



# PERSONELLUTFORDRINGEN I FORSVARET

## – REKRUTTERING, KOMPETANSE OG DIGITALISERING

---

UTSYN – FORUM FOR UTENRIKS OG SIKKERHET  
September 2020

# PERSONELLUTFORDRINGEN I FORSVARET

– REKRUTTERING, KOMPETANSE OG DIGITALISERING

Fjorårets fagmilitære råd var tydelig på at personell og cyber var to viktige innsatsfaktorer som burde styrkes uavhengig av hvilket strukturalternativ (A-D) politisk ledelse ville lande på. Svendsen-utvalget leverte før sommeren sin rapport om hvordan Forsvaret kan styrke rekruttering og kompetanse gjennom samarbeid med sivil sektor, og hvordan samarbeidet kan styrkes innenfor totalforsvarsrammen. Nytt forslag til langtidsplan for Forsvaret legges frem 16. oktober.

UTSYN – Forum for utenriks og sikkerhet har i den anledning sammenfattet en rapport som gir oversikt over personellsituasjonen i Forsvaret. Det inkluderer det sikkerhetspolitiske bakteppet, den nasjonale konteksten og behovsbildet. Rapporten tar for seg de ulike utfordringene og mulighetene knyttet til organisering, rekruttering, ståtid, og kontakt mellom folk og forsvar i en totalforsvarskontekst. Rapporten er ikke uttømmende, men bidrar forhåpentligvis til å gi et godt situasjonsbilde og kommer med noen forslag til anbefalinger for å redusere noen av sårbarhetene for både Forsvaret og samfunnet forøvrig i tiden som kommer.

Rapporten er utarbeidet av Hedda Langemyr og Marte Aasen i UTSYN, med støtte fra Norges offisers- og spesialistforbund, NTL Forsvaret, Befalets Fellesorganisasjon, Parat forsvar og Fellesforbundet.


UTSYN

– FORUM FOR UTENRIKS OG SIKKERHET

## INNHold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Innledning</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>2. Det sikkerhetspolitiske bakteppet</b> .....                                       | <b>5</b>  |
| <b>3. Den nasjonale konteksten: Fremtidens arbeidsmarked</b> .....                      | <b>8</b>  |
| <b>4. Behovsbildet i en endret virkelighet</b> .....                                    | <b>11</b> |
| 4.1 Organisering og struktur.....   | 12        |
| 4.2 Økonomi: Forsvarsbudsjettet knyttet til personell .....                             | 14        |
| 4.3 Beholde personell gjennom relevante insentiver .....                                | 15        |
| 4.4 Rekruttering og utdanning .....   | 16        |
| <b>5. Fagmilitære råd og politisk respons</b> .....                                     | <b>18</b> |
| 5.1 Forsvarssjefens fagmilitære anbefalinger om bemanning .....                         | 18        |
| 5.2 Politisk respons: Ny langtidsplan for Forsvaret og implikasjoner for personell..... | 19        |
| <b>6. Muligheter og utfordringer:</b>   |           |
| <b>Hvordan forbedre personellsituasjonen og operativ evne</b> .....                     | <b>21</b> |
| 6.1 Omfang – beholde flere.....   | 21        |
| 6.2 Kompetanse – rekruttere flere og rekruttere annerledes .....                        | 25        |
| 6.3 Samarbeid – ressurser i sivil sektor .....  | 29        |
| 6.4 Sivil-militært samarbeid og sivile i Forsvaret.....                                 | 31        |
| <b>7. Muligheter og utfordringer i lys av koronakrisen</b> .....                        | <b>35</b> |
| <b>8. Oppsummering og avslutning</b> .....  | <b>37</b> |

# 1 INNLEDNING



**F**orsvaret har vært gjennom en kontinuerlig omstillingsprosess siden tidlig 1990-tallet med store endringer i struktur og bemanning. Utgangspunktet for omstilling skyldes behovet for å dreie Forsvarets innretning for i best grad kunne møte endrede geo- og sikkerhetspolitiske realiteter etter den kalde krigen. Målet med reformene har også vært å øke operativ evne, effektivisere og redusere kostnader, samt å sikre bedre styring og kontroll. Diskusjonene har derfor handlet om økonomi, effektiv bruk av ressurser og målbare resultater, men også om hva som skal være Forsvarets oppgaver, nasjonalt og internasjonalt.

Arbeidet med omorganisering av Forsvaret skal fortsette videre de neste årene og må derfor «forholde seg til omstilling som en konstant faktor».<sup>1</sup> Flere og mer komplekse sikkerhetsutfordringer, samt økte krav fra NATO, tydeliggjør den vanskelige stillingen Forsvaret fortsatt står i. Det er et stort gap mellom Forsvarets oppdragsmengde på den ene siden og dagens struktur og bemanningsnivå på den andre.

Inneværende langtidsplan for Forsvaret (LTP) fra 2016, og som går fram til 2021, la opp til nedbemanning. I vår la Regjeringen frem forslaget til ny LTP, hvor det ble lagt opp til en gradvis økning i antall årsverk frem mot 2028. Antallet var likevel langt under det forsvarssjefen anbefalte i sitt fagmilitære råd til ny langtidsplan.

I tillegg til økt bemanning, handler utfordringer også om tiltak for å beholde det personellet Forsvaret allerede har, samt å sikre tilstrekkelig utdanningskapasitet på særskilt viktige områder. Det er i dag store

---

<sup>1</sup> Forsvaret: <https://forsvaret.no/ansatt>.

avgangsrater og erfaring tilsier at denne utviklingen fortsatt vil være gjeldende, spesielt blant unge ansatte.

Til tross for disse utfordringene synes det å være bred enighet om at Forsvaret skal ha en struktur og grunnbemanning som fungerer mer uavhengig av sikkerhetspolitiske konjunkturer. Antall ansatte henger sammen med *hvilke* oppgaver Forsvaret skal løse og *hvordan* de skal løses. Det vil naturlig nok være stor avstand mellom fagmilitære og politikere i forståelsen av ressursbehov og risikovillighet. Politikere vil alltid ha større risikovillighet fordi forsvarspolitikken er ett av mange budsjettmessige konkurrerende samfunnsområder og fordi det er lettere for politikere å skyve kostbare prosesser frem i tid.

I lys av ny langtidsplan for Forsvaret har vi i dette notatet sett nærmere på personellsituasjonen i Forsvaret, med vekt på rekruttering, kompetanse og digitalisering. Vi redegjør først for det sikkerhetspolitiske bakteppet, fremtidens arbeidsmarked, og dagens personellsituasjon i Forsvaret med fagmilitær og politisk respons på denne. Deretter peker vi på noen muligheter og utfordringer for videre utvikling av personellsituasjonen, og ser på mulige konsekvenser av koronapandemien. Notatet gir ikke en uttømmende oversikt, men bidrar forhåpentligvis til å gi et bedre overordnet bilde og forståelse av kompleksiteten knyttet til personell i Forsvaret.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Analysen er i tillegg til skriftlige kilder basert på samtaler og intervjuer med deler av forsvarsstaben, ulike driftsenheter, og fagorganiserte på både militær og sivil side.

# 2 DET SIKKERHETSPOLITISKE BAKTEPPET



**S**om Regjeringen la vekt på i sitt forslag til ny LTP ser vi en maktforskyvning og stormaktsrivalisering globalt og i våre nærområder. De siste årene har for eksempel stormaktsposisjoneringen i nord tiltatt, og både USA, Storbritannia, EU, Kina og Russland har kommet med egne oppdaterte strategier for Arktis.

Nord-Norge har en geostrategisk utsatt plassering, med både hovedarsenalet for Russlands militære slagevne og endestasjon for Kinas «arktiske silkevei» i sitt nærområde. Det genererer økt alliert aktivitet og tilstedeværelse blant annet med øvinger på fastlandet i nord og gjenetableringen av den amerikanske *second fleet* som nylig utførte maritime sikkerhetsoperasjoner i Barentshavet sammen med Storbritannia uten norsk deltakelse. Andre eksempler er russiske fremstøt for å kontrollere mer av skipsfarten langs Nordishavet så vel som militære øvelser i Norskehavet, og amerikansk tilstedeværelse med offensive bombefly i Norskehavet. Vi ser derfor flere utfordringer på og rundt vårt territorium med høyere konfliktnivå, hardere retorikk mellom stater, mer GPS-jamming, økt utenlandsk etterretning på norsk jord og tiltakende frykt for at situasjonen kan virke destabiliserende både innenrikspolitisk og internasjonalt. Nord-Norge er derfor i en særlig sårbar og utsatt posisjon, også med hensyn til ekstern påvirkning.

Utfordringene og trusselbildet er mer komplekst og sammensatt, grensene mellom fred og krise og mellom stats- og samfunnssikkerhet er mer utydelige. Norge kan derfor risikere å havne i en situasjon der en krise er for liten for NATO, men stor nok til å bli utfordrende for landet å

håndtere alene. Hvis ikke vi er rustet for mindre kriser kan vi derfor raskt miste handlingsrom og definisjonsmakt. En tilleggsfaktor er at også varslingsstidene har blitt mye kortere. Behovet har økt for å samkjøre organisering i fred, krise og krig – det kan ikke lenger være for store forskjeller i hvordan man opererer.

Økt teknologiavhengighet gir også større sårbarhet når vi samtidig ser en økning i digitale trusler. Cyberangrepet mot Stortinget i september 2020 er ett av flere eksempler på dette. Den raske teknologiutviklingen betyr at materiell og kunnskap blir utdatert og Forsvarets evne til endring og innovasjon bør således styrkes.

Internasjonalt samarbeid er også under press med blant annet USA og Russland som i løpet av de siste par årene har trukket seg ut fra flere nedrustningsavtaler. Samtidig er Norge på vei inn i FNs sikkerhetsråd. Det er en posisjon hvor Norge kan bidra til å bygge internasjonalt samarbeid, men hvor vi også risikerer å komme i skvis mellom stormaktene. Kinas ambisjon om større innflytelse globalt og tettere samarbeid med Russland kan også gjøre enighet i FNs sikkerhetsråd mer krevende.

Norge er med andre ord i en mer utfordrende sikkerhetspolitisk situasjon. For å håndtere en slik situasjon er det viktig å legge til rette for bedre samhandling på tvers av sektorer, militært så vel som sivilt.

I tillegg til økning i bruk av tradisjonelle militære virkemidler ser vi også en økning av det som beskrives som «sammensatt virkemiddelbruk»; altså ikke-militære virkemidler fra statlige og ikke-statlige aktører. Dette kan eksempelvis være skjulte påvirkningsoperasjoner, angrep mot infrastruktur eller flere hendelser som skjer koordinert og samtidig. Slike operasjoner er gjerne også rettet mot sivilsamfunn og privat sektor. Regjeringens forslag til ny LTP legger vekt på totalforsvaret i møte med mer sammensatte trusler som også rammer sivil sektor. Totalforsvaret er en del av det sivil-militære samarbeidet, men avgrenset til å omfatte samarbeid i krise.<sup>3</sup>

Samtidig er det, og vil fortsatt være, internasjonale oppdrag i regi av NATO, FN eller andre koalisjoner, hvor Norge forventes å delta. Siden 2014 har det for eksempel kommet en rekke nye initiativer fra NATO der medlemslandene forventes å bidra inn i det kollektive forsvaret, samtidig som NATO også har oppdatert sitt planverk for nordområdene. Noen eksempler på initiativer hvor det forventes at Norge deltar er «Joint

---

<sup>3</sup> Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet (2018): *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag*, [regjeringen.no](http://regjeringen.no).

Expeditionary Force» (styrke som kan deployeres på kort varsel og som også kan fungere i høyintensitetsoperasjoner), «Enhanced Forward Presence» (NATO-styrker på rotasjonsbasis i Baltikum og Polen), «NATO Readiness Initiative» (at NATO samlet skal kunne stille med 30 bataljoner, 30 skvadroner og 30 marinefartøy innen 30 dager) og «NATO Response Forces» (hurtige reaksjonsstyrker).

Byrdefordeling i NATO må gis økt betydning, mente den forrige forsvarssjefen Haakon Bruun-Hanssen i sitt fagmilitære råd til ny LTP. Det inkluderer vår evne til å sørge for egen sikkerhet, ta imot allierte forsterkninger og samtidig bidra inn i NATO-operasjoner.<sup>4</sup> Med dagens forsvarsstruktur og grunnbemanning vil vi raskt kunne komme under krysspress, og det vil kreve mer av oss å ivareta vår sikkerhet.

---

<sup>4</sup> Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019: *Et styrket forsvar*, s. 16.





# 3 DEN NASJONALE KONTEKSTEN: FREMTIDENS ARBEIDSMARKED

**D**agens og fremtidens sikkerhetspolitiske situasjon er som nevnt omskiftelig og kompleks og trusselbildet er mangefasettert. Reintroduksjonen av totalforsvarskonseptet her hjemme er et tegn på dette. Med et sterkere nasjonalt fokus får Forsvaret både et bredere mandat og nedslagsfelt. Behovet for, og betydningen av, sivil-militært samarbeid har økt, samtidig som behovet for flere sivilt ansatte i Forsvaret også har blitt større.

Forsvaret er ikke alene om å stå overfor store omstillinger. Digitalisering, eldrebølge og det grønne skiftet vil innebære store endringer i arbeidsmarkedet og organiseringen av arbeidslivet i Norge i årene fremover. Tilsvarende påvirker globalisering og migrasjon, lovreguleringer, så vel som holdninger og verdier utviklingen. Ikke minst krever den teknologiske utviklingen at man må kunne håndtere og legge til rette for en arbeidsstokk i kontinuerlig omstilling og læring.

Ifølge det regjeringsutnevnte Kompetanseutvalget<sup>5</sup> vil det være behov for et bredere sett av kompetanse fremover. Evnen til kontinuerlig læring blir viktigere, men også mer dybdeforståelse og kritisk refleksjon.

Digitalisering innebærer ikke bare nye arbeidsmåter, men også større krav til digitale ferdigheter for alle. Det innebærer at også Forsvaret må tilstrekkelig ansatte med særskilt digital dybdekompetanse. Sosiale og emosjonelle ferdigheter, og evne til samarbeid og kommunikasjon, vil også få større betydning. Ifølge Kompetanseutvalget vil spesialistene,

---

<sup>5</sup> NOU 2019:2: *Fremtidige kompetansebehov II – utfordringer for kompetansepolitikken*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-2/id2627309/sec3>.

med dybdekompetanse for eksempel innen forsvar, ha større behov for mellommenneskelige ferdigheter og evne til kritiske og etiske vurderinger.<sup>6</sup>

I et arbeidsliv i kontinuerlig utvikling vil det sannsynligvis bli mindre vanlig å stå i samme jobb gjennom store deler av arbeidslivet. Nye og mer komplekse arbeidsoppgaver vil også kreve større vilje og evne til omstilling for nye yrker. Det betyr at behovet for etter- og videreutdanning vil øke.

Andre momenter som spiller inn er: 1) Det høye lønnsnivået i Norge som gjør at kravene til arbeidstakere må være høyere for at virksomheter skal kunne være tilstrekkelig effektive og konkurransedyktige. 2) Videre innebærer økt levealder at flere må bidra mer i arbeidslivet for å finansiere velferden. Ifølge SSB vil hver fjerde innbygger i Norge være 65 år eller eldre i 2040. Dermed vil også behovet for videreutvikling av kompetanse øke. 3) I tillegg er det vedvarende mangel på kvalifisert arbeidskraft særlig innen IKT, og behovet vil sannsynligvis øke fremover.<sup>7</sup>

Denne utviklingen har konsekvenser for den fremtidige rekrutteringen til Forsvaret. På den ene siden vil Forsvaret i større grad enn tidligere måtte konkurrere om den samme kompetansen og arbeidskraften som det sivile næringslivet. Skal Forsvaret henge med vil spørsmål om lønn, kompetanseutvikling og styrking av fagmiljøer komme høyere på dagsorden. På den andre siden vil markedet og tilgangen til kvalifisert personell øke gjennom en tydeligere harmonisering av kompetanse og kvalifikasjoner som etterspørres i det sivile arbeidsmarkedet og i Forsvaret.

Det er foreløpig stor usikkerhet knyttet til hvordan pandemien vil påvirke arbeidslivet i Norge fremover. En sannsynlig konsekvens er at tilbudet av arbeidskraft vil øke som følge av at virksomheter, særlig i privat sektor går under. På noe sikt vil tilbudet av kvalifisert arbeidskraft innenfor for eksempel teknologiområdet kunne bli noe strammere. Samtidig vil andelen som tar høyere utdanning øke i årene fremover. Et siste forhold som er blitt mer aktuelt under koronasituasjonen er økt fokus på livslang læring og tiltak for kvalifisering av ufaglærte som står svakere i arbeidsmarkedet. Med økt ledighet fremover vil trolig det offentlige virkemiddelapparatet i større grad rettes inn mot kvalifisering av nettopp

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> NOU 2019:2: *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepolitikken*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-2/id2627309/?ch=10>.

disse gruppene. Det vil på sikt kunne bety styrket tilfang av kvalifisert arbeidskraft i arbeidsmarkedet.

# 4 BEHOVSBILDET I EN ENDRET VIRKELIGHET



**D**e store omstillingene i Forsvaret har handlet om innretning av et ekspedisjonsforsvar med stor grad av profesjonalisering, færre vernepliktige, mye utenlandstjeneste, få ansatte, samlokalisering, samt nedleggelse av baser og andre strukturer. I dag ser vi en dreining mot større fokus på nasjonalt forsvar og dermed behov for en utvidet innretning med økning av personell.

Flere stortingsmeldinger viser at omstillingene Forsvaret gjennomgikk mot slutten av 1990-tallet, og særlig den som kom i 2001, la opp til en mer modernisert og nedbemannet struktur. De store konsekvensene for personell i Forsvaret var tydelige i daværende forsvarssjefs innspill til denne meldingen: «Omstilling av organisasjonen til et driftsnivå på cirka to milliarder kroner under nivået i dag, dette innebærer en personellreduksjon på minimum 4000 ansatte».<sup>8</sup> Dette var altså ikke forsvarssjefens anbefaling, men hans svar på hvordan de tilgjengelige midlene til Forsvaret kunne brukes best mulig.

Forsvarets grunnfunksjoner, eller det som beskrives som Forsvarets ni oppgaver, har ligget fast de siste årene (med unntak av debatten i 2016 hvor man diskuterte hvorvidt Forsvarets funksjon skulle dreies fra en «krigsforebyggende terskel» til å «sikre troverdig avskrekking»):<sup>9</sup>

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar

<sup>8</sup> St.prp. nr. 45 (2000-2001): *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*, s. 190.

<sup>9</sup> Prop. 62 S (2019-2020): *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*, s. 10-11.

2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Selv om kjerneoppgavene til Forsvaret i liten grad har endret seg, bidrar endringer i samfunnet så vel som i den sikkerhets- og geopolitiske situasjonen til at noen av svarene på *hvordan* disse oppgavene skal løses, være annerledes i dag og i årene som kommer. Balansen mellom de ulike domene – luft, sjø, land og cyber – har også endret seg mye i senere år. Eksempelvis har landmakten tidligere vært den mest personellintensive, mens i dag er Hæren kraftig redusert. Cyber ble et eget domene i 2012 og har fått økt betydning.

#### 4.1 Organisering og struktur

Forsvaret består av Forsvarsstaben og 13 driftsenheter<sup>10</sup>. De omfatter til sammen alle avdelinger som er nødvendige for gjennomføring av militære operasjoner (styrkestruktur eller operativ struktur) og alle avdelinger i daglig drift som base- og støttestruktur, forvaltning, logistikk, styrkeproduksjon og operative enheter (produksjonsstruktur). Endringer i internfinansiering har gitt mer fleksibilitet, mindre byråkrati og bedre styringsmulighet. Antall driftsenheter er kuttet og reorganisering har gitt økt handlingsrom og mer effektivitet. Likevel er det fortsatt utfordringer knyttet til samarbeid, samvirke og grenvis rivalisering.

I 2016 begynte implementeringen av ny ordning for militært tilsatte (OMT) som omfatter flere tiltak. Ordningen skal være ferdig implementert innen utgangen av 2020. Personellstrukturen skal endres fra enhetsbefalsordning til å være tilpasset NATO med et offiserskorps

---

<sup>10</sup> Disse er Forsvarets operative hovedkvarter, Etterretningstjenesten, Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Cyberforsvaret, Forsvarets spesialstyrker, Heimevernet, Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarets sanitet, Forsvarets fellestjenester, Forsvarets personell- og vernepliktsenter og Forsvarets høgskole.

(*officers*, OF) og et spesialistkorps (*other ranks*, OR). De nye personellkategoriene for militært tilsatte er offiserer, befal, grenaderer og konstabler, og ordningen innebærer at flere har karrierestiger som går horisontalt (OR) fremfor vertikalt (OF). OMT endrer med andre ord sammensetningen av militært personell i retning av flere spesialister.

Per i dag er rundt 8000 inne til førstegangstjeneste, mens det vil være rundt 11 000 i 2028. Omlag ni prosent av disse rekrutteres til videre tjeneste.<sup>11</sup> Verneplikten varer fra man er 19 til 44 år, og samlet pliktjenestetid er 19 måneder (fastsatt av Stortinget, med mulighet for frivillig utvidelse). Førstegangstjenesten varer som oftest 12 måneder (med mulighet for å differensiere). Etter Landmaktsutredningen i 2017 ble denne økt til 16 måneder for store deler av Hæren og inngår i den totale pliktjenestetiden. Etter gjennomført førstegangstjeneste kan man bli overført til Heimevernet, Sivilforsvaret eller politireserven.

Et problem er imidlertid at det ofte går flere år fra man er ferdig med førstegangstjenesten til man får innkalling til videre tjeneste. Reservister, tjenestepliktig personell som ikke er stadig tjenestegjørende, utgjør den største andelen av Forsvarets styrkestruktur og utgjør over 50 000.<sup>12</sup> Det største volumet er knyttet til Heimevernet. Heimevernet består av 40 000 soldater fordelt på 11 distrikter, hvorav 3000 inngår i innsatsstyrken (kontraktbasert). I tillegg kommer reservister som ikke er disponert i styrkestrukturen, men som likefullt er tjenestepliktig personell (som kan brukes som erstatningsmannskap ved kriser eller operasjoner). Økt anvendelse av reservister, i betydningen en aktiv reserve som er øvet og trent, er en politisk ambisjon. Forsvarsdepartementet hadde våren 2020 derfor forslag til endringer i lov om verneplikt og tjeneste ute på høring.<sup>13</sup>

Når det gjelder sivilt tilsatte i Forsvaret er dette en bred gruppe med ulike yrkesbakgrunn, utdanning og erfaringer. I 2019 utgjorde andelen sivilt tilsatte rundt 27 prosent, mens andelen militært tilsatte var rundt 73 prosent.

En tilleggsutfordring er at dagens forvaltningssystem for personell er komplisert med en stor mengde ulike regelverk.<sup>14</sup> Dette er imidlertid også i ferd med å endres. Det er også behov for større bruk av skjønn og mindre

---

<sup>11</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 26.

<sup>12</sup> Forsvarsdepartementet (Februar 2020): *Høringsnotat: Forslag til endringer i forsvarsloven og vernepliktsforskriften*, s. 14.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 40-41.

detaljstyring i forvaltningen, særlig under omstillinger som eksempelvis innføring av den nye militærordningen (OMT).

## **4.2. Økonomi: Forsvarsbudsjettet knyttet til personell**

I forslaget til nytt forsvarsbudsjett for 2020 skulle 67 prosent gå til drift, mens rundt 33 prosent skulle gå til investeringer. NATO har estimert at av Norges totale forsvarsutgifter i 2019 gikk rundt 34 prosent til personell.<sup>15</sup> Dette er en nedgang fra rundt 42 prosent i 2013. Bare en håndfull andre land i NATO bruker tilsvarende eller mindre enn Norge på personell. Det har vært en forståelse fra regjeringens side at Norge bruker mye på personell, men det motsatte er altså tilfellet. Til tross for en økning i forsvarsbudsjettene de siste årene henger bevilgning til personell etter. De fleste andre NATO-land har en fordeling mellom investering og drift der minimum 80 prosent skal gå til drift, mens rundt 20 prosent skal gå til investeringer.

Det får videre en dobbel negativ effekt med et budsjett hvor 33 prosent går til investeringer<sup>16</sup>, når investeringsprosjekter, eller nye systemer og kapasiteter, skal fases inn og implementeres. Det skyldes at implementering av nye investeringer krever ytterligere personell og mer ressurser til drift.

Med interne effektiviseringskrav på rundt 0,5 milliarder i året som den nye LTPen foreslo, blir dette vanskelig å oppnå da alt tas fra driftsdelen av budsjettet. Videre kan dette gå utover den reelle økningen i personell, også foreslått i LTPen. I tillegg er det allerede etterslep på interneffektivisering, og driftskostnader som bevilges fra år til år tar heller ikke hensyn til kostnader knyttet til forberedelser og planlegging. Det medfører at det blir et etterslep i forhold til nye kostnader i gjeldende planleggingsår (slik det var tilfelle med eksempelvis opprettelse av ny rekruttskole på Terningmoen).

I tillegg til økt bemanning, handler personellutfordringen i Forsvaret også om tiltak for å beholde det personellet Forsvaret allerede har, å sikre en bredere rekruttering, samt å utvikle tiltak for å styrke utdanningskapasiteten i Forsvaret på spesifikke områder.

---

<sup>15</sup> NATO Press Release (29. november 2019): *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019)*, s. 13.

<sup>16</sup> Prop. 1 S (2019-2020), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671616/?ch=1>.

### 4.3 Beholde personell gjennom relevante insentiver

Det er i dag store avgangsrater i Forsvaret og erfaringen tilsier at dette vil fortsette, spesielt blant unge ansatte. Det skyldes blant annet at det p.t. er begrensede muligheter til karriere og videre utvikling på lavere nivå. Ifølge Svendsen-utvalget slutter i overkant av 1200 ansatte i Forsvaret etter eget ønske. I tillegg kommer de som går av med pensjon, dødsfall og som følge av avgangsstimulerende tiltak. Spesielt bekymringsfullt er det at mange spesialister slutter etter kort tid. Flertallet av disse er unge på T35-kontrakt med gjennomsnittstid i Forsvaret på 3 år. Årsakene er blant annet ønske om nye utfordringer, ønske om sivil utdanning, kortere reisevei og manglende kompetanse- og karrieremuligheter i Forsvaret. Det er også høye slutttrater blant unge i sivil sektor, men her har ikke virksomhetene investert like mye i utdanning av sine ansatte som Forsvaret. Kostnadene blir slik sett mindre.<sup>17</sup>

Endringer i offentlig tjenestepensjon for særalderspensionister vil også kunne ha samme effekt ved å skyve ansatte tidligere ut. Hvis ønsket er å øke ståtiden, vil insentiver spille en vesentlig rolle. Viktige virkemidler kan være lønn, mer forutsigbarhet knyttet til framtidig karriere og bedre utdanningsmuligheter gjennom hele karrieren. Videre er det viktig å fastholde en balansert bruk av insentiver som underbygger et disponerings- og beordringssystem, slik at Forsvaret gjøres i stand til å beholde det personellet man har mest behov for. Kravet om kontinuerlig omstilling i arbeidsmarkedet bidrar til at ansatte, også i Forsvaret, i større grad enn tidligere hopper mellom yrker og sektorer. Da er det ikke sikkert at løsningen er å øke ståtiden for alle i Forsvaret maksimalt.

Generelt har ikke ansatte i Forsvaret nødvendigvis høy grunnlønn, men får tillegg basert på aktivitet. I et svarbrev til Forsvarsdepartementet i år påpeker Forsvarsstaben at de anslår at ansatte ved operative avdelinger i Forsvaret i gjennomsnitt jobber 1,7 årsverk.<sup>18</sup> Årsaken til dette forklares med at «militær virksomhet ikke er forenelig med de vanlige reglene for arbeidstid i samfunnet. Dermed må Forsvaret kjøpe ekstra arbeidstid fra sine ansatte, også på grunn av det høye politiske ambisjonsnivået for Forsvaret».<sup>19</sup> Ved en mulig krise vil trykket bli enda høyere.

Det er derfor en viss bekymring for at bemanningsøkningen ikke er stor nok og primært vil gå til å redusere denne overbelastningen. Det vil

---

<sup>17</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 26-28.

<sup>18</sup> Anders Hauge-Eltvik (16. juni 2020): *Bråk om pensjoner i Forsvaret: Nå må Statens lønnsutvalg avgjøre tvisten om hvilke tillegg som skal være pensjonsgivende*, [frifagbevegelse.no](http://frifagbevegelse.no).

<sup>19</sup> Ibid.



forsåvidt gi nye personellressurser og ny kompetanse til Forsvaret, men vil ikke bidra til å utvide verken oppgaver eller funksjoner. Det er derfor behov for en mer effektiv personellstruktur som tar vare på og beholder det personellet man har, og som er i stand til å benytte disse effektivt i fremtiden.

Det har videre vært stor uenighet om hvilke tillegg som skal være pensjonsgivende. Forsvarsstaben mener «det vil være urimelig å kreve av de militært tilsatte at de skal akseptere en arbeidsbelastning på ca. 1,7 årsverk som norm, men bare få medregnet grunnlønnen i pensjonsgrunnlaget».<sup>20</sup> For Forsvarets del innebærer det en innsats for å gjøre arbeidsplassene mer attraktive – enten det handler om lønn og pensjon, eller bomiljø, fagmiljø og kompetanseutvikling.

#### **4.4. Rekruttering og utdanning**

Rekruttering til militære stillinger i Forsvaret skjer i hovedsak gjennom førstegangstjeneste og utdanning. Forsvarets omdømme i den norske befolkningen er bedre enn noensinne<sup>21</sup> og det er langt flere som ønsker å tjenestegjøre enn det Forsvaret har ressurser til å ta inn.

I lys av både de sikkerhetspolitiske utfordringene og blant annet ambisjoner om å være NATO i nord, må Forsvaret sikres tilstrekkelig kompetanse og ressurser på en del viktige områder. Dette handler både om hvordan Forsvarets institusjonelle hukommelse og kompetanse skal bevares, men også om hvordan man sikrer Forsvaret den kompetansen det er behov for i tiden fremover. Med økt grad av digitalisering og et mer komplekst trusselbilde knyttet til cyberdomenet er det også behov for å endre og styrke kompetansekrav og kriterier for tilsetting i større grad.

Med etableringen av OMT ble det også gjort endringer i Forsvarets utdanningssystem, hovedsakelig for befal. Utdanningsløp for offiserer går som før gjennom krigsskolene med mulighet for videre mastergrad og lederutdanning. En stor del av rekruttering skjer imidlertid også direkte fra videregående skole og førstegangstjenesten.

Befalsskolene for de tre grenene Luftforsvaret, Sjøforsvaret og Hæren er lagt ned, og en felles ny befalsskole som tilbyr kortere kurs er opprettet. Utdanningsløp for befal er erfaringsbasert og en påbygning som skjer etter førstegangstjeneste. Da blir befal tilbudt tjeneste som spesialist

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> 68% av innbyggere har et godt inntrykk av Forsvaret, noe som er det beste resultatet siden man startet med innbyggerundersøkelsen i 2011. Kantar, *Forsvarets innbyggerundersøkelse 2020*, [forsvaret.no](https://www.forsvaret.no), s. 4, 10.

innen ulike fagområder, og videre mulighet for flere nivåer av videregående befalsutdanning. I tillegg til Krigsskolen, Sjøkrigsskolen, Luftkrigsskolen og Befalsskolen, finnes Cyberingeniørskolen og Stabsskolen.

# 5 FAGMILITÆRE RÅD OG POLITISK RESPONS



## 5.1 Forsvarssjefens fagmilitære anbefalinger om bemanning

**T**idligere forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen utarbeidet fire strukturalternativer i sitt fagmilitære råd 2019: En struktur som møter sikkerhetssituasjonen (strukturalternativ A); en struktur som innebærer styrking av utvalgte områder (strukturalternativ B); en struktur som styrker NATOs kollektive forsvar (strukturalternativ C); og en struktur som er tilpasset nasjonal evne med økning av ansatte på rundt 4000 og 3500 vernepliktige (strukturalternativ D). En forutsetning for alle alternativene var å øke volum og bredde i styrkestrukturen.<sup>22</sup>

Forsvarssjefen anbefalte følgende:

*Situasjonen stiller økende krav til tilgjengelige styrker for nasjonale operasjoner, på nasjonal beredskap og til NATOs kollektive forsvar. Disse kravene kan ikke møtes av vedtatt struktur. **Reduserte varslingstider gjør at Forsvaret står i et dilemma mellom økt nasjonal tilstedeværelse og bidrag til NATOs hurtige reaksjonsstyrker.** Kontinuerlig nedbemanning gjennom de siste 20 årene har fått konsekvenser. Operative avdelinger, staber og skolestrukturen er i dag **minimumsbemannet (...)** Dagens struktur tilfredsstillende ikke NATOs fastsatte kapabilitetsmål for Norge, som Norge har akseptert på politisk nivå. Forsvaret har mangler både innenfor land-, sjø-, luft- og fellesstyrker for å møte målene. (...) Forsvarssjefen anbefaler å **styrke bemanningen i Forsvaret gjennomgående i alle strukturalternativer.***

<sup>22</sup> Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019: *Et styrket forsvar.*

*Vekst er nødvendig for å møte dagens trusselbilde med rett kompetanse til rett tid.*<sup>23</sup>

Videre anbefalte Forsvarssjefen tilstrekkelig grunnbemanning uavhengig av hvilke konflikter og trusler man tar sikte på å rigge Forsvaret for. Alle personellkategorier burde økes, noe som også betyr at 1) rekrutt- og fagskoler og operative avdelinger må ha tilstrekkelig kapasitet; 2) at alle virkemidler må brukes fleksibelt for å rekruttere og beholde relevant personell i spesialist- og offiserskorpset; og 3) at kapasiteten må bli mye større ved Forsvarets utdanningssystem og at tilgangen på befal og offiserer må sikres før antall spesialister og mannskaper besluttet. Det vil også kreve en større beholdning av utrustning og våpen, ekstra materiell til grunnleggende trening, samt økning av bygningsmassen innenfor flere områder.<sup>24</sup>

## **5.2 Politisk respons: Ny langtidsplan for Forsvaret og implikasjoner for personell**

Inneværende langtidsplan for Forsvaret (LTP) som kom i 2016 og som gjelder ut året, la opp til nedbemanning av over 1000 årsverk.<sup>25</sup> Forsvaret hadde 15 917 ansatte i 2019, hvorav 11 597 var militære og 4320 var sivile.<sup>26</sup> Dette var en marginal økning fra fjoråret 2018. 44% av forsvarsbudsjettet gikk til personell og administrasjon, noe som tilsvarer rundt 17 milliarder kroner.<sup>27</sup>

Våren 2020 la Regjeringen frem forslaget til ny LTP (som senere ble sendt tilbake fra Stortinget og revidert forslag ventes å bli lagt frem 16. oktober). Under fremleggingen av forslaget pekte Forsvarsministeren på at det legges opp til en gradvis økt bemanning med 550 årsverk og 700 nye vernepliktige frem mot 2024, og 2200 årsverk i 2028. Det er langt under det forsvarssjefen anbefalte i sitt fagmilitære råd til ny langtidsplan, inkludert i sitt laveste ambisjonsnivå alternativ D.<sup>28</sup>

Generelt var forslaget til LTPen lite konkret vedrørende personell og økt

---

<sup>23</sup> Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019: *Et styrket forsvar*, s. 22, 84.

<sup>24</sup> Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019: *Et styrket forsvar*, s. 68.

<sup>25</sup> Prop. 151 S (2015-2016): *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*, s. 42.

<sup>26</sup> Forsvaret: <https://forsvaret.no/aarsrapport/statistikk/personell>.

<sup>27</sup> Forsvaret:

<https://forsvaret.no/aarsrapport/statistikk/okonomi><https://forsvaret.no/aarsrapport/statistikk/okonomi>.

<sup>28</sup> Forsvarsminister Frank Bakke-Jensen (17. april 2020): *Tale: Forsvarsministeren presenterer den nye langtidsplanen for Forsvaret*, [regjeringen.no](https://regjeringen.no).

bemanningskonsepter; 2) evnen til å rekruttere og beholde personell må styrkes; og 3) det må tilrettelegges for effektiv og fleksibel utvikling og utnyttelse av kompetanse – gjennom økt satsing for bedre sivil-militær samhandling og kompetansesamarbeid med sivil sektor.<sup>29</sup> Dette kan gi flere muligheter – men også noen mulige utfordringer.

Forsvarets avhengighet av sivile aktører har økt i takt med nedbygging av støttestruktur og -funksjoner så vel som mer konkurranseutsetting og effektivisering i samfunnet generelt. Det betyr at man i økende grad skal ha sivile aktører inn på det vi kan kalle «inputsiden» av Forsvarets virksomhet og produksjon.

En endring som er verdt å merke seg er at forslaget til ny LTP for første gang siden 2003 nå oversendes forsvarssjefen for innspill før den sendes tilbake igjen til Forsvarsdepartementet. Det gir forsvarssjefen mer innflytelse og større handlingsrom. LTPen legger også opp til at forsvarssjefen i større grad skal ha mulighet å definere eget oppdrag.

I sine kommentarer til regjeringens forslag til ny LTP oppsummerer tidligere forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen at LTPen hovedsakelig er i tråd med hans alternativ D, men: *For å bedre reaksjonsevnen og utholdenheten i Forsvaret og få maksimalt ut av dagens struktur, er det **behov for en betydelig bemanningsøkning de første årene.** Regjeringen anbefaler en bemanningsøkning som er lavere og skjøvet lengre ut i tid enn det mitt råd anbefaler. Det innebærer at **samtidighetsutfordringene knyttet til å løse Forsvarets viktigste oppgaver vil vedvare i flere år fremover.** En redusert bemanningsøkning vil dermed medføre en risiko for at operative leveranser vil kunne svekkes i de nærmeste årene.*<sup>30</sup>

Med andre ord ser vi her, som på andre samfunnsområder, en betydelig avstand mellom den politisk aksepterte risikoen og hva som er fagmilitært tilrådelig. Det kan diskuteres om dette gapet bør reduseres noe i den første fasen av LTPen fra 2021 til 2025.

---

<sup>29</sup> Prop. 62 S (2019-2020): *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*, s. 51-57.

<sup>30</sup> Prop. 62 S (2019-2020): *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*, s. 122.



# 6 MULIGHETER OG UTFORDRINGER: HVORDAN FORBEDRE PERSONELLSITUASJONEN OG OPERATIV EVNE

**G**itt dagens personellsituasjon, samt den sikkerhetspolitiske konteksten vi befinner oss i med skjerpede varslingstider og større krav til operativ evne, vil det være behov for bemanningsøkning. Forsvaret vil ikke være i stand til å løse de oppgaver de er satt til fordi volumet er for lavt, og det er ikke folk nok til å rullere på oppgavene dersom det oppstår en døgnkontinuerlig hendelse som må håndteres. Det er det også bred enighet om. Det er derfor mer spørsmål om hvilket *omfang* og hvilken *innretning* i utviklingen av et forsvar som i tilstrekkelig grad vil være tilpasset nåværende og framtidige sikkerhetsutfordringer.

## 6.1 Omfang – beholde flere

### 6.1.1 Ikke lønnsledende, men konkurransedyktig

Forsvaret kan ikke være lønnsledende i samfunnet og vil derfor være avhengig av å utvikle andre insentiver for å beholde og rekruttere relevant personell. En utfordring i dag er nettopp at grunnlønnsnivået innen de kompetanseområdene og personellkategoriene Forsvaret har mest behov for, ikke er konkurransedyktig med sivil sektor.

### 6.1.2 Øke ståtiden

Det er bred enighet i Forsvaret om at det er viktig å øke ståtiden for militært personell, fordi det er en langsiktig og kostnadskreven investering å utdanne og trene nye ansatte. Slik det virker i dag er arbeidssituasjonen, mangel på insentiver og manglende forutsigbarhet

noen av hovedårsakene til at ansatte slutter. Kutt i insentiver samtidig som arbeidssituasjonen for mange blir mer belastende over tid skaper frafall.

Det er et åpent spørsmål om insentiver for å øke ståtiden for militært tilsatte bør gjelde for alle personellkategorier eller om den i større grad bør være differensiert. Første prioritet kan for eksempel være å etablere insentiver som spesielt ivaretar ungt, operativt personell. Det er lavest andel av personell i aldersgruppen 30 til 49, samtidig som sluttraten blant unge er høy.<sup>31</sup> OMT bidrar til å endre sammensetningen av personell og fører til at spesialister i dag utgjør rundt 70%, samtidig som mange velger å slutte etter kort tid. For eksempel ser vi at en relativt stor andel velger å forlate Forsvaret etter ferdig plikttjeneste i etterkant av utdanning på Cyberingeniørskolen. Årsakene har å gjøre med kontraktsform (tilsetting til 35 år med bonus når kontrakten avsluttes), så vel som begrensede muligheter videre i Forsvaret. Flere og bredere muligheter for videreutdanning og avansement for unge spesialister kan bøte på noe av dette.

I tillegg er det et spørsmål om ordningen med dagens T35-kontrakt er moden for revisjon. Svendsen-utvalget gir uttrykk for at bruk av T35 bør begrenses og at det bør tilrettelegges bedre for å kunne ta en sivil utdanning ved siden av jobb i Forsvaret. Det påpekes at personell som har T35-kontrakt, og som gjennom kontraktsperioden utvikler sin kompetanse og presterer godt, også bør få ny og forlengt kontrakt. Videre mener de også at kontrakt for tilsetting frem til 60 år, og eventuelt utover 60 år, bør være det som primært tilbys militært personell.<sup>32</sup> Det bør vurderes om sistnevnte opplegg er strategisk og lønnsomt for Forsvaret i et arbeidsmarked som i stadig større grad forutsetter kontinuerlig omstilling og omskolering. Større fleksibilitet rundt kontrakter vil derimot være positivt.

Andre insentiver for å øke ståtiden, både for ungt og eldre personell, er bedre tilrettelegging av praktiske forhold for militært tilsatte med hensyn til eksempelvis familie, jobbmuligheter for partner, pendlerrettigheter og standard på boliger/pendlerhybler. Det er også viktig i lys av at flere ansatte, forsvarsledelsen inkludert, nå skal flyttes fra sør til nord.<sup>33</sup>

Et poeng fra Svendsen-utvalget handler om at ledere lokalt bør ha større handlingsrom og tilstrekkelig fullmakter til å møte de enkelte ansattes

---

<sup>31</sup> Forsvarets årsrapport 2019.

<sup>32</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 109-111.

<sup>33</sup> NTB (16. august 2020): *Ny forsvarssjef vil styrke forsvarsevnen*, [aftenposten.no](https://www.aftenposten.no).

behov i ulike livsfaser. Det innebærer også å utvikle en relevant pool av insentiver “å plukke fra” for å kunne gjøre gode tilpasninger som bidrar til å trygge høy ståtid.<sup>34</sup> Men dette forutsetter kanskje også en styrking av tilhørende fagmiljøer og bedre sivil-militær koordinering på lokalt og regionalt nivå.

### 6.1.3 Ikke nødvendigvis endre særalderspensjon

I forslaget til ny LTP går regjeringen inn for å endre særaldersgrensen som et bidrag for å beholde viktig kompetanse utover dagens aldersgrense på 60 år (for militært personell). Det er gode grunner til å foreta en slik endring. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at all ståtid er god ståtid, og det er ikke sikkert at det er fordelaktig å beholde alle like lenge. Et spørsmål er imidlertid om endring av særaldersgrensen i Forsvaret kan føre til det motsatte; altså at ansatte slutter på et tidligere tidspunkt og går over til sivil sektor fordi tjeneste i den operative delen av Forsvaret er for krevende. En annen årsak til at flere velger å forlate Forsvaret tidligere, handler også om attraktivitet på det sivile arbeidsmarkedet.

Endringer i offentlig tjenestepensjon for særalderspensjonister vil også kunne skyve ansatte tidligere ut fordi eldre innehar sjefsposisjoner over lengre tid som igjen hindrer karriereutvikling for yngre tilsatte. Den operative evnen er også klart bedre tidligere i livsløpet. Ifølge Sjøforsvaret er den mest attraktive arbeidskraften, altså de som oppfyller kravene best, personell mellom 27 og 50 år.<sup>35</sup> Det er ikke gitt at flere eldre tilsatte i forsvarssektoren samlet sett vil styrke forsvarsevnen, og det fordrer i alle tilfeller økonomisk styrking av driftssiden.

Insentiver og ytelser må også ses opp mot pensjon hvor det per i dag kun er grunnlønn som er pensjonsgivende, mens alle øvrige tillegg ikke er det. Det er mange organisasjoner som påpeker at dagens insentivordninger og annen kompensasjon ikke veier opp for manglende pensjon, og spørsmålet er om det vil kunne gjøre det hvis disse endres.

### 6.1.4 Personellstruktur

Dersom man skal kunne redusere overbelastningen på deler av personellet i dag kommer man vanskelig unna en reell økning av antall ansatte i alle operative personellkategorier. Det vil antakeligvis også være behov for flere nye ansatte enn det den militære styrkestrukturen er

---

<sup>34</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 116.

<sup>35</sup> Andrea Rognstrand (16. september 2020): *Endring av særaldersgrensen: Meget utfordrende, rasjonell og god løsning, umulig å støtte*, [forsvaretsforum.no](https://forsvaretsforum.no).



dimensjonert for i dag. Den evige “høna eller egget” diskusjonen gjør seg også gjeldende her; altså hvorvidt man skal bygge struktur og fylle opp med personell, eller om personellet og utviklingen skal være definerende for den fremtidige strukturen.

#### 6.1.5 Mobiliseringsstyrke: Bruk av reservister

Regjeringen har foreslått å styrke satsingen på reservister og innføre en aktiv reserve som skal gjelde for *hele* Forsvaret. Bakgrunnen er blant annet at disponert personell i dag mangler øving og trening. Dette medfører en utfordring for rask styrkeoppbygging som er nødvendig i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen og som følge av at varslingsstidene har blitt korte. I tillegg til vernepliktige, er det også en del reservister på kontrakt, primært knyttet til Heimevernets innsatsstyrke. Den aktive reserven foreslås todelt (lik Heimevernets innretning) mellom en nasjonal reserve (rekruttering på bakgrunn av verneplikten) og en innsatsreserve (inngått kontrakt om tjenesteplikt om nasjonal beredskap). Behovet for kontraktbaserte reservister fremheves særlig.<sup>36</sup>

I tillegg til kjernekompetansen spesifikt for Forsvaret, har Forsvaret også behov for viktige funksjoner som finnes i sivil sektor, eksempelvis håndverkere, maskinførere, jurister, ingeniører, kokker og leger. Samtidig må disse ha grunnleggende militære ferdigheter og fungere i krise og krig. En reserve kan lette tilgangen på de som har denne «dobbeltkompetansen».<sup>37</sup> Samtidig får Forsvaret nytte av sivil kompetanse opparbeidet utenfor Forsvaret. Med en reserve kan Forsvarets kapasitet økes i kortere perioder ved behov, og personellkostnadene er naturlig nok lavere siden tiden i aktiv tjeneste er kortere enn for faste tilsatte. Ved en aktiv reserve må man selvsagt også inkludere kostnader til utstyr, infrastruktur og mer trening.

Samtidig som en reserve vil styrke tilgangen på antall personell og kompetanse, er det en bekymring for om det faktisk vil forbedre Forsvarets operative evne, altså at personell som skal fungere operativt baseres på mobilisering (utover Heimevernet). Det er også et spørsmål om en aktiv nasjonal reserve er godt egnet, eller om det først og fremst er behov for en aktiv innsatsreserve på kontrakt hvor tjenestetid og regelmessig øving tilpasses til behovet for styrkeoppbygging som ikke bemannes i personellstrukturen i det daglige. Videre har ikke forvaltningssystemet, inkludert det som omfatter rettigheter og vilkår for de

---

<sup>36</sup> Forsvarsdepartementet (Februar 2020): *Høringsnotat: Forslag til endringer i forsvarsloven og vernepliktsforskriften*, s. 8-9.

<sup>37</sup> Forsvarsdepartementet (Februar 2020): *Høringsnotat: Forslag til endringer i forsvarsloven og vernepliktsforskriften*, s. 9-10.

med frivillige kontrakter, tilsynelatende fungert godt nok. Personell i reserve er også i en annen livssituasjon enn de som for eksempel er inne til førstegangstjeneste, ikke minst med hensyn til plikter overfor en sivil arbeidsgiver. Dermed kan gode samarbeidsavtaler mellom Forsvaret og privat/offentlig sektor utgjøre en forskjell på om en aktiv reserve vil fungere godt.

Svendsen-utvalget pekte på at kompetanse innen cybersikkerhet fra førstegangstjenesten bør inn som egen innsatsstyrke i Heimevernet eller annen reserve, med årlig samling og trening. Videre kan de som er best egnet tilbys stipend for videreutdanning mot at de forplikter seg til tjenestetid i Forsvaret eller på andre samfunnskritiske områder.<sup>38</sup>

## **6.2 Kompetanse – rekruttere flere og rekruttere annerledes**

Forsvaret blir stadig mer sammensatt og kompetansedrevet, og måten det rekrutteres på er i endring. Kompetansen bør være styrende for det man utvikler videre, for å oppnå en mest mulig effektiv personellstruktur.

### 6.2.1 Flere kriterier og økt mangfold

For hver enkelt som kommer inn på sesjon registreres vitnemål/fagsammensetning, fysiske prestasjoner og helsetilstand. I dagens situasjon vil det imidlertid være behov for å utarbeide flere kriterier for å måle kompetanse og forutsetninger.

I dag utføres sesjonen med sterkere fokus på den enkeltes motivasjon, kvaliteter og personlige egenskaper sammenlignet med tidligere.

Forsvaret er også avhengig av større mangfold for å speile samfunnet. Det er viktig for fortsatt legitimitet i befolkningen og for å tiltrekke seg mer sammensatt kompetanse som Forsvaret har behov for.

Både Svendsen-utvalget og Forsvaret vektlegger mangfold i rekruttering, dette gjelder kvinner, etniske minoriteter, men også folk med andre egenskaper og kvaliteter enn hva Forsvaret tradisjonelt har hatt bruk for, eksempelvis i cyberdomenet. Det har vært diskutert hvorvidt det bør innebære en lemping på enkelte formelle og fysiske krav.

Når Forsvaret i så stor grad baserer seg på skarpe oppdrag, etterretning og materielle bidrag (våre nåværende primære eksportvarer) er det andre kompetansekrav og kriterier som vokser frem i lys av nye sikkerhetsutfordringer. Det betyr ikke at man lempet på de samlede

---

<sup>38</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 87.

kravene til helse og fysikk, men at fokuset utvides og at vekten kan bli noe annerledes for enkelte grupper når andre egenskaper etterspørres.

Samtidig er det ikke alltid de yngste som skal inn i førstegangstjeneste, Forsvaret har mest behov for – selv om fysikken og den tekniske kompetansen er god. Her spiller også erfaring og modenhet inn for å sikre god nok forståelse og analytiske evner i møte med komplekse utfordringer både hjemme og ute. Da vil en generell lemping på fysiske krav for å tiltrekke seg unge med cyberkompetanse til førstegangstjeneste ikke nødvendigvis være løsningen. På samme måte kan man argumentere for at fysiske krav og teknologisk kompetanse ikke alltid vil være tilstrekkelig, mens det er andre kriterier, avhengig av type tjeneste, som bør veie vel så tungt. Det kan være mental utholdenhet, evne til å takle uforutsigbarhet, endringsvilje, samarbeidsevne og høy stresstoleranse.<sup>39</sup> Dermed er det også desto større grunn til at Forsvaret bør styrke det strategiske samarbeidet med sivile utdanningsinstitusjoner. I tillegg er det sannsynlig at næringslivet fortsatt vil være et mer attraktivt arbeidsmarked for de med god kompetanse innen cyber og teknologi, selv om de fysiske kravene går ned. Et mulig alternativ for å sikre den beste kompetansen kan derfor være å tilby tjeneste i Cyberforsvaret *etter* en sivil utdanning i cyber/teknologi. Med en tjenestetid på 12 eller flere måneder vil tilleggskompetansen og den militære påbygningen fra Forsvaret være attraktiv senere, også for næringslivet.

Det er eksempelvis stort behov for kryptologer i Forsvaret, men foreløpig har det blitt utdannet for få. De største utdanningsmiljøene er ved Universitetet i Bergen og NTNU i Trondheim. Som nevnt kan stipendordninger der de med beste prestasjoner kan søke ytterligere utdanning og hvor stipend forplikter til tjeneste i Forsvaret være et godt tiltak.<sup>40</sup>

En viktig utfordring med hensyn til mobiliseringsevne handler også om å bygge ut systemer for å sikre oppdatert kompetansekartlegging av de som faktisk har gjennomført førstegangstjeneste.

### 6.2.2 Bedre IKT-systemer og flere digitale verktøy

Dagens HR-system er ikke egnet til å analysere hvilken kompetanse Forsvaret har behov for framover. Det gjør det utfordrende å bygge en mer effektiv personellstruktur med rett kompetanse på rett sted. Det vil

---

<sup>39</sup> Hanne Eggen Røislien (17. oktober 2019): *Det er ikke nok folk å ta av – vi må tenke nytt*, [forsvaretsforum.no](https://forsvaretsforum.no).

<sup>40</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 87.

også kreve helt andre verktøy enn det som er dagens innretning. Manglende digitalisering i Forsvaret slår også ut med dobbel negativ effekt: Det er behov for flere med digital kompetanse, men Forsvaret mangler digitale verktøy for å drive kompetansekartlegging og -styring. Her er også Forsvaret dårligere stilt enn andre statlige organisasjoner. Mens andre tunge offentlige aktører har fulgt med i den digitale utviklingen og tatt viktige grep, eksempelvis NAV og Skatteetaten, henger Forsvaret etter.

Forsvarssjefen, Eirik Kristoffersen, erkjente i Politisk kvarter 4. september at dagens 200 ulike IKT-systemer må reduseres kraftig. Et mer standardisert teknologisk system kan bidra til sterkere samvirke mellom de ulike driftsenhetene og bedre overordnet styring som igjen kan øke den operative evnen.<sup>41</sup> I tillegg kan digitale verktøy innen HR tydeliggjøre hvilken kompetanse Forsvaret til enhver tid har og hva det vil være behov for å rekruttere mer av.

Forsvaret virker å være bevisst på en del av disse problemstillingene og har flere prosjektplaner innen digitalisering. De gjennomfører også for tiden prosjektet "Kompetanse, karriere og talent" (KKT), som nettopp ser på sammensetning av personell. Prosjektet har imidlertid tilsynelatende valgt å ha fokus på gradssystemet fremfor den faktiske kompetansen som finnes i dag og hva det vil være behov for framover.

Her kan ny teknologi bidra med effektive og gode løsninger. Gjennom digitale verktøy, slik som eksempelvis en app, vil man kunne kartlegge og lagre informasjon om personell. Det gjelder både det som framkommer gjennom sesjon, men også kompetansekartlegging av personell som har forlatt Forsvaret. Dersom målet er at Forsvaret skal fungere nokså likt i fred, krise og krig er man nødt til å ha et digitalt system som gir bedre oversikt over mulige personellressurser. En app vil også kunne gjøre det enklere å ha en-til-en kontakt med borgerne gjennom hele yrkesløpet fra innkalling til sesjon, via tjeneste og til eventuell re-rekruttering. Det vil kunne gi Forsvaret bedre oversikt over individuelle planer og aspirasjoner, samtidig som det vil gjøre varslingstiden betraktelig kortere ved akutte øvelser eller mobilisering i krise eller krig. Samtidig vil informasjonen en slik app gir gjøre det lettere for Forsvaret å vite hvem som er åpne for re-rekruttering og hvem man kan ha tillit til vil møte opp dersom krisen inntreffer. Ikke minst gir det oversikt over hvem som har kompetansen som er best egnet til en gitt oppgave. Dette vil både øke og styrke beredskapen.

---

<sup>41</sup> NRK P1 (4. september 2020): *Politisk kvarter*, <https://radio.nrk.no/serie/politisk-kvarter/NREP01017720>.

Uten gode verktøy for digital kompetansestyring vil det være svært krevende å ha oversikt over også reservistenes posisjoner, tilstand og helse i livsløpet, samt deres muligheter for å bidra. Da blir usikkerhetsmomentet tilsvarende stort med hensyn til om reserven faktisk utgjør en styrket beredskap.

Et ytterligere grep for å øke kompetansemangfoldet og forbedre manglende kompetanse og kapasitet innen IKT i Forsvaret, kan være å dele opp cyberdomenet i Forsvaret i en sivil og militær del. Den sivile delen vil da kunne ta et særskilt ansvar for defensiv cyber med beskyttelse av IKT-systemene og stasjonær IKT-drift. Det vil imidlertid være behov for å gjøre en rekke endringer, dersom Forsvaret skal kunne gjøres i stand til å tiltrekke seg kompetanse utenfor Forsvaret, ifølge Svendsen-utvalget. Det gjelder også med hensyn til språk og retorikk knyttet til IKT, der det er lite samsvar mellom Forsvaret og sivil sektor.<sup>42</sup>

### 6.2.3 Utdanning

Det er flere utfordringer i dagens utdanningsmodell med hensyn til Forsvarets kompetansebehov fremover. Utdanningsreformen i Forsvaret har redusert antall skoler. Små kvoter på krigsskolene ved inntak gir lave tall etter endt seleksjon og opptak, som gir lite rom for videre vekst og oppskalering. I lys av innfasing og implementering av nytt avansert teknologisk materiell bør utdanningen her, og ved Cyberingeniørskolen styrkes. Det kan også tenkes at dagens grunnmodell for nivådannende utdanning bør styrkes gjennom supplering av annen videreutdanning, også sivil på de områdene hvor Forsvaret ikke selv innehar den beste kompetansen. Flere muligheter for videreutdanning vil også kunne motivere enkelte spesialister til økt ståtid.

Fordi trusselbildet har blitt mer komplekst trenger Forsvaret større bredde, men også styrket spisskompetanse på de teknologiske og digitale feltene. Utdanningsløpet bør i så fall gjenspeile dette, og herunder vil også en rekke sivile utdanningsinstitusjoner kunne fungere som mulige strategiske samarbeidspartnere, slik som NTNU.

Samtidig er det noen utdanningsområder hvor Forsvaret er mer avhengig av å produsere kompetanse selv enn på andre områder. En særlig kritisk gruppe virker å være teknikere, hvor utdanningen i stor grad er fjernet da disse skal rekrutteres sivilt. Det kan være utfordrende å gjennomføre da

---

<sup>42</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 64.

Forsvaret ikke er konkurransedyktige nok, samtidig som de som rekrutteres ikke har ferdighetene Forsvaret trenger.

Et viktig spørsmål er også om Norge som en liten stat med relativt få innbyggere, vil være best tjent med et utdannings- og karrieresystem som i større grad differensierer arbeidet i Forsvaret (OMT). Trolig har vi også bedre forutsetninger for å satse på kvalitet enn kvantitet. På den andre siden argumenteres det for at endringer i tilsettingsforhold (økt lengde) for spesialister bidrar til mer forutsigbarhet, og man håper at innføring av nivådannende kompetanseutvikling for spesialister vil kunne bidra til mer kontinuitet og erfaring på lavt nivå.<sup>43</sup>

### **6.3 Samarbeid – ressurser i sivil sektor**

Utviklingen innen teknologi og digitalisering, samt Forsvarets behov for å beholde personell og øke rekruttering, karrieremuligheter og utdanning, fordrer som beskrevet ovenfor mer samarbeid med sivil sektor. Samtidig er det fortsatt knyttet usikkerhet til hva som vil fungere og ikke ved en krise.

Behovet for økt samarbeid på tvers av sivil-militær sektor gjelder som nevnt i særdeleshet på det teknologiske feltet. Digitaliseringen introduserer nye sårbarheter for samfunnet som helhet og derfor bør det også vurderes hvordan digital sikkerhet kan organiseres i fellesskap. I en liten stat som Norge har vi underskudd på spesialistkompetanse, også innen IKT. Samtidig skal hver enkelt sektor, både innen offentlig og privat, ha egne profesjonaliserte enheter som skal sikre virksomhetens infrastruktur. Dette skjer i en rivende utvikling hvor nye digitale trusler oppstår med stor fart og i stort omfang, på tvers av landegrenser.

Den digitale sikkerheten er i dag for fragmentert, delekulturen mangler, og dette bør utfordres. Heller ikke Forsvaret kan regne med at absolutt all kompetanse besittes alle steder på en gang. Her kan eksempelvis staten ta et overordnet ansvar for å forebygge, stille krav og utvikle systemer som bidrar til en best mulig, felles, organisering av samfunnets totale digitale sikkerhet. NSMs anbefaling nylig om etablering av en nasjonal skytjeneste er et eksempel på det.<sup>44</sup> Forsvaret bør også i større grad kunne hente relevant kompetanse fra sivil sektor, mens sivil sektor vil

---

<sup>43</sup> Odd Einar Nygård, Martin Dalen, Ørjan S. Andersen, Alf Rodahl (27. februar 2020): *Militærordningen: Alt var ikke bedre før*, [forsvaretsforum.no](http://forsvaretsforum.no).

<sup>44</sup> Simon Solheim & Erlend Rønneberg (25. september 2020): *NSM åtværer om utanlandske skytjenester: Vil sikre nasjonal kontroll*, [nrk.no](http://nrk.no).

kunne ha nytte av økt innsikt i Forsvarets systemer og arbeidsmåter, for eksempel om hvordan graderte informasjonssystemer fungerer.

Forsvaret vil aldri bli en driver på avansert teknologi. Det skjer raskere i sivil og privat sektor, og vil være for krevende å få til innenfor Forsvarets struktur. Forsvaret er samtidig helt avhengig av visse personellgrupper, som teknikere, for å henge med på utviklingen videre. Det vil skape store utfordringer hvis de går over til privat sektor ettersom de er få, det er få studieplasser og utdanningsløpet tar tid. Incentivene overfor denne gruppen bør derfor være konkurransedyktige for at de ikke skal forsvinne.

### 6.3.1 Forsvarsklynge i Nord-Norge

I lys av at forsvarssjef Eirik Kristoffersen har uttalt at han vil flytte personell og forsvarsledelsen nordover, vil det være behov for å styrke og bygge større fagmiljøer i nord, samt videreutvikle lokalmiljøer. Det er viktig ikke minst i lys av utviklingen mot mer sentralisering og urbanisering. I et sikkerhetspolitisk perspektiv vil det derfor også være positivt – og nødvendig – at spredt bosetting i nord styrkes.

Svendsen-utvalget går inn for en næringslivsatsning i nord og opprettelsen av en forsvarsindustriklynge: «Vi mener Nord-Norge kan bli verdens fremste region for brukernær utvikling av teknologi og kompetanse som kan benyttes på tvers av flere sektorer under krevende klimatiske forhold. Utviklingen innen klima, geopolitikk og teknologi byr på muligheter vi ikke må slippe fra oss. Ved å etablere norsk industri og forskning med nær tilknytning til Forsvarets installasjoner, gjør vi mer enn å skape fremtidens forsvar. Vi bidrar også til å bygge det «nye nord» ved samtidig å løse samfunnsutfordringer som går ut over Forsvarets virksomhet.»<sup>45</sup> Utvalget argumenterer med andre ord for at Forsvaret må ta del i den bredere samfunnsutviklingen i nord.

Det synes likevel noe urealistisk at næringslivet og Forsvaret skal få til dette alene. Forsvaret kan heller ikke iverksette en næringslivsatsning. Det vil kreve betydelig tilrettelegging og tiltakspakker. En slik utvikling av regionale og lokale miljøer i nord vil med andre ord kreve at staten kommer på banen.

Med hensyn til ståtid og rekruttering bør det tilbys attraktive løsninger for personell i nord, herunder strukturer for sivil-militært samarbeid, både innen privat og offentlig sektor, også for å sikre jobbmuligheter for

---

<sup>45</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 121.

ansattes partnere. Bedre pendlerrettigheter for nytilsatte vil også være viktig.

Forsvaret er allerede i gang med å inngå samarbeid med sivil sektor, både når det gjelder Forsvarets støttefunksjoner, men også med sivile utdanningsinstitusjoner. I lys av at Forsvaret skal være mer likt organisert i fred, krise og krig, og flytte mer virksomhet nordover, vil det fordre et tettere samarbeid med både utdanningsinstitusjoner og private næringslivsaktører i nord.

Også når det gjelder å bygge opp en aktiv reserve vil det i enkelte deler av landet, spesielt i Nord-Norge, være avgjørende med et tett samarbeid mellom sivile arbeidsgivere og Forsvaret for å forbedre både reaksjonstid og utholdenhet. Eksempelvis kan det være aktuelt å inngå intensjonsavtaler mellom Forsvaret og enkelte bedrifter for å kunne få tilgang til nødvendig spesialkompetanse.

#### **6.4 Sivil-militært samarbeid og sivile i Forsvaret**

Et mer integrert sivil-militært samarbeid vil kreve en rekke strukturelle endringer. Det kan være i form av endring av lover, regelverk, forvaltningssystem, og så videre. Samtidig handler det også om avklaring av lojalitetsspørsmål og folkerettslige prinsipper. Et ytterligere spørsmål handler om fleksibilitet i sammenheng med rekruttering av sivile i Forsvaret: Hvor går grensesnittet – hvor mange sivilt ansatte bør man ha i Forsvaret og hvilke kan man hente inn gjennom samarbeid med andre bedrifter? Svaret har sammenheng med hva slags hendelser og trusler Forsvaret skal håndtere og hvilken kompetanse det er behov for.

Forsvarssjef Eirik Kristoffersen har uttalt at Forsvaret skal være mest mulig likt organisert i fred, krise og krig.<sup>46</sup> Det vil kreve en bemanningsøkning av faste tilsatte som er urealistisk. Alternativet er en viss økning i antall vernepliktige, en viss økning i både militært og sivilt ansatte i Forsvaret, men samtidig også et mye tettere samarbeid med sivile utdanningsinstitusjoner, med sivile kontraktører og andre relevante sivile sikkerhetsaktører. I tillegg, med vår kunnskap om forventede endringer i fremtidens arbeidsmarked er det mindre sannsynlig enn før med mange tiårs ståtid. I så fall vil det være nyttig å ha flere samarbeidsavtaler med sivile aktører og god kontakt med regionale/lokale sivile arbeidsgivere for å se på de ulike mulighetene som finnes.

---

<sup>46</sup> NTB (16. august 2020): *Ny forsvarssjef vil styrke forsvarsevnen*, [aftenposten.no](https://www.aftenposten.no).



En rotasjonsordning mellom sivil og militær sektor kan være én form for løsning. Eksempelvis kan man vurdere å utvikle strategisk samarbeid med utdanningsinstitusjoner eller næringslivsaktører om langtids-utplassinger for Forsvarets personell. Da vil man kunne utføre mange av de samme arbeidsoppgavene, men under sivil ledelse. Det vil også kunne gi friske impulser, inkludert innsikt i hvordan andre sektorer fungerer, samtidig som det vil være positivt i et totalforsvarsperspektiv. Det kan imidlertid oppstå dilemmaer og utfordringer når/hvis personell skal tilbake i Forsvaret, for eksempel med hensyn til hvor de skal innplasseres i gradssystemet. I så fall vil det være behov for å utvikle et tilpasset forvaltningssystem som sikrer returnert personell adekvat progresjon med tilhørende lønn og andre ytelser.

For å få bedre oversikt over hva slags kompetanse Forsvaret vil ha behov for, fra sivil sektor, er det nødvendig å ha en felles forståelse av hva som er Forsvarets kjernekompetanse, altså kompetanse som bare kan oppnås gjennom utdanning og erfaring innad i Forsvaret.<sup>47</sup> Det er også et poeng at militært tilsatte ikke utfører stadig flere arbeidsoppgaver som kan utføres av sivilt tilsatte. Det er mulig at et digitalt verktøy for kartlegging av kompetanse og -styring, som nevnt ovenfor, kan bidra konstruktivt i så måte.

Videre bør det avklares hvordan Forsvaret kan sikres tilstrekkelig fleksibilitet, for eksempel i balansen mellom antallet fast ansatte og innleid kapasitet. LTPen legger opp til at økning i bemanning ikke bare skal være faste ansatte, men også innleid personell. Dette kan sikres gjennom økt rekruttering fra sivil sektor, for eksempel personer som har førstegangstjeneste og senere en sivil grad på bachelor- og masternivå. I tillegg bør man legge til rette for at personell kan gå av, for deretter å starte eller inngå i sivile bedrifter som kan understøtte norsk forsvarsevne (eksempelvis teknologibedrifter, materiellproduksjon, verksteder, logistikk eller lignende).

En bekymring handler om at utvidet bruk av sivile kontraktører kan svekke Forsvaret med hensyn til kultur og lojalitet. Dersom krisen skulle inntreffe – vil de som har signert føle seg tilstrekkelig forpliktet, til tross for at det kan innebære en stor, personlig risiko for dem? Ved en krise kan det dessuten være mange årsaker til at bedrifter, særlig små og mellomstore, ikke er i stand til å levere i henhold til avtalen. Dette har blitt tydeligere i forbindelse med koronakrisen, og utgjør en stor utfordring for Forsvarets beredskap.

---

<sup>47</sup> Svendsen-utvalget (24. juni 2020): *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*, s. 72.

#### 6.4.1 Folkerettslige implikasjoner

Erfaringer fra internasjonale konflikter viser også at det er krevende å trekke opp grenseganger mellom Forsvarets kjernevirksomhet og øvrig virksomhet – og/eller støttefunksjoner (som for eksempel vedlikehold, transport, sanitet, forsyninger og lignende). Dermed blir det også vanskelig å trekke et klart skille mellom hva som kan og ikke kan «konkurransenutsettes».

Nye og mer komplekse eierstrukturer i private selskaper med større oppgavebredde, akselererende teknologiutvikling med mer spesialiserte våpensystemer og bruken av flere ikke-militære virkemidler i krig gjør det vanskelig å regulere og beskytte sivile leverandører i konflikt. En ytterligere utfordring er at utviklingen på dette området går fortere enn utviklingen av politiske prinsipper og folkerettslige reguleringer.

En annen folkerettslig utfordring er at skillet mellom sivile og militære handlinger brytes ytterligere ned med et trusselbilde som i økende grad er hybrid, og trusler som er rettet mot ulike deler av det sivile samfunn. Forsvarets operative evne er ikke da utelukkende knyttet til kamphandlinger, men også mot å beskytte kritisk infrastruktur både fysisk og digitalt.

Spørsmål om konkurranseutsetting av militær virksomhet kan lett komme i konflikt med viktige prinsipper i folkeretten, og da spesielt krigens folkerett.

Denne konflikten kommer tydelig til syne dersom sivile tar til våpen og kjemper på lik linje med militære styrker. Da vil de følgelig også bli lovlige militære mål for fiendtlige væpnede styrker. Men dette kan også gjelde for sivile som utfører oppgaver som ikke er direkte relatert til militære kamphandlinger, men som likefullt støtter opp under disse. Samtidig vil ikke ethvert sivilt bidrag til en væpnet konflikt gi rett til å angripe. Grensene her er med andre ord utydelige, og det er ikke klart hvilke oppgaver knyttet til militær virksomhet som gir sivile aktører status som stridende.

Dersom sivilt personell blir en integrert del av Forsvaret i en væpnet konflikt mellom stater, vil de bli militære mål, men også ha strafferettslig immunitet. Dersom sivile personer har funksjoner knyttet til Forsvaret, kan de anses som «direkte deltakere i fiendtligheter» og dermed også bli ansett som militære mål. Det vil i så fall også være gjeldende når de ikke er i nærheten av kamphandlinger. Samtidig vil de ikke ha strafferettslig immunitet ved fangenskap hos fienden. De kan dømmes til lange straffer

eller til døden avhengig av hvilken funksjon de har hatt. Andre sivile kan anses å ha en direkte funksjon i forhold til gitte stridigheter eller operasjoner, og dermed bli militære mål på ad hoc-basis i tilknytning til militære operasjoner. Heller ikke disse vil ha strafferettslig immunitet dersom de tas til fange av en okkupasjonsmakt.

# 7 MULIGHETER OG UTFORDRINGER I LYS AV KORONAKRISEN



**T**idligere forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen har gitt uttrykk for at dagens personellinnretning ikke tar høyde for en situasjon der vi heftes hjemme og ute samtidig. Problemstillingen ble høyaktuell under første del av koronakrisen da Forsvaret fikk en viktig rolle i understøttelse av sivile kapasiteter. Dersom koronakrisen hadde blitt mer omfattende, ville det kunne ha strukket personellressursene i Forsvaret ytterligere. I lys av det er det grunn til å spørre hvordan Forsvaret skal klare å balansere NATOs styrkekrav med forsvarsevne hjemme, samt tilstrekkelige militære bidrag i totalforsvaret.

Per i dag har Forsvaret for lite personell til å kunne stå for både varig tilstrekkelig forsvarsevne hjemme, samtidig som man bidrar ute. Vi kan fort havne i skvis dersom behovene øker både hjemme og ute samtidig.

Koronapandemien, samt fall i oljeprisen, har ført til en alvorlig økonomisk krise. Det er forventet at arbeidsledigheten vil stige til 5,9 prosent i 2020 (tilsvarende 2,2 prosent i 2019). I en kommende rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt pekes det på at denne situasjonen kan skape muligheter for rask rekruttering av personell til Forsvaret som i tillegg kan gi samfunnsøkonomisk gevinst.<sup>48</sup>

For eksempel vil det i en situasjon med økt ledighet være lettere for Forsvaret å rekruttere personell med relevant sivil kompetanse så vel som unge som ønsker en militær karriere. Forskerne legger vekt på at hvis oppbemanningen skjer raskt, vil dette være mer lønnsomt enn hvis det

<sup>48</sup> Ane Ofstad Presterud, Petter Y. Lindgren, Kari Røren Strand (29. april 2020): *Koronakrisen er en gylden mulighet for Forsvaret*, [ffi.no](http://ffi.no).

skjer gradvis, slik LTPen foreslår. Dette gjelder riktignok bare hvis krisen blir langvarig, men foreløpig er det lite som tyder på noe annet.<sup>49</sup>

Vi ser også at koronasituasjonen påvirker den digitale utviklingen i Forsvaret, som ellers i samfunnet. Det understreker behovet for å kartlegge hvilke stillinger som gjennom videre digital utvikling kan bli mindre arbeidsstedsavhengig. I lys av det er det behov for kartlegging av flere forhold, for eksempel hvor mye arbeidskraft som går tapt når arbeidstakerne ikke kan være på jobb på grunn av smitteverntiltak, men heller ikke kan jobbe hjemmefra. Pandemien er således et illustrerende eksempel på en tilstand hvor arbeidskrefter ikke blir brukt effektivt nok, fordi utviklingen innen sikre IKT-systemer og digital sikkerhet ikke har gått fort nok.

Et fleksibelt og bredt insentivsystem for personell i Forsvaret er viktig, men i lys av koronasituasjonen og økt arbeidsledighet generelt er det mulig å anta at enkelte insentiver for å beholde personell og øke ståtiden også blir mindre viktige. I krisetider med usikkerhet i arbeidsmarkedet vil det å beholde en stabil og fast jobb være mer attraktivt. Det styrker også Forsvarets evne til å beholde personell som i gode tider ville kunne ha ønsket å videreføre karrieren i privat sektor.

Det å ha styring over personellressursene er avgjørende for krisehåndteringen, noe koronakrisen har vist. Både i Forsvaret og i offentlig sektor kan man lettere styre personellressursene for å oppnå en bedre beredskap. Under koronakrisen er det kommet en midlertidig lovendring rundt beordring av sivile arbeidstakere, men noe lignende i Forsvaret forutsetter at arbeidstakeren er ansatt. Det er derfor bekymringsverdig hvordan de som ikke er ansatt, eksempelvis reservister og private, skal klare å håndtere kriser i fremtiden. Særlig vil dette være problematisk når man opplever en samtidighetsproblematikk. Både samtidighetskriser og såkalt hybrid krigføring er noe vi må være forberedt på i fremtiden.

---

<sup>49</sup> Ibid.

# 8

## OPPSUMMERING OG AVSLUTNING



**U**nder den kalde krigen hadde Forsvaret en territoriell struktur som senere ble organisert bort, men som vi nå forsøker å gjenetablere. Hovedutfordringen er at dette nå skjer på helt nye teknologiske premisser.

Med ekspedisjonsforsvaret opererte Forsvaret med helt spesifikke krav og kriterier som i stor grad skilte seg fra arbeidsmarkedet i samfunnet for øvrig. I dag er situasjonen annerledes. I dag må Forsvaret i langt større grad konkurrere med sivil sektor om kompetanse og relevant arbeidskraft.

Den sivile kompetansen etter endt tjeneste må dermed struktureres og systematiseres på en annen måte. En app som samler og oppdaterer kompetanse til de som er i Forsvaret og har vært i Forsvaret vil kunne være et viktig skritt i riktig retning.

Det har vært en historisk ubalanse gjennom mange år i forholdet mellom politiske mål om hvilke oppgaver Forsvaret skal løse og de økonomiske rammene det samme politiske systemet har sørget for. Tradisjonelt har det vært en underfinansiering i forhold til ambisjoner, noe som har skapt uforutsigbarhet for Forsvarets drift og virke. Omstillinger og nedbemanning over tid betyr at Forsvaret har for lav grunnbemanning; resultatet er et minimumsforsvar som er for lite til å kunne ha en styrket tilstedeværelse hjemme og samtidig delta i NATO-operasjoner i våre nærområder og ute i verden.

Bemannings situasjonen har blitt omtalt som *lean manning*, en bemanning for fredstid. Behovet for personell avhenger også av hvilke oppgaver de er satt til å løse, ikke minst hvordan man tenker at oppgavene skal løses. Skal Forsvaret være likt organisert og ha lik operativ evne i fred, krise og krig innebærer det en sterkere satsning på personell i årene som kommer

– og forutsetter en betydelig økning. Å seile en fregatt i fredstid er noe annet enn å seile med full kampkraft i en krisesituasjon.

Samtidig har det de senere årene vært bedre balanse mellom budsjetter og vedtatt struktur, men det er fortsatt en underfinansiering på personellsiden sett opp mot ambisjonsnivå – altså de oppgavene regjering og Storting mener Forsvaret skal løse, i tillegg til kravene som kommer fra NATO.

Forsvarets ni kjerneoppgaver, har ligget fast de siste årene. Noe av hovedutfordringen, og uenigheten, knyttet til personell ligger også nettopp i Forsvarets oppdragsbeskrivelse, som er generell og vagt formulert uten tydelige føringer. I lys av store sikkerhetspolitiske endringer bør man se nærmere på det politiske ambisjonsnivået og disse oppgavene. Hvis ikke blir det utfordrende å redusere gapet mellom dimensjonerende behov, oppfylle de kravene Norge selv har forpliktet seg til overfor NATO, og politisk vilje til å betale det det koster.

Historien har lært oss at Forsvarets eksistens og effektivitet må sikres, uavhengig av de sikkerhetspolitiske konjunktorene. Det kan med andre ord ikke bare være reaktivt. Forsvarsplanlegging er en langsiktig affære og dette bør i større grad også reflekteres i måtene midler blir bevilget.

Med forslaget til ny langtidsplan ser vi at gapet mellom politikernes og fagmilitæres i situasjonsforståelse og vurdering av trusselbilde og risiko er redusert. Analysen av den sikkerhetspolitiske situasjonen både i verden og for Norge er det med andre ord bred enighet om. Det som derimot gjenstår ser ut til å være uttalt risikovillighet. Forsvaret skal forebygge og forberede seg på en rekke ulike scenarier, og deres oppgave er å sørge for lavest mulig risiko. Politisk ledelse bør være tydeligere på at for lav bemanning innebærer en risiko som de er villige til å ta ansvaret for.

Med personellvolumet regjeringen nå legger opp til er det klart at enhver form for samtidighetsproblematikk vil gi store utfordringer for Forsvaret. Det er svært vanskelig å innfri de oppgavene og kravene Forsvaret har med dagens plan (ny LTP) og personellstruktur. Først må man prioritere å kartlegge de gapene der trusslene er for store for Norge til å håndtere alene, men samtidig for lite for NATO – og hva i så fall man trenger for å tette gapene og redusere sårbarheten. Når behovet for hvilken type struktur og kompetanse er tilstrekkelig kartlagt vil dette kunne være retningsgivende for både type personell og videre implementering.

Personell med spesialkompetanse innen IKT og cybersikkerhet er en mangelvare i Forsvaret og generelt i samfunnet som helhet. Det blir en stor utfordring for Forsvaret dersom de ikke klarer å tiltrekke seg arbeidstakere med riktig kompetanse og videreutvikle disse. Vi ser allerede tydelige tegn på hvordan dette kan ramme oss dersom vi ikke er i stand til å imøtegå trusselen fra angrep i cyberdomenet. Hvis Forsvaret ikke får på plass kompetanseutviklingsmekanismer i samarbeid med sivil sektor blir det vanskelig å fylle gapet med hensyn til personell. Dette

gjelder særlig innen teknisk vedlikehold og understøttelse av cyber, IKT-systemer, og etterretning.

Cyberangrep, desinformasjon og andre digitale trusler mot vårt demokrati fordrer ikke bare en bedre koordinering og samvirke internt i Forsvaret, men også flere og bedre kontrollfunksjoner på tvers av militær og sivil sektor.

Det er både viktig og nødvendig at personell og digitalisering blir tydelige satsningsområder i den kommende LTPen. Disse to tingene henger uløselig sammen i den tiden vi går inn i, og målrettet satsning på mennesker og teknologi vil bidra til å redusere avstanden, ikke bare mellom sektorer, men vel så viktig, mellom folk og forsvar.

---



## Bilder

- Forsidebilde: Soldater fra Garinsonen i Porsanger under Friggjørings- og veterandagen 8. mai 2019.  
Foto: Marius Johansen / Forsvaret.
- Bilde s. 3: NH90 under øvelse Flotex 2017, Andøya.  
Foto: Julie Haugen / Forsvaret.
- Bilde s. 5: Øvelse Flotex 2017 utenfor Bodø.  
Foto: Jakob Østheim / Forsvaret.
- Bilde s. 8: Fra CYFORs base i Olinkinbyen på Jan Mayen.  
Foto: Torbjørn Kjosvold / Forsvaret.
- Bilde s. 11: Admiral Haakon Bruun-Hanssen takker av som forsvarssjef under en seremoni på Akershus festning, 2020.  
Foto: Torbjørn Kjosvold / Forsvaret.
- Bilde s. 18: Forsvarsminister Frank Bakke-Jensen under pressekonferansen hvor han fikk overlevert Forsvarssjefens fagmilitære råd i 2019.  
Foto: Torbjørn Kjosvold / Forsvaret.
- Bilde s. 22: Soldater fra de tre forsvarsgrenene Hær, Sjø og Luft i forbindelse med innføringen av allmenn verneplikt.  
Foto: Torgeir Haugaard / Forsvaret.
- Bilde s. 37: Sjef Forsvarets sanitet Generalmajor Jon Gerhard Reichelt besøker HMKG sitt innrykk på Elverum, hvor Forsvarets sanitet støtter med koronatesting av alle rekrutter.  
Foto: Frederik Ringnes / Forsvaret.
- Bilde s. 39: Blindgjengerrydding på Hjerkin.  
Foto: Kristine Nygård / Forsvaret.

## UTARBEIDET AV

Hedda Langemyr og Marte Aasen  
UTSYN – Forum for utenriks og sikkerhet

Stortorvet 3, 0155 Oslo

post@prosjektutsyn.no  
www.prosjektutsyn.no

UTSYN

## MED STØTTE FRA



NTL Forsvaret



**Fellesforbundet**