

«Flere ansatte – og ta vare på de vi har!»

«Norges sikkerhet – et felles ansvar»



Kongsvinger festning 23. mars 2022. Fotograf Jon Vestli

Befalets fellesorganisasjons innspill til Forsvarskommisjonen

April 2022

Forord

17. desember 2021 ble det offentliggjort at regjeringen hadde nedsatt en Forsvarskommisjon¹ som skal levere sitt tilsvarende på mandatet² i form av en NOU innen 3. mai 2023. Arbeidet vil være en viktig premissleverandør for utviklingen neste langtidsplan for Forsvarssektoren.

Befalets fellesorganisasjon (BFO) har lang tradisjon for å bidra med sin kunnskap og forståelse av Forsvarets grunnleggende behov og forslag til tiltak som vil styrke Norges sikkerhet. Dette er et område som er nedfelt som et av våre tre formål; «Å styrke Forsvarets stilling i samfunnet og støtte arbeidet med å fremme forsvarstanken og forsvarsviljen i det norske folk».

Dette temaheftet omhandler BFOs meninger om fremtidens utvikling. Heftets oppbygning er tredelt; Del 1 viser den forforståelse BFO har med tanke på Forsvarets utvikling og hvordan omgivelsene påvirker dette. Del 2 er en gjennomgang av dagens status slik BFO ser dette, inkludert hvilke grunnleggende problemer og nære utfordringer som vil påvirke Forsvarets utvikling på midlere og lang sikt, mens del 3 inneholder forslag til løsninger som vi mener er realistiske innenfor Kommisjonens mandat og rammer for arbeidet. Del 3 kan også sees på som en oppsummering.

BFO håper og forventer debatt. Dette er helt nødvendig dersom man skal få en innretning på Forsvaret som sikrer norske interesser og sikkerhet. Teksten i heftet er en oppdatert versjon av det temaheftet som ble utgitt i forbindelse med behandlingen av nåværende langtidsplan. Det er derfor mye som er gjenkjennbart, samtidig med at omgivelsene – akkurat nå, er (tilsynelatende) endret til det verre.

Et poeng er at vi ikke har valgt å gå inn i diskusjonen om scenarioer som beskriver ulike klasser av kriser eller krig. Dette er åpenbart viktig for å kunne ta veloverveide valg, imidlertid mener vi det er flere grunnleggende trekk ved dagens situasjon som faktisk må korrigeres før man kan starte en diskusjon om scenarioer. Vi mener at Kommisjonen først og fremst må rette søkelyset på problemene Forsvaret står i hver dag; Det handler om

- å få ressurser til å dekke de fredsoperative oppdragene,
- å sikre best mulig utnyttelse av materiellinvesteringene gjennom endring av doktriner, taktikk og utdanning samt
- å sikre en bemanning som dekker alle kompetanseområdene.

Når dette er på plass – det er nesten irrelevant å snakke om krise og krig før daglig drift er korrigert, kan man diskutere evnen opp mot fremtidige og dimensjonerende scenarier.

Sir Winston Churchill sa det slik; *“It is a mistake to look too far ahead, the chain of destiny can only be grasped one chain at a time”*.

God Lesning!

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-forsvarskommisjon/id2892723/>

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ba15d6474534a0db45e63fb78efb482/2021-12-16-mandat-forsvarskommisjon-m-medlemmer.pdf>

Forord	2
Innledning	4
Bakteppet for dagens situasjon i Forsvaret	5
Historisk forankring og dagens sikkerhetspolitiske situasjon	5
Sammenheng trussel og planutvikling	6
Økonomi og forsvarsutvikling	7
Dagens situasjon – fremtidens utgangspunkt	8
Det sikkerhetspolitiske utfordringsbildet	9
Dagens personellsituasjon	10
Forsvarets økonomiske og ressursmessige situasjon	14
Oppsummert dagens status	18
Utholdenhet-robusthet-reaksjonsevne	19
Den enkeltes lojalitet og oppofrelse	21
Fremtidens løsninger	21
Hva må til – en oppsummering	23
Flere ansatte	23
Styrk utdanningsinstitusjonene	23
Viderefør og juster personellsammensetningen	24
Styrk kvaliteten i operasjoner, trening, øving og utdanning	24
Øke kapabilitetene som er i bestilling	25
Styrk forutsetningene for at de ansatte skal trives og bli over tid	25
Styrk kulturen og «organisasjons-limet»	26
Forholdet til Forsvarskommisjonens mandat	27
Avslutning	30

Innledning

BFO har gjennom de siste årene prioritert å møte store deler av Forsvarets avdelinger. Dette har vi klart selv om pandemien har satt begrensinger siden 2020. Imidlertid har våre tillitsvalgte i avdelingene sørget for en meget god situasjonsforståelse hos BFOs ledelse. Et av målene har vært å få et best mulig bilde på dagens situasjon i de ulike avdelingene, med et spesielt søkelys på personellområdet. Det har vært viktig for oss å få en oversikt over virkningen av de store grepene og reformene som er gjort innenfor dette området de senere årene;

- Hva er effekten og virkningen av kompetansereformen med innføringen av «Ordning for militært tilsatte» (OMT), HR transformasjon og utdanningsreformen?
- Hvilken effekt har dette gitt på kort tid og hvordan oppleves det ute ved avdeling?
- Hvordan er «stemningen» blant de ansatte?
- Hvordan er balansen mellom oppgavene og ressursene?

Dette var viktig ved inngangen til arbeidet med inneværende langtidsplan (LTP), og det er fortsatt svært relevant da det påvirker Forsvarets evner langt inn i fremtiden. Samtidig er de fire spørsmålene knyttet til politiske beslutninger og kan derfor ikke endres annet enn ved et stortingsvedtak. Svarene på disse spørsmålene er med å danne et korrekt utgangspunkt for Forsvarskommisjonens arbeid og anbefalinger, samtidig som det vil kunne skape en forståelse for viktigheten av å styrke og innrette personellområdet i en annen retning enn i dag.

Det er en sammenheng mellom den enkelte ansattes motivasjon og vilje til innsats når dette kreves. Lojaliteten til Forsvarets oppgaver, troen på det man driver med hver dag og tilliten til at man kan utgjøre en forskjell, er viktig for å underbygge den vilje som skal bidra som en effektor i tillegg til kompetansen, materiellet og et teknologisk likestilt forsvar. Dette kommer frem i Ukraina nå, og forskning fra RAND Corporation viser hvilken betydning viljen³ kan ha.

Dette forklarer også innretningen på vårt innspill til debatten.

Dette temaheftet er en oppdatert versjon av det som ble utgitt i våren 2019 i forbindelse med Forsvarssjefens fagmilitære råd til inneværende LTP. Temaheftet er basert på de ugraderte kilder vi har tilgjengelig om Forsvarets «tilstand». Dette inkluderer rapporter, evalueringer, undersøkelser, samtaler med ansatte og ledere samt tilbakemeldinger fra våre tillitsvalgte på alle nivåer.

Det er ikke tvil om at Forsvarets utvikling de siste årene har vært ubalansert med en stor andel investering i materiell, mens man samtidig har redusert andelen ressurser til drift. Det er primært denne ubalansen som nå skaper problemer for å utvikle kapasitetene, noe dette temaheftet vil belyse. Denne «påstanden» står ikke i motsetningsforhold til Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sin nylige utgitte «Forsvarsanalysen 2022»⁴. FFIs slutninger handler om et makroperspektiv, mens vårt temahefte er i stor grad basert på de underliggende avdelingers opplevelser og rapporteringer.

De utfyller hverandre.

³ <https://www.rand.org/ard/projects/will-to-fight.html>

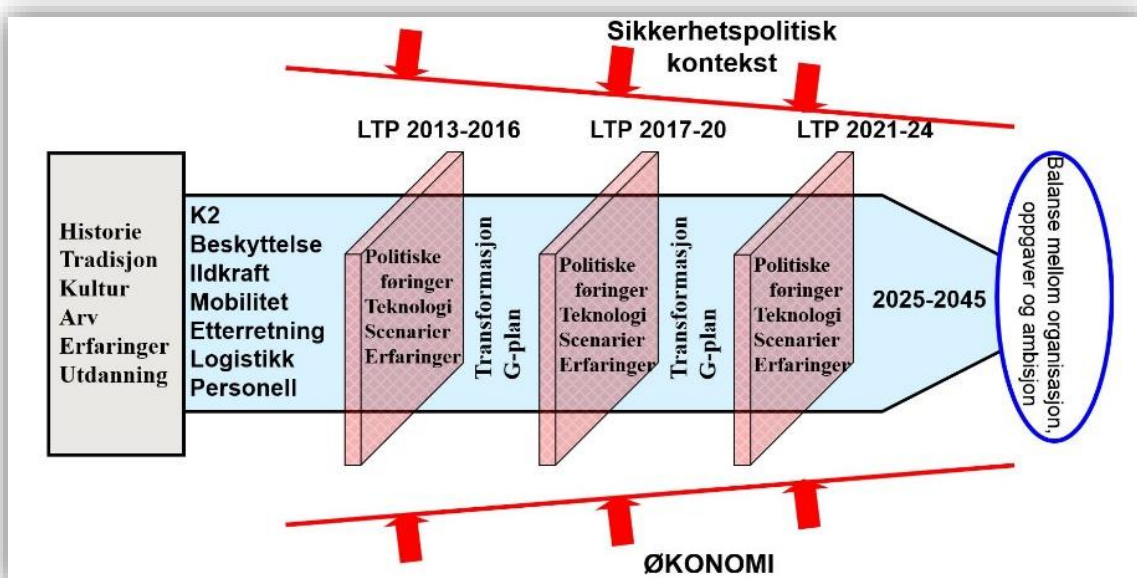
⁴ <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7306/22-00659.pdf>

Bakteppet for dagens situasjon i Forsvaret

BFO mener at det er tre vesentlige faktorer som påvirker og – til en viss grad, begrenser utviklingshastighet og innretning av Forsvaret. Disse er kort beskrevet her.

Historisk forankring og dagens sikkerhetspolitiske situasjon

Det er umulig å kunne diskutere fremtidens forsvar uten å ta hensyn til historien, tidligere beslutninger og dagens situasjon. Som figur 1 viser er Forsvarets fremtid styrt av fortiden, spesielt når beslutninger som fattes har konsekvenser og forpliktelser flere ti-år frem i tid. En stor andel av Forsvarets bærende materiell er nå mer enn 30 år gammelt, og de investeringene som nå blir realisert er forventet å ha samme levetid.



Figur 1 er en enkel fremstilling av hvilke sammenhenger som påvirker og styrer fremtiden for Forsvaret. Dette er en funksjon med flere variabler hvor arv, omverden, økonomi og politikk er de viktigste delene.

Når det gjelder forhistorien, har Forsvaret gjennomgått svært store endringer de siste 30 år. Det har blitt vesentlig mindre, det har blitt mer profesjonelt, teknologidrevet og NATO-tilpasset. I samme periode har også omverdenen endret seg – flere ganger. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon er mer kompleks og grunnleggende usikker enn hva tilfellet har vært på mange år. Dette ble også påpekt i inneværende langtidsplan, hvor BFO var enig i det sikkerhetspolitiske bilde som ble beskrevet av Forsvarsdepartementet. Selv i dag, med Russlands krig mot Ukraina, er beskrivelsen fra 2020 fortsatt riktig. Imidlertid utløser krigen handlinger og mottiltak som skaper både økt risiko og politisk usikkerhet. Denne «rupturen» i den sikkerhetspolitiske utviklingslinjen, sammen med effekten av pandemien, har skapt en større bevissthet om behovet for beredskap og planer som også har kapasiteter tilgjengelig. Mange opplever dette som en kraftig vekker.

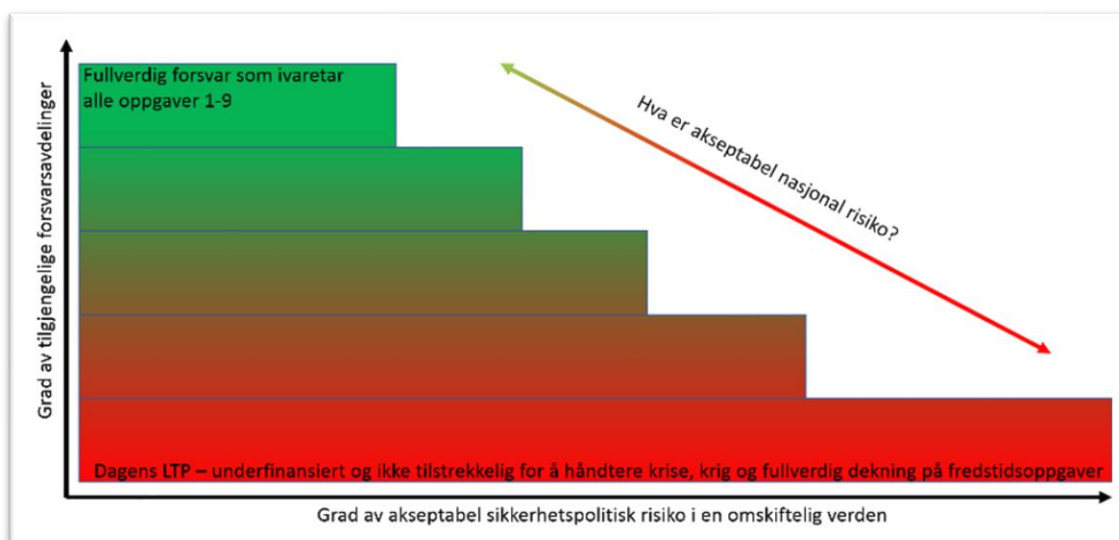
Det eksisterende trusselbildet innebærer en økt belastning på de avdelinger i Forsvaret som skal løse de daglige oppdragene. Dette er fredsoperative oppgaver som blir løst på de laveste trusselnivåer, som grensevakt, havoppsyn, hevdelse av havområder, QRA-beredskap, beskyttelse av digital infrastruktur med videre. Dette er oppdrag som krever ressurser, kompetanse og erfaring hver dag – hele året.

Problemet med dagens langtidsplan er at sikkerhetstruslene og de analyser som ble beskrevet i proposisjonen til Stortinget, ikke ble tilstrekkelig og dekkende adressert gjennom de foreslåtte tiltakene. Det ble avdekket et stort behov for styrking på så å si alle områder, men tiltakene som ble besluttet var langt unna anbefalingene fra Forsvarssjefen. FFI leverte også en analyse⁵ til dette arbeidet, hvor de skisserte tre ulike alternative og strategiske valg ved en økning i budsjettene. Imidlertid ble hverken Forsvarssjef eller FFI hørt i prosessen med å beslutte ny langtidsplan.

Det er derfor et økende gap mellom beskrevet behov og de løsninger politikerne er villige til å akseptere.

Sammenheng trussel og planutvikling

Høsten 2019 fremla Forsvarssjefen sitt fagmilitære råd (FMR) til daværende Forsvarsminister. Dette rådet hadde fire ulike nivåer for videreutvikling av Forsvaret. BFO støttet Forsvarssjefens klare anbefaling om å gå for hans alternativ A. Grunnen til dette var at vi så klare svakheter ved de andre alternativene. Dette var svakheter som direkte påvirker Norges forsvarsevne, både da og nå.



Figur 2 viser en fremstilling av sammenhengen mellom risiko og Forsvarets evne til å løse sine oppgaver. Den adresserer også et ubesvart spørsmål som må vurderes politisk.

BFO mente at Forsvarssjefen kunne vært tydeligere på hvilken økende risiko som fulgte med de ulike alternativene. Det er meget mulig at dette ble gitt – men da som begrenset informasjon.

Spørsmålet man aktivt må ta stilling til, er nettopp «Hva er akseptabel nasjonal risiko?». Dette er det opp til Stortinget å avgjøre, basert på råd og informasjon som blir gitt. FMR inneholdt ikke tilstrekkelig informasjon til å bevisstgjøre politikerne om dette, da dette heller ikke var Forsvarssjefens mandat. I anbefalingen fra regjeringen var heller ikke dette tydelig beskrevet, selv om den sikkerhetspolitiske analysen var god. Derfor ble alternativene «A til D» en del av

⁵ <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/hvordan-styrke-forsvaret-av-norge-et-innspill-til-ny-langtidsplan-20212024>

bakgrunnsbildet og ikke en vesentlig del av en sikkerhetspolitisk diskusjon i Stortinget. Der var faktoren «økonomi» et altoverskyggende kriterium for beslutning. Dette var en svakhet i diskusjonen høsten 2020 og har vært en svakhet i all sikkerhetspolitisk debatt de siste 30 år. BFO mener at man nå – i arbeidet med en ny Forsvarskommisjon, må få bedre grep på hva konsekvensene kan bli ved å velge mellom «A-B-C eller D». I dag – i 2022, har man en langtidsplan som de facto ligger under det laveste nivå som FMR beskrev i 2019, og den dekker ikke de oppgaver som Forsvaret er forventet å kunne løse. Samtidig har det blitt tydeligere at nasjonal beredskap ikke har hatt tilstrekkelig robusthet – på flere områder, og den globale sikkerhetspolitiske situasjon har blitt forverret. Ved å sette ord på svakhetene ved de ulike alternativer sett opp mot den labile sikkerhetssituasjon, gir man beslutningstaker rettidig informasjon for å ta velfunderte valg.

Forsvarssjefens fagmilitære råd fra 2019 var meget godt. BFO mener også at dette står seg godt i dagens sikkerhetspolitiske bilde. Samtidig mener vi fortsatt – som vi sa i 2019, at betydningen av støttestrukturen er underkommunisert for alle alternativene. Vi mener at det er helt nødvendig at man etablerer en styrket utdanningssøyle (fra grunnleggende soldatutdanning til høyere offisersutdanning), styrker ledelse, støtte og administrasjon slik at volumøkningene er håndterbare og at man understøtter de operative avdelingene for å kunne hente ut maksimal operativ effekt. BFO ser også at videre utvikling og innføring av ny teknologi krever mer av dagens våpenskolemiljøer enn hva dagens kapasitet tilsier.

I en globalisert virkelighet henger «alt sammen med alt». Selv om Norge, isolert sett, ikke kan se store negative effekter av klimautviklingen, vil dette påvirke vår sikkerhet indirekte. Tilgang på vann og mat er fortsatt drivere for kriser av ulik karakter. Det som skjer akkurat nå, vil ha store konsekvenser for verdens tilgang på hvete, solsikkeolje og mange viktige råvarer. Dermed kan man oppleve at uroligheter vil komme andre steder i verden. Norge, som en del av NATO og som en nasjon med tydelige investeringer i FNs arbeid, vil måtte regne med at dette vil kreve involvering med ulike politiske og økonomiske verktøy. Militær bistand kan ikke utelukkes som et av disse.

Det er behov for å bygge opp (igjen) en del av de områder som har blitt nedprioritert gjennom mange år, og en styrking må skje raskt da dette danner premisser for den øvrige økning.

Økonomi og forsvarsutvikling

Forsvarsbudsjettene har hatt en positiv utvikling siden 2006, og i perioden 2015-2019 var veksten kraftig⁶. Samtidig påpeker også FFI⁷ at det er forventet en videre vekst frem mot 2028, ut over veksten i nasjonaløkonomien – altså en økning sett opp mot BNP. Imidlertid mener vi at dette er et vel flatterende bilde av Forsvarets økonomiske situasjon. Dersom man ser på hovedkapitlene, ser man at økningene utelukkende har skjedd på investeringskapitlet. Økningen har gått til å betale for de investeringer som måtte komme når gammelt materiell skal byttes ut. Dette er også noe som vil fortsette de nærmeste årene – det er svært mange og

⁶, <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7306/22-00659.pdf> Figur 2.3, s. 18

⁷ IBID, s. 19

tunge investeringer som er besluttet, skal bli besluttet og som må besluttet der fakturaene må betales.

All innføring av nye kapasiteter og utskifting av materiell fra en generasjon til en annen er fordyrende for driften av Forsvaret. Dette er en sannhet som man må ta inn over seg når budsjettprosessene gjennomføres og langtidsplaner blir utviklet. Et tydelig eksempel er overgangen fra F-16 til F-35, hvor kostnad pr flytime kan estimeres til kr 300 000,-. Nå vil sikkert mange hevde at dette er feil da man har et annet tall i Norge. Imidlertid er det dette som er erfaringstallet, og i USA opererer man med enda høyere timekostnad. Bare dette alene vil kreve en økning i Forsvarets driftsbudsjett, fordi Norge er helt avhengige av å ha fly i lufta. I tillegg kommer det generasjonsendringer i alle forsvarsgrener.

Investeringsbehovet fremover og nytt materiell som settes i drift vil alene skape behov for budsjettøkninger. Samtidig er det få signaler på at man har sett behovet for å øke ressursene til drift vesentlig for å kunne ta ut effekten av investeringen i form av videreført eller økt operativ evne. Sammen med krav om effektivisering år for år skaper dette vanskeligheter med å ha nok ressurser til å gjennomføre daglige gjøremål. Politikken i dette styres gjennom langtidsplanene, en fireårsplan som legger grunnlaget for utvikling og med flere bindinger for fremtiden.

Økonomien virker også inn på Forsvarets bemanning. Mye av dagens driftskapittel er bundet til utgifter pr ansatt. Siden 2012 har det vært akseptert at man kan opprettholde (og øke) Forsvarets kapasiteter gjennom innføring av ny teknologi, erstatte ansatte med maskiner og frigjøre midler gjennom avtaler med sivile aktører. Den store troen på at teknologi, med autonome plattformer, kunstig intelligens og robotisering skal kunne erstatte behovet for mennesker, har gått svært langt.

Imidlertid har man allerede tatt ut teknologigevinster svært tidlig. Innenfor flere områder i ledelse, støtte og administrasjon har man gjennomført gjentatte nedbemanninger. Dette har også skjedd helt ned i de operative avdelingene, uten at man har hatt tilstrekkelig oversikt over hvilke konsekvenser dette har hatt for ledernes mulighet til å utvikle seg selv og sine avdelinger eller hvordan dette slår ut i krise og krig. Nedbemanning er og har vært en foretrukket løsning når pengene skal frigjøres. Dette har man gjort siden 2002, og det er fortsatt en optimisme i Forsvarsdepartementet når det gjelder å slanke strukturene ytterligere. Trange driftsbudsjetter sammen med en styring på antall årsverk, gjør det umulig å skape balanse mellom oppgaver og organisasjon.

I dag er det for få ansatte og det jobbes for mye.

Det er mange områder som fortjener å bli vurdert, men det må gjøres valg. I det følgende presenterer vi de tre områdene som vi anser som mest relevante og utfordrende, samt en analyse av hvordan dagens situasjon ser ut i lys av de ovennevnte.

Dagens situasjon – fremtidens utgangspunkt

Akkurat nå er vår opplevelse at Forsvaret er i ubalanse på flere måter. Dette gjelder balansen mellom investering og drift, det handler om balansen mellom de ulike posteringer på driftskapitlet og det handler om et ubalansert krav om effektiviseringer i et forsøk på å drifte

de viktigste operative kapasitetene. Dersom Forsvaret skal fortsette å leve med disse rammene vil det være ødeleggende. Dette er uavhengig av den planlagte økning som ligger frem mot 2028, da dette er for lite.

Det sikkerhetspolitiske utfordringsbildet

BFO forholder seg til den sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske beskrivelse som er uttrykt gjennom E-tjenestens siste rapport og FFIs Forsvarsanalyse 2022 samt gjeldende langtidsplan. Vi har hverken ressurser eller forutsetninger til å motstride disse og de samsvarer også med hva andre miljøer påpeker som grunnleggende utviklingstrekk og fremtidige mulige utfordringer, til tross for dagens situasjon i Ukraina.

Det er ett område hvor BFO mener at sårbarhetsanalysen i eksisterende langtidsplan er mangelfullt beskrevet. Det burde vært en analyse som retter et søkelys på sårbarheten for infrastrukturen på havbunnen i våre området (fiber, el, olje og gass mm), ressurskampen om biomasse i havet (fisk, plankton, krabbefangst mm), økende bruk av det arktiske området (forskning, turisme, transport) og hva dette betyr for norske interesser og tilstedeværelse. Analysen bør kunne vise behovet for Forsvarets kapasiteter til å beskytte vår nasjon, våre økonomiske ressurser, vår infrastruktur og vitale objekter – hver dag.

Allerede i dag er det hendelser og grensetesting som utfordrer vår suverenitet, også fra våre sikkerhetspolitiske partnere. De siste årene har man sett at flere nasjoner har utvist vilje og evne til å utfordre vårt ansvar og våre interesser. Det er økende krav om tilgang på biomassen i havet (fisk, krabbe og plankton) fra flere, det er økende trafikk i nordområdene (turisme, varetransport) og det er sterke antagelser om at kabler for digital trafikk og strøm blir utforsket. Et selvhevdende Russland benytter seg av både luft og hav for å vise sin «nye styrke».

BFO mener at denne mangelen er en svakhet i analysegrunnlaget, noe som er uheldig da slutningene danner grunnlaget for mange av Forsvarets fredsoperative oppgaver. Vi tenker på de oppgaver som Forsvaret løser hver dag gjennom Hær, Sjø, Cyber og Luftkapasiteter. Dette handler om oppdrag som overvåkning, territorialhevdelse, myndighetsutøvelse, tilstedeværelse i norsk interessesfære, «Show of Force», beskyttelse av nasjonens interesser på land, i luften, på, i og under sjøen og (etter hvert) i Space.

Forsvaret – som et minimum, må ha kapasiteter til å ivareta disse fredsoperative oppgavene på forsvarlig vis. Det er større sannsynligheter for et økende press på våre havressurser enn for et begrenset angrep på deler av Norge. Det samme kan sies om sannsynligheten for avlytting og tapping av fiberkablene som ligger på bunnen av havområdene vi hevder ansvar for.

Dersom Forsvarets kapasitet ikke kan håndtere dette er det heller ikke grunnlag til å hevde at man skal ha kapasitet til å kunne håndtere scenarioer med økt kompleksitet og konsekvens – men med lavere sannsynlighet for å kunne bli en realitet.

Nasjonale fredstidsoppgaver må også ses i sammenheng med våre forpliktelser til NATO. «Norge er NATO i Nord» har blitt sagt flere ganger. For BFO innebærer dette en daglig tilstedeværelse, overvåkning, tilrettelegging for samtrening og kapasitet til å stille avdelinger tilgjengelig for NATOs ulike reaksjonsstyrker. Forsvaret må ha robusthet nok til å kunne ivareta de nasjonale oppgavene samtidig med at man kan oppfylle forpliktelser overfor våre allierte. Dette handler om robusthet til å kunne deployere som del av NATO, stille styrker på

NATO-beredskap samt stille enheter for styrkebeskyttelse når allierte opererer, trener og øver på norsk område. Siste års øvelser samt økende behov for skarpe sikringsoppdrag, viste at det er utfordrende å kunne tilfredsstille alliertes krav og forventninger om vakt og sikring med dagens oppsetning.

BFO anser det som sannsynlig at kravene og forventningene fra NATOs politiske ledelse vil fortsette å øke. I dette ligger både ivaretagelse av artikkel 3 samt bidrag og kapasitet til beredskap og styrkebygging for å ha evne til artikkel 5. Dette har konsekvenser for norsk politikk, all den tid vi har et sterkt avhengighetsforhold til våre partnere – nå også i det daglige.

Dagens situasjon er at summen av NATO- oppgavene og de nasjonale forpliktelsene – sammen med daglig trening, øving og utdanning, skaper en uholdbar og lite bærekraftig situasjon for våre avdelinger og ansatte. De er for få og med for dårlig oppsetningsgrad.

Dagens personellsituasjon

BFO er dypt bekymret over den utviklingen vi ser og hører rundt i Forsvarets avdelinger. Vi møter ansatte og ledere på alle nivåer som er frustrerte og i økende grad i ferd med å miste motivasjonen. Vi hører om mange som jobber for mye, mange som har dårlig samvittighet for arbeidsoppgaver som ligger og venter, ledere som opplever for mange vakanser og at man ikke lenger har balanse mellom jobb og «resten av livet». Dette er en situasjonsbeskrivelse som står i kontrast til hva som er blitt kommunisert fra Forsvarsdepartementet og regjeringer de siste årene, men;

Det er ikke lenger «god stemning».

De ansatte er selve fundamentet for Forsvaret. Uten ansatte som med sin kompetanse, samarbeid og forsvarsvilje er villige til å ofre seg selv for vår felles trygghet, vil ikke Forsvaret inneha noen operativ evne eller kapasitet. Dette kan høres ut som en selvfølgelighet, men det håndteres som om ansatte er en utgiftspost hvor man kan spare og effektivisere.

Det er en kjensgjerning at Forsvarets ansatte jobber langt utover hva som er definert til å være et årsverk. Forsvarets årsrapport 2020⁸ viser dette i sin rapportering.

Hovedtall			
	2018	2019	2020
1 Antall ansatte	16 184	16 041	16 220
2 Antall avtalte årsverk	15 893	16 009	15 977
3 Antall utførte årsverk*			20 638

Figur 3 er et utdrag fra Forsvarets årsrapport 2020. *iht. DFØs veiledningsnotat "med utførte årsverk menes årsverk som justeres for ulike former for merarbeid eller fravær".

⁸ <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/forsvarets-arsrapport-2020/2-virksomheten-og-hovedtall>

Det jobbes for en ekvivalent på 20 638 årsverk, mens antall ansatte var 16 220. Det avtalte antall ansatte var 15 977. Dette innebærer at man – selv med en marginal evne til å løse pålagte oppgaver, faktisk var underbemannet med 4 418 ansatte.

Denne formen for rapportering ble første gang gjort i 2020, så det er derfor ikke mulig å se på utviklingstrekkene over tid. Imidlertid er problemet med ubalanse mellom antall ansatte og oppgaveporteføljen noe som har utviklet seg over år. Dette faktum er kjent og er den største grunnen til at de ansatte ikke lenger har en balanse mellom arbeid og egentid.

Denne balansen er svært viktig, da man slutter den dagen man ikke lenger kan ivareta familie, venner eller fritidssysler.

Siden 2017 har det vært gjennomført store effektiviseringsprogram i Forsvaret. HR-transformasjonen, utdanningsreformen og «Ordning for militært tilsatte» (OMT) – som har blitt det, har alle hatt som mål å skape innsparing slik at investeringene i nytt materiell kan betales. Dette har ikke vært direkte uttalt – med unntak av for utdanningsreformen, men det er åpenbart at disse prosjektene har hatt sin agenda knyttet til økonomi.

Konsekvensene har vært at ansattes lojalitet har blitt dårligere. Dette er funn i undersøkelser blant kadettene ved Forsvarets høyskole 2021 og medlemsundersøkelsen i regi av BFO, og det er synlig gjennom at svært mange slutter i ung alder⁹. Forsvaret har ikke rammer som gir rom til å etablere eller inneha ordninger for å beholde sine ansatte, til tross for at dette har vært uttalt som «den største utfordringen» de siste 12 år.

Sammenfallende med at man ikke har klart å etablere ordninger for å beholde ansatte, har utdanningsreformen medført økning i det Forsvaret kaller «funksjonelt fravær»¹⁰. Dette kommer av at man nå etablerer ansattforhold før man skal på utdanning, og reformen i 2018 medførte at mange hundre – som tidligere ble utdannet før man ble ansatt (for eksempel ved befalsskolene), nå har et fravær på minimum 3-5 måneder fra sin stilling. I tillegg har en omlegging av bonusordningen for de med ansettelse T35, gitt åpning for at den ansatte har rett til to års permisjon med lønn i løpet av de første 11 årene i ansettelsen. Tidligere var dette fraværet knyttet til ulike rettighetspermisjoner, deployeringer, sykdom og lignende, noe som ble håndtert. Imidlertid har situasjonen siden 2018, og med ytterligere økning i fraværet de neste årene, skapt reelle problemer for de avdelinger som må fortsette med midlertidige vakanser uten annen mulighet enn å omdisponere sine egne.

Dette er svært alvorlig. Forholdet har også blitt påpekt gjennom Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret etter tilsyn høsten 2021¹¹. Der skriver man at «*Personell som var involvert i tilsynet fremhever for Ombudsnemnda at «funksjonelt fravær» går ut over sikkerheten til personellet*». Dette er en situasjon som har en direkte konsekvens for avdelingenes evne og effekt.

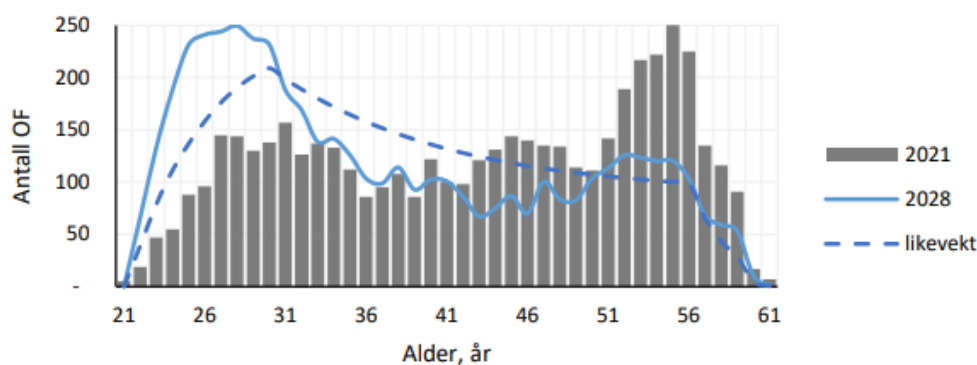
Når dette ses i sammenheng med alderssammensetningen blant Forsvarets ansatte, er det åpenbart for BFO at man vil få store problemer med å tilfredsstille kompetansebehovet i nær

⁹ <https://www.ffi.no/aktuelt/nyheter/hvorfor-slutter-spesialistene-i-forsvaret>

¹⁰ Brigaden kom frem til et funksjonelt fravær i sine avdelinger på 20 prosent i en analyse fra 2021. Dette er svært høyt.

¹¹ <https://forsvaretsforum.no/haeren-personell-sikkerhet/tilsynsrapport-mener-at-fravaer-i-haeren-gar-pa-sikkerheten-los/241350>

fremtid¹². Denne «Pensjonsboom' en» er sammenfallende med samme problem i flere tunge statlige og private virksomheter, så det vil bli høy konkurranse om de kompetente medarbeiderne. Dette er et perspektiv som deles av FFI¹³. I Forsvarsanalysen 2022 beskriver FFI en personellsituasjon preget av for få offiserer, for lavt erfaringsnivå blant spesialistene og at de unge ansatte slutter for tidlig.



Figur 4 er hentet fra FFIs Forsvarsanalyse 2022, figur 3.1. Den viser aldersfordelingen for offiserer i 2021 (søyer), simulert aldersfordeling i 2028 og en teoretisk aldersfordeling i langsiktig likevekt. Den tar ikke høyde for den planlagte økningen av offiserer i langtidsperioden.

I tillegg viser de til en alderssammensetning som vil medføre at mange vil slutte de neste årene. Figuren er kopiert fra FFIs rapport, og viser status, fremskrevet til 2028 og en simulert tilstand i balanse. Dette er ansatte med høy realkompetanse og med lang erfaring fra Forsvaret. Mange besitter også stillinger der man har arbeidet med fellesoperasjoner, utvikling, utdanning og tyngre forvaltning. Det er dermed ikke mulig å erstatte disse annet enn via intern rekruttering og flytting.

Den tredje mulige trigger for at flere blant (særlig) offiserene velger å slutte tidligere enn nå, er endringer i den offentlige tjenestepensjon og den vedvarende usikkerheten som er gjeldende når det gjelder pensjonsgrunnlag, en særalderspensjon man kan leve med og dagens særaldersgrense. Allerede er det unge ansatte som velger å søke seg til andre yrker da man vil ha forutsigbarhet, og dersom dagens situasjon forblir uforandret, er det svært sannsynlig at dagens 35-40-åringene heller velger annen karriere enn å videreføre offiseryrket.

Forsvarets avdelinger og ulike strukturelementer er ikke tilfeldig satt sammen. Styrkestrukturen er helt avhengig av at man har en utdanningsstruktur som er dimensjonert for å produsere nok kompetanse. En økning i operativ evne krever at man har utviklingsavdelinger, våpenskoler og kompetanse som kan revidere doktriner, taktiske reglementer og gjennomføre funksjonsrettet utdanning før og under mottak av nytt materiell. Kort sagt – det er klare symbioser, og uten alle elementene vil man ikke få den effekten man ønsket seg. Dette er et svært viktig perspektiv å ha med når man skal videreutvikle Forsvarets kapasitet; dette starter med å utdanne de ansatte på ulike skoler, FØR man kan bygge avdelinger som kan videreutvikle de operative kapasitetene. Frem til nå har Forsvarsdepartementet og Forsvaret valgt å bygge ned disse strukturene, noe som nå har skapt

¹² Blant BFOs medlemmer er det ca 950 som vil gå av med pensjon de neste 8 årene.

¹³ <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7306/22-00659.pdf> punkt 3.2

en kraftig ubalanse i strukturen. Dette har også FFI kommentert i Forsvarsanalysen 2022¹⁴, og BFO støtter både beskrivelsen og tiltakene.

BFO mener at dagens forståelse av de ansattes viktighet må følges opp gjennom reelle tiltak som korrigerer situasjonen til det bedre. De foreskrevne effektene av de store grepene som er gjort siden 2017 for å styrke kompetanse og personell har ikke slått til, og man har fått utilsiktede og ødeleggende bieffekter som man må korrigere snarest. Dette, sammen med FFIs analyser, må innebære at man styrker utdanningskapasitet, våpenskolefunksjoner og ledelse, stab og forvaltning slik at man etablerer et forsvar i balanse og som kan videreutvikles som en kompetanseorganisasjon.

Det å ansette flere for å skape balanse i personellstrukturen er det viktigste strakstiltaket for å få en bærekraftig og robust organisasjon for fremtiden. Samtidig med dette må det være sikkerhet for at Forsvaret kan regenerere seg selv¹⁵.



Bilde 1 viser Sjef Hæren i sitt innlegg under omstillingskonferansen 13. mars 2019. Han fremhevet behovet for mer helhetlig tenkning når man skal effektivisere Forsvaret.

Dette gjelder i volum –at det er nok ansatte i forhold til stillinger, og at man bygger tilstrekkelig erfaringsbredde blant de ansatte slik at man kan håndtere fremtidens komplekse oppdrag.

Dette betinger at man revurderer en rekke av de interne regler som har blitt brukt for en forenklet styring av kompetanse og erfaringsutvikling; at det skal være tre kvalifiserte søkere bak hver ledig stilling på neste gradsnivå (FD; 2006), at det normalt skal være tre år mellom hvert stillingsskifte og tid i grad (FD; instruks 2020), normalavansementsordningen (Prop 111S) og en teoretisk satt fordelingsnøkkel OR-OF (FD). Helheten i dette fører til at Forsvaret

¹⁴ <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7306/22-00659.pdf> punkt 3.2.1

¹⁵ Anslagsvis må Forsvaret kunne erstatte og rekruttere rundt 1800-1900 ansatte hvert år i fremtiden, dersom man ikke evner å beholde de unge og redusere tilfeldig avgang. Mange går for aldersgrense, i dag er det rundt 1000 som slutter før fylte 30 år, og konservativt anslått er det rundt 300 som har tilfeldig avgang ut over dette.

vil få store problemer med å dekke behovet for kvalifiserte ansatte på alle nivåer og i alle etater.

BFO mener at dagens og fremtidens personellsituasjon, og dermed Forsvarets mulighet til å møte sitt kompetansebehov, representerer den største risikoen for fremtidig operativ evne. Vi mener derfor at de ansatte og fremtidig kompetanse må få betydelig oppmerksomhet i arbeidet med fremtidens forsvar, med sterkere søkelys på å beholde de man har og ansette flere for å avlaste en overbelastet organisasjon.

Forsvarets økonomiske og ressursmessige situasjon

Dagens økonomiske utgangspunkt kan på overordnet nivå beskrives som akseptabel. Problemet ligger i den vedvarende og økende ubalansen mellom hovedkapitlene hvor investeringene øker mens driften blir utsatt for tosidige krav om effektivisering. Dette har både driftsmessige, operative og menneskelige konsekvenser for Forsvaret. Forsvarssjefens driftskapittel blir redusert år for år¹⁶, mens effektiviseringskravene har forholdt seg til forsvarsbudsjettet som helhet.

Hovedtall			
	2018	2019	2020
1 Antall ansatte	16 184	16 041	16 220
2 Antall avtalte årsverk	15 893	16 009	15 977
3 Antall utførte årsverk*			20 638
4 Samlet tildeling post 01-99 **	34 237 694 560	35 508 302 998	34 424 551 000
5 Utnyttelsesgrad post 01-29	97,51	96,86	96,72
6 Driftskostnader	41 802 560 932	39 479 883 594	37 116 903 179
7 Lønnsandel av driftskostnader	39	41	44
8 Lønnskostnader*/*** per utførte årsverk	976 369	994 108	794 404

Tabell 1 Hovedtall (beløp er indeksjustert til 2020-kroner).

* Iht. DFØs veiledningsnotat "Med utførte årsverk menes årsverkstall som justeres for ulike former for merarbeid eller fravær". "Antall utførte årsverk" var ikke inkludert i beregningene før 2020.

** Iht. DFØs veiledningsnotat «Årsrapport for statlige virksomheter» presenteres Forsvarets driftskostnader etter periodisert prinsipp. Forsvarets årsresultat etter kontant prinsipp er et mindreforbruk på 495 mill. kroner i 2020. Jmfør tabellen med samlet oppstilling av utgifter, investering og inntekter for Forsvaret i kapittel 6.

*** Lønnskostnader er hele kontoklasse 5 i standard kontoplan for statlige virksomheter.

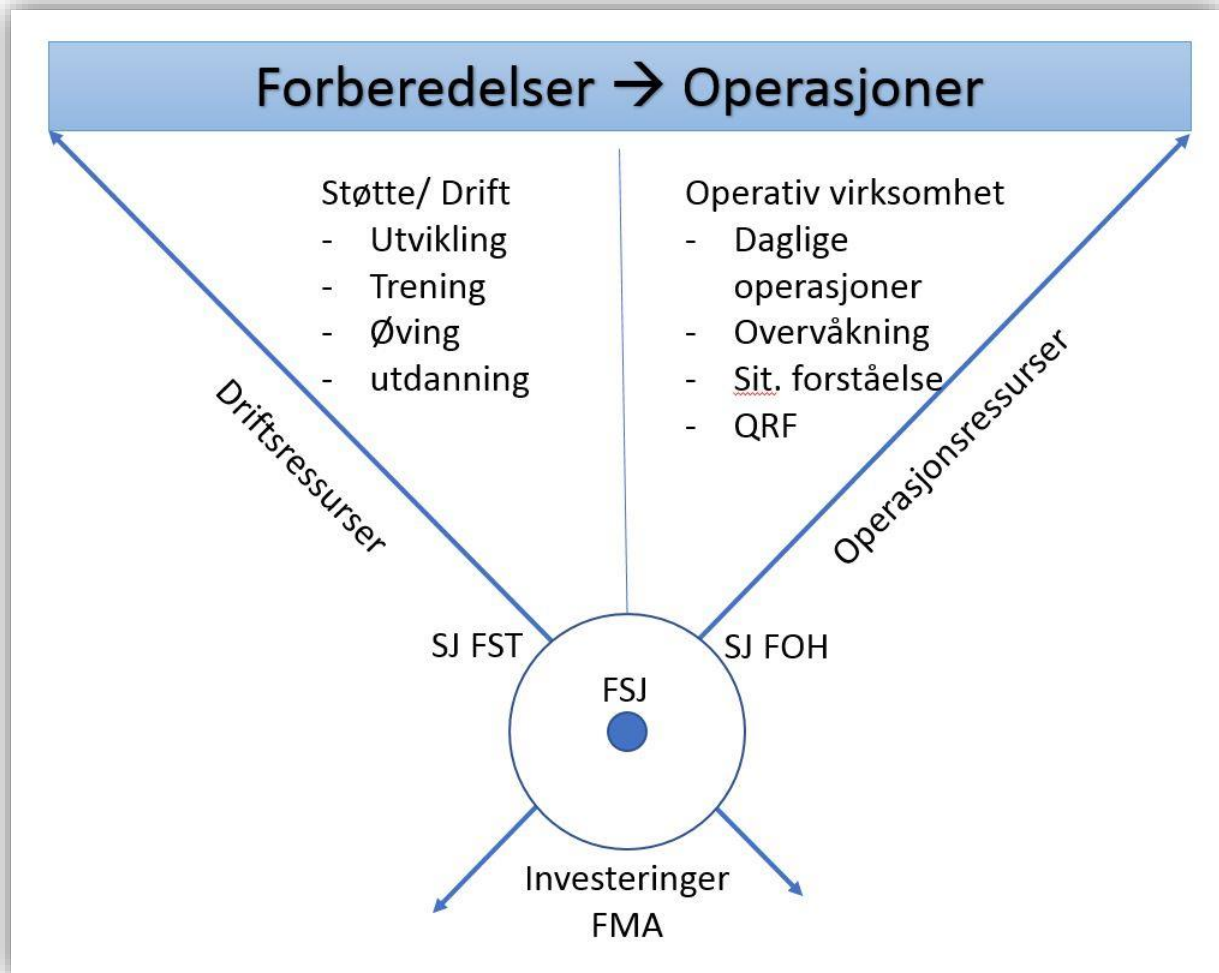
Figur 5 Denne viser flere sammenhenger hvor det blir ubalanser med økt forbruk av antall ansatte, reduksjon i budsjett samtidig med at oppgaveporteføljen er stabil og kompleksiteten i løsningene går opp. Hentet fra Forsvarets årsrapport 2020.

Når man da i tillegg øker investeringene – noe som vil øke ressursbehovet på midlere og lang sikt, må driftskapitlet økes snarere enn reduseres. Ressursene skal dekke opp for økte

¹⁶ <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/forsvarets-arsrapport-2020/2-virksomheten-og-hovedtall>

kostnader til utdanning, reglementsutvikling, taktikk og stridsteknikk, trening – og nye doktriner som må komme.

BFO mener at det nå er på sin plass å vurdere hensiktsmessigheten ved Forsvarets budsjettorganisering, sekundært at man må tydeliggjøre hva driftskapitlet dekker på en helt annen måte enn tidligere. Modellen under viser vår forståelse av de overordnede sammenhenger mellom ressursallokering på nivå 1.



Figur 6 viser en operasjonalisert oppdeling av Forsvarsbudsjettet; Forsvarssjef har eneansvar for drift- og operasjonsressurser, og koordinerer investeringene i samråd med FMA.

Modellen lager et skarpere skille mellom tre hovedaktiviteter som er kontinuerlige og faste; Planlegging, ledelse og gjennomføring av operasjoner, daglig drift som understøtter operasjonene og skaper utvikling samt investeringer i nytt materiell og teknologi.

I dag er kun to av tre synliggjort gjennom budsjettene. BFO mener at dette bør endres i form av en adskillig tydeligere kommunikasjon om hvilken negativ effekt som oppstår gjennom et ensidig søkelys på økonomisk effektivisering og rasjonalisering.

Forsvarssjefen bør beskytte ressurser som må til for å løse de pålagte fredstidsoperasjoner samt deltagelse internasjonalt. Dette er ressurser som er «faste» og uansett må dekkes inn for å løse pålagte daglige operasjoner, uavhengig av innretning på driftsbudsjettet. Samtidig vil dette bidra til å tydeliggjøre hvordan driftskapitlets ressurser som er bundet til støtte og daglig

drift, faktisk er en bærende forutsetning for operasjonene. Investeringene – som i dag eies av en annen etat, må synkroniseres godt for å oppnå forbedret operativ effekt. Innføring og igangsetting av ny teknologi og materiell utløser økte behov på driftskapitlet. Det handler om økt behov for utvikling, utdanning, trening og øving før man er å anse som en kapabilitet. Operasjonsressursene derimot kan i noen tilfeller bli effektivisert gjennom ny teknologi, under forutsetning av at ikke ønsker effektøking, men kun en videreføring av den kapasitet og kapabilitet man hadde tidligere. Et eksempel på dette er nytt artilleri, der bemanningen er mindre, skuddtakt høyere og bedre rekkevidde. Dermed vil noe av teknologifordyrelsen bli dekket inn ved en reduksjon i de faste kostnadene ved bruk.

BFO er bekymret for ressursene til å gjennomføre fredsoperative operasjoner samt det økende presset som er på driftskapitlet. BFO anbefaler at man adresserer disse sammenhengene og utfordringene i Forsvarskommisjonens innstilling.

Kravene til effektivisering har redusert Forsvarets mulighet til å skape balanse mellom oppgaver og ressurser. De operative leveranser løses med varierende kvalitet og grad, samtidig er dette oppgaver som har høyeste prioritet i det daglige. Der hvor disse oppdragene ikke løses handler dette mye om mangel på personell.

Økonomi har vært den viktigste faktoren i utviklingen av Forsvaret siden 2000. Dermed blir all diskusjon og alle beslutninger gjort til et spørsmål om kostnader, selv om man egentlig snakker om mennesker, kompetanse, materiell eller annet.

Det derfor slik at en endring av Forsvaret til en posisjon der det er balanse mellom oppgaver og ansatte, de facto innebærer en kraftig og vedvarende økning av budsjettene. Samtidig må man erkjenne at de innsparingsprosjektene man har utført de siste årene, må korrigeres. Under følger tre eksempler;

Det blir underproduisert kompetanse fordi utdanningsreformens krav om innsparing var basert på mangelfullt grunnlag, samt at hele prosjektets innretning handlet mer om effektivisering enn å forbedre kvalitet i et utdanningssystem som faktisk tilfredsstilte Forsvarets behov for kompetanse. FFI sier at nå må man uteksaminere 450 offiserer hvert år¹⁷.

Tidligere beslutninger har redusert Forsvarets evne til å videreutvikle taktikk og stridsteknikk, ta i bruk nytt materiell og drive innovasjon og operasjonsutvikling. Dette er en konsekvens av at man fikk en «frys» av driftsmidler til disse avdelingene, gitt fra Forsvarsdepartementet. Nå må «veien bli til mens man går», og det blir flere mangler i dokumentasjon av erfaringer.

Den daglige ivaretagelse av Forsvarets ansatte har ikke kapasitet til å behandle og svare på saker som kommer. Samtidig oppstår det flere feil enn tidligere. Dette kommer av at man ikke lenger har oppdatert regelverk og interne reglementer, saksbehandlere som ikke har tid til å gå inn i den enkelte sak og at man til en viss grad ikke har tilstrekkelig kompetanse på de lover, regler og særavtaler som regulerer arbeidsvilkårene for de ansatte. Dette kommer som et resultat av kapasitetsproblemer da man ikke har tilstrekkelig antall årsverk til å dekke oppgavene som skal løses. Og – de ansatte må jobbe for mye.

BFO er ikke motstander av effektivisering. Men vi mener at man må flytte fokuset fra økonomirasjonalisering til EFFEKTivisering, noe som for oss innebærer en helt annen

¹⁷ <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7306/22-00659.pdf> s. 30 og fotnote 68.

tenkning. Dersom man er opptatt av effekt, vil det være like relevant å bruke noe mer ressurser for å utløse større gevinster. Sjef Sjø sa i 2019 at «dersom han kan få økt de faste kostnadene pr fregatt med 9 prosent, vil den operative tilgjengelighet øke med 22 prosent». Dette er å anse som «høy avkastning». På samme måte er det flere områder hvor man har gjennomført grunninvesteringene, og hvor man derfor kan ta ut en direkte økning i operativ evne «fra første krone». Dette er vist i eget kapittel senere i dokumentet.

BFO mener at det nå er opportunt at man viser hvilke muligheter som ligger i å øke andre deler av forsvarsbudsjettet enn investeringskapitlet alene.

BFO har siden 2015 hevdet at regjeringen og Stortinget snarest må etablere en økonomibane som realiserer 2% av BNP i 2024. I dag, syv år etter og til tross for økninger i forsvarsbudsjettet, er man fortsatt ikke der at man har skapt en effekt som NATO ønsker. Man er heller ikke i mål med å innfri det økonomiske målet. Norges økning i budsjettet har utelukkende gått til materiellinvesteringer. Samtidig har man besluttet flere tunge investeringer de neste årene som vil kreve et Forsvarsbudsjett der investeringskapitlet fortsatt vil være høyt. Argumentene om at man i fremtiden «skal vri mer midler fra investering til drift» er ikke sannferdige. Imidlertid må man endre dagens prosentvise fordeling mellom kapitlene slik at man er nærmere NATOs anbefalte balanse på 20-80 (INV-Drift)¹⁸. Denne balansen er viktig, da det viser hvilken mulighet man har for å omsette investert kapital til en kapasitet som øker eller opprettholder den militære evne – i andre virksomheter beskrevet som «Return of Investment».

Den fremtidige økningen av budsjettet må først og fremst skje på driftskapitlet. Dermed vil Forsvaret få det økonomiske grunnlaget for å utvikle organisasjonen i takt med innføring av nytt materiell og samtidig ivareta sine samfunnsoppdrag. Først og fremst handler dette om å tilføre flere ansatte i alle deler av organisasjonen¹⁹, for deretter å utvikle de operative avdelinger som skal øke evnen, tilstedeværelsen og utholdenheten. Forsvaret og FMA kan starte å omsette en økning i bevilgningene allerede, men da må man fjerne taket på antall årsverk og gi etatssjefene fullmakt til å bruke midlene mest mulig effektivt uten bindinger, men ansvarsbevisst.

Grunnlaget for en rask omsetning av en økonomisk økning ligger i at en god del grunninvesteringer allerede er dekket. Derfor vil man også raskt kunne oppnå en bedring i den operative evnen og effekt. Noe vil være betinget av tiden man bruker på å etablere kompetansen – i Sjø og Luft er dette realiteten, mens Hæren kan øke med mange grenaderer uten at dette vil betinge nye investeringer i tungt materiell ut over PBU.

¹⁸ For Forsvarsbudsjettet 2022 med en totalramme på ca 69 milliarder kroner (før ekstratildeling pr mars 2022), var balansen mellom investering og drift 35,5- 65,5 prosent. Da er investeringer i EBA tatt inn som investering. Med ekstratildeling blir balansen 34-66 av et budsjett på 72,5 milliarder. Ref <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874917/?ch=1#kap1-3>

¹⁹ FFI har i sine analyser påpekt et behov for å doble antall kadetter ved krigsskolene, for deretter å ligge på et vedlikeholds-volum som ligger 50 prosent over forutsetningen for utdanningsreformen. Dette alene innebærer en dobling av dagens driftsutgifter til disse utdanningene.

Oppsummert dagens status

Personell og økonomi henger sammen, og har direkte innvirkning på Forsvarets operative evne i dag og i fremtiden. Mangel på enten økonomi eller ansatte vil stå i veien for den beskrevne økningen i operativ effekt. Det er derfor nødvendig og logisk at disse må økes så raskt som mulig.

Personellet **er** Forsvarets viktigste ressurs. Og det er sant.

I dag er det underbemanningen som er flaskehalsen for å realisere mer operativ evne. Dette er ganske åpenbart all den tid hver ansatt i Forsvaret arbeidet 1,27 årsverk i 2020²⁰. Dette er spesielt tydelig når man ser på evnen til å håndtere de fredsoperative oppgavene.

Faktaboks Forsvaret pr 2020:

Antall ansatte: 16 221

Antall militært tilsatte: 11 874

Antall førstegangstjeneste: 9888
(2021)

**Det er færre ansatte enn i 2014
(17 326), men en svak økning siden
2018 (15 849).**

Hæren, Sjø og Luft har alle redusert
antall ansatte og soldater år for år.
HV har en svært svak oppgang i
samme periode.

Kilde: Forsvarets årsrapport 2020

Samtidig er det også mangelen på ansatte som står i veien for en planmessig videreutvikling av fremtidige kapasiteter, taktikk og stridsteknikkutvikling, reglementer for trening og øving mv. Det er disse interne oppgavene, sammen med utdanning, som skal skape de avdelingene som løser oppdragene i fred, krise og krig. Dagen situasjon er kjent, samtidig med at den ikke **var** politisk erkjent som så alvorlig at man prioriterte økningene i budsjettene i behandlingen av nåværende langtidsplan. Så å si uten unntak har alle DIF-sjefer kommunisert behovet for flere ansatte, og oversikter over merforbruk av arbeidstid, overføring av feriedager og en økende bruk av «GA – gratisarbeid» (Vi hører dette), viser med all tydelighet at antall ansatte må opp. Dette er også en grunnleggende forutsetning for å kunne realisere fremtidig økning i budsjettene OG for å transformere investeringene som gjøres om til kapabiliteter. Med den voldsomme investeringsporteføljen Forsvaret skal ta i bruk de neste 15 år, må dette bli fulgt av en

økning av antall ansatte og et driftsbudsjett som er troverdig.

Parallelt med en økning antall ansatte, må man gi større oppmerksomhet til å beholde de man allerede har. BFO hevder at Forsvaret «lekker som en sil», spesielt blant de aller yngste, og dette har også FFI påpekt i flere rapporter²¹ de siste år. Det å ta vare på de man har, handler om en hverdag som balanserer med familie og fritid, ivaretagelse og tilrettelegging for de som skal flytte ofte eller langt og en aksept for at et liv i Forsvaret er annerledes enn i så å si alle andre yrker. Og det handler om en stolthet over å være en del av noe større enn seg selv – avdelingstilhørighet, profesjonsidentitet, lojalitet til avdelingen, oppdraget og egen makker.

²⁰ Det var 16 221 ansatte som la ned et arbeid tilsvarende 20 638. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/forsvarets-arsrapport-2020/2-virksomheten-og-hovedtall>

²¹ <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6709/20-01099.pdf> og <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/sluttarsaker-i-forsvaret-i-2019-og-2020>

Områder som nå er under press på grunn av reduserte ressurser og endret fokus.

«Gjør din plikt – krev din rett»

Oddvar Nordli

De ansatte forventer ikke mye, men opplever at det er liten interesse for å tilfredsstille de krav man setter – etter at man har løst sine plikter. Tidligere statsminister Oddvar Nordli sa det slik; Gjør din plikt – krev din rett. I denne rekkefølgen. Forsvarets ansatte har gjennom flere år levd med en økende ubalanse

mellom plikten og rett(ighetene). Denne mangel på samsvar og mangel på forståelse av «den psykologiske kontrakt» mellom den enkelte ansatte og Forsvaret, er antageligvis den største årsak til at man slutter. Det er flere og flere som «ikke orker mer».

Dette er et sammensatt bilde, men stikkordene som beskriver årsakene er arbeidspress, forvaltningsoppgaver, familie foran jobb, negativ oppmerksomhet på de avbøtende tiltak som Forsvaret har brukt/bruker (Incentiv-prosjektet), mangelfulle karriere- og tjenesteplan-muligheter.

Dette må politikerne ta på alvor, da konsekvensene har direkte innvirkning på Norges evne til å sikre sine interesser og samfunn.

BFO mener at personellområdet, sammen med kompetansebehovet, må bli viet mye plass i arbeidet med å utvikle et forsvar for fremtiden. Det er en helt klar sammenheng mellom antall ansatte, den kompetanse de har og Forsvarets mulighet til å videreutvikle den operative evne.

Utholdenhet-robusthet-reaksjonsevne

BFO mener at disse tre ordene definerer dagens utfordring. Det er for liten utholdenhet og for spinkle avdelinger med redusert reaksjonsevne. Dette gjelder i det daglige og det er også gyldig i krise og krig. Her har mange allerede fastslått at dagens situasjon er uholdbar og må korrigeres. FFI har i sin vurdering²² fremmet fem sårbarheter; mangel på luftvern, sikkerkommunikasjon reaksjonsevne, logistikk og utholdenhet. Disse fem, sammen med behovet for at Forsvarets kapasiteter «henger sammen», vil øke sannsynligheten for at Forsvaret vil bryte sammen i løpet av kort tid i en krisesituasjon.

Det er en situasjon som ikke må oppstå.

BFO mener at de beslutninger som har blitt tatt siste 15 år om Forsvarets utvikling og modernisering, gir store muligheter for å skape raske resultater – om viljen er til stede. Mange grunninvesteringer og «faste kostnader» er allerede tatt de siste årene – nye CV 90'er, man har en relativt moderne marine, får nye KV-fartøy, helikoptre og F-35 er alle «betalt for». Det som gjenstår er i hovedsak å bemanne materiellet, få endret doktrine, taktikk og stridsteknikker samt dokumentere bruken og utvikle disse i takt med erfaringene. Materiellet må tas i bruk for å bli en kapabilitet, og endringer i operasjonsmønster og ny kompetanse skaper økt operativ evne.

Helt konkret; Hæren trenger grenaderer, men har greit med befal og tomme vogner, Marinen

²² <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/forsvarsanalysen-2022>

må intensivere utdanning av flere besetninger for alle kategorier for å kunne ha doble besetninger, Luft må nok reetablere utdanning av teknikere da mangelen er for stor og det sivile markedet for lite/ for tøft. Alle våpenskoler må få tilstrekkelig kompetanse og kraft til å beskrive hvordan utnyttelsen av avdelingene skal bli optimal. Og – ikke minst, Forsvarets utdanningsinstitusjoner må snarest få tilstrekkelig kapasitet til å understøtte avdelingenes behov for kvalifiserte ansatte. Det kan ikke være slik at man har en kø av selekterte elever som må vente over ett år før utdanningen starter, slik situasjonen er for befalsutdanningen i dag.

Det positive er at dette har relativt korte ledetider. Allerede etter seks måneder kan Forsvaret ha økt sin robusthet i Hæren, økt andelen ansatte i alle avdelinger i nord og sør, økt tilgjengelighet for og understøttelse av NATO mm. Det vil dessverre ta noe lengre tid for Sjø og Luft.

BFO erkjenner at dette innebærer at tidligere besluttede effektiviseringskrav samt

“To improve is to change, so to be perfect is to have changed often».

styringsmekanismer må endres – og at dette er en utfordring i seg selv. Sir Winston Churchill ble flere ganger beskyldt for å ha skiftet mening. Imidlertid, når ny informasjon foreligger må historiske beslutninger endres for å skape nye effekter i takt med tiden.

Sir Winston Churchill Det er der man er nå.

Det er derfor viktig at Forsvarskommisjonen påpeker sammenhengene mellom den nye geopolitiske orden og Forsvarets behov for økning i årsverk og økonomi – selv om dette medfører nye beslutninger som strider mot historien.

BFO ser også at det – i tillegg til en styrking av antall ansatte, fortsatt er behov og økonomisk rom for ytterligere investeringer. Dette kan enten skje gjennom å utvide eksisterende kontrakter, etablere nye prosjekter eller starte utviklingsprosjekter for å fremskaffe ny teknologi. Også FFI har påpekt områder der det er stort behov for å øke kapabilitet for fremtiden – Luftvern og logistikk er to av disse. På KV-seminaret i 2019 ble det fra talerstolen sagt at «Vi har 13 politibiler til å patruljere et område som er 80% av Middelhavet»²³. Dette beskriver noe av omfanget på hva Norge er forutsatt å kontrollere, overvåke og gjøre hevd på. Og her er det interesser i alle domener; havbunn, hav, land, luft og rom. BFO mener at vi ikke klarer dette i dag, og at man nå burde utvide kapasitetene som er planlagt innført.

På fem-seks år kan svært mye være gjort – men man må starte i dag. Dette handler om vilje, og erkjennelse av at Forsvaret må ha flere ansatte og et større budsjett – BFO forutsetter at Stortinget og Regjering er lojale overfor sine egne (partipolitiske) beslutninger og (NATO) forpliktelser.

²³ Uttalt av daværende Stabssjef i Sjøforsvaret.

Den enkeltes lojalitet og oppofrelse

Avslutningsvis vil BFO påpeke at robusthet og reaksjonsevne ikke hviler på antall ansatte og økonomien alene; Svært mye handler om lojalitet til oppdraget, ærekjær utførelse,

Når profesjonen kun blir en jobb.

ansvarlighet når det kreves og ansatte som har vilje til å yte ekstra når det kreves. Forsvaret HAR dette, har vist at det er et kjennetegn – men dessverre blir de bånd som knytter den enkelte til avdelingen og oppgaven mer og mer tynnslett;

Profesjonsutøveren «går på jobb».

Dette er en utvikling som bekymrer oss.

Løsningene ligger mye i mulighetsrommet Forsvarssjefen og hans avdelingssjefer har til å bygge identitet, kultur og tilhørighet samt stolthet over det man er en del av – rettere sagt det rom som politikerne er villige til å gi Forsvarssjefen. Da kreves det en viss «romslighet» og klokskap som gjør at den ansatte føler seg verdsatt. Det er Stortinget som skal forvalte og beskytte dette – men Forsvarssjefen må påpeke de mulige konsekvensene ved at båndene brytes, og samtidig bli vist tillit til at han kan ivareta dette på vegne av Norges interesser og innbyggere.

Dette er et stort og vanskelig emne/tema. Samtidig er det vesentlig for at Forsvaret skal kunne virke i fred, krise og krig. Norges befolkning forventer beskyttelse, og Forsvarets ansatte – uavhengig av antall, er de som skal sørge for dette. Selv om dette innebærer å miste sitt eget liv.

BFO mener at disse erkjennelsene fortjener å bli adressert som en del av Forsvarskommisjonens arbeid. Dagens samfunnsutvikling hvor man i økende grad «er seg selv nok», sammen med et sterkt søkelys på offentlig økonomisk innsparing, er sterke krefter som kan være ødeleggende for samhørighet og oppofrelse.

Fremtidens løsninger

Det er feil å bruke dagens virkelighet med krig i Ukraina som et legitimt argument for å underbygge behovet for å styrke Norges forsvar. Samtidig viser de siste ukene hvor sårbare man kan være og hvor fort man blir rammet – hardt. Nå var ikke presset mot Ukraina noe som kom «over natta» - men at de ble overfalt gjennom åtte korridorer samtidig var det ingen som så for seg før 20. februar 2022.

Samtidig kan man hevde at utviklingstrekkene i Russland, som har gått i negativ retning i over 20 år, kulminerte 24. februar 2022. Samtidig ble det overtydelig at Norges forsvar har alt for dårlig kapasitet til å motstå så å si alle typer angrep med nok utholdenhet til å sikre NATOs unnsetning.

Dagens løsninger virker ikke godt nok.

Dette ble beskrevet i Forsvarssjefens langtidsplan fra 2019. Nå – i 2022, har FFI påpekt det samme²⁴.

Det burde derfor være nok av tungtveiende argumenter til å prioritere befolkningens sikkerhet og interesser noe høyere enn hva som har vært tilfelle de siste 30 år. Dette vil innebære en rask økning av budsjettnivået – over NATOs målkrav, og må følges av en politisk forpliktelse om langsiktige tildelninger. Dette må til for å kunne øke evnen reelt. Det er kun tre år siden at FFI²⁵ påpekte at forrige langtidsplan var underfinansiert og hadde et behov for å bli styrket med 500 milliarder kroner i perioden 2021-2037. Dette var en plan med åpenbare mangler og kritiske sårbarheter, noe figuren under viser med stor tydelighet.

	2018	2024	2030	2037
Strategisk overfall				
Begrenset angrep				
Tvangsdiplomati				
Subversjon				
Terrorangrep				
Fredstidsoperasjoner				

Figur 7 viser FFIs analyse av Forsvarets operative ytelse opp mot ulike scenarioklasser. Grønn tilsier ingen mangler, gul innebærer noen kapabilitets- eller beredskapsmangler og rød betyr at scenarieklassen ikke kan håndteres²⁶.

BFO mener at man allerede har en situasjon for scenarioklasse «fredstidsoperasjoner» som fremstår som «GUL». Dette med bakgrunn i de utfordringer Forsvaret har i alle domener, Forsvarets egenrapportering om forbrukte årsverk i 2020 og informasjon vi får i møter med ansatte, sjefer og tillitsvalgte.

Dette må endres, selv om det innebærer at **beslutningstagere på flere nivåer må erkjenne at tidligere beslutninger må revideres eller forkastes til fordel for løsninger som vil virke i fremtiden.**

Vi mener at mye kan løses raskt; flere ansatte inn i avdelingene, en økning av antall ansatte til å drive utvikling og kompetanseoverføring sammen med å styrke forvaltningens evne til å håndtere dagens lover, avtaler og reglementer vil gi effekt i løpet av måneder – ikke år. Det er mulig å akselerere utviklingen av operativ evne dersom man setter inn ressursene der det passer i organisasjonen heller enn hvilke kapasiteter man ønsker å bygge opp først.

²⁴ <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7306/22-00659.pdf>

²⁵ <https://publications.ffi.no/nb/item/hvordan-styrke-forsvaret-av-norge-et-innspill-til-ny-langtidsplan-2021-2024>

²⁶ IBID side 31.

Hva må til – en oppsummering

I det følgende vil BFO liste opp tiltak som kan realiseres for å skape økt robusthet, utholdenhet og reaksjonsevne på kort, midlere og lang sikt. Vi setter søkelyset på tiltak som gir umiddelbar effekt, og som gir økt handlefrihet for videreutvikling. Grunnlaget er det vi har beskrevet i dette dokumentet, og den sikkerhetspolitiske situasjonen som preger Norges omgivelser.

Alt dette starter med et balansert forsvarsbudsjett hvor kapitlene investering og drift må være i nærheten av NATOS anbefalte fordeling på 20-80. En videreføring av dagens fordeling vil gjøre det umulig å ta ut den effekt man har planlagt gjennom investeringsprosjektene.

Flere ansatte

BFO mener at det snarest må gis rom for å styrke bemanningen. Det er en stor ubalanse mellom antall ansatte og de oppgaver Forsvaret skal løse, og dette er det største hinderet for videre utvikling av alle avdelinger. Samtidig vil en økning gi umiddelbar effekt for evnen til å forsvare Norge.

- Sørg for at Hærens avdelinger blir fullbemannet. Dette styrker reaksjonsevnen og alliert integrasjon. Både TMBN-systemet og FLF er mulige steder å starte da materiellet er på plass i svært stor grad. Grenaderer er grunnlaget for befalsutdanning, og dette kan man starte å ansette nå. Bygger robusthet, utholdenhet og operativ evne fra dag 60.
- Bygg ut antall ansatte i Marinen slik at man har to besetninger pr fartøy.
- Ulike våpenskoler må få økt bemanning for å sikre innføring og best mulig utnyttelse av nytt materiell som er i bruk eller på vei inn i Forsvaret. Uten optimalisert bruk vil investeringene gi dårlig innvirkning på effektene som kreves.
- Start re-rekruttering hvor tidligere ansatte får tilbud og fremtidsutsikter om videre karriere. Dette må rettes inn mot alle kategorier ansatte.
- Alle skoler som utdanner spesialister, spesialistbefal og offiserer må få tilført årsverk slik at det blir samsvar mellom behov for kompetanse og kapasitet ved skolene. Dette gir effekt på kort og midlere sikt, og er helt grunnleggende for å sikre avdelinger med utholdenhet i fremtiden.

Styrk utdanningsinstitusjonene

Utdanningsreformen har gått for langt, og Forsvaret har underprodusert kompetanse gjennom flere år. Nå er det på tide at man skaper balanse i kompetanseregnskapet.

- Bygg opp utdanningsinstitusjoner slik at man kan utdanne det behovet Forsvaret har, basert på analyser fra FFI og FST/HR med underliggende DIF'er.
- Det må vurderes hvorvidt dagens befalsskole er hva Forsvaret trenger og se dette opp mot den kvalitet man produserte frem til 2018. BFO mener at det beste hadde vært å reetablere fire til seks befalsskoler som er innrettet mot å tilfredsstille forsvarsgrenenes, Heimevernet, CyFor og FLO sine behov for befalskompetanse.
- Starte opp teknisk utdanning for Luft, Hær og Sjø på fagbrevs nivå – inkludert krav til sertifikater som må til. Vurder om dette også bør skje i Cyber.

- Etabler en offisersutdanning (GOP) for OR som er tilpasset Forsvarets behov og som gir tilfredsstillende rettigheter under studiet.
- Umiddelbart styrke krigsskoleutdanningene slik at man kan utdanne opp mot 400-500 kadetter i hvert årskull.
- Reetabler tidligere befalsskoler for å øke utdanningsvolum og senke antallet som er borte fra daglig tjeneste. Dette vil også innebærer økt mulighet for en bredere rekruttering fra hele samfunnet.

Viderefør og juster personellsammensetningen

BFO har tro på en innretning som baserer seg på OMT. Imidlertid må det tilpasses norske forhold, avdelingenes egenart og Forsvarets kompetansebehov.

- Forsvaret må være funksjonelt bemannet, hvor ansvaret, myndigheten, kompleksiteten og kompetansekravene til funksjonene, behovet for fremtidig kompetanseproduksjon og sektorens behov for militær realkompetanse blir ivarettatt.
 - Dette betyr at en fordeling basert på 30-70 – fordeling ikke gir en troverdig og balansert organisering i seg selv.
- Der materiellet (for eksempel fregatt) eller nisjekompetanser skaper utfordringer med å finne funksjonelle løsninger, bør dagens organisering videreføres (ansatte med litt for høy kompetanse er bedre enn ansatte med lav kompetanse).
- Tilsetning skal være livslang, da dette er en av de beste ordninger for å beholde ansatte.
- OR-1 må inkluderes i alle framskrivninger og analyser om Forsvarets totale kompetansebehov.

Styrk kvaliteten i operasjoner, trening, øving og utdanning

Forsvaret består av flere avdelinger som lever i en symbiose. Når man nå fjerner kapasiteter i enkelte av disse, vil det ha konsekvenser for andre.

- Våpenskolene må styrkes slik at arbeidet med reglementer, utdanningsprogrammer, endringer av doktrine, taktikk og stridsteknikk. Dette kommer som et resultat av innføring av nytt materiell og teknologi, og må starte før materiellet er klar til innføring i strukturen.
 - Innebærer at man må omdisponere ansatte og «etterfylle» fra bunnen
- Styrk FS slik at man kan ivareta økt alliert trening samt forsvarlig videreutvikling. Her er det gradert informasjon som understøtter behovet for flere årsverk i driftsstrukturen
- Reetabler muligheten for sertifisering av avdelinger og styrker (TACEval, OPEval, simuleringer i kombinasjon med godt trent OPFOR-styrker). En god kvalitativ utsjekk basert på objektive kriterier gir måleindikatorer på utviklingen av den operative evnen.
- Starte kvalitetsøking i HV. Det skaper økt nasjonal evne til krisehåndtering og understøttelse av det sivile samfunn samt NATOs trening og øving i Norge.

- Her bør det også vurderes hvordan kyststaten Norge skal kunne ha en meget god overvåking og beskyttelse av sine interesser i fred, krise og krig.

Øke kapabilitetene som er i bestilling

Det er behov for å skape et forsvar med større robusthet, tilstedeværelse og kapasitet enn hva man har i dag. Dette handler om antall; fartøy, vogner, helikopter og personell. Som også FFI påpeker i sin Forsvarsanalyse, er det flere svakheter i dagens kapasiteter; luftvern, logistikk og digitalt forsvar er tatt frem spesielt.

- Man kan bestille flere ytre KV-fartøy. Behovet for kapasiteten er større enn den planlagte ressursen og øker kapasitet for overvåkning, suverenitetshevdelse og SAR i havområdene.
- Man kan bestille flere U-båter. Det øker mulighet for overvåkning og tilstedeværelse.
- Fregattkapasiteten eller tilsvarende havgående kapasitet må styrkes slik at tilstedeværelse og kapabilitet kan styrkes.
- Vurder alternativer for å erstatte kapabilitet Korvett. Dette må ses i lys av våre alliertes behov for styrkebeskyttelse i fred, krise og krig samt den høye reaksjonsevnen dagens korvett gir.
- Man bør vurdere hvorvidt beskyttelsen av indre kystled er tilstrekkelig dekket. Dette var et ansvar for korvetter og Sjø-heimevernet, og er sterkt svekket – særlig viktig for alliert mottak og intertransport i Norge.
- Andøya er i utgangspunktet vedtatt nedlagt, samtidig med at dette er en fullt operativ militær flystasjon uten stor sivil bruk. Det må vurderes om ikke denne skal ha en noe større operativ funksjon i fremtiden for å sikre spredningsmuligheter for luftkapasiteter og – ikke minst, gi muligheter for alliert mottak i en tidligfase.

Styrk forutsetningene for at de ansatte skal trives og bli over tid

Svært mange nytilsatte møter en hverdag som er svært travel. Det kommer tydelig frem i alle undersøkelser, tilbakemeldinger og Forsvarets egenrapportering. Dermed må det være mulig å kunne slappe av når man har fri, noe som krever at Forsvaret kan tilby innkvartering som gir privatliv, mulighet for sosialt samvær eller gode muligheter for å ha med familie. Slik er det ikke i dag, og det er også store mangler i vedlikeholdet for soldatene.

- Etterslepet i eiendomsmassen (EBA) må fjernes. Særlig gjelder dette EBA som kontorer, kvarter og kaserner og familieboliger.
- Det må snarest komme på plass tilfredsstillende boforhold for ansatte og soldater inne til førstegangstjeneste.
- For å få umiddelbare muligheter til å øke kapasiteter, må man vurdere å ta i bruk tidligere leirer og ledig kapasitet der denne finnes. For eksempel bør Haslemoen bli en reell mulighet for å kunne øke kapasitet til befalsutdanning på flere nivåer – en kapasitet på opp til 1200.
- Akselerere prosjektiden i Forsvarsbygg.
- Større grad av offentlig-privat samarbeid for å få rask tilgang på kvarter, hybler og leiligheter. Her er det mulig å se til Rena.

- Det må etableres bedre pendlermuligheter, inkludert rom for at familien kan komme til den ansatte, ikke kun motsatt.

Styrk kulturen og «organisasjons-limet»

Forsvaret skal kreve mye av sine ansatte. Norge forventer å bli forsvart. Da må også Forsvaret ha mulighet til å balansere de høye kravene med tilpassede rettigheter som skaper motivasjon, lojalitet og stolthet for det man er en del av.

- Videreføre incentiver som tilrettelegger for at den ansatte skal kunne bli i avdelingen og Forsvaret.
 - Det må være helt naturlig at de ansatte får en pensjon som er basert på den årlige inntekt – inklusive variable tillegg som kompenserer for unntaksaktiviteter.
 - Videreutvikle karriere- og tjenestepaner som understøtter beordringer og disponeringer og gir ansatte tilbud om personlig utvikling og vekst.
 - Skap bedre muligheter for tilpasset operativ belastning. Det må være rom og aksept for at ansatte har ulike behov for å balansere arbeidsbelastningen opp mot familiesituasjonen gjennom karrieren.
 - Forsterke FPVS slik at man får den effekt som HR-transformasjonen la opp til, samt at man har evne til å videreutvikle HR i etaten (regelverk, avtaler, rådgivning til ledere på alle nivåer) samt ivaretagelse av de ansatte – gjerne desentralisert.
- Bruk mindre tid på kontroll og mer tid på opplysning og tilrettelegging

Dette er ikke en uttømmende liste over tiltak og muligheter. Imidlertid mener BFO at det viser et reelt handlingsrom hvor man kan påvise den direkte sammenhengen mellom hvordan økt ressursbruk gir umiddelbar økt operativ effekt. Dette vil bedre dagens utfordringer innen reaksjonstid, utholdenhet og robusthet; Man får økt operativ effekt fra første investerte krone. I tillegg til dette vil også en styrket evne til å understøtte de operative leveranser mest sannsynlig kunne bidra til å beholde ansatte i større grad enn i dag.

I tillegg til disse forslagene, kan ikke BFO unnlate å si noe angående Andøya, som vi også har nevnt i et kulepunkt. BFO mener at det er klokt å se tidligere beslutning i sammenheng med fremtidige beredskapsbehov for NATO og alliert støtte, før full nedleggelsen er et faktum. Det man ser i dag er at spredningsmuligheter og tilgang til gode Sheltere, er helt avgjørende for å kunne motstå en eventuell fysisk trussel. Dette har man allerede på Andøya.

I et samfunnsperspektiv har Forsvarets kulturinstitusjoner sin berettigelse som et historisk forankringspunkt for der Forsvaret er i dag, samt som en aktør for formidling og bevisstgjøring om Forsvarets viktige rolle. Forsvarshistorien, våre tradisjoner og seremonier er alle viktige pilarer som også i dag skaper et stadig fundament for videre utvikling. BFO mener at slik skal det også være.

Forholdet til Forsvarskommisjonens mandat

Dette innspillet dreier seg primært om dagens situasjon og utgangspunkt. Det er helt bevisst. I det følgende har BFO forsøkt å se hvordan dette innvirker på Forsvarskommisjonens mandat. Dette er gjort i kortform;

Kommisjonen skal se på følgende spørsmål:

1. *Hva betyr utviklingen i sikkerhetssituasjonen for hvilke sikkerhets- og forsvarspolitiske veivalg Norge står overfor på mellomlang og lang sikt?*

Sikkerhetssituasjonen i dag sammenfaller med den utvikling som er beskrevet i flere omganger opp gjennom årene. BFO støtter den ærlige situasjonsbeskrivelsen som sist ble offentlig gjennom dagens langtidsplan.

Samtidig mener vi at man ikke har en tilstrekkelig beskrivelse for betydningen av å beskytte våre havressurser i det daglige. Norges havområde er omtrent like stort som Middelhavet, er helt vesentlig for vår økonomi og samtidig har man svært liten kapasitet til overvåkning og tilstedeværelse. Konsekvensen er at mange europeiske land tar ut råvarer som er en viktig del av vår fremtidsøkonomi og som må forvaltes slik at man sikrer bærekraft i uttaket.

De fredsoperative oppgavene som Forsvaret løser hver dag, må styrkes og få like mye oppmerksomhet som vurderinger av krise- og krigsscenarioer. Vi anbefaler at dette blir synliggjort i en endring av Forsvarsbudsjettets kapitler slik at man kan synliggjøre de daglige kostnader direkte.

2. *Hvordan bør Forsvaret og forsvarssektoren på overordnet nivå videreutvikles og organiseres for å ivareta norske sikkerhetsinteresser?*

BFO mener at utviklingen må skje langs flere operasjonslinjer hvor selvstendig evne, full alliansetilpasning, forberedt alliert mottak og høy grad av samtrening og samarbeid i rammen av NATO må være tydelige innretninger. Samtidig kan det være naturlig å se på et økt samarbeid med våre naboland. Dette kan være en klok innretning hvor man kan finne både operative og merkantile løsninger som er besparende.

Det er videre et behov for å gjenskape et troverdig totalforsvarskonsept. Dette må være balansert opp mot kravene til operative oppdragsløsninger samt krigens folkerett, noe som nok vil innebære at Forsvarets egenevne må bli forbedret på flere områder innenfor logistikk og støtte.

3. *Hva er sammenhengen mellom sammensatte trusler og andre sikkerhetspolitiske og militærstrategiske utviklingstrekk?*

Svært mange har stor tro på at teknologi kan erstatte personelltunge avdelinger. Dette er en hypotese som BFO ikke deler. Grunnen til dette er at i krise og krig vil kampen om landdomenet fortsatt være relevant, og den eneste mulighet til å holde eller ta tilbake dette, handler om tilstrekkelig antall soldater. Dessverre er krigen i Ukraina det siste eksempelet som viser dette. Man har også sett dette i Irak, Afghanistan og Libya.

Det som har skjedd de siste årene, er at man har fått flere trusler å forholde seg til. Dette innebærer at kontinuumet av forsvarstiltak må utvides – men det «flytter» seg ikke slik mange kan tro. Grunnleggende sett så er en geværmann i dag like relevant som for hundre år siden, mens i dag har man også behov for Cyber-soldater og -eksperter som kan

beskytte det teknologiske samfunnet mot angrep og terrorisme. Dette er ikke et ansvar som Forsvaret har alene, men det er åpenbart at bredden av forsvarstiltak virker fordyrende for Forsvarets ansvarsområder og det krever også kompetanse og ansatte.

4. Hvordan kan forsvarssektoren best bidra til vern om Norges sikkerhet i lys av at utfordringsbildet treffer bredere, på flere samfunnsområder og berører stadig flere sektorer samtidig?

BFO mener at en god del kan og må ordnes gjennom samordnet innsats fra flere samfunnsaktører. Samtidig er ikke dette en løsning som kan bøte på dagens grunnleggende ubalanser eller det faktum at Forsvaret har mangler – det kan kun løses gjennom å styrke forsvarsbudsjettet og gi Forsvarssjefen ansvar for å forvalte dette til det beste for nasjonen. Forsvaret har sine oppgaver 1-9, og dersom man skal opprettholde dette omfanget, må det følges av en ærlig fremstilling av hva som må til av ressurser og beredskap. Dette ble gjort i Forsvarssjefens militærfaglige anbefaling i 2019, og svært mye av det som ligger i «Alternativ A» er hva som må til. Deretter må man se på de samfunnsoppdrag som ikke er ivaretatt, men hvor Politi, Direktoratet for sivil beredskap, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Telenor med videre, har egne oppgaver.

Dette er antageligvis det punkt hvor Forsvarskommisjonens arbeid må koordineres med Totalberedskapskommisjonen. Et helt vesentlig område som må avklares er hvem som har det totale ansvar for å koordinere ansvar, innsats og ressurser. Dette har vært påpekt som mangel tidligere, men nå bør dette avklares og formaliseres.

5. Hvilke muligheter og utfordringer representerer den teknologiske utviklingen for Norges sikkerhet og for utvikling av forsvarssektoren, herunder sektorens samhandling med sivile sektorer i rammen av totalforsvaret?

Det er delvis beskrevet i punkt 3 og 4. Dersom Forsvaret skal ha et utvidet ansvar – for eksempel for Cybersikkerhet, må dette følges opp med ressurser. Dagens samfunn har flere sårbarheter enn tidligere, og man må ta stilling til hvilken aktør som skal ha ansvaret for å redusere sannsynligheten for at skader oppstår. Hvilken aktør eller aktører som skal ha dette ansvaret vil ikke BFO ta stilling til, imidlertid er det åpenbart at Norges interesser vil fordre at dette blir fastsatt og at man får ressurser til å sikre samfunnsinteressene.

6. Hvordan vil bærekraftsmål, og klima og miljøendringer, påvirke forsvarssektoren og den sikkerhetspolitiske situasjonen i årene fremover?

Dette er et spørsmål som vil påvirke Forsvaret på flere måter. På den ene siden vil krav til å redusere utslipp og øke bevisstheten på klimaregnskapet medføre endringer i materiellet og (antageligvis) bruksfrekvens av det man allerede har, og på den andre siden vil en varmere klode gi større sannsynlighet for uroligheter og krigslignende tilstander med på følgende flyktningestrømmer. Historisk sett har tilgang på mat og vann vært utløsende årsaker til kriger, og dette må man regne med vil skje også i fremtiden. Krigen i Ukraina og hva dette vil si for mangel på hvetemel i Nord-Afrika og Midtøsten vil kanskje være første test på dette.

Helt konkret vil dette kunne påvirke Forsvaret gjennom eventuell deltagelse internasjonalt. Norge har tradisjon for å delta, noe som bygger opp under vårt selvilde som en humanitær stormakt – og indirekte gir større aksept for at Norge har råderett over

våre havområder og -ressurser gjennom Havretten. Det er derfor viktig at Norge har kapasitet til å stille militære kapasiteter til rådighet for FN, samtidig med at man kan ha tilstrekkelig kapasitet hjemme.

7. Hvilke mekanismer, kapabiliteter og roller må prioriteres i forsvarssektoren for å bedre forstå, motvirke og forsvare nasjonale sikkerhetsinteresser mot et bredere utfordringsbilde og hva kan prioriteres ned for å gi rom for dette?

BFO vil argumentere for at det ikke er mulig å prioritere noe ned slik siste spørsmål legger opp til. Hele dette dokumentet viser med all tydelighet at Forsvaret har så store mangler at man først og fremst må bygge opp slik at det blir balanse mellom oppgaver og organisasjon. Det kan ikke lenger være slik at forvarets ansatte forutsettes å bryte arbeidsmiljøloven hvert eneste år for at norsk sikkerhet skal være på et minimum. Dersom Forsvaret fortsatt skal løse samme oppgaver som i dag, må budsjettet økes og driftskapitlet styrkes vesentlig – flere ansatte er første behov.

Forsvarskommisjonen står også fritt til å påpeke andre problemstillinger og løsningsforslag ut over de syv konkrete områdene.

Som vårt omfattende innspill viser, er utviklingen av Forsvaret en prosess der både fortid, nåtid og fremtid – sammen med omgivelsenes skiftende karakter, må ses i sammenheng. Det er ikke mulig å «nullstille historien» og dagens beslutninger vil ha gyldighet i flere tiår. I dette perspektivet argumenterer vi for at man må kunne erkjenne at beslutninger – når de ikke skaper tilsiktet effekt eller for mange negative bieffekter, må kunne endres raskest mulig. Det bør ikke være rom for verken politisk eller personlig prestisje i beslutninger om vår felles sikkerhet – de bør helst være så rasjonelle som mulig.

I dette mener BFO at personellområdet har blitt både underprioritert som innsatsfaktor for utvikling, og overvurdert som et område for innsparing. Dette har skjedd gjennom de siste åtte års reformer. Konsekvensen er at det har oppstått det en dobbel ubalanse, noe som påvirker Forsvarets evne direkte i negativ retning. Alle indikatorer tilsier at dette må korrigeres raskt, og vi mener at Forsvarskommisjonen må sette søkelyset på dette området i tillegg til de ovennevnte punktene.

Det er gitt mange anbefalinger i dette dokumentet på hva BFO mener «må til». Samtidig påpeker vi at både Forsvarssjefens anbefalte «Alternativ A» fra 2019 dekker mye, og ved å se dette i sammenheng med FFIs «Forsvarsanalyse 2022» vil man få etablert en sterkt forbedret sikkerhet for Norges interesser og økonomi.

Avslutning

Forsvarets utgangspunkt for videre utvikling er vanskeligere nå enn for noen år siden. Utviklingen, til tross for økte budsjetter, har gått i feil retning og mye av dette kommer av en underbemanning og mangelfull bevissthet om betydningen av kompetanse og de ansatte. I 2019 skrev BFO at vi mente å kunne se en erkjennelse av dette politisk. Imidlertid inneholder ikke dagens langtidsplan, inkludert regjeringens plan for økning, tiltak som hurtig kan korrigere dette bildet slik at man oppnår balanse mellom oppdrag og organisasjon.

«Forsvaret kan starte å ta imot vekst i antall ansatte i dag»

BFO har satt de ansatte i sentrum i dette dokumentet. Dette er både naturlig og nødvendig. Dersom Norge skal få avkastning på de investeringene som er gjort og som kommer, er det tvingende nødvendig at dette følges opp med kompetente ansatte. Vi mener også at det er behov for å gjøre to ting samtidig; Det

må etableres tiltak for å beholde de Forsvaret har og få ansatt flere så snart som mulig. Vi mener at dette er den eneste måten for å øke den operative evne raskt.

Vi mener at denne veksten kan starte allerede nå, med påviselige endringer i robusthet, utholdenhet og reaksjonsevne innen seks måneder. De resterende effekter vil kunne bli realisert de neste fem år – ledetid på utdanning er her den største utfordringen.

Knut Storberget har selv sagt det så presist; «*Man kan ikke ta fred forgitt*»

BFO ser frem til prosessen videre og håper det blir mange gode diskusjoner!

