

Skolesenteret på Kjevik er og bør forbli et viktig bidrag til Luftforsvarets utdanningskapasitet

- Artikkel på kjevikfakta.no 2019-12-04.

Fagforeningene på Kjevik er spurt om vi kan sannsynliggjøre hvorvidt en omgjøring av vedtaket om nedlegging på Kjevik, vil være et viktig bidrag til å beholde kompetanse og sikre rekruttering. (1) Det er hevet over tvil at en videreføring av Luftforsvarets tekniske skole og skolesenteret på Kjevik, vil være et viktig bidrag til å styrke bemanning- og kompetansesituasjon i Luftforsvaret på kort og lang sikt. (2) Den lave rekrutteringen er styrt av en rekke faktorer, som etter Prop. 151S 2015-2016 i stor grad ligger utenfor skolesenterets kontroll. Disse faktorene kan selvsagt endres.

Forsvarsministeren besøkte Kjevik 2019-11-04. Under besøket svarte forsvarsministeren tydelig nei på fagforeningenes spørsmål om utdanningssystemet skulle privatiseres og han fortsatte med å presisere at det ikke ligger prestisje i å opprettholde tidligere vedtak (red.adm. om nedleggelse av skolesenteret på Kjevik) om nye forutsetninger er kommet til. Med dette som bakgrunn, trekker fagforeningene den konklusjonen at regjeringen ønsker en fortsatt sterk og relevant utdanningskapasitet av (fly)teknikere internt i Luftforsvaret og at en videreføring av Luftforsvarets tekniske skole og skolesenteret på Kjevik kan være løsningen for å lykkes med dette.

Er det slik at regjeringen, med tilslutning fra Stortinget, bygger ned Luftforsvarets eget utdanningssystem for å styrke norsk (forsvars)industri og tjenesteytende sektor?

Denne artikkelen omhandler hovedsaklig Luftforsvarets tekniske skole (LTSK) som er lokalisert på Luftforsvarets skolesenter (LS) tjenestested Kjevik og utdanning av (fly)teknikere til Luftforsvaret.

Sammendrag med anbefaling

Forut for Prop. 151S 2015-2016 hadde Luftforsvaret en forutsigbar kapasitet til å møte alle utdanningsbehov for (fly)teknikere på en skalerbar og kosteffektiv måte. Med innretningen i Prop. 151S 2015-2016, som bygger på Prop. 73S 2011-2012, er kapasiteten bygget ned og forutsigbarheten borte.

1. Instruktører, administrasjon og støttefunksjoner på Kjevik er kritiske resurser for å levere (fly)teknisk utdanning til Luftforsvaret fram til utgangen av 2025 og i tiden som følger.
2. Flyttingen av utdanningsoppgaver vekk fra Kjevik vil ikke lykkes, hvis personellet ikke blir med eller det mislykkes å overføre kompetanse til nytt personell.

3. Med den aldersfordeling som nå er på instruktørmassen, må instruktør generasjonsskiftet skje på Kjevik.
4. En gjeninnføring av matrise organisasjonsmodellen, som bruker instruktører på tvers av type- og grunnutdanning, vil gi en kosteffektiv utdanningskapasitet som skalerer med Luftforsvarets utdanningsbehov.
5. Med den økende vakansegraden ved Luftforsvarets skolesenter, må Forsvaret nå iverksette betydelige tiltak for å beholde de som er igjen, samt sikre økt tilbeordring.
6. Mange instruktører, samt personell innen administrasjon og støttefunksjoner ser positivt på en mulig videre drift på Kjevik forbi 2025. Dette gir personellet forutsigbarhet og trygghet. Noen ansatte ser også en stor mulighet i å akseptere åremål for å stå forbi fylte 60/35.
7. Det vil gi stor gevinst i å ta vare på den viktige kompetansen T-35 ansatte har, igjennom å videreføre ansettelsen etter fylte 35 år, fremfor å si opp denne gruppen. Modeller for å tilby T-60 ansettelse til T-35 personell, når de har fullført kontrakt og tatt ut bonus, må utarbeides.

Årene etter 2016 viser en tydelig trend. Alternativet til å ikke snu, i avgjørelsen om å avvikle militær virksomhet på Kjevik og i avgjørelsen om å tjenesteutsette (fly)teknisk utdanning, kan bli en meget usikker fremtid for bemanningssituasjon, rekruttering og opplæring i Luftforsvaret.

Hvis det er et mål å møte oppbyggingen av de nye kapasitetene i Luftforsvaret med en best mulig bemanningssituasjon, igjennom god rekruttering og opplæring, så anbefaler fagforeningene på Luftforsvarets skolesenter Kjevik at regjering og Storting snur i avgjørelsen om en avvikling av militær virksomhet på Kjevik og snur i avgjørelsen om å tjenesteutsette (fly)teknisk utdanning. Skolesenteret bør tidligst vurderes for flytting, når utdanningskapasiteten som forsvant med Prop. 151S 2015-2016 er re-etablert, generasjonsskiftet av instruktører er gjennomført og Luftforsvarets operative kapasiteter er tilført tilstrekkelig personell til å tåle nedgangen i utdanningskapasitet som følge av en omorganisering av skolen. Sett i lys av den usikkerhet som nå preger (fly)teknikerutdanning, så tror fagforeningene det først er hensiktsmessig å vurdere flytting på nytt rundt 2035.

Drøfting

Status på teknisk utdanning i Luftforsvaret

Prop. 73S 2011-2012 beskrev at det var nødvendig å vurdere en ny innretning for teknisk utdanning i Luftforsvaret basert på desentralisering, tjenesteutsetting til det sivile markedet og flernasjonalt samarbeid. Prop. 151S 2015-2016 implementerer en ny innretning av (fly)teknisk utdanning i Luftforsvaret med utgangspunkt i vurderingene fra Prop. 73S 2011-2012.

Fagforeningene på Kjevik har fram til Stortingets tilslutning til den nye innretningen i 2016, informert bredt om at ny innretning ikke fremstår som tilstrekkelig faglig forankret ¹, at kompetansetap ² og økte kostnader ³ kan bli negative effekter. Vi deltok på den åpne høringen om Prop. 151S 2015-2016 med samme budskap ⁴.

Etter noen år med ny innretning, er de negative effektene av denne som forventet. Høsten 2019 har fagforeningene orientert forsvarsministeren ⁵ om de negative effektene av Prop. 151S 2015-2016. Samme informasjon er gitt til Utenriks- og forsvarskomiteen i et åpent brev ⁶.

Metode

Selv om personellet er oppriktige når de oppgir sine framtidige yrkesplaner, så kan ikke-planleggbare faktorer som plutselig endring i livssituasjon, endrede arbeidsmarked konjunkturer eller frustrasjon med nåværende (jobb)situasjon velte om på selv de mest fastlagte framtidsplaner. Å spørre personellet ved LTSK om deres framtidsplaner i Luftforsvaret, er en metode med stor usikkerhet.

For å sannsynliggjøre bemanningsutviklingen for LTSK og mulige konsekvenser av denne for Luftforsvaret må vi derfor bruke andre tilnærminger ved å se på:

1. Bemanningssituasjonen ved LTSK over tid og hva som påvirker denne.
2. Utdanningskapasiteten ved LTSK over tid og konsekvensene Luftforsvaret står overfor hvis LTSK utdanningskapasitet fortsetter å forvitre.

Bemanningssituasjon

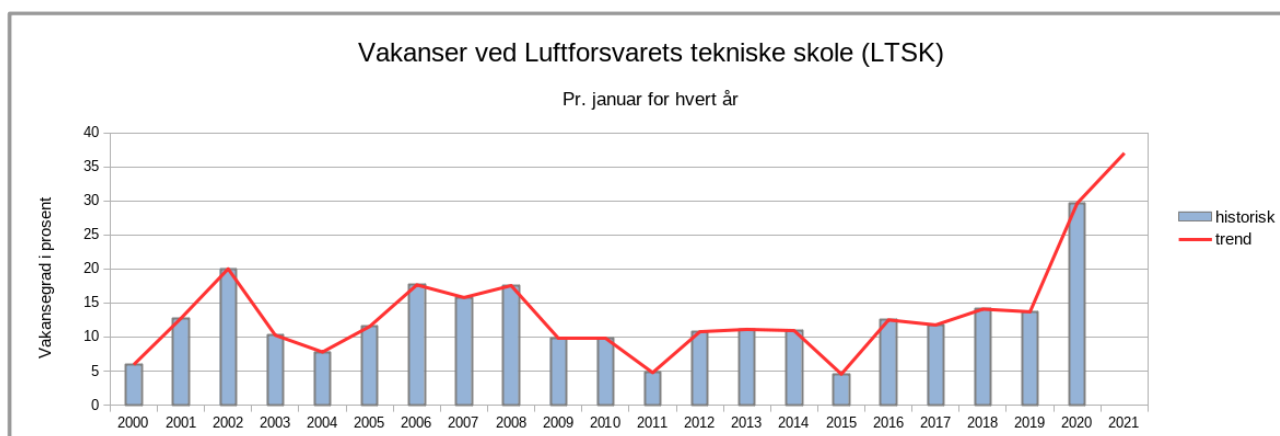
I 2015/16 startet prosessen med å avvikle skolesenteret på Kjevik, igjennom Forsvarssjefens fagmilitære råd og senere Prop. 151S 2015-2016. Samtidig startet de ansatte en tankeprosess, rundt hvor de ser seg og sin familie, i tiden etter Kjevik. Samme prosess startet hos ansatte på andre tjenestesteder, som kanskje vurderte en jobb som instruktør på Kjevik.

Generelt

Bemanningen ved LTSK styres av en rekke faktorer:

1. **Naturlig avgang.** Med bakgrunn i Forsvarets behov, er personellet pliktig til å fratre ved fylte 60 år eller ved fylte 35. Dette er kategorisert som henholdsvis T-60 og T-35 ansettelse. En ordning med åremål åpner for at personellet kan få mulighet til å stå inntil 3 år ekstra. T-60 personell har mulighet til å fratre mellom 57-60 og fremdeles kvalifisere til tjenstepensjon.
2. **Tilfeldig avgang.** En rekke forhold gjør at enkelte ansatte velger å avslutte sitt ansettelseforhold uavhengig av rammene for T-60 og T-35. Tilfeldig avgang avhenger ofte av konjunkturer og ofte i kombinasjon med usikkerhet.
3. **Frabeordring.** Mange instruktører ønsker andre utfordringer og søker seg derfor til andre stillinger på Kjevik eller andre tjenestesteder i Forsvaret.
4. **Tilbeordring.** Ansatte kan bli beordret fra annen tjeneste til skoletjeneste. Normalt fordrer dette villighet hos den som blir beordret.
5. **Re-rekruttering.** På samme måte som med tilfeldig avgang, styres også re-rekruttering av personell som har forlatt Forsvaret, av konjunkturer og usikkerhet. Det er mange eksempler på at re-rekrutterte kommer i nedgangstider og ofte forsvinner i oppgangstider.
6. **Status.** Til tross for at Luftforsvaret er en kompetanseorganisasjon, blir statusen til skoletjeneste svekket igjennom at insentivordninger fjernes. Å velge skoletjeneste fremfor operativ tjeneste betyr for mange ansatte en betydelig lønnsreduksjon.

Bemanningsutviklingen for LTSK (Figur 1) må sees i lys av nevnte faktorer.



Figur 1. Vakansegrad ved LTSK pr 1/1 for perioden 2000-2021.

Med den avgang som nå er kjent, vil vakansegraden ved årsskiftet 2019/2020 være 30%. Med en forventning til fortsatt lav tilbeordring og en optimistisk forventning til at tilfeldig avgang ikke øker utover det som er kjent, vil vakansegraden i 2021 øke til 35-40%.

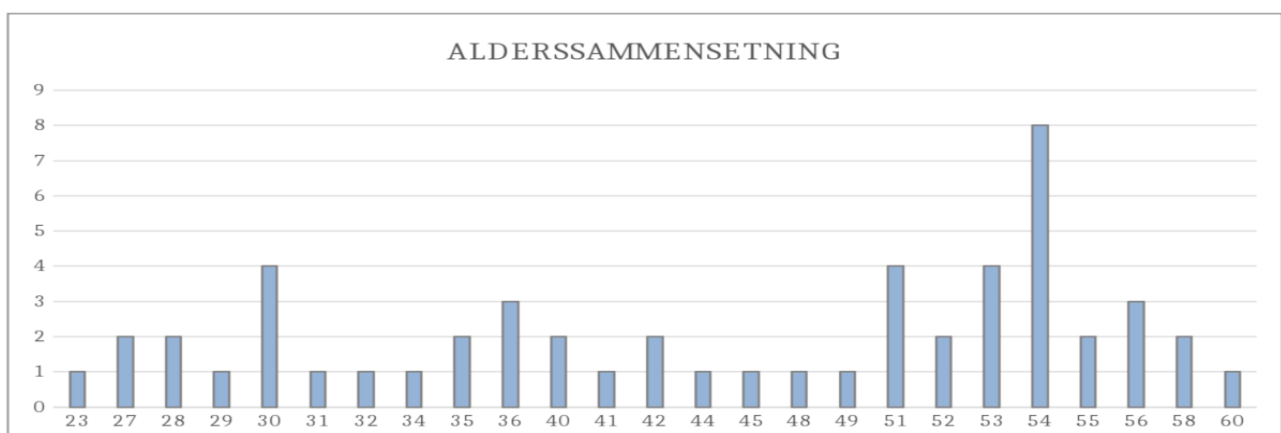
Figur 1 gjenspeiler normale variasjoner grunnet i alder og beordring. I tillegg kommer enkelthendelser som er forsøkt tidfestet så nøyaktig som mulig:

- Rundt 2000 ble det iverksatt avgangstimulerende tiltak (AST) som var spesielt gunstige og åpne for alle personellkategorier. Denne ble fulgt opp med to nye runder med AST i 2003 og 2005 rettet mot spesifikke personellkategorier.
- I 2007 ble det iverksatt insentiver for å rekruttere og beholde personell innen utdanning.
- I 2014 begynte nedgangen i oljeindustrien.
- I 2015/16 startet avviklingen av skolesenteret på Kjevik igjennom Forsvarssjefens fagmilitære råd og senere Prop. 151S 2015-2016.
- I 2017 ble skoletillegg insentivet fjernet, for å realisere økonomiske besparelser innen utdanning.
- I perioden 2017-2019 har LTSK fått tilbeordret personell med teknisk bakgrunn fra operative baser.

Naturlig avgang

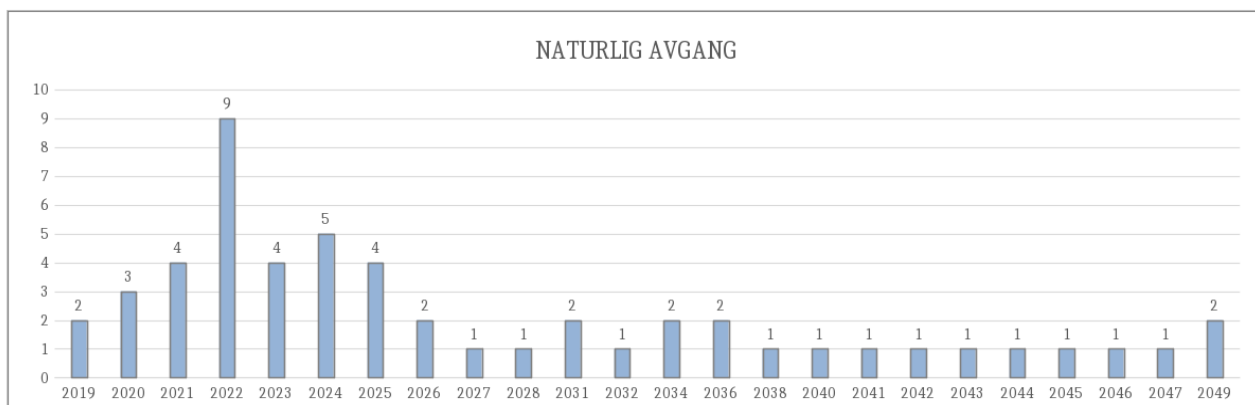
Den eneste bemanningsfaktoren som kan planlegges med en viss grad av sikkerhet er naturlig avgang, men også den har elementer av usikkerhet fordi den alltid virker sammen med de andre faktorene.

Figur 2 viser alderssammensetningen for instruktørene på LTSK. Den store forskyvningen mot alder 50-60 år skyldes at det over en periode på 20-30 år, ikke har blitt tilbudt tilstrekkelig yrkestilsetning til personellet når pliktjenesten utløper.



Figur 2. Kombinert aldersfordeling for T-60 og T-35 personell ved LTSK.

Hvis man tar i betraktning at de ansatte kan velge å fratre før fylte 60/35, blir situasjonsbildet mer dramatisk. Mange i T-60 kategorien velger å fratre ved fylte 57 for å bedre sannsynligheten for å komme inn på det sivile jobbmarkedet. Figur 3 viser at for årene 2020-2025 kan inntil 29 instruktører, T-60 og T-35, slutte hvis de ønsker. (Tallet ligger nærmere 25, fordi noen allerede har sluttet ved årsskiftet 2019/2020.) 29 instruktører utgjør alene 37% av personelloppsetning ved LTSK pr. desember 2019. Innen 2025 skal skolesenteret på Kjevik avvikles, samtidig som skolekompetansen og utdanningskapasiteten skal videreføres inn i den nye innretningen.



Figur 3. Kombinert oversikt over hvilket årstall T-60 og T-35 personell selv kan velge å slutte i Forsvaret.

Figur 1 underbygger tydelig at tiltak/insentiver er et effektivt verktøy for å regulere bemanning. Sett i lys av den skjeve aldersfordelingen for instruktører og Luftforsvarets store utdanningsbehov så kan insentiver bli påkrevet.

Utdanningskapasitet

Årene fram til 2016

Forskjellige organisasjonsmodeller har vært brukt ved LTSK fram til 2016. Den mest skalerbare og kosteffektive modellen var i bruk mellom 2006 og 2016. I denne perioden var LTSK organisert i en matrisestruktur som gjenbrakte instruktører fra forskjellige typeutdanninger til grunnutdanning. Med denne modellen ble grunnutdanning gjennomført med meget lave kostnader fordi instruktørressursene i praksis var gratis. Jo større elevmassen er, jo billigere blir utdanningen relatert til høyere utnyttelsegrad av de faste driftskostnadene lønn og husleie. En organisering hvor stykkprisen for utdanning blir lavere jo flere som utdannes, er en gevinst som vil gavne det langsiktige og store utdanningsbehovet til Luftforsvaret.

Med motsatsen, tjenesteutsatt utdanning, vil kostnadene i større grad øke lineært med utdanningsvolumet. Reise, kost og losji vil alltid komme i tillegg for både intern og tjenesteutsatt utdanning.

LTSK leverte fram til 2016 de (fly)teknikere som Luftforsvaret etterspurte til plattformene Luftforsvaret opererte. Under anskaffelseprosessen av transportflyet C-130J, ble det bestemt at utdanning til denne plattformen ikke skulle leveres av LTSK, men anskaffes utenfor Luftforsvaret.

Årene 2016-2025

Omstillingen i Luftforsvaret stiller større krav til (fly)tekniker utdanningskapasiteten, fordi systemer under ut- og innfasing skal driftes parallelt. Både typeutdanning og den like kritiske European Military Airworthiness Requirements (EMAR) påbygningen, blir i økende grad påvirket negativt av den økende vakansegraden.

EMAR implementeres som en felles standard for nasjonene i Europa. Nasjoner som ikke følger EMAR kan bli stående utenfor. EMAR vil prege Luftforsvarets flyteknikerutdanning, vedlikehold og logistikk. Norge har innført EMAR for søk- og redningshelikopteret AW101. På sikt skal EMAR også innføres for kampflyet F-35, fregatt- og kystvakt helikopteret NH90, transportflyet C-130J og maritimt patruljefly P-8A. Luftforsvarets skolesenter er blant de fremste på EMAR utdanning i Europa.

Den høye vakansegraden gir allerede negative utslag for utdanningskapasiteten:

En instruktør på Kjevik ble i november skadet i en ulykke og sykemeldt, slik at det ikke ble anledning til forberedelser til den kritiske EMAR utdanningen instruktøren skulle levere fra uke 47. Den 2019-11-13 ble det bestemt å forskyve omlag 50 timer til 2020 fordi skolesenteret ikke lenger har noen å rotere inn i instruktørens kompetansefelt. Samtlige instruktører med lignende kompetanse har sluttet i Forsvaret eller har blitt beordret til andre stillinger på Kjevik eller andre tjenestesteder. Skolesenteret kunne ikke omrokere timeplanen for å fylle de 50 timene, fordi de som hadde den påfølgende undervisningen var opptatt med annen aktivitet som ikke kunne nedprioriteres. Den aktuelle instruktøren har i januar 2020 sluttet i Luftforsvaret.

Etter mer enn 10 år med mislykkede forsøk på å finne relevant utdanning nasjonalt og internasjonalt til C-130J, må det allikevel etableres en C-130J utdanning ved LTSK i 2020. Denne skal bygge på flernasjonalt samarbeid, men foreløpig fremstår dette som vanskelig å gjennomføre pga hindringer med å dele produsentens intellectual property på tvers av nasjoner. Flernasjonalt samarbeidet var skissert i Prop. 73S 2011-2012 som en relevant innretning.

Som en funksjon av innretningen i Prop. 151S 2015-2016 har LTSK avviklet den skalerbare og kosteffektive modellen, som ble brukt 2006-2016 for grunnutdanning. Den er nå erstattet av tjenesteutsetting. I treårs perioden 2016-2019 har tjenesteutsetting av grunnutdanning bare tilført 32 studenter av minimumsbehovet på 120.

Det fremstår nå som om Luftforsvaret ønsker å benytte seg av en helt nyetablert privat aktør, for å supplere den svært lave tilførselen nåværende tjenesteutsetting gir, av studenter med flyteknisk grunnutdanning. En ny tjenesteutsetting vil nødvendigvis ikke gi gevinst, uten at Luftforsvaret også har kapasitet til å ivareta tilstrekkelig antall flyfaglæringer i de operative miljøene og har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre militær EMAR påbygning. Gjeldende private aktør er i startfasen og det er usikkert om denne har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Fagforeningene anslår at Luftforsvaret kan måtte understøtte den private aktøren med mellom 5-10 personer med solid flyteknisk- og skoleerfaring. Disse 5-10 finnes ikke som ledig kapasitet på LTSK.

Årene etter 2025

Erfaringene med tjenesteutsetting og flernasjonalt samarbeid er ikke gode. Tidligere erfaringer med desentralisert utdanning til operativ base (F-16, Rygge, 80-tallet) er negative fordi konseptet kollapset. Den nylig etablerte desentraliserte F-35 utdanningen på Ørland, viser lignende utviklingstrekk. Tidligere erfaringer med gjentatt flytting av (Luftforsvarets) Baseforsvar taktisk skole (BFTS) har vist at betydelig kompetanse går tapt ved hver flytting.

Luftforsvaret har i sin 2013 utredning ⁷ fastslått:

For å tilfredsstillere krav til kvalitet og tilgjengelighet innenfor en akseptabel kostnadsramme, kan det synes nødvendig å ha utdanningen innen egen organisasjon. (...) Kjøp av utdanning er dyrt, uforutsigbart og leveres med en kvalitet som i mange tilfeller er vanskelig å dokumentere. (...) Det er mange og store usikkerheter forbundet med omorganisering, omstilling og innfasing av nytt materiell. For perioden fram mot 2025 kan det synes helt nødvendig å skjerme dagens utdanningsvirksomhet for å opprettholde evnen til å regenerere kompetanse som går tapt underveis, samt å bygge opp nye organisasjoner med personell og riktig kompetanse. Luftforsvaret bør ivareta en god og robust utdanning på systemer som skal videreføres, og bygge opp utdanningskapasitet på nytt materiell under innfasing. Alternativer til geografisk lokalisering av utdanningen bør utredes når Luftforsvaret er ferdig med nåværende omstilling, ettersom det er for tidlig å se alle effektene av denne.

Løpende erfaringer med kjøp av utdanning underbygger at dette er dyrt og har lav tilgjengelighet.

Med utgangspunkt i prosessen for å finne utdanning til C-130J i 2018 (kurslengde 10 uker, tilsvarende 77 dager), viser erfaringer at det i praksis ikke er mulig å kjøpe enkelt-kursplasser. Det betyr at uavhengig av elevtall (1-8) så må det kjøpes et kurs for 8 elever med total prislapp USD 217.671. I tillegg kommer reise, kost og losji som erfaringsvis vil ligge på omlag NOK 250.000 pr student for et 10-uker kurs. Pga kontraktsinngåelse, som ligger utenfor Luftforsvarets skolesenter, er kjøp av denne type utdanning lite fleksibelt. Manglende fleksibilitet og det faktum at Luftforsvarets utdanningsbehov ikke faller sammen med når kurs blir tilbudt, gjør denne type tjenesteutsetting vanskelig og dyrt.

Til sammenligning er døgnseten for losji på Luftforsvarets skolesenter på Kjevik NOK 250 og for kost NOK 160. For 77 dager blir dette NOK 31.570 pr student, samt reisekostnader. Ved få elevdøgn på et skolesenter blir kurskostnaden pr døgn høy, fordi driftskostnadene lønn og husleie løper uansett. Med Luftforsvarets store utdanningsbehov vil kurskostnaden bli tilsvarende redusert. Det ligger en stor gevinst i å øke utdanningsvolumet ved å kombinere grunnutdanning og typeutdanning på LTSK.

Basert på erfaringer og Luftforsvarets utredning, mener vi det er sannsynlig at desentralisering kombinert med tjenesteutsetting og flernasjonalt samarbeid vil gi økte kostnader og lavere kurstillgjengelighet. Dette vil virke negativt på utdanningskapasiteten.

Rekruttering

Prop. 151S 2015-2016 medførte et skifte i rekruttering og seleksjon. Forut for ny innretning, ble studenter rekruttert særskilt til en utdanning som befal og (fly)tekniker i Luftforsvaret. Rekrutteringsgrunnlaget var bredt. LTSK var tett involvert med rekruttering og seleksjon. Med ny innretning skal flyteknikerne rekrutteres fra de som skal gå førstegangstjeneste og deretter utdannes til spesialist-teknikere. Rekrutteringsgrunnlaget er nå blitt smalere. Ordning for militært tilsatt (OMT) har innsnevret rekrutteringsgrunnlaget ytterligere.

I den gamle innretningen var minstekravet til alment evnenivå AE5 fordi alle (fly)teknikere ble gitt en befalsutdanning. I ny innretning rekrutteres det fra soldatmassen som har minstenivå AE3. For å få tilsetning som spesialist, må man minst møte nivå AE4 og Luftforsvaret har som krav at de som skal jobbe med fly minst må møte nivå AE5. Hæren har beholdt befals-teknikere og Sjøforsvaret har beholdt offisers-teknikere.

Med Prop. 151S 2015-2015 har ikke LTSK samme kontroll med rekruttering og seleksjon av studenter til (fly)tekniker utdanning, fordi dette nå styres av faktorer som er uavhengig av lokalisering og organisering.

- 1 Den faglige LTP forankringen som plutselig ikke var gyldig er en artikkel som viser at Prop. 151S 2015-2016 ikke hensyntok faglige innspill: <https://www.kjevikfakta.no/files/den-faglige-LTP-forankringen-som-plutselig-ikke-var-gyldig.pdf> (2016-10-25)
- 2 Kompetansetap - elefanten i rommet drøfter grunner til at personellet vil slutte: <https://www.kjevikfakta.no/files/kompetansetap-elefanten-i-rommet.pdf> (2016-10-24)
- 3 Ingen gevinst ved å avvikle militær aktivitet på Kjevik drøfter feil i kostnadsbildet for å avvikle Kjevik: <https://www.kjevikfakta.no/files/kjevikfakta-revidert-nasjonalbudsjett.pdf> (2017-04-07)
- 4 Kjevikfakta sitt innspill til Utenriks- og forsvarskomiteens åpne høring om Langtidsplan for forsvarssektoren: https://www.kjevikfakta.no/files/Kjevikfakta_innspill_til_UFK_%C3%A5pen_h%C3%B8ring.pdf (2016-08-14)
- 5 Kopi av presentasjonsnotatene fra orienteringen til forsvarsministeren: <https://www.kjevikfakta.no/files/presentasjonsnotater.pdf> (2019-11-04)
- 6 Utskriftsvennlig versjon av åpent brev til Utenriks- og forsvarskomiteen: <https://www.kjevikfakta.no/files/apent-brev-til-ufk.pdf> (2019-11-04)
- 7 Luftforsvarets 2013 utredning ble skrevet på oppdrag fra Forsvarsdepartementet i iverksettelsesbrevet for 2012: https://www.kjevikfakta.no/files/LUFTFORSVARETS_TEKNISKE_UTDANNING-I_DAG_OG_FOR_FREMTIDEN.pdf