkar dessa faktorer mot att fler kvinnor går in i yrket. Men det finns exempel från andra organisationer att det går att förändra ett gammalt könsmonter: Polisen har kvinnliga poliser och sjukhusen har manliga sjuksköterskor. Även om den



utvecklingen inte varit helt problemfri har den obestriddigen lett till en ökad styrka i dessa organisationer.

Försvarsmakten har hittills inte satsat tillräcklig kraft på att öka andelen kvinnliga officerare. Ansvarsbilden är också något splitt-rad. Rekryteringscentrum ansvarar för att rekrytera unga kvinnor till frivillig värnpliktsutbildning, förbandscheferna ansvarar för att rekrytera dem till officersyrket och Högkvarteret ansvarar för utvecklingen av de kvinnliga officerarna. Erfarenhetsmässigt leder dock inte, enligt utredningens mening, inrättandet av särskilda funktioner för dessa frågor alltid till ett önskat resultat. Ansvaret bör ligga ute i verksamheten. Det är emellertid angeläget att utveckla gemensamma värderingar och förhållningssätt som en grund för arbetet med jämställdhet.

Om man vill åstadkomma en större andel kvinnliga officerare behövs kraftfulla åtgärder för att öka antalet kvinnor som genomför grundutbildningen för värnplikt. Statistik från rekryteringscentrum visar att allt fler unga kvinnor sökt sig till utbildningen men att antagning och inskrivning trots detta har sjunkit.

År	Intresse- anmälningar	Antagnings- prövade	%	Inskrivna	%
1996	–	562		399	70
1997	450	390	87	281	72
1998	637	614	96	341	55
1999	724	504	70	242	48

Det får betraktas som anmärkningsvärt att både andelen antagna och andelen av de antagningsprövade som skrivs in har sjunkit. Om de antagna år 1999 i stället hade utgjort 87 % av de intresserade och de inskrivna 72 % av de antagna (1997 års siffror, se tabellen ovan) skulle antalet kvinnor som frivilligt påbörjat grundutbildningen uppgått till 453, drygt 200 fler än som nu blev fallet. En väsentlig orsak till att den här situationen uppstått måste enligt utredningens bedömning hänföras till att Försvarsmakten införde hårdare fysiska baskrav år 1998.

*De fysiska baskraven*

Ett hinder för kvinnorna som har anförts är de olika fysiska krav som ställs och de tester av fysisk kapacitet som genomförs vid mönstring. Dessa är lika oavsett typ av befattning. Uttagningen sker efter fastställda kompetenskrav och det sker ingen kvotering med hänsyn till kön under mönstringen.

Enligt utredningen är det inte lämpligt att kvotera med hänsyn till kön. Däremot bör de fysiska baskraven på ett flexibelt sätt anpassas till karaktären på de uppgifter som ligger i en befattning. Efter mönstringen bör de värnpliktiga placeras på olika typ-befattningar som således har olika fysiska baskrav beroende på tjänstens utformning. Detta kan leda till att det på vissa befattningar, t.ex. som jägarsoldat, inte finns särskilt många kvinnor då de fysiska kraven kan vara svåra att klara för dem, men det kan också innebära att vissa befattningar får en relativt stor andel kvinnor.

Försvarets forskningsinstitut har undersökt hur många av 20-åringarna som klarar löptestet som ingår i de fysiska baskraven och resultatet visar att knappt hälften av de 20-åriga männen och några få procent av kvinnorna i motsvarande ålder klarar provet med godkänt resultat. I rapporten sägs att Försvarmaktens allmänna strävan att öka andelen kvinnliga officerare motverkas av det faktum att kraven är klart högre än vad flertalet kvinnor klarar. En internationell jämförelse visar att flera andra länder har olika krav för män och kvinnor samt ibland även en generellt lägre kravnivå. Inom det svenska polisväsendet tillämpas differentierade krav för kvinnor och män. Dessa förhållanden har lett till att testernas relevans och kravnivåerna i de fysiska baskraven nu börjar ifrågasättas på många håll inom Försvarmakten.

Ett exempel som belyser vikten av en analys ur ett genusperspektiv är den s.k. Isokai. Det är den enda mätmetod som finns vid mönstringen för att ta reda på den fysiska statusen hos de mönstrande. Den utförs i en maskin (liknande en träningsmaskin på ett gym) som är utformad så att kvinnor har mycket svårt att få bra värden. Kvinnorna känner sig redan från början underlägsna och resultatet har blivit att Pliktverket nu ger många kvinnor dispens från detta krav.

Kvinnor och män kan inte sägas arbeta utifrån likartade villkor i en organisation som har olika ingångsvärden för kvinnor och män.

### *Rekrytering av kvinnliga officerare*

Utredningen har ovan gjort klart att ansträngningarna att öka andelen kvinnliga officerare genom en mer aktiv rekrytering måste intensifieras. Men även andra sätt att åstadkomma en förbättring bör prövas.

Pliktutredningen har i betänkandet (SOU 2000:21), Totalförsvarsplikten, föreslagit allmän värnplikt för kvinnor. Detta förslag har varit föremål för remissbehandling. Det ligger inte i utredningens uppdrag att överväga denna fråga. Utredningen vill dock beröra frågan om allmän värnplikt för kvinnor ur ett rekryteringsperspektiv där det gäller att öka andelen kvinnliga yrkesofficerare. Enligt utredningens mening kan en allmän värnplikt för kvinnor vara av betydelse för att åstadkomma en ökning av antalet kvinnliga officerare. Men det går inte att diskutera om att införa en allmän värnplikt för kvinnor enbart för att få in kvinnliga yrkesofficerare i organisationen. Pliktfrågorna måste ses i ett betydligt vidare perspektiv.

Utredningen föreslår i kapitel 5 att officersyrket öppnas upp, bland annat för sidorekrytering också av dem som inte har fullgjort värnplikt. Detta kan vara ett betydelsefullt sätt att skapa förutsättningar för att rekrytera både kvinnor och män till viktiga befattningar, inte minst som specialister. En annan åtgärd för att kunna öka andelen kvinnliga officerare är att Försvarsmakten på ett aktivare sätt arbetar med återrekrytering av avgångna kvinnliga yrkesofficerare. Man åstadkommer då en signaleffekt i organisationen att Försvarsmakten bryr sig och strävar efter att ta tillvara deras kompetens.

#### **14.2.2 Skapa en jämställd arbetsmiljö för både kvinnor och män i Försvarsmakten**

För att uppnå jämställdhet måste de negativa attityderna till och föreställningarna om kvinnor i försvaret förändras på ett djupgående sätt. Jämställdhet på lång sikt innebär att minska exklusiviteten med att vara kvinna inom Försvarsmakten och att arbeta för en genomgripande förändring av organisationens – människornas i den – attityder vad gäller könsföreställningar, dvs. värderingar, normer, tankesätt och beteenden. Målet bör vara att göra Försvarsmakten till en arbetsplats som lämpar sig för kvinnor och män på alla nivåer och i alla funktioner.

Då Försvarsmakten är och alltid har varit dominerad av män innebär detta att den styrs av manliga normer. Försvarsmakten måste därför på allvar ifrågasätta den manliga normen och tillse att detta leder ändrade villkor för båda könen. Bland annat innebär detta att Försvarsmakten inte tolererar eller överser med någon form av trakasserier, varken av sexuell natur (t.ex. nakenbilder, pornografi, sexuella anspelningar) eller grundat på kön (osynliggöranden, undanhållande av information, användning av kvinnliga epiteter och könsord för att nedvärdera olika företeelser). Försvarsmakten satsar redan mycket på att komma tillrätta med sådant men för att åstadkomma varaktiga resultat måste denna satsning intensifieras och pågå under en längre tid.

Det finns brister i den fysiska arbetsmiljön och vad gäller ergonomi som har bäring på jämställdhet mellan könen. De hygieniska faciliteterna i form av duschar och toaletter för kvinnor är på vissa håll klart bristfälliga. Utrustning i form av uniformer, verktyg och annan utrustning bör snarast anpassas och finnas tillgänglig för individer i alla storlekar. Detta är välkända problem i Försvarsmakten.

Utredningen rekommenderar att Försvarsmakten ser till förband, skolor och staber ger bättre möjligheter för kvinnor och män att sköta sin hygien separerade från varandra. Vidtagna förbättringsåtgärder skall rapporteras till Försvarsmakten.

Försvarsmaktens attityd till föräldraskap bör tydliggöras. Alla föräldrar skall beredas möjlighet att förena förvärsarbete med föräldraskap. Det är viktigt att detta inte görs till enbart en kvinnofråga. En nyligen genomförd undersökning om avgångsorsaker bland kvinnliga och manliga officerare visar på frågans vikt även för männen inom Försvarsmakten då procentuellt sett fler män än kvinnor hänvisar till svårigheten att kombinera föräldraskap med arbetsförhållandena som orsak till avgången. Unga officerare har inte så lätt som förr i tiden att lämna hustru och hem för att fara på en övning. Försvarsmakten bör därför underlätta för småbarnsföräldrar, militära och civila, att klara sitt ansvar som arbetstagare och förälder, exempelvis genom en förutseende personalplanering, möjlighet att arbeta deltid, att ha flexibla arbetstider, att arbeta på distans, att dela ett chefsskap samt att ta ut föräldraledighet. Vid all internationell tjänstgöring måste stor hänsyn tas till den enskildes familjesituation.

### 14.2.3 Förslag

Utredningen konstaterar att det ankommer på Försvarmakten att göra något åt de frågor och problem som behandlats i detta kapitel. Enligt utredningens mening är det viktigt att agera med konkreta och tydliga insatser. Försvarmakten liksom andra myndigheter har en skyldighet att ange mål för jämställdhetsarbetet och att följa upp dem.

Utredningen föreslår mot bakgrund av övervägandena ovan att regeringen uppdrar åt Försvarmakten att vidta åtgärder på två områden.

För det första bör regeringen ålägga Försvarmakten att varje år ange ett mål för hur många kvinnliga officersaspiranter som skall rekryteras med hänsyn till kravet att antalet kvinnliga officerare skall öka i ökad takt. Försvarmakten skall redovisa till regeringen vilket mål som satts och om målet uppnåtts eller inte.

För det andra bör regeringen ålägga Försvarmakten att utarbeta nya fysiska baskrav och redovisa de krav som myndigheten har fastställt till regeringen senast i budgetunderlaget för år 2003.

Utredningen tillfogar slutligen att jämställdhetsarbetet måste integreras i den vardagliga verksamheten men att detta inte innebär att ledningen inom Försvarmakten därmed får ett mindre ansvar för att aktivt leda och följa upp arbetet.

## 15 Konsekvenser av utredningens förslag

### 15.1 Kostnader m.m.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredningen, för det fall dess förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, redovisa en beräkning av dessa konsekvenser.

Utredningens överväganden och förslag är i flera fall av principiell karaktär och innefattar åtgärder som inte påverkar kostnaderna för staten. I de olika kapitel som innehåller mer konkreta ändringsförslag redovisar utredningen de kostnadsmissiga och andra konsekvenser som förslagen för med sig. Mot bakgrund härav sammanfattar utredningen nedan endast helt kort dessa konsekvenser.

Principförslaget till ett reformerat skolsystem i kapitel 10 innebär, om det genomförs, med en grov uppskattning att kostnaderna i systemet kan minskas med 350 miljoner kr per år. Utredningen erinrar dock om svårigheterna att hämta hem den här typen av rationaliseringar. Dessa svårigheter får anses belagda genom den utvärdering av gällande skolsystem som gjorts på utredningens uppdrag.

Förslaget till ett nytt reservofficerssystem i kapitel 6 innebär dels kostnader för utbildning, beräknade till 100 miljoner kr per år, dels kostnader för löner och andra driftskostnader beräknade till 100 miljoner kr per år och slutligen kostnader för en tjänstgöringspremie som beräknas till 40 miljoner kr per år. Mot dessa kostnader skall ställas inbesparingar på förmåner under utbildningen med omkring 35 miljoner kr per år. Vid en rekrytering av 400 reservofficersaspiranter per år, vilket är en fördubbling jämfört med nuvarande planering för år 2002, ökar kostnaden jämfört med nuvarande system med 100–150 miljoner kr enligt Försvarmakten. Genom det nya systemet görs emellertid också rationaliseringsvinster på yrkesofficerssidan. Sammantaget

bör de merkostnader, som kan uppstå, enligt utredningen inrymmas inom ramen för Försvarsmaktens anslag.

I kapitel 9 redovisar utredningen tre alternativ för att införa en möjlighet för Försvarsmakten att för viss tid och vissa uppgifter anställa dem, som nyligen fullgjort värnplikt. Utredningen redovisar inga kostnadskonsekvenser av alternativen, som är av principkaraktär. Vid ett ev. genomförande får de kostnader som aktualiseras inrymmas i Försvarsmaktens anslag.

Det förslag till finansiering av grundutbildning för officerare som utredningen redovisar i kapitel 13 medför i förhållande till nuvarande ordning enligt utredningen en besparing som uppgår till 65 miljoner kr per år.

Utredningen genomlyser i kapitel 6 behovet av yrkesofficerare i Försvarsmakten. Utredningens redovisade uppfattning om behovet ligger antalsmässigt under den planering som Försvarsmakten enligt budgetunderlagen för år 2001 och år 2002 arbetar med. Frågan om de ekonomiska konsekvenserna härav hör hemma i budgetprocessen och utredningen redovisar ingen egen analys i den här delen.

## 15.2 Övriga konsekvenser

Av 15 § kommittéförordningen (1998:1474) följer att om utredningens förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen redovisar i kapitel 14 några förslag för att öka andelen kvinnliga officerare i Försvarsmakten. Förslagen är inte av den arten att någon särskild redovisning av konsekvenserna är motiverad.

## 16 Författningskommentar

### 1 Förslaget till lag om ändring i lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands

Genom 2 § första stycket lagförslaget åläggs de yrkesofficerare, som nyanställs i fortsättningen, en grundläggande skyldighet att i sin anställning tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst både i fredsbevarande och fredsframtvingande verksamhet. Detta klargörs genom hänvisningen till 1 § lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Tjänstgöringsskyldigheten har inte begränsats till verksamhet som bedrivs av utlandsstyrkan inom Försvarsmakten utan givits en generell räckvidd. Skyldigheten bör inte bindas till den form inom vilken verksamheten bedrivs.

Försvarsmakten ges genom bestämmelsen en grund för att genom ett arbetsledningsbeslut bestämma om tjänstgöring i väpnad tjänst utomlands.

Bestämmelsen i första stycket gäller yrkesofficerare som är anställda och tjänstgör inom Försvarsmakten. Därmed undantas de yrkesofficerare som är tjänstlediga för anställning i Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Totalförsvarets pliktverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Det är inte rimligt att tjänstgöringsskyldigheten skulle kunna träffa dessa yrkesofficerare. Även yrkesofficerare som är tjänstlediga av andra skäl, t.ex. barnlediga, undantas från skyldigheten.

Med reservationen i andra stycket ges Försvarsmakten en befogenhet att i speciella situationer avstå från att genomdriva ett arbetsledningsbeslut. Det torde t.ex. knappast vara rimligt att med stöd av lagen tvinga en gravid kvinnlig yrkesofficer – som är i tjänst – till en placering i utlandsstyrkan mot hennes vilja. Ett annat exempel kan vara att hänsyn måste tas om en yrkesofficer som gjort ett flertal utlandsuppdrag vill avböja ytterligare ett.



Som utredningen anført i kapitel 8 har lagen till syfte att klargöra officersyrkets förutsättningar, att lägga en grund för en yrkesmässig lojalitet och solidaritet officerare emellan som gör att de allra flesta frivilligt åtar sig påfrestningarna i utlandstjänsten.

Genom ändringen i 3 § första stycket markeras att den väpnade tjänsten utomlands kan avse såväl fredsbevarande som fredsframtvingande verksamhet.

## **2 Förslaget till lag om ändring i lagen om utlandsstyrkan**

Genom förslaget ges Försvarsmakten en generell möjlighet att genom ett arbetsledningsbeslut placera en yrkesofficer i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Bestämmelsen avses sålunda inte endast träffa de yrkesofficerare, som har en tjänstgöringsskyldighet enligt det nyss behandlade förslaget, utan alla yrkesofficerare. Härigenom utmönstras ordningen med dubbla anställningar för de yrkesofficerare som tjänstgör i utlandsstyrkan. En yrkesofficer skall inte behöva vara tjänstledig för att delta i en av Försvarsmaktens viktigaste verksamheter. Bestämmelsen innebär också fördelen att en enhetlig administrativ ordning kan införas.

## **3 Förslaget till ändring i förordningen om utlandsstyrkan**

Genom den föreslagna nya paragrafen görs förordningen tillämplig på yrkesofficerare som genom arbetsledningsbeslut placeras i utlandsstyrkan.

## **4 Förslag till ändringar i officersförordningen**

Utredningen lämnar i författningsförslaget förslag, *dels* till ändringar som föranleds av förslagen bland annat till ett reformerat utbildnings- och skolsystem, som behandlas i kapitlen 5 och 10, *dels* till ändringar som föranleds av förslaget till ett nytt reservofficerssystem i kapitel 6.

# Kommittédirektiv

## Försvarsmaktens personalförsörjning



Dir.  
1999:84

---

Beslut vid regeringssammanträde den 4 november 1999.

### Sammanfattning av uppdraget

En utredning tillsätts med uppgift att redovisa en samlad syn på Försvarsmaktens personalförsörjning.

### Bakgrund

Försvarsmaktens personal består av anställda yrkesofficerare, civilanställda, anställda reservofficerare, frivilliga (inkl. hemvärnspersonal) samt totalförsvarspliktiga.

I officersförordningen (1994:882) har regeringen lagt fast vissa grundläggande krav på yrkes- och reservofficerarna.

Statsmakterna har också lagt fast att totalförsvarets personalförsörjning även i fortsättningen huvudsakligen skall tryggas genom ett system med plikttjänstgöring. Regler om plikten finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och därtill hörande förordningar. Pliktsystemet är för närvarande under utredning av 1998 års pliktutredning.

Vissa grundläggande frågor som rör den frivilliga personalen och hemvärnspersonalen är förordningsreglerade.

Försvarsutskottet har vid flera tillfällen, senast hösten 1997 (bet. 1997/98:FöU1 s. 55), begärt förslag från regeringen om ett sammanhållet reformerat personalförsörjningssystem som gäller samtliga personalkategorier inom Försvarsmakten.

Riksrevisionverket har i en rapport den 18 juni 1998 (RRV 1998:47) Officerare inom försvaret uppmärksammat vissa struk-

turella obalanser i fråga om personalen i Försvarsmakten. Riksrevisionsverket underströk i rapporten vikten av att Försvarsmakten vidtog åtgärder som bl.a. avsåg ökad yrkesväxling, ökad användning av reservofficerare i grundorganisationen, ökad tid i befattning, reducering av förmåner till officersaspiranter samt avkortade tider mellan nivåhöjande utbildningar.

Regeringen redovisade i propositionen (prop. 1998/99:74) Förändrad omvärld – omdanat försvar sin syn på personalförsörjningsfrågan. Regeringens bedömning av Försvarsmaktens nya utbildningsstruktur redovisades också i propositionen. Försvarsutskottet anförde i betänkandet att utskottet kunde ansluta sig till den problembeskrivning som regeringen gjorde i propositionen i fråga om Försvarsmaktens personalförsörjning samt att utskottet inte hade några synpunkter på regeringens redogörelse för den s.k. skolutredningens förslag om en samordnad officersutbildning och vissa därmed sammanhängande frågor (bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224).

I Försvarsmaktens underlag den 10 oktober 1998 (Fo98/2107/MIL) till den säkerhetspolitiska kontrollstationen framhölls att dagens personalförsörjningssystem i fråga om officerare inte svarade mot de krav som den framtida organisationen ställer. Försvarsmakten ansåg därvid att ett nytt system borde tas fram. Försvarsmakten avsåg därför att påbörja en översyn av dagens system med syfte att ge statsmakterna underlag för de beslut som behövdes om slutlig utformning och införande av ett nytt system.

I den ovannämnda propositionen konstaterade regeringen bl.a. att på grund av de osäkerheter som råder i Försvarsmaktens underlag när det gäller personalfrågorna i vid bemärkelse och de förestående omfattande omstruktureringarna av Försvarsmakten var det inte möjligt att ge en samlad syn på ett framtida personalförsörjningssystem för Försvarsmakten.

Regeringen framförde vidare i propositionen att det var av stor vikt att ett nytt personalförsörjningssystem togs fram. Detta borde enligt regeringen innefatta alla kategorier, således även civilanställda, reservofficerare, pliktpersonal och frivilliga. I ett sådant personalförsörjningssystem borde jämställdhetsfrågorna få en framträdande roll. Regeringen avsåg att sedan Försvarsmakten lämnat sitt underlag överväga om ytterligare utredning eller uppdrag behövdes.

Regeringen gav Försvarmakten i uppdrag att senast den 19 maj 1999 redovisa en samlad principiell syn på myndighetens framtida personalförsörjning.

Försvarmakten har i underlaget den 19 maj 1999 redovisat sin syn på personalförsörjningen.

Sveriges Reservofficersförbund har i en skrivelse den 4 juli 1999 lämnat sin syn på Försvarmaktens underlag i fråga om reservofficerarnas utnyttjande i den framtida försvarsmaktsorganisationen.

Regeringen anser nu att det finns skäl till ytterligare utredning i fråga om Försvarmaktens personalförsörjning.

## Uppdraget

### *En samlad syn på personalförsörjningen*

Utredningen skall redovisa en samlad syn på Försvarmaktens personalförsörjning.

En väl avvägd personalförsörjning är en förutsättning för att myndigheten ska kunna nå sina verksamhetsmål. Personalförsörjningen skall därför utformas med utgångspunkt från myndighetens särskilda förutsättningar.

Utredningen skall belysa förutsättningarna för och lämna förslag till hur Försvarmakten skall kunna rekrytera, utveckla och avveckla personal på ett väl avvägt sätt och över tiden. Förslaget skall avse alla personalkategorier och även beakta behovet av jämställdhet mellan könen samt etnisk och kulturell mångfald. Åldersstrukturen för samtliga personalkategorier inom Försvarmakten skall särskilt uppmärksammas.

Även anpassningsprincipens påverkan på personalförsörjningen skall belysas. Härvid skall särskilt belysas behovet av ett nytt reservofficerssystem och reservofficerarnas tjänstgöringsförhållanden i fredstid.

Utredningen skall i sitt arbete bl.a. beakta vad Försvarmakten anfört i sitt underlag till regeringen den 19 maj 1999.

### *Rekrytering av personal*

Vad gäller rekrytering av personal skall främst följande frågor belysas:

- möjligheten att anställa yrkesofficerare för viss tid,
- möjligheten att för viss tid och för vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort värnplikt.

I rekryteringsfrågan skall utredningen redovisa vad som kan göras inom ramen för nu gällande regler och, om det behövs, föreslå förändringar.

### *Utvärdering av utbildningssystemet*

Utredningen skall utvärdera det nya utbildningssystemet för officerare i förhållande till Försvarens kommande struktur samt se över utbildningsvolymerna.

### *Förändring av förmåner till officersaspiranter*

Utredningen skall belysa möjligheten att förändra förmånerna till officersaspiranter under studier vid militärhögskolorna. Utredningen skall bl.a. beakta möjligheten att finansiera utbildningen för yrkesofficersaspiranterna med studiemedel.

### *Utveckling av personal*

När det gäller utveckling av befintlig personal skall främst följande frågor belysas:

- en väl avvägd och verksamhetseffektiv rörlighet för yrkesofficerare, som bl.a. kan innebära en längre tjänstgöringstid i en befattning,
- ett effektivare befordrings- och karriärsystem,
- de civilanställdas kompetensutveckling.

Utredningen skall också belysa möjligheten av att vissa arbetsuppgifter som i dag fullgörs av yrkesofficerare kan utföras av andra personalkategorier.

### *Avveckling av personal*

Vad gäller avveckling av personal skall möjligheten till en ökad yrkesväxling och i övrigt effektivare åtgärder mot övertalighet belysas.

### Internationell verksamhet

Kraven på Försvarsmaktens deltagande i internationell verksamhet ökar. Utredningen skall överväga hur dessa krav skall kunna tillgodoseas, t.ex. genom tjänstgöringsskyldighet för officerare.

Utredningen skall i sitt arbete särskilt beakta de arbetsrättsliga konsekvenserna.

### Författningsreglering

Utredningen skall lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

### Arbetets bedrivande

Utredningen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 2000.

Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med Försvarsberedningen, 1998 års pliktutredning, Försvarsmakten, särskilt militärhögskolorna, Försvarshögskolan, Totalförsvarets pliktverk samt Överstyrelsen för civil beredskap.

Utredningen skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer och frivilliga försvarsorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

# Tilläggsdirektiv

## Försvarsmaktens personalförsörjning



Dir.  
2000:12

---

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2000.

### Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om Försvarsmaktens personalförsörjning skall ha slutfört sitt arbete senast den 28 februari 2001.

### Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 november 1999 (dir. 1999:84) tillkallade chefen för Försvarsdepartementet en särskild utredare med uppdrag att redovisa en samlad syn på Försvarsmaktens personalförsörjning. Utredningen skall enligt direktiven vara slutförd senast den 31 december 2000. Med ändring av denna tidpunkt skall utredningen redovisa resultatet av sitt arbete senast den 28 februari 2001.

# Tilläggsdirektiv

## Försvarsmaktens personalförsörjning



Dir.  
2000:46

---

Beslut vid regeringssammanträde den 21 juni 2000.

### Sammanfattning av uppdraget

Utredningen (Fö 1999:05) om Försvarsmaktens personalförsörjning ges i uppdrag att genomlysna Försvarsmaktens behov av yrkesofficerare såväl totalt som på olika kompetensnivåer.

### Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 november 1999 (dir. 1999:84) tillkallade chefen för Försvarsdepartementet en särskild utredare med uppdrag att redovisa en samlad syn på Försvarsmaktens personalförsörjning.

Utredningen skall bl.a. belysa förutsättningarna för och lämna förslag till hur Försvarsmakten skall kunna rekrytera, utveckla och avveckla personal på ett väl avvägt sätt över tiden. Utredningen skall också utvärdera det nya utbildningssystemet för officerare i förhållande till Försvarsmaktens kommande struktur. Enligt vad som angetts i tilläggsdirektiv (dir. 2000:12) skall utredningen redovisa resultatet av sitt arbete senast den 28 februari 2001.

I propositionen Det nya försvaret (prop.1999/2000:30) redovisade regeringen (s.109 f.) skälen till att tillsätta en utredning om Försvarsmaktens personalförsörjning.

Försvarsutskottet framförde med anledning av propositionen i sitt betänkande (bet. 1999/2000:FöU2 s.190 f.) att utskottet välkomnade den av regeringen tillsatta utredningen om Försvarsmaktens personalförsörjning. I fråga om Försvarsmaktens befäls-



behov konstaterade utskottet att regeringen i propositionen redovisat att antalet anställda yrkesofficerare bedömdes uppgå till cirka 8 900 i den föreslagna nya organisationen. Detta grundades på det behov som Försvarmakten hade anmält den 19 maj 1999. Utskottet konstaterade också att Försvarmakten i sitt budgetunderlag för år 2001 redovisat ett behov av 10 350 anställda yrkesofficerare för den nya organisationen.

Utskottet noterade i betänkandet att Försvarmakten redovisat ett behov av 1 450 fler yrkesofficerare än vad som tidigare hade angetts. Utskottet ansåg sig därför inte kunna göra några uttalanden om Försvarmaktens befälsbehov. För att kunna göra ett ställningstagande i denna fråga ansåg utskottet att det långsiktiga behovet av officerare måste prövas inför försvarsbeslutet år 2001. Utskottet anförde vidare att senast Försvarmakten fick en utomstående prövning var när Befälsbehovsutredningen år 1985 redovisade sina ställningstaganden (Ds Fö 1985:3). Försvarmaktens behov av av officerare – såväl totalt som på olika nivåer – borde enligt utskottet därför genomlysas på nytt. Enligt utskottet borde detta ske av den tillsatta Personalförsörjningsutredningen som borde ges tilläggsdirektiv om detta.

Regeringen gav den 2 september 1999 Försvarmakten i uppdrag att tillsammans med Försvarshögskolan göra en samlad och genomarbetad analys av samtliga kostnader för den nya utbildningsstrukturen som infördes under hösten 1999. Försvarmakten har i en rapport till regeringen den 13 april 2000 Analys av kostnaderna för officersutbildningssystemet överlämnat resultatet av uppdraget. Enligt rapporten föreslår Försvarmakten att ytterligare analyser inom vissa områden görs inom ramen för utredningens arbete.

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag överlämnat en rapport den 28 mars 2000 (RRV 2000:10) Formerna för lönebildning m.m. inom Försvarmakten – uppföljning av en tidigare granskning (RRV 1998:20). Riksrevisionsverket konstaterar sammanfattningsvis att det även fortsättningsvis är motiverat att regeringen särskilt låter följa utvecklingen när det gäller lönebildningen m.m. för att stödja arbetet med att stärka arbetsgivarrollen inom Försvarmakten.

## Uppdraget

Utredningen skall i sitt fortsatta arbete göra en genomlysning av Försvarsmaktens behov av yrkesofficerare såväl totalt som på olika kompetensnivåer. Hänsyn skall tas till de yrkesofficerare som tjänstgör i närstående myndigheter till Försvarsmakten. I uppdraget enligt huvuddirektiven att utvärdera det nya utbildningssystemet skall utredningen beakta vad Försvarsmakten framfört i sin rapport den 13 april 2000 *Analys av kostnaderna för officersutbildningssystemet*. Utredningen skall vidare belysa olika möjligheter att utveckla och stärka Försvarsmaktens arbetsgivarroll.

## Arbetets bedrivande

Vad som angetts i utredningens huvuddirektiv (dir. 1999:84) under rubriken "arbetets bedrivande" och i tilläggsdirektiv (dir. 2000:12) skall gälla även för det nu aktuella uppdraget

# Utvärdering av Försvarsmaktens utbildningssystem

**En utvärdering utförd på uppdrag av utredningen av Försvarsmaktens personalförsörjning**

**Ekon. Dr Kim Forss  
Andante – tools for thinking AB  
Strängnäs 18/12 2000**

**Innehållsförteckning**

Utvärdering av Försvarsmaktens utbildningssystem .....	303
Sammanfattning .....	305
Kapitel 1. Inledning.....	308
Bakgrund .....	308
Syfte .....	309
Metoder .....	310
Kapitel 2. Försvarsmaktens utbildningssystem.....	311
Utredningsförslaget .....	311
Genomförande.....	314
Kostnader.....	315
Kapitel 3. Ledning av utbildningssystemet.....	317
Beställarfunktion .....	317
Deltagarinflytande .....	320
Utvärdering.....	321
Kostnadseffektivitet .....	323
Kapitel 4. Mål och miljö.....	325
Försvarsmaktens kompetensbehov .....	325
Målstyrningen av utbildningen .....	327
Forskning – grundutbildning .....	328
Internationalisering .....	329
Samverkan med civil utbildning .....	331
Kapitel 5. Utbildningens innehåll .....	333
Utbildningstidens längd.....	333
Samband mellan delarna .....	335
Kursplaner .....	335
Lärarkompetens .....	336
Kapitel 6. Slutsatser .....	337
Referenslista .....	342
Appendix 1: Uppdragsbeskrivning.....	344
Appendix 2: Intervjulist.....	345
Genomförda intervjuer Fas 1:.....	345
Genomförda intervjuer Fas 2.....	345
Appendix 3: Intervjuformulär.....	347

## Sammanfattning

Regeringen tillsatte år 1999 en utredning av Försvarsmaktens personalförsörjning. Direktiven anger att utredningen skall utvärdera Försvarsmaktens utbildningssystem. Utvärderingen utformades som ett uppdrag till ett oberoende företag, som genomfört utvärderingen under 5 veckor i november och december år 2000. Utvärderingens slutsatser bygger på intervjuer med skol- och kursledningar i Försvarsmaktens skolor, intervjuer med elever på skilda nivåer, samt med representanter för förband.

Det nuvarande utbildningssystemet tillkom efter förslag från den skolutredning, som lade fram sitt betänkande 1998. Utredningens förslag innebar att det inrättades ett grundläggande yrkesofficersprogram, ett nivåhöjande taktiskt program, ett fackprogram för ämnesfördjupning, samt stabs- och chefsprogram för högre nivåhöjande utbildningar. Utredningen föreslog en gemensam struktur för alla nivåer, där Försvarshögskolan fick en samordnande roll för kvalitetssäkring och meritvärdering, samarbete med övriga högskoleväsendet, samt för en "röd tråd" i utbildningen.

Utredningen utgick från en vision av den kompetens som yrkesofficern bör besitta. Utredningen menade att kraven på framtidens officer sannolikt innebär att han eller hon kommer att verka i en svårförutsägbar miljö, där den tekniska utvecklingen är snabb, och där internationella inslag kommer att bli regel snarare än undantag. Utredningens förslag innebar en omfattande förändring, som avsåg både innehåll och struktur.

Utredningens intentioner har genomförts. Utbildningssystemet har på ett snabbt och effektivt sätt förändrats. De strukturella förändringarna med nya kurser inrättades den 1 juli 1999, drygt ett år efter utredningen lade fram sitt betänkande. Kursinnehållet har förnyats. De som påbörjade officersutbildning 1999 får en i väsentliga avseenden annorlunda utbildning. Militärhögskolornas program är mera flexibelt, rymmer ämnesblock som svarar mot försvarets nya uppgifter, och har en omfattande samverkan med civila högskolor. Det är ovanligt att ett högre utbildningssystem förändras så snabbt och grundligt som Försvarsmaktens officersutbildning har förändrats från år 1998 till 2000. Förändrings-effektiviteten har varit hög.

Den här utvärderingen delar skolutredningens synpunkter på Försvarsmaktens nya roller, och därmed förändrade krav på

officerarnas yrkesutbildning. En bred utbildning, som inför vetenskaplig metod, kritisk reflektion, förmåga att identifiera och tillfredställa kunskapsbehov, bör på ett bättre sätt än tidigare ge officerarna en god grund att stå på i framtiden. Samtidigt är det viktigt att grundläggande kompetens att leda förband i väpnad strid inte urholkas. Den risken är stor när nya ämnen tillförs, och gamla tas bort.

Förbandschefer och andra som är verksamma i fredsorganisationen utanför skolorna, ger enhälligt uttryck för farhågor att färdigheter som behövs; t.ex. i navigation, leda stridskjutning med värnpliktiga, och liknande, saknas. Visserligen kan man inte veta, eftersom ingen ännu genomfört ett helt program. Efter det tvååriga yrkesofficersprogrammet följer en befattningsutbildning, som är kring ett år. Det är först efter denna som de nya officerarna kommer ut på förband. Den grundläggande utbildningen är därmed treårig snarare än tvåårig, även om det sista året inte är poängsatt. Effekten av detta är att grundutbildningen har förlängts.

Skolchefer och lärare är enhälligt övertygade om att den nya utbildningen är bra, och kommer att ge Försvarmakten skickliga och självständiga officerare. Inställningen bland eleverna varierar, många är positiva till utbildningen och uppskattar den frihet den ger. Inslagen av studier på civila högskolor har varit motiverande för en del att söka sig till utbildningen. Andra är mera skeptiska, tycker att utbildningen är för lång, och skulle helst se enbart militära ämnen.

Trots den snabbt och ändamålsenligt genomförda förändringen återstår ett antal problem för officersutbildningen. När det gäller den övergripande utformningen av utbildningssystemet identifieras tre huvudområden där dagens system behöver anpassas:

(1) En del av dem som påbörjar officersutbildningen får en alltför lång utbildning, som innehåller moment av sekundär vikt för deras omedelbara yrkesroll. Det finns en önskan hos eleverna, och en efterfrågan på förbanden, på officerare som kan ta sig an utbildningen av värnpliktiga omgående.

(2) En del av dem som påbörjar officersutbildningen får en utbildning som inte ställer tillräckligt höga krav vad gäller djup, abstraktion, och kritisk inriktning. De tre åren på militärhögskolornas program når inte tillräckligt många poäng i enstaka ämnen. De efterföljande programmen på Försvarshögskolan kommer alltför sent. Det finns anledning för en del att genomgå

teoretiska delar av officersutbildningen snabbare och mera koncentrerat.

(3) Fackprogrammets del av den totala utbildningsvolymen i systemet framstår som alltför liten. Tyngdpunkten i kursutbudet och antalet genomförda elevdagar ligger på de nivåhöjande utbildningarna. Dessa är mera lästa i sin struktur; fackprogrammet däremot har förutsättningarna att vara ett mera flexibelt instrument för kompetenshöjning.

Ledningen av skolsystemet är komplicerad. Försvarshögskolan är en myndighet under Förvarsdepartementet, medan Militärhögskolorna är underställt Högkvarteret; andra skolor är underställda respektive taktiska kommando, och andra är underställda förbandschefer. I ett sådant system är det risk att kvalitetssäkring och samordning blir svagt. Beställarfunktionen är i princip tydlig, om än komplicerad. Det saknas dock intellektuell kraft; en arbetsstyrka på 2 personer är otillräckligt för att ge skolsystemet nödvändiga direktiv.

Kvaliteten i utbildningen är bra, men påverkas negativt av ett antal strukturella faktorer. Läraromsättningen är mycket hög, och det gör att den ämnesmässiga förkovran och beprövade erfarenhet som leder till kvalitetshöjningar blir svag. Kursplanerna består i vissa fall av små block, och processen att föra fram dem till sammanhängande helheter är inte klar. Det är också svårt att samordna delarna från den civila högskolan med andra delar, bl.a. eftersom Militärhögskolorna många gånger strävar efter att ta en kurs/1 poäng i taget. På andra håll läser man integrerat, flera ämnen på samma gång. Eftersom det är långt mellan stegen i den nivåhöjande utbildningen är det svårt att bygga upp och vidmakthålla en röd tråd. Mycket tid går åt för repetition. Det är risk att utvecklingen i enstaka ämnen går långsamt, och att kostnadseffektiviteten blir låg.

Utvärderingssystemen är i sitt embryo. Högkvarteret har tagit initiativ att inrätta en arbetsgrupp för att följa utvecklingen av utbildningssystemet. Försvarshögskolan driver ett projekt för självvärdering på skolorna. Inom respektive skola har man olika former av enkäter för att följa vad eleverna tycker om utbildningssituationen. Men det saknas systematisk utvärdering av hur kunskapen tillämpas i organisationen och för Försvarmaktens olika syften. Det finns inte heller någon systematisk koppling mellan moment i utbildningen och effekter i organisationen. Den ut-

värdering som görs är intern, och någon extern värdering av utbildningen har inte gjorts.

En av de stora förändringarna i utbildningen är att explicit bibringa kunskaper, färdigheter och attityder för internationella uppgifter. Utbildningssystemet har påbörjat en internationalisering både genom att föra in ämnen som kan ha relevans, genom att det finns utländska elever på kurserna, och genom att svenska officerare kan följa kurser i andra länders officersutbildning. Ämnesutvecklingen i sig är dock långsam, och ger än så länge ett splittrat och ofullständigt intryck; det saknas en integrerad kunskapsmassa som är av direkt praktisk relevans för de internationella verksamheterna.

Med tanke på de formella svagheter som påvisas vad gäller ledning, målformulering, utvärdering och kontinuitet på lärartjänster, mm. kan det framstå som ett förhållandevis svagt utbildningssystem. Så är det inte, och de formella svagheter uppvägs av att det är ett tätt integrerat system med stark käranda. På det sättet sker en informell, decentraliserad samordning av systemet, en samordning som sannolikt är mycket kostnads-effektiv. Men ett sådant system har också svagheter; det är inte transparent, och det kan ha svårt att identifiera och genomföra mera genomgripande förändringar.

## Kapitel 1. Inledning

### Bakgrund

Genom beslut vid regeringssammanträde den 4 november 1999 tillsattes en utredning med uppgift att redovisa en samlad syn på Försvarsmaktens personalförsörjning (Dir 1999:84). Utredningsuppdraget omfattar en rad olika dimensioner av personal- och kompetensförsörjning, som t.ex. rekryteringsfrågor, förmåner, personalutveckling och avveckling, samt internationell verksamhet. Direktiven anger att det skall genomföras en utvärdering av det nya utbildningssystemet för officerare i förhållande till Försvarsmaktens kommande struktur.

Frågan är särskilt aktuell eftersom ett nytt utbildningssystemet introducerades den 1 juli år 1999. Det har följaktligen inte varit i bruk mer än ett och ett halvt år. Utbildningssystemet utformades med tanke på försvarets uppgifter så som dessa var formulerade 1998 och 1999. I mars år 2000 tog riksdagen ett beslut om



Försvarsmaktens uppgifter, som delvis har förändrat förutsättningarna för utbildningssystemet. De främsta förändringarna ligger i att det gamla invasionsförsvaret omvandlas till ett insatsförsvaret och de internationella uppgifternas ökande betydelse. Den här utvärderingens syfte är att bedöma utbildningssystemet i förhållande till de fyra huvudändamål för vilka totalförsvarets resurser skall kunna användas (prop. 1999/2000: 30, sid. 31);

- (1) försvara Sverige mot väpnat angrepp
- (2) hävda vår territoriella integritet
- (3) bidra till fred och säkerhet i omvärlden
- (4) stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Utbildningssystemet står för en mycket betydande del av kompetensförsörjningen inom Försvarsmakten, så det är väsentligt för en utredning om personalförsörjning att även behandla utbildning. Frågor om rekrytering, karriärvägar, personalomsättning, mm. är nära förknippade med möjligheterna till kompetensutveckling, bland annat via utbildningssystemet.

### Syfte

Den här utvärderingen syftar till att göra en oberoende bedömning av Försvarsmaktens utbildningssystem. Utvärderingen är oberoende i dubbel bemärkelse; dels är den oberoende i förhållande till Försvarsmakten, och dels är den oberoende i förhållande till Personalförsörjningsutredningen. Uppdragsbeskrivningen bifogas i appendix 1.

Den grundläggande frågan är om de officerare, som vid skilda steg i sin karriär tar del av utbildningen vid Försvarets skolor, får en ändamålsenlig och effektiv utbildning. Ändamålsenlig och effektiv innebär i det här sammanhanget att utbildningen skall bereda dem för de uppgifter som Försvarsmakten har, samt att utbildningen skall ge dem nödvändiga kunskaper, färdigheter och attityder till lägsta möjliga kostnad.

Eftersom utvärderingsuppdraget har varit begränsat i tiden var det viktigt att avgränsa det mot andra utredningsområden. Det är också viktigt att påpeka det som är speciellt för denna utvärdering; den bedömer inte utbildningssystemet i förhållande till de mål det utformades för att uppnå (eftersom målbilden förändrats). Följaktligen kommer utvärderingen inte att inrikta sig på effekter i den

nuvarande organisationen. Utvärderingen fokuserar på det formella utbildningssystemet, och behandlar andra strukturer och processer kring organisatoriskt lärande som komplement till utbildningssystemet.

## Metoder

En utvärdering definieras vanligen (Joint Committee on Standards; 1994) som en systematisk undersökning av någontings värde ("*a systematic inquiry into the worth or merit of an object*"). En utvärdering skall använda samhällsvetenskapliga forskningsmetoder för att komma fram till slutsatser. Men en utvärdering är också ett praktiskt arbete, inte att förväxla med vetenskapliga avhandlingar eller forskarrapporter.

Den här utvärderingen har av praktiska skäl varit begränsad till att bedriva sitt arbete under 5 veckors tid. Kraven på systematisk datainsamling och analys har därför varit särskilt viktiga. Arbetet påbörjades den 6 november och avrapporterades den 19 december. De metoder som valdes var (1) ett urval av intervjuer med skilda personalkategorier, samt (2) dokumentanalyser.

Intervjuerna genomfördes i två omgångar. Inledningsvis genomfördes sex öppna och ostrukturerade intervjuer med centrala företrädare för utbildningssystemet. Under de inledande intervjuerna identifierades och preciserades frågeställningar. De användes också för att utveckla hypoteser för senare delar av utvärderingsarbetet.

Efter detta identifieras tre huvudgrupper av intervjurespondenter; (1) skolledare och lärare; (2) deltagare; och (3) beställare (dvs. förbandschefer och liknande som "tar emot" de som kommer från utbildningarna). Utvärderaren utsåg, efter råd från Personalförsörjningsutredningen, ett antal respondenter ur respektive grupp. En lista på respondenter bifogas i appendix 2.

Sammanlagt genomfördes 43 intervjuer med respondenter i de nämnda tre kategorierna. Det förekommer något fler elever och lärare jämfört med beställare, och av eleverna dominerar de från militärhögskolorna. Det är bara en elev från Försvarshögskolan, och några få från arméns tekniska skola. Läsaren bör ha det urvalet i minnet när svaren bedöms.

Utvärderingen har strävat efter en jämn fördelning från de tre försvarsgrenarna och lyckats vad gäller beställarkategorin.

Däremot är det betydligt fler lärare som från marinen, och betydligt fler elever som kommer från armén. Bland eleverna finns dock flera från flygvapnet. De flesta intervjuer är gjorda direkt mellan utvärderaren och den intervjuade. Några få är dock genomförda som gruppintervjuer.

Intervjuerna genomfördes med hjälp av en öppen, strukturerad guide. Eftersom respondenterna var mycket olika, och refererade till skilda erfarenheter, bedömdes det som olämpligt att följa ett mer strukturerat intervjuförfarande. Alla intervjuer behandlade dock de frågeställningar som identifierades i mallen för respektive svarskategori. Intervjumallar bifogas i appendix 3.

Arbetet med dokumentationsanalys har bedrivits parallellt med intervjuerna. Med dokumentanalyser avses bakgrundsdocumentation för den nya utbildningen, program- och kursplaner, interna utvärderingar på skolor respektive program, samt eventuellt personliga reflektioner kring utvärderingen som kan finnas dokumenterade. De dokument som används citeras i den löpande texten, och återfinnes i referenslistan. Dokumentation analyseras med hjälp av metoder för kvalitativa textanalyser, samt där så bedöms lämpligt med hjälp av jämförelser med andra utbildningssystem (militära liksom, där det är relevant, civila motsvarigheter).

## Kapitel 2. Försvarsmaktens utbildningssystem

I det här kapitlet ges en kort bild av hur Försvarsmaktens utbildningssystem ser ut, dvs. det utbildningssystem som infördes den 1 juli 1999. Officersutbildningen hade annars sett i stort sett likadan ut i sin grundläggande struktur sedan 1982, då den förra utbildningsreformen genomfördes. Det innebär i och för sig inte att utbildningssystemet varit oförändrat i 17 år, skolor har förändrats liksom utbildningens innehåll. Men grunderna var desamma, och det var en stor förändring som genomfördes 1999. Kapitlet fortsätter med att diskutera genomförandet av det nya utbildningssystemet, och slutar med en diskussion av kostnaderna för officersutbildningen.

## Utredningsförslaget

Regeringen tillsatte 1996 en utredning om Försvarsmaktens skolverksamhet. Uppdraget innebar att lämna förslag som kunde samordna utbildningen i Försvarsmakten så att de samlade resurserna kunde utnyttjas bättre. Utredningen behandlade den organisatoriska grundstrukturen, och i enlighet med direktiven, frågan om en sammanhållen officersutbildning, gemensam för hela Försvarsmakten. Skolutredningen (SOU 1998: 42) utgick från en diskussion om kraven på framtidens officer. Det militära försvaret syftar först och främst till att försvara landet mot väpnade angrepp och till att hävda vår territoriella integritet. Sedan försvarsbeslutet 1996 har statsmakterna även betonat ytterligare uppgifter, som att delta vid internationella insatser, samt att bistå det civila samhället vid svåra påfrestningar i fred. Försvarsmakten skall också ha förmågan att anpassa sig till förändringar i omvärlden, dvs. ha förmågan att förändras i takt med de hot som kan riktas mot vårt samhälle.

Före omorganisationen kan man säga att det övergripande målet för officersutbildningen byggde på en väl definierad roll och funktion i krigsorganisationen. Det var enkelt att se kopplingen mellan den grundläggande utbildningen och officerens uppgifter i krigsorganisationen och i fredsorganisationen. Framtiden är mera komplex. Utredningen menade att framtidens officer, förutom solid kunskapsbas och kompetens inom de traditionella militära områdena, även behöver särskild förmåga att inhämta och analysera ny information för att fatta korrekta beslut. Han eller hon måste kunna kommunicera på olika nivåer, aktivt samverka med andra människor oavsett bakgrund och förmedla de grundläggande värderingar som Försvarsmakten verkar utifrån. Skolutredningen betonade att officeren behöver en grundlig kunskap om samhällsförhållanden i vid bemärkelse.

Samordning var ett annat nyckelord i skolutredningen; samordning för att utnyttja resurserna effektivt i utbildningssystemet, och samordning för att redan under utbildningen lägga grunden för ett tätt samarbete mellan de tre försvarsgrenarna; armén, flygvapnet och marinen. Skolutredningens förslag innebar att den grundläggande officersutbildningen skulle sammanföras till en försvarsmaktsgemensam skola. Som en följd av detta föreslogs också att de tre försvarsgrenarnas officersutbildning skulle bli likartad. Utredaren menade att detta innebar flera fördelar; man

kunde samla lärarkompetensen till ett mindre antal skolor, och därmed få högre kvalitet. Samordning med civila högskolor kunde underlättas.

Utredningens förslag till en ny utbildningsstruktur var:

(1) att inrätta ett yrkesofficersprogram (YOP) för den grundläggande utbildningen, motsvarande 80 poäng (80 arbetsveckor, i enlighet med arbetstidsberäkningen i den civila högskolan). Programmet skulle innehålla försvarsmaktsgemensam och försvarsgrensgemensam utbildning samt befattningsutbildning. 25% av programmet skulle vara avdelat för individuella val, s.k. specialkurser. De gemensamma utbildningsdelarna föreslogs bedrivas vid militärhögskolorna (Halmstad, Karlberg, Östersund), medan befattningsutbildningen skulle bedrivas vid funktionsskolorna.

(2) att inrätta ett taktiskt program (TAP) motsvarande 40 poäng, med samma grundinriktning som YOP (försvarsmakts- och försvarsgrensgemensam utbildning, befattningsutbildning. Programmet skulle vara nivåhöjande, dvs. efter genomgången program, och endast då, kan officeren erhålla högre grad. Utbildningen sker vid militärhögskolorna och funktionsskolorna.

(3) att inrätta ett stabsprogram (STAB) motsvarande 40 poäng, som också skulle vara nivåhöjande. Programmet genomförs vid Försvarshögskolan.

(4) att inrätta ett chefsprogram (CHEF), som skulle vara nivåhöjande, omfattande 100 poäng, och som skulle bedrivas vid Försvarshögskolan.

De här fyra programmen skulle enligt skolutredningen vara den grundläggande karriärvägen. Efter genomgången nivåhöjande utbildningen skulle deltagarna kunna beföras till högre grad, och genomgången kurs var också en förutsättning för beföras (i likhet med det tidigare kopplingen mellan utbildning och karriär). Mellan de olika programmen skulle officeren tjänstgöra en viss tid på sitt förband, som ett riktmärke mellan 3 och 5 år. Men ett viktigt inslag i skolutredningen var även förslaget

(5) att inrätta ett fackprogram motsvarande 40 poäng. Programmet var avsett att ge officeren möjlighet att utvecklas inom ett ämnesområde som denne hade särskilt intresse eller fallenhet för. Programmet var inte tänkt att vara obligatoriskt, och det kopplades inte till beföras. Utbildningen var inte nivåhöjande. Det skulle

vara möjligt att genomgå ett fackprogram vid olika tillfällen mellan de andra programmen. En del officerare kanske aldrig skulle ta del av något annat än fackprogram, andra skulle göra det mellan något av stegen mellan de andra utbildningsprogrammen.

Vad gäller lednings- och samordningsfrågorna föreslog skolutredningen att Förvarshögskolan skulle få en samordnande roll för kvalitetssäkring och meritvärdering, samarbete med övriga högskoleväsendet, samt för att se till att "den röda tråden" i utbildningen utvecklades.

### Genomförande

Skolutredningen arbetade nära Förvarsmaktens ledning, och hade även nära kontakter med ledningen för utbildningsväsendet. Det fanns en bred samsyn kring utredningen, och remissinstanserna var positiva till dess förslag. Det gick därför snabbt att genomföra förslaget. Utredningen lämnade sitt betänkande i mars 1998, och i juli 1999 inrättades det nya utbildningssystemet. Förändringen var störst på den mest grundläggande nivån; YOP och TAP. Där sammanfördes utbildningen för de tre försvarsgrenarna, och en stor del av kursplanerna gjordes om; dels infördes försvarsmakts- och försvarsgrensgemensamma moment, och dels infördes specialkurserna. Det innebär att närmare 30 – 35% av utbildningen förändrades. Under läsåret 1998 och 1999 arbetade lärare och skolledningar intensivt med att utforma läroplaner och utveckla innehållet i kurserna. Vidare utformades det fria valet av specialkurser, och dessa upphandlades av civila högskolor. Ramarna för elevernas helt fria val definierades också. Detta utgjorde de största förändringarna.

En annan stor förändring var utvecklingen av fackprogrammet. Det första året identifierades ett trettiotal olika ämnesinriktningar (ca 400 kurser), och ungefär lika många erbjuds under året 2000/2001. Detta är också ett nyskapande arbete, som kräver utveckling av läroplaner, identifiering av lärare, samordning mellan Förvarshögskolan, funktionsskolorna och civila högskolor, marknadsföring/ information för att få deltagare, samt genomförande.

Förändringarna på Förvarshögskolan har varit mindre genomgripande, men även där måste det ske en utveckling av innehållet i de högre programmen, eftersom deltagarna kommer att ha andra erfarenheter från tidigare utbildningssteg. Den största

förändringen för Försvarshögskolan är frågan om utbildningen där kan få meritvärde som en civil högskola. Högskoleverket gjorde en prövning, och menade att det vore möjligt, förutsatt att en del brister, främst avseende lärarkompetens, kunde rättas till.

Ledningen har dock förhållit sig tveksam till att söka högskolestatus, eftersom man varit osäker på om man skulle söka bara för FHS, eller även för MHS, samt vilka konsekvenserna skulle bli avseende huvudmannaskap (dvs. om Försvarshögskolan i så fall skulle bli en myndighet under utbildningsdepartementet).

Sammanfattningsvis kan konstateras att skolutredningens förslag i allt väsentligt genomförts. Den grundläggande strukturen är nu så som utredningsförslaget menat, och ämnesutvecklingen har skett på det sätt som pekades ut. Däremot är det svårare att granska vad Försvarshögskolan samordnande roll inneburit; den röda tråden i utbildningen kan ifrågasättas, liksom kvalitetssäkring och meritvärdering. Militärhögskolorna har var och en sitt samarbete med de civila högskolorna på den ort de finns.

Det är fortfarande inte någon som gått igenom utbildningen helt och hållet. De första nyutexaminerade yrkesofficerarna lämnar YOP till sommaren 2001. Däremot finns det elever som gått ut TAP och STAB, samt som gjort klart fackprogrammet, men inte som en del av ett integrerat system. En viktig reservation vad gäller genomförandet av utredningens ambitioner gäller den totala längden av utbildningen.

Visserligen är den nya officeren klar med sin grundläggande utbildning och skall kunna tillträda en befattning på förband därefter. Men eftersom så många nya delar förts in i utbildningen anses officeren sakna en del kunskap och färdigheter som behövs, t.ex. i navigation, säkerhetsbestämmelser för stridsskjutning, m.m. Därför fortsätter utbildningen i regel vid någon funktionsskola i ytterligare 6 till 18 månader. I praktiken är därmed den grundläggande officersutbildningen snarare 3 år än 2, som utredningen föreslog.

## Kostnader

Det uppstår stora osäkerheter när man skall göra en sammanhållen kostnadsanalys av Försvarsmakten utbildningssystem, åtminstone om man har begränsad tid att fördjupa sig i de olika skolornas anslagsformer. Eftersom det sker mycket samverkan mellan

skolorna, och längre program som regel genomförs på flera skolor, finns det en stor risk att man dubbelräknar kostnader. Avsikten här är inte att göra en djupanalys av kostnaderna, utan enbart att få en snabb överblick av vad som kostar; dvs. vilka led i utbildningen som är dyrast, samt att undersöka om skolutredningens förväntningar om kostnadsbesparingar har realiserats.

Försvarsmakten genomförde under våren 2000 en analys av kostnaderna för officersutbildningen (Högkvarteret, promemoria 00.04.13). Den visar att den sammanlagda kostnaden för Försvarsmaktens skolor under 1999 var 1 764 miljoner (baserat på anslagsavräkningar) och budgeten för år 2000 var 2 025 miljoner kronor. Det är värt att notera att siffrorna enbart avser kostnader för utbildningens genomförande – siffrorna inkluderar inte resor, traktamenten, bostadskostnader och liknande.

Försvarshögskolans årsredovisning (1999) anger kostnaderna för den militära chefs- och specialistutbildningen till 214 miljoner kronor år 1999, och budgeterar 254 miljoner för år 2000. Detta är dock inte hela kostnaderna för Försvarshögskolan, utan forskning och utveckling, publikationer och en del andra poster redovisas för sig. Det finns ingen möjlighet att här skilja på vad som hör till officersutbildningen, en möjlighet är att faktiskt räkna hela Försvarshögskolan som en del av utbildningssystemet. Eftersom forskningen är en del av att utveckla den röda tråden i utbildningen skulle det vara logiskt att ta med samtliga kostnader. Här har dock valts det försiktigare alternativet att enbart ta upp de kostnader som direkt redovisas för chefs- och specialistutbildningen. Tabellen nedan summerar resultatet.

*Tabell 1.* Kostnaderna för Försvarsmaktens officersutbildning.

Del av utbildningssystemet	1999	2000
Försvarsmaktens skolor	1 764	2 028
Försvarshögskolan	214	254
Summa	1 978	2 282

*Källa:* Försvarsmakten; Analys av kostnaderna för officersutbildningssystemet; Försvarshögskolan, Årsredovisning 1999

Skolutredningen angav att de föreslagna förändringarna skulle innebära en besparing på ca 800 miljoner kronor inom en tioårsperiod. Högkvarterets promemoria konstaterar att besparingarna



torde bli avsevärt mindre än vad som ansatts. Tabellen ovan visar att de faktiska kostnaderna redan under första året när reformen genomförts har ökat med 15%, vilket kan föranleda en viss tveksamhet till att det överhuvudtaget skall kunna realiserar några besparingar.

### Kapitel 3. Ledning av utbildningssystemet

Det här kapitlet behandlar olika aspekter på ledningen av utbildningssystemet. Eftersom det inte finns några officerare som genomgått hela programmet ännu, kan utvärderingen inte enbart avse effekter av systemet. Annars vore det naturligt att anta att om de officerare som lämnar utbildningen besitter den kompetens som de bör ha, då fungerar också ledningssystemen – eller det funnes i alla fall inte någon större anledning att bekymra sig över ledningssystemen. Inom ramen för den här utvärderingen blir det desto mera angeläget att se över ledningssystemen. Det kan finnas förhållandena att uppmärksamma och diskutera oavsett hur bra utbildningen i grunden är.

#### Beställarfunktion

Utbildningen av officerare regleras i Officersförordningen. Utbildningen är tänkt att vara ett sammanhållet system för kunskaps- och kompetensförsörjning, men det lyder under olika huvudmän. Det behöver i sig inte vara ett problem, särskilt inte eftersom huvudmännen i sin tur alla är myndigheter under försvarsdepartementet. Det ställer dock andra krav på samordning än ett system där alla ingående delar är underställda samma organisation. Försvarshögskolan är en myndighet direkt underställd Försvarsdepartementet, övriga delar av utbildningssystemet är underställda Högkvarteret.

Riksdagens revisorer genomförde nyligen en granskning av den nya Försvarshögskolan (Rapport 1999/2000:5), med särskild inriktning på styrproblematiken. Rapporten behandlade bl.a. hur regeringen styr Försvarshögskolan med hjälp av förordningar, utnämningar (styrelse och rektor), regleringsbrev och krav. Det förekommer en omfattande dialog i samband med utformningen av regleringsbrev och årsredovisning, vilka är inslag i den informella styrningen. Genom att införa avgiftsfinansiering har regeringen

utformat en "beställar – utförar" relation mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Den förra skulle därmed få ett stort inflytande över officersutbildningen.

Riksdagens revisorer konstaterar dock att det är svårt att realisera eventuella fördelar med den valda modellen. Både Försvarshögskolan och Försvarsmakten har begränsad valfrihet; den ene har monopol på all högre officersutbildning, den andre är den ende beställaren. Marknadsstyrningen av deras relation är därmed dömd att bli orealistisk. Rapporten pekar på att rollerna är otydliga, och det blir också svårt för regeringen, vars roll i och för sig är tydlig, att styra Försvarshögskolan genom de instrument som står till dess förfogande, när den huvudsakliga styrningen avses komma från Försvarsmakten.

Det pågår en debatt om Försvarshögskolan skall söka examinationsrätt och därmed bli likvärdig civila högskolor (debatten gäller vilka delar av Försvarets skolsystem som skall söka examensrätt, att Försvarshögskolan skall göra det är klart). Under flera år har Försvarshögskolan utvecklats mot att vara ett akademiskt lärosäte (Högskoleverket, 1998). Ett problem i sammanhanget är att universitetsväsendet lyder under Utbildningsdepartementet, med ett undantag; Lantbruksuniversitetet Ultuna är en myndighet under Jordbruksdepartementet. Försvarsmakten utgår från att det går att göra ett undantag en gång till, och att en Försvarshögskola med examinationsrätt kan vara en myndighet under försvarsdepartementet. Det verkar inte på något sätt självklart, snarare tvärtom. Men det verkar lika osannolikt att Försvarsdepartementet skulle kunna acceptera att dess högskola skulle lyda under ett annat departement i Regeringskansliet. Det är en olöst fråga, och så länge inte frågorna om examensrätt och organisatorisk tillhörighet är lösta på ett sätt som står i överensstämmelse med aktörernas långsiktiga ambitioner, är det mycket svårt att förbättra styrsystemen.

De tre militärhögskolorna lyder direkt under Högkvarteret. Inom Högkvarterets grundorganisationsledning finns en skolektion, och dess ansvar är bl.a. att styra utbildningen vid militärhögskolorna, övriga skolor, samt att beställa utbildning från Försvarshögskolan. Enheten består för närvarande av två personer. Frågan är då hur omfattande bemanning som behövs på en sådan enhet? Det kan verka som att två personer är en alltför liten arbetsresurs att styra ett så omfattande och komplicerat utbildningssystem? Men även om strukturen är ny, är uppgiften

gammal. Skolorna har en historia. Är verksamheten decentraliserad skall det inte behövas så omfattande styr signaler från centralt håll. Egentligen bör utbildningen utformas så nära verkligheten som möjligt, och Högkvarterets roll bör rimligtvis vara att sätta övergripande mål, att utvärdera resultatet, och att fokusera på förändringsarbete. Det är nog svårt att argumentera för att en centralt lokaliserad skolenhet skulle ha en mera omfattande bemanning.

Förutom Försvarshögskolan och militärhögskolorna finns sedan funktionsskolor, som Örlogsskolan, Markstridsskolan, Amfibiestridsskolan, Försvarsmaktens skolor i Halmstad. Dessa lyder under respektive taktiska kommandon; TKA, TKM och TKFV. Mål, finansiering, och utbildningens innehåll och utformning styrs från de taktiska kommandona.

För att ytterligare komplicera bilden finns ett antal skolor som lyder under andra skolor, t.ex. under Örlogsskolorna. Andra skolor lyder under förband; Artilleristridsskolan lyder under A9, Ledningsskolan under S1, och Fältarbetskolan lyder under Ing 2. SWEDINT, som förbereder personal i internationell tjänst lyder direkt under den operativa insatsledningen (OPIL), och detsamma gäller Helikopterflottiljerna – som har hand om sin egen utbildning.

Enkelhet är i och för sig inte ett självändamål, och det är heller inget som kännetecknar ledningen av Försvarsmaktens utbildningssystem. Svagheter med den nuvarande ledningen är att det är svårt att få en överblick över utbildningen, och det är också svårt att analysera förekomsten av dubbelarbete. Det är ett omfattande arbete att se över om utbildningen är rationellt bedriven, och olika huvudmän kan ha intressen som inte nödvändigtvis sammanfaller med en rationell arbetsfördelning mellan skolorna. Styrkan är att utbildningen kan skraddarsys, och i många fall ligger den tekniska utvecklingen nära sammanflätad mellan förband, skolor och avdelningar i Högkvarteret. Försvarsmakten har en stor mängd specifika yrkeskompetenser att utbilda för, och i regel inget annat alternativ än att sköta utbildningen i egen regi.

Hur beställarfunktionen utövas i de olika leden måste också förstås mot bakgrund av lärarnas erfarenhet. Eftersom lärare i huvudsak kommenderas till skolorna från sina förband för kortare tid, kommer de dit med insikt om vad de behöver för kompetens på förbandet. De kommer dessutom ofta själva att ta emot sina

elever på förbanden i ett senare skede. Det är då klart att de förmedlar en sådan kunskap som de anser behövas, just ifrån sin praktiska erfarenhet av vad eleverna förväntas göra efter utbildningen. Det är med andra ord ett system för direkt beställning och förmedling av kompetens, och det låter sig inte enbart analyseras utifrån enkla modeller för beställare och utförare roller i andra delar av förvaltningen.

### Deltagarinflytande

På alla de skolor utvärderingen varit i kontakt med finns någon form för elevinflytande, eller snarare för dialog mellan eleverna och de programansvariga om utbildningen. Frekvensen av möten varierar, men det blir i praktiken beroende av vilka problem som finns och vad just denna form för påverkan kan ha för möjligheter att lösa problemen.

Förutsättningarna för effektivt elevinflytande varierar mellan programmen. De första stegen, där de intagna är många och deras förväntningar på officersrollen och deras intresse av karriär är mycket olika, ger små förutsättningar för effektivt elevinflytande. Synpunkterna från eleverna varierar; en svarade på frågan att *"skolledningen är mycket lyhörd, och öppen för de synpunkter som deltagarna för fram"* och det var även flera förtroendemän som påpekade att det råder ett gott kollegialt förhållande mellan deltagarna, skolledningen och lärarna. Men det var också de som menade att *"visserligen får våra förslag ofta en positiv respons, men sedan rinner det ut i sanden och ingenting händer"*, och mera kritiskt: *"små detaljer blir ofta väldigt viktiga och kursledningen kör över oss om det behövs resurser för förslagen"*.

På Försvarshögskolan är förutsättningarna annorlunda, De som kommer in på utbildningarna har själva varit chefer och har flera års yrkeserfarenhet. De ligger inte många karriärsteg efter de som är lärare. Då finns det helt andra förutsättningar för en effektiv dialog. Problemet är dock att genomföra förändringar som får någon verkan. Eftersom många lärare bara stannar vid skolan något enstaka år, kan motivationen att förändra utbildningen vara begränsad. Med korta förordnanden som lärare och programansvarig motverkas den dagliga finslipningen av kurserna, och därmed också de områden som deltagarnas inflytande är bäst ämnade att effektivisera.

Frågan om elevernas inflytande på skolan är viktig eftersom det kan antas ligga i den nya officersrollen att vara lyhörd för deltagarnas synpunkter och samlade kompetens. Formerna för elevinflytande och dialog har därmed en sekundär dagordning; det är inte enbart ett sätt att påverka den pågående utbildningen, utan ett sätt att visa genom förebild hur officerarna själva skall verka lärarroll inför värnpliktiga och på skolor senare i karriären. Det är ett område som behöver stärkas.

## Utvärdering

För att konstatera om utbildningsmålen uppnås krävs ett vederhäftigt utvärderingssystem. Den formella grunden för utvärderingen kan beskrivas som att ansvaret för måluppfyllelse och kvalitetskontroll ligger hos Överbefälhavaren vad gäller utbildningssystemets sex program. Utbildningsmålen ses över årligen av Högkvarteret i samband med programansvariga skolor, taktiska kommandon, helikopterflottiljen m.m. I den översynen beaktas även de årliga utvärderingar av genomförd utbildning avseende innehåll och måluppfyllelse som redovisas av skolorna. Även elevernas kommentarer bifogas utvärderingarna. Det finns alltså en löpande utvärdering varigenom skolorna själva lämnar rapporter om genomförd utbildning.

Inom Högkvarteret har tillsatts en arbetsgrupp för officerskompetensutveckling (AgOK). Eftersom skolsystemet måste kunna anpassas till statsmakternas och Försvarsmaktens behov "erfordras en kontinuerlig analys och utvärdering" (HKV beslut 1999 100: 73634). Arbetsgruppens prioriterade områden är att granska mål och kvalitet, samt att identifiera åtgärder för att säkerställa utbildningssystemets kvalitet. Arbetsgruppen skall lämna ifrån sig sina analyser i början av år 2001.

Ytterligare en aspekt av utvärderingen utgörs av Försvarshögskolans utbildningsbyrå (UtbB), som skall svara för utveckling och samordning av kvalitetssäkring och meritvärdering av officersutbildningen. Härvid skall UtbB utgöra en resurs för skolans ledning, nämnder och enheter. UtbB skall även arbeta externt gentemot Försvarsmaktens skolsystem. Under hösten år 2000 har ett självvärderingsprojekt genomförts, där UtbB personal har besökt skolorna och med hjälp av personalen där genomfört en självvärdering för varje skola. Det omedelbara syftet har varit att ge

underlag för beslut om skolorna skall vara med och söka examinationsrätt samtidigt som Försvarshögskolan. Genom den här processen har man samtidigt fått ett rikt underlag för att diskutera olika problem på skolorna och bedöma deras starka och svaga sidor.

Under rubriken utvärdering bör man också nämna den bedömning som Högskoleverket gjorde 1998 avseende hur Försvarshögskolan förhåller sig till likartad utbildning inom högskolan vad avser nivå och kvalitet (Högskoleverket, 1998). Denna är dock inte del av ett utvärderingssystem, men om Försvarshögskolan skulle få examinationsrätt kommer den, liksom andra högskolor, att vara utsatt för en fortlöpande utvärdering av Högskoleverket. Den nämnda rapporten ger också en god blick av Försvarshögskolans kvalitet det år den skrevs.

Det finns en omfattande litteratur om utvärdering av utbildning. Det är brukligt att urskilja fyra nivåer i sådan utvärdering:

(2) attityder till utbildningen, dvs. sådant empiriskt material som brukar samlas in vid utbildningens slut genom enkäter eller intervjuer, från deltagarna, avseende vad de tyckt om det hela;

(3) förvärvade kunskaper, dvs. de omedelbara resultaten vad avser förvärvade kunskaper, färdigheter och attityder, som prov, examen eller liknande visar;

(5) förmåga att tillämpa kunskaperna, dvs. undersökningar av hur den förmedlade kunskapen omsätts i praktisk handling av deltagarna i yrkeslivet, på sin befattning etc.

(7) förändring i organisationen, dvs. om det faktum att den som utbildats faktiskt omsätter sina kunskaper i praktisk handling – innebär det att organisationen blir bättre (vinsten ökar, marknadsandelarna växer, personalen mår bättre – för att ta några civila exempel på sådana mått).

Det kan också vara lämpligt att en del av utvärderingsarbetet genomförs av externa, oberoende bedömare. Det kan konstateras att Försvarsmaktens utvärderingssystem i huvudsak samlar in underlag för en bedömning av de första två nivåerna i modellen ovan. Det har heller inte framkommit några som helt exempel på användning av externa utvärderingsexpertis. Det är då stor risk att informationen om utbildningen blir selektiv och bristfällig, och att det saknas vetenskaplig grund för att ta beslut om förbättringar.

## Kostnadseffektivitet

Begreppet kostnadseffektivitet används ofta som synonymt till att någonting är bra, billigt och ändamålsenligt. Det finns en allmän förståelse av begreppet som synonymt till "bra". En sådan förståelse är inte nödvändigtvis fel, men det är inte samma som det mätbara, inom företagsekonomi preciserade begreppet. Det är inte heller troligt att en så vag begreppsanvändning kan leda till väl underbyggda och kloka administrativa beslut.

På engelska finns två ord som liknar det svenska "effektivitet": "*efficiency*" respektive "*effectiveness*". Med "*efficiency*" menar man att uppnå vissa givna mål till lägsta möjliga kostnad (vilket ibland kallas kostnadseffektivitet eller inre effektivitet på svenska). "*Effectiveness*" innebär att välja rätt mål, att göra rätt saker, så att man inte motverkar sina syften, och så att man använder resurser på bästa sätt i förhållandena till sina mål (svenska ord för detta är att vara ändamålsenlig, eller att ha en yttre effektivitet).

Effektivitetsmätt är alltid en kvot, med kostnader på ena sidan bråkstrecket och intäkter, vinst, eller nytta på den andra sidan. Vid bedömning av inre effektivitet ställs kostnader i relation till någonting mätbart i utbildningen, eller möjligtvis till intäkter. Man kan t.ex. studera kostnaden per elev, eller jämföra kostnaderna per elev vid olika skolor. Beräkningen av inre effektivitet syftar till ett värdeomdöme; när måttet väl är framtaget skall beslutsfattaren ha anledning att på goda grunder vara nöjd med situationen, eller vidta åtgärder för att förbättra utbildningen.

Vid en beräkning av den yttre effektiviteten ställs kostnader i relation till något yttre värde, t.ex. operationella mål för ett förband. Kostnaderna kan också ställas i relation till samhälls-ekonomiska effekter. Här uppkommer mycket svåra mätproblem. Man kan på ett enklare sätt inleda en diskussion om resurserna används på rätt sätt genom att diskutera hur resursförbrukningen faktiskt sker. Figuren överst på nästa sida ger en enkel illustration av utbildningssystemets "arkitektur". Kostnaderna avser år 2000, men det är värt att notera att t.ex. fackprogrammets kostnader beräknas öka till det dubbla år 2001.

Tabell 2. Kostnadsfördelning på olika nivåer i utbildningssystemet (år 2000).

Del av utbildningssystemet	Skolor	Uppskattning av kostnader (miljoner kr)	Andel av kostnaderna (%)
YOP	MHS och funktionsskolor	1 500	66 %
TAP	MHS och funktionsskolor	500	22 %
FACK	FHS	50	2 %
STAB	FHS	100	4 %
CHEF	FHS	100	4 %

De sammanlagda kostnaderna för officersutbildningen befanns vara ca 2 250 miljoner kronor. Mot bakgrund av Högkvarterets promemoria och Försvarshögskolans årsredovisning har resurserna fördelats på de olika skedena i utbildningssystemet. (Det finns anledning att skärskåda detaljfördelningen, det är möjligt att det sker överlappningar mellan skolor och nivåer, som inte framkommit under den här rapportens tillblivelse. Detta skall ses som en illustration av en analys som bör fördjupas.)

Med de grova mått som använts här har de totala kostnaderna fördelats i relation till produktivitetstalen i årsredovisningen, och i förhållande till elevantalet på övriga utbildningar. Det finns betydande felkällor, inte minst genom att befattningsutbildningen vid funktionsskolorna här ser ut att tillhöra YOP och TAP. Det är i och för sig en rättvisa i det, eftersom utbildningen de facto är en del av den kompetensutveckling som bör ske innan en ny officer tillträder sin första tjänst "i produktionen".

Frågan är då om detta är en optimal fördelning av resurserna i utbildningssystemet? Bör fördelningen se ut så i ett modernt kompetensutvecklingssystem? Svaret är "nej". Visserligen är det bra att en stor del av resurserna läggs på grundutbildning, eftersom en bra grund är en förutsättning för en effektivt bedriven utbildning i senare skede. Men det är en mycket stor andel av de totala kostnaderna (sammanlagt 98 %!) som är relaterade till den nivåhöjande utbildningen. Fackprogrammet står inte för mer än 2 % av de totala kostnaderna. I ett längre perspektiv framstår det som att betydligt större del av resurserna borde användas på fackprogrammet, som troligtvis har större förutsättningar att på ett



flexibelt sätt svara upp mot växlande kompetensbehov än vad de mera låsta nivåhöjande utbildningarna har.

#### Kapitel 4. Mål och miljö

I det här kapitlet diskuteras några av de övergripande utvecklingsfrågorna för officersutbildningen. Det är sådana faktorer som till del styrs genom de variabler som diskuterades i förra kapitlet, dvs. de formas av ledningssystemet för utbildningen, och kan i stor utsträckning direkt avgöras på skolnivå, eller av Högkvarteret.

#### Försvarsmaktens kompetensbehov

Utredningen om Försvarsmaktens skolverksamhet (SOU 1998:42) diskuterade frågan om kompetensbehovet hos framtidens officer. Slutsatsen var att en bred utbildning, som senare i livet underlättar kontakterna med det civila samhället, är att eftersträva. Det finns ingen anledning att här ifrågasätta de slutsatserna. Istället skall här läggas några andra jämförande perspektiv på officersutbildningen.

Försvarsmakten är en relativt liten organisation. Officerskåren utgör inte mer än drygt 10 000 personer. Det kan jämföras med företag inom näringslivet, där stora organisationer av typen Skanska, ABB, Electrolux, Tetra Laval, IKEA, kan ha mellan 50 000 och 250 000 anställda globalt. Försvarsmakten rymmer däremot många högt kvalificerade tekniska och administrativa tjänster. Det gör förvisso företag och förvaltning med, men det är få – om något – som har en sådan variation som försvaret, alltifrån u-båtsflottiljer, flygvapenförband, artillerisystem, fältarbeten och fortifikation, vädertjänst, telekrigföring, stridsvagnstaktik och dito tekniskt kunnande, signalspaning, m.m. Det är en omfattande uppgift att inom en så pass liten organisation ha så många kvalificerade utbildningar, och tanken uppstår om inte mer kunde bedrivas i andra former, alternativt köpas på marknaden?

Under utvärderingens arbete har många exempel kommit fram där en stor del av officersutbildningen sker på civila högskolor. Ett exempel är utbildningen av försvarets meteorologer till försvarets vädertjänst. Förutom stegen i officersutbildningen som beskrivits ovan går en blivande meteorolog en civil utveckling på en teknisk högskola. Innan utbildningen är klar har en sådan person gått 6 år på militära program, och ytterligare 4 till 5 år på en teknisk hög-

skola. Man kan ställa frågan om det är fullt nödvändigt med 11 års skolutbildning för de uppgifter som meteorologen får. Poängen med det sagda är dock först och främst att Försvarsmakten verkar ha utnyttjat de möjligheter till utbildning vid civila högskolor som finns. Problemet är snarast att minska den militära delen av utbildningen – om inte i motsvarande mån, så åtminstone för att åstadkomma en snabbare genomströmning för individerna.

I väldigt många avseenden finns det dock ingen civil utbildning att tillgå. Det är bara på Försvarsmaktens skolor som det ges utbildning i markstridstaktik, eldledningssystem för artilleri, mm. Även om utbildningssystemet i sin helhet framstår som irrationellt, på gränsen till omöjligt, finns det inget alternativ. Om inte Försvarsmakten själv anordnar utbildning för sina kompetensbehov, finns det ingen annan som gör det – som kan göra det.

Det finns en tendens i diskussionen om Försvarsmaktens utbildningssystem att fokusera på individens kompetensbehov. Eftersom det finns en befattning för varje individ, med en befattningsbeskrivning, går det lätt att sammanlikna organisationens kompetensbehov med behovet av den sammanlagda kompetensen hos ett antal individer. Men det finns en dimension till. I fall av krig och andra svåra påfrestningar kommer organisationen att ställas inför extremt svåra utmaningar. Sammanhållning, tyst kunskap och kårandra, kan vara faktorer som skiljer den segrande organisationen från andra. Frågan är hur sådana variabler byggs in i organisationen?

Vid jämförelser mellan utbildningssystem brukar det sägas att just officersutbildning skapar en stark och sammanhållen kåranda mellan deltagarna (överallt – det är inget specifikt svenskt fenomen). Utbildningar kan sägas ligga på en skala, där vissa mera effektivt bygger upp en kårandra, en skräkänsla om man så vill, men andra inte. Längst ut på denna skala ligger officersutbildning. Läkarutbildningar sägs också bidra till att skapa en yrkeskår som har många starka och gemensamma värderingar, och även de skall fungera i en påfrestande och kaotisk miljö. Handelshögskolor, skogshögskolor och några andra mindre utbildningar har en del av dessa särdrag med. De allmänna utbildningarna på universitetet har inte alls sådana effekter. Jurister, statsvetare, sociologer m. fl. lämnar sin utbildningar med betydligt färre gemensamma nämnare.

Det är viktigt att värna om officersutbildningens socialiserande effekter. Det är sannolikt så att desto fler delar som förläggs utanför det militära systemet, desto mindre tid blir kvar att bygga

upp den nödvändiga kärandan. Det är ett fenomen som är för lite belyst i utbildningsdebatten, som man inte vet tillräckligt mycket om. Framtida reformer, som eventuellt kan minska tiden för att utveckla kärandan, bör noga beakta så att man inte försakar systemets funktionsmöjligheter för rationaliteten i att tillgodose specifika kompetensbehov på ett kortsiktigt rationellt sätt.

### Målstyrningen av utbildningen

Det saknas inte mål för officersutbildningen i sin helhet, och inte heller för de olika programmen. Det finns mål för enstaka kurser, och det finns mål ner på en mycket detaljerad nivå i utbildningen. Mål uttrycks av Förvarsdepartementet, Förvarsmaktens högkvarter, av de olika kurserna, av programansvariga, och av taktiska kommandon. Dessutom formuleras mål av statliga utredningar, och mål är uttryckta i förordningar av skilda slag. Frågan är om alla dessa mål är väl formulerade, relevanta, varandra kompletterande och förtydliggörande, och utvärderingsbara? Frågan är också om de är någorlunda konsistenta över tiden?

I Förvarshögskolans skrift *"Förvarshögskolan – nivå och kvalitet"* definieras syfte för stabsprogrammet och chefsprogrammet. Det bärande ordet är att officeren skall ha förvärvat duglighet i en rad avseenden (6 "pinsatser" för vardera programmet). Årsredovisningen från 1999 nämner inte dessa syften, utan för diskussionen om resultat i termer av rena produktionsmål. De senaste OH presentationerna av programmets syfte har kvar ordet "duglighet" i befattningar som en form av överordnat syfte, men har också kompletterat med kunskaps, färdighets, attityd och insiktsmål på en rad områden. Det är inte helt klart att avgöra vad som gäller, såvida man inte tar utvägen att det mest aktuella är det som gäller nu.

Ett problem i sammanhanget är just ordet duglighet; t.ex. som i duglighet att kunna tjänstgöra vid staber och förband i militär internationell verksamhet. En utbildning anses traditionellt kunna bibringa deltagarna kunskaper, färdigheter och attityder. Att inneha dessa kan i sin tur göra att man kan också kan lösa en rad arbetsuppgifter på ett effektivt sätt. Men appliceringen av kunskaper m.m. i en praktisk miljö är ingenting som skolutbildningen kan påverka direkt. Vad som händer i verkligheten beror på en rad andra saker, som utbildningen inte kan påverka. Det finns sällan ett

entydigt kausalt samband mellan en utbildning och ett begrepp som "duglighet".

Det är något förvånande att begreppet duglighet spelar så pass stor roll när det gäller att formulera syftet med Förvarshögskolans chefs- och stabsprogram. Examination kan ju knappast ske mot ett sådant begrepp, dugligheten kan för övrigt inte konstateras förrän efter utbildningens slut (duglighet är högst relevant att utvärdera, men det är inte samma sak som att examinera, jämför diskussionen ovan).

I andra delar av systemet används begreppen kunskaper, färdigheter och attityder relativt konsekvent. Emellanåt kompletteras de med synonymer som att utveckla förståelse för, få insikter i, och liknande. I den här utvärderingen tolkas det som en något lägre ambitionsnivå, men det är inte givet att det är rätt. Överlag finns ett behov att se över begreppsapparaten för målstyrningen.

### Forskning – grundutbildning

Sedan flera år tillbaka pågår en uppbyggnad av forskningen vid Förvarshögskolan. Syftet är i första hand att säkra undervisningens kvalitet genom att skapa möjligheter för forskningsanknytning av undervisningen. I sin omvärldsanalys anger Förvarshögskolan att kompetensen måste stärkas genom fortsatt uppbyggnad av professorer vid skolan. Det skall också inrättas rekryteringstjänster (forskarassistenter och lektorer), samt doktorandtjänster. Ett viktigt område är den forskning som bedrivs rörande ledning och informationsbehov i framtida kris och krig. Den militärpedagogiska forskningen sägs vara svagt utvecklad i Sverige. Kunskaper om modellering och simulering kommer att bli en allt viktigare del av officerens kompetens (Förvarshögskolan 20.02.00).

Det finns ingen anledning att vara bekymrad över forskningsanknytningen av utbildningen vid Förvarshögskolan. Lärartätheten är hög, och deltagarna på både stabs- och chefsprogrammet kommer i kontakt med den forskning som bedrivs vid högskolan. Däremot är det tveksamt om de som följer YOP och TAP får någon närmare kontakt med forskningen vid Förvarshögskolan. Ingenting av informationen från eleverna tyder på det, och kursplanerna verkar inte innehålla inte några sådana moment. Lärarna

på militärhögskolorna kommer sällan från forskarmiljön på Försvarshögskolan.

Frågan är då om det behövs någon forskningsanknytning på de första delarna av officersutbildningen? Mot det talar att utbildningen redan är komprimerad och uppdelad i små beståndsdelar. Om den (forskningsanknytningen) saknas, vore det svårt, för att inte säga direkt olämpligt, att bygga in den. Många av dem som genomgår utbildningen kommer kanske inte att fortsätta till högre nivåer, och i de befattningar de kommer att ha sin huvudsakliga verksamhet är nyttan av aktuella forskningsresultat begränsad.

Å andra sidan kan man hävda att för dem som skall fortsätta sin utbildning på högre nivåer är det ganska sent i livet att komma i kontakt med mera sofistikerade teorier, och med forskningen inom sina områden. Det är ju först i trettioårsåldern som deltagarna kommer in på stabs- och chefsprogrammen. Inom andra områden i samhället möter de studerande den aktuella forskningen inom sina områden redan på tredje året av sin högskoleutbildningen, dvs, när man är i 22 till 25 årsåldern. Eftersom de flesta har lättare att ta till sig abstrakta resonemang, avancerade teoribildningar etc. när de är unga, har det betydande pedagogiska fördelar att komma långt i sitt ämne tidigt.

Den som blir intresserad av ämnet, och vill fortsätta med forskningen, löper stor risk att påbörja en forskarutbildning mycket sent i det militära utbildningssystemet. Den som doktorerar först i fyrtioårsåldern har sedan ganska få yrkesverksamma år kvar. Det är en kort tid att skriva av en dyr utbildning, och risken är stor att forskargärningen inte blir särskilt lönsam för systemet som finansierar den.

## Internationalisering

En av Försvarsmaktens huvuduppgifter är att delta i internationella fredsbevarande operationer. Det innebär att officerare behöver kunskap, färdigheter och attityder för sådant arbete. Det innebär att utbildningssystemet måste omformas för att tillhandahålla sådan kompetens, vilket också var en av slutsatserna i skolutredningen.

Frågorna är vilken typ av kompetens som skall överföras i utbildningssystemet, på vilken nivå, och vad som i motsvarande mån kan tas bort – om inte resurserna för utbildning ökar. Det

finns olika svar på frågorna. Vid flera av utvärderingens intervjuer varnade förbandschefer med flerårig internationell erfarenhet för att lägga in för mycket utbildning på sådana områden redan på militärhögskolorna. Bland annat sades att *"grunden för det internationella är fortfarande grundläggande kunskaper i att leda plutoner och kompanier, det är ingen större skillnad på att göra det utomlands och i Sverige"*, *"kunskap i kärnområdena, kring väpnad strid, är avgörande för att lyckas vid internationella uppdrag – det kan i och för sig vara bra med annan kunskap också, men det är skillnad på vad officeren måste kunna – och vad som kan vara bra att kunna"*, *det finns en risk att man börjar med de internationella inslagen för tidigt"*.

Det är ingen tvekan om att utbildningssystemet har förändrats för att ge officerarna sådan kompetens man tror behövs. Språkutbildningen har förstärkts på alla nivåer, man läser mer engelska. Och har på många håll möjligheter att läsa ett andra språk. Kunskaper om FN systemet finns med, likaså om folkrätt. Det finns specialkurser i internationell politik och militärhistoria, mm. det mest omfattande arbetet har sannolikt gjorts när det gäller att bygga upp kunskaper kring hur andra länders stabsarbete går till, särskilt då i Nato-staberna. Det innebär utbildning i de begrepp som används, i stabsrutiner, bedömningsmallar, ordergång, mm. På de TAP förekommer sista terminen en övning med en realistisk simulering av gisslanstagning, med förhandlingsspel och skadeutfall.

Ytterligare en aspekt av internationaliseringen är att flera utbildningar har utländska deltagare, men det är främst på de högre nivåerna. Det kan vara kring 5 – 10% av deltagarna som kommer från andra länder, främst de nordiska länderna, Tyskland och några andra europeiska länder. Svenska officerare kan också ta del av utbildningar i andra länder, men det har inte framkommit om det är möjligt att tillgodoräkna sig sådan utbildning i poäng som räknas i det svenska systemet. Internationaliseringen av utbildningen har i alla avseenden gått fort.

Fortfarande saknas det dock ett integrerat internationellt ämne, med egen teoribildning, praktiskt prövad kunskap och erfarenhet. Den utbildning som förekommer bygger i stor utsträckning på delar av andra ämnen, som kan vara bra att ha, och som i sig verkar förnuftigt. Det är sannolikt för tidigt för att ämnesutvecklingen skall ha tagit fart. Om man jämför med hur ämnet "internationellt företagande" utvecklats kan man se att det började som ett hopp-

lock av nyttiga delar från andra ämnen, först efter många års forskning började det integreras i en egen kunskapsmassa, och i en teori som kunde var direkt nyttig för företag.

Det måste vara Försvarshögskolan som ska leda en sådan ämnesutveckling, och som – i den mån det behövs – kan verka för att kunskaperna lärs ut på YOP och TAP, eller inom ramen för fackprogram. Det är dock en utveckling som ännu inte riktigt börjat. Arbetsfördelningen mellan SWEDINT och Försvarshögskolan är heller inte klarlagd, men under hösten år 2000 har det tillsatts en arbetsgrupp som skall utreda frågan.

### Samverkan med civil utbildning

Rektorn för Försvarshögskolan avgav en programförklaring som sammanfattar varför ett närmande till den civila högskoleutbildningen är nödvändig ((Försvarshögskolan, 1998; sid 7): *"Krigserfarenhet och teknik- och samhällsutveckling har i olika epoker genererat nya krav på officeren. Dagens informationsteknologi, samhällsutvecklingen och människan i denna ställer officerens ledarskap inför mer komplexa situationer. En ny säkerhetspolitisk situation vidgar den militära rollen nationellt och internationellt. Språk, förståelse för andra länder, kulturer och människor frammanar ett bildningsideal som grund för ledarskapet. "Den bildade officeren" måste vara i besittning av akademisk metod. Genom denna ges en allmängiltig grund för ledarskapet. Den militära metoden för att hantera striden och krigets oerhörda komplexitet kompletteras och vidgas därigenom till en idag nödvändig än bättre generell skicklighet. Genom förtrogenhet med en mer allmängiltig metodik förbättras förmågan att söka och värdera olika sorters data, kritiskt granska källor och skapa hypoteser och teorier mot vilka handlingsalternativen kan jämföras...."*

Försvarshögskolan har ett relativt okomplicerat samarbete med andra högskolor. Det är vanligt att föreläsare kommer från universitetet och andra högskolor. Man kan driva forskningsprojekt i samarbete med andra högskolor, och man deltar i ämneskonferenser i Sverige och internationellt.

Den stora förändringen i det nya skolsystemet ligger i militärhögskolornas samarbete med civila högskolor. Den här relationen är inte lika enkel. Den civila högskolans roll är i stort sett begränsad till att leverera kurser och föreläsningar i enstaka ämnen.

En del av dessa ämnen undervisas i mycket små block, om en akademisk poäng. Militärhögskolorna vill, för sin planeringsskull, ofta ge sådana kurser koncentrerat till en vecka (eller vad poängtalet är). Så läser man sällan på en högskola, och därför måste undervisningen för YOP och TAP ofta skraddarsys. Resultatet blir att de inte integreras i högskolevärlden som tänkt, och det är också möjligt att högskolans lärare ser aktiviteten som en tillfällig och tidsbegränsad extra inkomstkälla.

Utvärderingen har ibland möt synpunkten att det faktum att en utbildning är en poängsatt högskolekurs, t.ex. i ekonomi, pedagogik, eller juridik, automatiskt innebär att den är kvalitetssäkrad. Så är det inte, utan kvalitetssäkring är ett fortlöpande arbete, som innebär att den som upphandlar en utbildning måste sätta sig in i litteraturval, föreläsningsform, övningar, lärarnas kompetens, och inte minst examinationsformer. För att göra en bra upphandling krävs att man är ordentligt insatt i ämnet ifråga. I en del fall kan det finnas risk att militärhögskolorna, eller andra delar utbildningssystemet, inte lagt ned tillräcklig möda på att ställa krav på leverantören av utbildning.

Ett av huvudsyftena med ett närmande till den civila högskoleutbildningen är att tillnärma sig dess kritiska förhållningssätt till kunskap. Det är stor risk att detta syfte inte blir uppnått inom ramen för YOP och TAP. Det är egentligen först när man trängt in på djupet i ett ämne som deltagaren har en förmåga att se nyanser i teoribildning, uppfattar paradigmskiftet, och själv kan resonera kring det relativa i teoretiska modeller. Eftersom utbildningen i regel inte omfattar mer än några enstaka poäng i t.ex. statsvetenskap eller företagsekonomi är det risk att man inte kommer så långt att man når så pass ambitiösa mål. Det bör uppmärksammas att man inom fackprogrammen har möjlighet att fördjupa sig mera. Särskilt inom en del tekniska ämnen kan man följa upp till 40 poäng på en civil högskola.

Utvärderingen vill inte ifrågasätta vare sig syftet med att närma officersutbildningen till den civila högskolan, de former det hittills tagit sig eller den omfattning det sker med. Tvärtom verkar de ämnen som finns tillgängliga inom ramen för specialkurserna vara relevanta och bra, åtminstone för en del av framtidens officerare. Det är dock en relation som inte är helt enkel. Det krävs kunskap för att ställa krav och sköta upphandlingar, och det krävs en klar uppfattning om hur målen skall nås – om det skall gälla alla på programmen eller bara en del.



Deltagarna i YOP och TAP befanns vid intervjuerna ha mycket olika inställningar till specialkurserna och andra inslag av "icke-militära ämnen". Några menade att det är bra med sådana valmöjligheter. De var nöjda med de val de gjort, och mena sig nog ha nytta av det i framtiden. Det var till och med någon som sade *"hade inte möjligheten att läsa specialkurser funnits hade jag kanske inte sökt in på YOP"*. Men det fanns också andra som menade att inget av ämnesvalen passade dem. De hade helst läst något helt militärt, tekniskt ämne. Några anförde också att de helst skulle haft en kortare utbildning, och *"att man inte behövde alla dessa kurser för att utbilda värnpliktiga i motortjänst"*.

Citaten belyser att det kan vara värt att återkomma till frågan om i hur pass stor utsträckning utbildningen bör vara gemensam för alla officerare, eller om det kan förekomma linjer som riktar sig till olika val inom officersyrket redan på det första utbildningssteget?

## Kapitel 5. Utbildningens innehåll

Det här kapitlet behandlar en aspekter på pedagogiken inom officersutbildningen. Det är inte någon detaljerad granskning av enstaka kurser eller föreläsningar, utan observationer som relaterar till förutsättningarna för inläring, och som i sin tur har samband med den övergripande systemarkitekturen.

### Utbildningstidens längd

Utvärderingen har tidigare konstaterat ett utbildningstiden kan vara väldigt lång för en officer som också följer en civil högskoleutbildning som del av sin befattningsutbildning. I jämförelse med andra utbildningar kan det framstå som en ovanligt omfattande utbildning även för officerare som följer den normala gången i systemet. Det är dock viktigt att beakta att utbildningen också skall ske för organisationens behov av kåranda, mm. som följer ur den extrema påfrestningen yrkesrollen kan kräva.

Det kan dock inte råda någon tvekan om att en del av de som påbörjar YOP får ta del av en utbildning som i ovanligt hög grad ger dem kunskaper "som kan vara bra att ha", men som inte är helt nödvändiga för det arbete de kommer att ha. Kanske vore det mera ändamålsenligt med en något kortare utbildning, som bibringar de

kunskaper, färdigheter och attityder som behövs för trupptjänst och liknande uppgifter på förbanden.

Som ett komplement skulle det behövas ett mera omfattande och flexibelt fackprogram än dagens. Kursutbudet är relativt begränsat, och det är också upplåst till att vara just 40 poäng. Genom att låsa antalet arbetsveckor löper man stor risk att föda in moment i en utbildning som inte är helt nödvändiga, just för att det skall summera till 40 veckor. Det är mycket troligt att en del fackprogram i så fall skulle göras kortare, men något fåtal skulle göras längre.

Ytterligare en aspekt på utbildningens längs handlar snarare om mellanrummen mellan de olika programmen. Det finns riktlinjer för hur långa dessa skall vara, och som regel varierar det mellan 3 och 6 år. En av de intervjuade deltagarna följde TAP fyra år efter att ha genomfört YOP, och efter att själva ha varit lärare på YOP ett år. Frågan är om det är nödvändigt att vänta så länge med att fortsätta med mera kvalificerad utbildning?

Det finns flera skäl som talar för en mera forcerad utbildningstakt; det är lättare att ta till sig mera teoretiska och abstrakta ämnen i ung ålder; det är lättare att ställa krav i utbildningssituationen, och det kan vara lättare att hålla en röd tråd genom de olika ämnenas utveckling. Det första skälet har behandlats ovan, mer följer om det sista under nästa rubrik.

Vad gäller kraven finns det anledning att notera att Försvarshögskolan årsredovisning nämner att alla deltagarna i chefs- och stabsprogrammen godkändes under det redovisade året. Det är i och för sig glädjande att alla deltagarna hjälps fram att klara kraven i utbildningen. Det är också så att lärartätheten är hög, och det finns avdelningsledare som närmast har rollen av en "coach" för deltagarna. Det är dock ovanligt att alla i en så stor årskurs faktiskt visar sig klara av kraven om man jämför med en civil högskola. Man kan ifrågasätta om kraven är tillräckligt högt ställda. Visserligen händer det att elever slutar under året, oftast av sociala skäl. Enligt kursledningen beror det dock på att studietakten kan vara för hög, så det förekommer en form av gallring. Det är självfallet viktigt att kvalitetssäkringen är reell och att examinationen är en verklig prövning. Målet bör vara att alla som kommer in bereds möjlighet att klara av kurserna, men det får inte vara någon automatik i detta.

Utbildningstidens totala längd kan bidra till problemet. Det är givetvis svårt att underkänna officerare som har en gedigen

yrkeserfarenhet och som varit chefer på förband i flera år. Men om utbildningen är av den karaktären att det förmedlas kunskaper som på en civil högskola på 60 poängs nivå, är det kanske fel balans i utbildningen. Sådana moment bör komma tidigare, och den senare utbildningen kanske borde vara kortare, och ge mer utrymme för erfarenhetsutbyte, självstudier, och applicerade moment.

### Samband mellan delarna

Samma ämnen återkommer på alla de fyra stegen i den nivåhöjande utbildningen. Det skall finnas en röd tråd mellan delarna, och det är Försvarshögskolans ansvar att utveckla och förmedla den röda tråden. I korthet innebär det att ämnet skall successivt fördjupas, men inte snabbare än att deltagarna kan följa det. Det skall heller inte ske några onödiga överlappningar mellan kurserna.

Deltagare i utbildningar har en hel del kritik angående den röda tråden. Några menar att det förekommer onödigt mycket repetition från den ena kursen till den andra. Lärarna är medvetna om problemet, men har också att beakta att deltagarna varit borta från skolmiljön minst ett par tre år. Det kan därför vara nödvändigt att ta om en stor del av innehållet från förra utbildningstillfället. Problemet blir att behovet av repetition varierar mellan individer, och beror på hur länge sedan det var man tog den förra kursen. Resultatet blir att utbildningen framstår som mindre effektiv än den annars kunde varit.

Det bör också vara avsevärda pedagogiska och kunskapsmässiga problem att utforma en röd tråd för ett ämne, där utbildningen påbörjas exempelvis år 2000, men där en deltagare kanske inte påbörjar sista delen, chefsprogrammet, förrän år 2015. Ämnesinnehållet har sannolikt förändrats avsevärt. Vidare sker en snabb rotation på lärartjänsterna, det vanliga är att förordnas på ett år till en skola. Det är som regel förbandscheferna som är ansvariga för att bemanna skolorna med lärare, skolorna har med få undantag egen personal.

Den röda tråden i utbildningen är viktig, men det finns en rad strukturella anledningar som gör arbetet svårt. Utbildningstidens längd innebär, inte minst, att en ovanligt stor del av tiden i ett ämne måste läggas på repetition.

## Kursplaner

Utbildningsplanerna i Försvarsmaktens skolor är väl utvecklade och noggrant uppbyggda. Jämfört med civila utbildningar framstår de som ovanligt detaljrika. Som ett exempel är det taktiska programmets inledande del nedbrutit i 24 olika kurser som omfattar ett eller två poäng, ett block i taktik omfattande tre poäng, och ett i samma ämne 6 poäng. Planen ger nästan ett fragmenterat intryck. Åtskilliga kurser i ledarskap, statsvetenskap, management m.m. är på 1 poäng. Utvärderingen har inte haft möjlighet att följa kurserna i detalj, så det är möjligt att det sker en överordnad integration inom ramen för tvärssektoriella block. Det finns en del sådana block, och de har betydligt större omfattning. Det kan också vara så att praxis varierar mellan militärhögskolorna.

Eleverna uttrycker sig i princip positivt till helhetsbaserat lärande, dvs. integration över kursdelarna. Men de är samtidigt ofta skeptiska till praktiken. Som regel menar de att lärarna har för lite kunskap om andra moment, att de inte har tid att stanna på plats för att utveckla sin kompetens. Åsikterna och problemanalysen delas av kursledningen och lärarna själva.

En alternativ förklaring till att det finns så många och så små utbildningsmoment är att det återspeglar en historia av ständigt ökade ambitioner. Inte minst den civila ledningen av Försvarsmakten har i olika sammanhang påpekat brister i officerarnas generella yrkeskunnande, och som en följd av det har nya kurser tagits in i utbildningen. Följden har blivit en onödigt bred utbildning, och alltför många små kurser. En av eleverna liknade det mera vid ett smörgåsbord än en gedigen yrkesutbildning.

Oavsett bakgrunden, är det angeläget att integrationen av ämnen i utbildningen fortsätter, och att det skapas meningsfulla sammanhang av de olika delar som tillförs som 1 eller 2 poängs kurser.

## Lärarkompetens

Det råder stor enighet om att lärarförsörjningen i utbildningssystemet är ett stort problem. Högskoleverkets studie av Försvarshögskolan tog upp det som den främsta bristen, och något som måste åtgärdas innan det var möjligt att bevilja examensrätt. Problemet är välkänt och väl dokumenterat, så det finns ingen anledning att fördjupa sig i det här.

Det är oroande att ett så stort och allvarligt kvalitetsproblem förblivit utan åtgärd i många år. Det reflekterar dåligt på viljan och förmågan att åtgärda en kvalitetsbrist i utbildningssystemet. Enligt information till utvärderingen har det nu slutits ett avtal mellan Försvarmakten och Försvarshögskolan angående längre förordning, meritvärdering av lärartjänst, m.m. Likaså har Högkvarteret uttalat att lärartjänst på Försvarmaktens skolor skall vara lika meriterande som trupp- eller stabstjänst. Lärare skall kunna tillsvidareplaceras på Försvarmaktens skolor, istället för att som nu kommenderas. Detta är reformer i rätt riktning, men i skrivande stund har de inte haft någon verifierbar effekt. Kanske är det för tidigt att se.

## Kapitel 6. Slutsatser

I det här kapitlet sammanfattas och integreras utvärderingens material om Försvarmaktens utbildningssystem. Utvärderingen är inte ålagd att komma med förslag på förbättringar, och i utgångsläget är det aldrig givet att en utvärdering skall ha ett sådant mandat. Samtidigt pekar en problemanalys ofta ut en tänkbar åtgärd. Syftet med det här kapitlet är även att identifiera och presentera några sådana områden.

1. Ett första omdöme är att skolutredningens intentioner har genomförts. Utbildningssystemet har på ett snabbt och effektivt sätt förändrats. De strukturella förändringarna med nya kurser inrättades den 1 juli 1999, drygt ett år efter utredningen lade fram sitt betänkande. Kursinnehållet har förnyats, och det finns stora inslag av fria val, som gör det möjligt att läsa på civila högskolor och förbereda sig för internationell tjänst. Det finns omfattande block av försvarsmakts- och försvarsgrensgemensamma moment i utbildningen. De som påbörjade utbildning 1999 får en i stora avseenden annorlunda utbildning. Militärhögskolornas program är mera flexibelt, rymmer ämnesblock som svarar mot försvarets nya uppgifter, och har en omfattande samverkan med civila högskolor. Det är ovanligt att ett högre utbildningssystem förändras så snabbt och grundligt som Försvarmaktens officersutbildning har förändrats från år 1998 till 2000. Förändringseffektiviteten har varit hög. Skolutredningens intentioner avseende syfte med utbildningen och struktur har genomförts. Däremot är det tveksamt om utredningens intentioner vad gäller kostnadsutveckling kommer

att infrias. Snarare än en kostnadsreducering, verkar det som att utbildningssystemet blivit mer kostnadskrävande. Första året ökade kostnaderna för utbildningssystemet med 15 %. Skolutredningen hade räknat med årliga minskningar kring 5 % under en tioårsperiod.

2. Den här utvärderingen delar skolutredningens synpunkter på Försvarmaktens nya roller, och därmed förändrade krav på officerarnas yrkesutbildning. En bred utbildning, som inför vetenskaplig metod, kritisk reflektion, förmåga att identifiera och tillfredsställa kunskapsbehov, bör på ett bättre sätt än tidigare ge officerarna en god grund att stå på i framtiden. Samtidigt är det viktigt att grundläggande kompetens att leda förband i väpnad strid inte urholkas. Den risken är stor när nya ämnen tillförs, och gamla tas bort. Det är även viktigt att utbildningen utgår från organisationens krav på kunskaper, färdigheter och attityder, inte minst vad gäller utvecklingen av kårandan – organisationskulturen – inom officerskåren.

3. Förbandschefer och andra som är verksamma i fredsorganisationen utanför skolorna, ger enhälligt uttryck för farhågor att färdigheter som behövs; t.ex. i navigation, leda stridskjutning med värnpliktiga, och liknande, saknas. Efter det tvååriga yrkesofficersprogrammet följer en befattningsutbildning, som är kring ett år. Det är först efter denna som de nya officerarna kommer ut på förband. Den grundläggande utbildningen är därmed treårig snarare än tvåårig, även om det sista året inte är poängsatt. Effekten av detta är att grundutbildningen har förlängts. Detta bidrar säkert till att kostnadsbesparingarna inte blivit så omfattande som skolutredningen förutsåg.

4. Skolchefer och lärare är enhälligt övertygade om att den nya utbildningen är bra, och kommer att ge Försvarmakten skickliga och självständiga officerare. Inställningen bland eleverna varierar, många är positiva till utbildningen och uppskattar den frihet den ger. Inslagen av studier på civila högskolor har varit motiverande för en del att söka sig till utbildningen. Andra är mera skeptiska, tycker att utbildningen är för lång, och skulle helst se enbart militära ämnen.

5. Trots den snabbt och ändamålsenligt genomförda förändringen återstår ett antal problem för officersutbildningen. När det gäller den övergripande utformningen av utbildningssystemet identifieras tre huvudområden där dagens system behöver anpassas:

*Det första övergripande problemet är att en del av de som påbörjar officersutbildningen får en alltför lång utbildning, som innehåller moment av sekundär vikt för deras omedelbara yrkesroll. Det finns en önskan hos eleverna, och en efterfrågan på förbanden, på officerare som kan ta sig an utbildningen av värnpliktiga omgående. Skolutredningen genomförs vid en illa vald tidpunkt. Samtidigt som utbildningstiden blivit förlängd, och en del kunskaper förs över till förbanden att förmedla som "on-the-job training" upplevs en stor brist på officerare. Det leder till stora påfrestningar att sköta grundutbildningen av värnpliktiga, och bidrar säkert till de kritiska röster som hörs mot den förnyade utbildningen.*

*Det andra övergripande problemet är att en del av de som påbörjar officersutbildningen får en utbildning som inte ställer tillräckligt höga krav vad gäller djup, abstraktion, och kritisk inriktning. De tre åren på militärhögskolornas program når inte tillräckligt många poäng i enstaka ämnen. De efterföljande programmen på Försvarshögskolan kommer alltför sent. Det finns anledning för en del att genomgå teoretiska delar av officersutbildningen snabbare och mera koncentrerat. Utbildningstiden är även för dessa lång, och den borde kunna göras kortare i sin helhet genom att pressas samman i tiden – då går inte så mycket tid bort på repetition, och det vore lättare att utveckla en röd tråd i utbildningen, vilket skulle stärka fördjupningen inom ämnen. Det skulle också vara lättare att ställa höga krav i examinationen.*

*Det tredje övergripande problemet är att en alltför stor del av utbildningssystemets resurser läggs på den nivåhöjande utbildningen. Det antyder att den yttre effektiviteten, ändamåls-enligheten, i resursanvändningen är låg. Utvärderingens preliminära beräkningar indikerar att enbart några få procent av de totala resurserna för utbildningen används för att utveckla fack-programmet. Det är alldeles för lite, eftersom fackprogrammet borde kunna stå för den mest flexibla kompetensutvecklingen inom systemet. Samtidigt framstår programmet som alltför låst i sin struktur, och frågan är om det är lämpligt att vara bundet till just 40 poäng per kurs. Det är viktigt att kursutbudet utvecklas snabbt, och på ett flexibelt sätt anpassas både till försvarsmakts-gemensamma och försvarsgrens-specifika behov.*

6. Ledningen av skolsystemet är komplicerad. Försvarshögskolan är en myndighet under Försvarsdepartementet, medan Militärhögskolorna är underställda Högkvarteret; andra skolor är underställda respektive taktiska kommando, och andra är underställda förbandschefer. I ett sådant system är det risk att kvalitets-säkring och samordning blir svagt. Beställarfunktionen är i princip tydlig, om än komplicerad. Bland de områden som behöver utvecklas kan särskilt målformuleringen nämnas. Den här utvärderingen har påvisat problem vad gäller mätbara mål, och det finns risk att målformuleringar från skilda håll bringar oklarhet i vad som faktiskt gäller. Utvärderingsfunktionen behöver utvecklas till att omfatta en bredare bedömning av utbildningens effekter. Frågan om oberoende utvärdering bör prövas.

7. Det finns flera indikationer på att kvaliteten i utbildningen är bra, särskilt när det gäller de militära områdena. Det är mera tveksamt vad gäller civila ämnen. Kvalitetskontrollen av samarbete med civila högskolor bör utvecklas. På ett mera generellt plan påverkas all officersutbildning negativt av ett antal strukturella faktorer. Läraromsättningen är mycket hög, och det gör att den ämnesmässiga förkovran och beprövade erfarenhet som leder till kvalitetshöjningar blir svag. Kursplanerna består i vissa fall av små block, och processen att föra fram dem till sammanhängande helheter är inte klar. Det är också svårt att samordna delarna från den civila högskolan med andra delar, bl.a. eftersom militärhögskolorna många gånger strävar efter att ta en kurs/1 poäng i taget. På andra håll läser man integrerat, flera ämnen på samma gång. Trots att problemet med läraromsättning varit väl känt i många år, har det inte blivit löst.

8. Med tanke på de formella svagheter som påvisas vad gäller ledning, målformulering, utvärdering och kontinuitet på lärartjänster, mm. kan det framstå som ett förhållandevis svagt utbildningssystem. Så är det inte, och de formella svagheter uppvägs av att det är ett tätt integrerat system med stark käranda. De som är lärare på ett program är elever på ett annat, och dessemellan har de varit i praktisk verksamhet internationellt eller på förband. Det är klart att officerarna översätter sina kunskaper i utbildning, och vice versa. På det sättet sker en informell, decentraliserad samordning av systemet, en samordning som sannolikt är mycket kostnads-effektiv. Men ett sådant system har också svagheter; det är inte



transparent, och det kan ha svårt att identifiera och genomföra mera genomgripande förändringar.

## Referenslista

- Caforio G. Ed. (2000) *The European Officer: A Comparative View of Selection and Education*. Edizione ETS: Pisa.
- Försvarsdepartementet (1999/2000) *Totalförsvarets Författningshandbok*.
- Försvarshögskolan (1998) *Försvarshögskolan – nivå och kvalitet*.
- Försvarshögskolan (1999) *Årsredovisning*.
- Försvarshögskolan (2000) *Omvärldsanalys samt inriktning av verksamheten vid Försvarshögskolan 2001 – 2003*.
- Försvarshögskolan (2000) *Opublicerat material, OH framställning av stabs- och chefsprogrammets syfte, innehåll, m.m.*
- Försvarsmakten, Högkvarteret (2000) *Analys av kostnaderna för officersutbildningssystemet*. Promemoria 00.04.13, beteckning 19 100 64 919.
- Försvarsmakten, Högkvarteret (2000) *Bildande av Ag Officerskompetensutveckling*. Promemoria 00.10.13, beteckning 19 100 73634.
- Försvarsmakten, Militärhögskolan Halmstad. OH presentation YOP.
- Försvarsmakten, Militärhögskolan Halmstad. *Innehållsförteckning Taktiska Programmet*.
- Försvarsmakten, Militärhögskolan Östersund. Order 2000.05.19. *Tema internationell tjänst och stöd till samhället*.
- Försvarsmakten, Militärhögskolan Östersund. OH presentation: *Specialkurser vid YOP – hot eller möjlighet*.
- Försvarsmakten, Militärhögskolan Östersund. C MHS PM 2000.11.19. *Förslag till mål och syfte för examensrättsprojektet*.
- Haldén, E. (2000) *Opublicerat manuskript, specialstudie kring "svarta hål"*.
- Handbok personaltjänst Bilaga 1 Sid 1 – 33 till HKV 16 119: 74503*.
- Högskoleverket (1998) *En försvarshögskola på väg mot akademien*.
- Regeringens proposition 1999/2000: 30. *Det nya försvaret*.
- Regeringskansliet (1999) *Regleringsbrev för Försvarshögskolan*.
- Regeringskansliet Dir 1999: 84. *Kommittédirektiv. Försvarsmaktens personalförsörjning*.
- Riksdagens revisorer rapport 1999/2000: 5. *Försvarshögskolan i det nya försvaret*.

SOU 1998: 42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav.

Wibom, B. (2000) Fackprogrammet: berika den personliga kompetensen. Artikel under rubriken "Utbildningstips".

## Appendix 1: Uppdragsbeskrivning

Leverantören skall utvärdera, dvs. bedöma värdet av, Försvarsmaktens nya utbildningssystem. Utvärderingens syfte är att bedöma utbildningssystemet i förhållande till försvarets nya uppgifter – inte mot de gamla, som utbildningssystemet har utformats för.

Utvärderingen skall vara strategisk till sin karaktär, dvs den skall syfta

till att besvara övergripande frågor om utbildningssystemets innehåll i förhållande till nya uppgifter och dess lämplighet i förhållande till Försvarsmaktens kompetensbehov.

Utvärderingen skall även pröva omfattningen av utbildningen samt särskilt belysa aspekten förändringsmöjligheter. Det bör betraktas som sannolikt att ett nytt utbildningssystem bör vara flexibelt, och de strukturella förutsättningarna för flexibilitet bör därför särskilt undersökas.

Utvärderingen skall således inte bedöma utbildningssystemet i förhållande till de mål det utformades för att uppnå. Utvärderingen skall heller inte kartlägga effekterna av utbildningen i den nuvarande organisationen, och den skall inte lägga an ett kostnads-perspektiv, syftande till beräkning av kostnadseffektivitet.

Utvärderingen skall fokusera på det formella utbildningssystemet och behandla andra strukturer och processer kring organisatoriskt lärande som komplement till utbildningssystemet.

Utvärderingen skall baseras på dokumentanalyser och intervjuer.

## Appendix 2: Intervjulist

### Genomförda intervjuer Fas 1:

Björn Wibom, Chef LFP, linjen för fackprogram  
Lars Frisk, Chef GRO, Högkvarteret  
Jan Axel Tomelius, Chef MHS Karlberg  
Eva Haldén, Statsvetare, Försvarshögskolan  
Conny Ling, Byråchef, Försvarshögskolan  
Eva Forss, Utredare, Försvarshögskolan

### Genomförda intervjuer Fas 2.

#### **Kategori Skolor**

Johan Rydén, Chef MHS Halmstad  
Mats Fredén, MHS Halmstad  
Filip Ingelson, Chef MHS Östersund  
Johan Hansson, studierektor MHS Östersund  
Göran Wahlkvist LvSS  
Bengt Grundevik FHS chefsprogrammet  
Lars Johansson, FHS stabsprogrammet  
Ebbe Sylwén, Chef ÖS  
Melker Eriksson, lärare ÖS  
Staffan Forsberg, lärare ÖS  
Birger Werner, lärare ÖS  
Joakim Bäckman, lärare ÖS  
Kjell Sjöberg, lärare ÖS  
Mats Lindeman, lärare ÖS  
Roy Johansson, lärare ÖS  
Jan Bergstöm, Chef ATS  
Torgny Henryson, lärare ATS

#### **Kategori beställare**

Ingvar Hellqvist, Chef Livgardet  
Jan Warren, Bitr Pers Dir  
Lars Holmgren, Chef Persavd, MTK  
Torsten Lind, Chef MTK  
Jan-Erik Jacobsson Chef Lv6  
Maria Wikberg, Försvarsdep

Bo Rask, Chef 1ubåtsflottiljen  
Tommy Jonsson, Chef SAMO, MTK  
Lennart Bengtsson, Swedint, utb C  
Anders Brännström, C I 5

### **Kategori elever**

Magnus Kurtz, FHS  
Jonas Eklund, TAP ATS Östersund  
Anders Malm, TAP ATS Östersund  
Therese Djärv, YOP ATS Östersund  
Johan Lenngren, YOP ATS Östersund  
Johan Lenngren, YOP ATS Östersund  
Martin Alspar, YOP MHS Östersund  
Daniel Törnblom, YOP MHS Östersund  
Björn Pohl, YOP MHS Östersund  
Andreas Tilgman, YOP MHS Östersund  
Håkan Wolf, YOP MHS Östersund  
Johan Harsten, YOP MHS Östersund  
Anne Ljusberg, TAP MHS Halmstad  
Magnus Hammar – Bosch, YOP MHS Halmstad  
Jan-Erik Blidberg, YOP MHS Halmstad  
Lisa Justesen, YOP MHS Halmstad

## Appendix 3: Intervjuformulär

### Intervjuguide – lärare

- (1) Genomgång av programmets syfte och innehåll
- (2) Kursernas innehåll, exempel
- (3) Integration i block och tema
- (4) Utveckling av internationella moment
- (5) Utbildning kring att bistå det civila samhället
- (6) Utvecklingen av specialkurser – elevernas fria val
- (7) Kurstidens omfattning
- (8) Samverkan med civila högskolor
- (9) Samverkan med andra militära skolor
- (10) Förberedelser för – uppföljning av tidigare skeden
- (11) Den röda tråden i utbildningen
- (12) Nödvändigheten av praktik mellan program
- (13) Former för examination och krav
- (14) Utvärdering av utbildningen
- (15) Elevinflytande
- (16) Omdöme om deltagarnas kunskaper, färdigheter och attityder

### Intervjuguide – beställare

- (1) Omdöme om deltagarnas kunskaper, färdigheter och attityder
- (2) Duglighet/lämplighet i befattning på förband
- (3) Duglighet/lämplighet i internationell tjänst
- (4) Grunden i yrkeskompetens – förändringar
- (5) Former att ställa krav på skolorna

### Högkvarterets beställarfunktion

- (6) Utvärdering
- (7) Tjänstgöring som lärare på skolorna
- (8) Lämplig ålder för nivåhöjande utbildning
- (9) Praktik mellan utbildningsmoment
- (10) Är officeren borta från produktionen för länge?
- (11) Kursutbudet på fackprogrammet
- (12) Passar utbildningssystemet alla?

- (13) Tänkbara förändringar
- (14) Internationella jämförelser

#### **Intervjuguide – elever**

- (1) Omdöme om utbildningen
- (2) Helhetsbaserat lärande?
- (3) Svårighetsgrad och krav
- (4) Längd på utbildningen
- (5) Fria val och specialkurser
- (6) Lärarkompetens
- (7) Elevinflytande
- (8) Verklighet jämfört med förväntningar