



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Bemanning av styrkestrukturen

Fredrik Ness Engh
Masteroppgave
Forsvarets høgskole
2021

Forord

Denne oppgave er skrevet som avsluttende delen av et treårig masterstudium ved Forsvarets høgskole.

Det er en rekke personer som har bidratt med mange verdifulle innspill og på den måten har gjort oppgaven mulig å gjennomføre. Først og fremst vil jeg takke min veileder førsteamanuensis og leder for senter for sivil-militære relasjoner ved Forsvarets høgskole, Sigurd Sørлие, for gode råd og faglige innspill gjennom hele prosessen. Videre vil jeg takke Doktorgradsstipendiat Magnus Håkenstad for å ha gitt meg ideen til temaet for oppgaven og for mange gode innspill gjennom hele prosessen.

Videre vil jeg takke oberst Kjetil Wee Pettersen og øvrige medlemmer av prosjekt «HR i krise og krig» for imøtekommenhet, inkludering i prosjektet og mange faglige diskusjoner og råd.

Jeg vil takke mine respondenter for deres tid, imøtekommenhet og åpenhet. Uten deres velvilje til å dele erfaringer og kunnskap hadde denne oppgaven ikke blitt til.

Til slutt må jeg spesielt få takke de hjemme, som gjennom hele studieløpet har vært svært tålmodige og latt meg prioritere skolearbeidet.

God lesing!

Oslo, 28. mai 2021

Fredrik Ness Engh

Sammendrag

De store omstillingene som har preget Forsvaret etter den kalde krigen, hvor innretningen er endret fra et stort mobiliseringsforsvar til å være et lite effektivt innsatsforsvar med sterkt redusert struktur og bemanning, gir utfordringer når trusselbildet igjen krever volum og utholdenhet. Tilstrekkelig volum og utholdenhet er planlagt oppnådd gjennom en ny og aktiv bruk av reservepersonell, for å kunne håndtere alvorlige hendelser i hele krisespekteret, fra fred til sikkerhetspolitiske kriser, naturkatastrofer, væpnet konflikt og krig. Økt bruk og avhengighet av reservepersonell vil raskt kunne resultere i en samtidighetsproblematikk, hvor personellet som er planlagt disponert av ulike årsaker nødvendigvis ikke er tilgjengelige når behovet oppstår. Eksempelvis kan forventningen om at kritiske funksjoner i samfunnet også skal fungere under krise og krig, medfører at det i gitte situasjoner vil kunne stilles spørsmål med til hvilke deler av Totalforsvaret personell skal prioritet.

Studien ser nærmere på i hvilken grad Forsvaret har et tilfredsstillende system for å sikre kvalifisert bemanning av styrkestrukturen, noe som danner grunnlaget for oppgavens overordnede problemstilling:

I hvilken grad er Forsvaret i stand til å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen?

Studien følger et kvalitativt eksplorerende forskningsdesign, hvor datainnsamlingen er gjennomført i to faser. Dokumentstudier som spesielt ser etter hvordan innretningen av Forsvaret påvirker bemanningen og kompetansen i styrkestrukturen, samt intervjuer av nøkkelpersonell for å belyse i hvilken grad forvaltningen er rustet for å sikre kvalifisert bemanning og opprettholdelse av den operative evnen til styrkestrukturen.

Funnene i studien viser at det er behov for en betydelig personellopptrapping, i tillegg til at Forsvaret i større grad må utnytte potensialet som ligger innenfor tjenesteplikten for vernepliktige som har avtjent førstegangstjeneste. Videre danner funnene i studien grunnlag for å anta at Forsvaret over lang tid har latt kompetansen og systemet til å forvalte styrkestrukturen forvitte. Forvaltningen er for lite robust, og mangler systemer for å håndtere kompleksiteten av forvaltningsoppgaven på en tilfredsstillende måte.

Summary

The large restructuring that influenced the Norwegian defense following the Cold War era, where the approach to adjust from a large mobilization defense to a smaller but more effective mobile defense force, increases the challenges when threat levels again require a certain capacity and resilience. Sufficient capacity and resilience are planned achieved through a new and more active use of reserve personnel, with the aim of reinforcing the nations resistance against security crisis, natural disasters or any armed threat or attack. This will potentially culminate into a co-occurrence of problems where personnel, pre-assigned to the reinforce structure, of some reasons are not available. For example, will our increasingly vulnerable society, result in an increased expectation and importance for necessary function to be maintained unaffected during the time of crisis, quickly result in a disagreement of the best way to apply our limited resources in the most effective way.

This study will examine in what capacity the armed forces, have a suitable system in place to assure qualified allocation of personnel. This forms the following foundation for the larger issue addressed in this thesis:

In which capacity, does the Norwegian defense have an acceptable system in place that secures qualified personnel to the defense structure?

The study follows an exploration of qualitatively designed research, where data collection was performed in two phases. Document studies to research how the organization of the structure affects the ability to train and keep personnel, and interviews with key personnel to research how the administration support elements are suited to ensure qualified personnel and the maintenance of operational ability.

The study shows a Critical need of a general increased staffing in the Armed Forces, and a higher exploitation of the regulation regarding the Conscription. Certain discoveries in this study create a base on which one can assume that the Norwegian Defense has allowed, over time, the competence and the structural system to diminish and that the current organization is not robust enough to handle the scope of this managerial task in an acceptable manner.

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| 1. Innledning..... | 1 |
| 1.1. Bakgrunn og innledning i oppgavens tema | 1 |
| 1.2. Temaets relevans | 3 |
| 1.3. Problemstilling..... | 4 |
| 1.4. Avgrensing..... | 4 |
| 1.5. Oppgavens struktur | 5 |
| 1.6. Litteraturoversikt og tidligere forskning..... | 6 |
| 2. Overordnet begrepsforklaring..... | 9 |
| 2.1. Krisespekteret..... | 9 |
| 2.2. Komplette operativ organisasjonsplan (KOP) | 10 |
| 2.3. Verneplikt og tjenesteplikt..... | 10 |
| 2.4. Forsvarets produksjonsstruktur..... | 12 |
| 2.5. Styrkeoppbygging..... | 12 |
| 2.6. Forsvarsjefens styrkebrønn..... | 12 |
| 2.7. Forsvarets styrkestruktur | 13 |
| 2.8. Det nasjonale beredskapssystem..... | 14 |
| 3. Metode for gjennomføring av studien | 14 |
| 3.1. Metodisk tilnærming | 14 |
| 3.2. Fremgangsmåte | 16 |
| 3.3. Innsamling av data og valg av respondenter..... | 17 |
| 3.4. Bearbeidelse og analyse | 18 |
| 3.5. Forskningskvalitet..... | 19 |
| 3.5.1. Validitet..... | 19 |
| 3.5.2. Reliabilitet..... | 21 |
| 3.6. Etske overveielser | 21 |
| 4. Bemanning og kompetanse i styrkestrukturen..... | 22 |
| 4.1. Hvordan er bemanningssituasjonen i Forsvaret i dag?..... | 23 |
| 4.2. Hvordan skal styrkestrukturen bemannes? | 28 |
| 4.3. Deloppsummering..... | 37 |

| | | |
|--------|--|----|
| 5. | Forsvarets evne til anvendelse av styrkestrukturen | 38 |
| 5.1. | Forvaltningens innretning..... | 38 |
| 5.2. | Oppfylging av styrkestrukturen | 43 |
| 5.3. | Styrkeoppbygging og helhetlig ivaretagelse..... | 49 |
| 5.3.1. | Styrkeoppbygging | 49 |
| 5.3.2. | Helhetlig ivaretagelse | 52 |
| 5.4. | Deloppssummering | 53 |
| 6. | Avslutning | 55 |
| 6.1. | Funn | 56 |
| 6.2. | Anbefalinger..... | 60 |
| 6.3. | Videre forskning | 60 |
| 7. | Litteraturliste | 62 |
| 8. | Vedlegg..... | 68 |
| 8.1. | Vedlegg A – Samtykkeerklæring for respondenter..... | 68 |
| 8.2. | Vedlegg B – Intervjuguide..... | 70 |
| 8.3. | Vedlegg C – Godkjenning fra NSD | 73 |
| 8.4. | Vedlegg D – Forskningsnemda i Forsvaret | 74 |

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og innledning i oppgavens tema

NATO har siden opprettelsen i 1949 vært en hjørnestein i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og alliansen har på mange måter vært premissleverandør for innretningen av det Norske forsvaret. Forsvarsalliansen baserer seg på prinsippet om at alle medlemmer er forpliktet gjennom ett kollektivt forsvar, å komme en alliert til unnsetning dersom landet blir angrepet. Dette er fastsatt i traktatens artikkel V, hvor det heter at «Et angrep på et medlemsland, er et angrep på hele alliansen». I stor grad var alliansen organisert som en statisk organisasjon, skapt for å avskrekke Sovjetunionen mot å gjennomføre et væpnet angrep. Forsvaret ble innrettet for å skape en troverdig og avskrekkende terskel, ved at store deler av samfunnet gjennom å etablere ett strategisk mobiliseringssystem kunne mobiliseres til krig. Innordningen ble betegnet som Totalforsvaret og var på mange måter en småstats mulighet gjennom en midlertidig kollektiv kraftanstrengelse å skape et større potensiale for militærmakt og avskrekking, enn ressursgrunnlaget skulle tilsi (Håkenstad, 2019). Dette innebefattet primært sivilsamfunnets støtte til Forsvaret i krise og krig, med det formål å styrke nasjonens evne til motstand mot et væpnet angrep (S-1025B, 2018).

Med oppløsningen av Sovjetunionen forsvant den overhengende invasjonsskuggen, og med det medlemslandenes behov for en stor militærmakt. Enkelte av alliansens medlemmer reduserte sine forsvarsbudsjetter med så mye som 25 prosent. Samtidig fikk alliansen en ny relevans ved skulle sikre fred og stabilitet også utenfor medlemslandene, såkalt «Out-of-Area» operasjoner, som stilte andre krav til de militære styrkene Alliansen gikk således bort fra å bare utvikle kapasiteter for å skape kollektiv sikkerhet, over til også å skulle kunne skape fred og drive krisehåndtering (NATO, 1999). Forsvaret innledet en kontinuerlig styrt omstillingsprosess ut over 2000-tallet, hvor innretningen gikk fra å ha vært bygget på et stort strategisk mobiliseringsforsvar, til et effektivt innsatsforsvar med en større satsning på mobile, fleksible og slagkraftige styrker med kort reaksjonstid (Berg-Knutsen et al, 2007). Investering i mer avansert materiell og en høyere grad av profesjonalisering av personellet, skulle gi mer relevante og effektive militære enheter, for å kunne løse prioriterte oppgaver (Ulriksen, 2015). Strukturen ble redusert til ett

minimum, med bruk færre vernepliktige mannskaper. Styrkestrukturen ble redusert til en ubrukt, lite øvet og derfor en lite anvendelig personellressurs.

Samfunnet opplevde samtidig å bli mer sårbart, hvor myndighetene i større grad enn tidligere fikk en forventning om å kunne håndtere alvorlige hendelser i hele krisespekteret, fra fred til sikkerhetspolitiske kriser, naturkatastrofer, væpnet konflikt og krig. Dette medførte en endring i innretningen av Totalforsvaret, hvor de samlede ressursene også skulle kunne brukes i fredstid (NOU, 2013:5). Forsvaret har derfor blitt tilført flere nye oppgaver knyttet til bistand av sivile beredskapsaktører. Totalforsvaret omfatter i dag derfor gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret fra fred, via sikkerhetspolitiske kriser til krig (Ibid.). Det moderne totalforsvaret er derfor innrettet ikke bare for å utnytte samfunnets samlede ressurser, men å utnytte ressursene smartest mulig ved å være moderne, fleksibel og tilpasningsdyktig (Håkenstad, 2019).

Samtidig har samfunnsutviklingen satt stadig større krav til effektivisering og økonomiske innsparinger, noe som har gjort Forsvaret mer avhengig av sivile aktører for understøttelse av den operative virksomheten. Dette gjennom en utstrakt bruk av outsourcing, anbudsrunder, offentlig-privat samarbeid og kontraktsfestede avtaler mellom utvalgte næringslivsaktører og andre deler av den offentlig sektor, noe som gjør det vanskeligere å definere hvilke aktører som har en samfunnskritisk funksjon (Ibid).

Under NATO toppmøtet i Wales 2014, understreket alliansens stats- og regjeringssjefer betydningen av forsvarssamarbeidet, herunder viktigheten av å beskytte alliansens territorium. Dette som følge av Russlands strategiske operasjoner i Øst- Ukraina, annekteringen av Krimhalvøya og økte selvhevdelse i interesseområdene. Det ble enighet om at alle medlemmene skulle jobbe for å ha forsvarsbudsjetter på minimum 2 prosent av brutto nasjonalbudsjett og at landene igjen utvikler tilstrekkelige kapasiteter for å kunne ivareta sine forpliktelser i alliansen (NATO, 2014).

Flere og mer komplekse sikkerhetsutfordringer, samt økte krav fra NATO tydeliggjør den vanskelige situasjonen Forsvaret fortsatt står i. Tidligere Forsvarssjef Haakon-Bruun Hansen uttalte i sitt fagmilitære råd til ny Langtidsplan for Forsvaret, at det er et stort gap mellom Forsvarets oppdragsmengde på den ene siden, og dagens struktur og

bemanningsnivå på den andre. Evnen til å sørge for nasjonal sikkerhet, mottak av allierte forsterkninger, bidrag i internasjonale operasjoner i regi av FN eller NATO, samtidig som det er en forventning om bistand i rammen av Totalforsvaret, vil raskt overstige dagens forsvarsstruktur og grunnbemanning, og dermed resultere i vanskelige samtidighetsutfordringer (Langemyr, 2020).

Oppgavens tema omhandler Forsvarets system for å sikre en helhetlig koordinering av styrkeoppbyggingen i Forsvaret, og de aktiviteter som bidrar til at militære kapasiteter er klare for innsats i henhold til gitte operative krav for å løse de oppdragene som pålegges. (SOS-direktivet, 2019). Med en helhetlig koordinering av styrkeoppbyggingen i Forsvaret, menes i denne studien systemet som skal virke for å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen.

1.2. Temaets relevans

En studie av Forsvaret evne til å sikre en kompetent bemanning av styrkestrukturen i er både interessant og relevant. Dette fordi endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen igjen stiller krav til økt bemanning og volum som følge av omfattende endringer i trusselbildet. Samtidig skaper samfunnsutviklingen og spesielt den teknologiske utviklingen, stadig nye områder som identifiseres som samfunnskritiske. Skal Forsvaret være i stand til å ivareta sitt ansvar og sikre at de ansvarlige myndigheter har de nødvendige forutsetninger for å ivareta sitt ansvar, må Forsvaret ha et tilfredsstillende system som sikrer kvalifisert bemanning av styrkestrukturen.

Som følge av dette er forvaltningen for å sikre en tilfredsstillende bemanningssituasjon i styrkestrukturen til Forsvaret, av foregående og nåværende forsvarssjef, løftet som den viktigste oppgaven som krever akutte tiltak.

Ved å sette søkelys på oppgavens tema vil en kunne bidra til oppmerksomhet og dermed økt prioritet også utenfor Forsvaret for denne viktige delen av beredskapsarbeidet i totalforsvaret.

1.3. Problemstilling

Gjennom masteroppgaveprosjektet ønsker jeg derfor å se nærmere på i hvilken grad Forsvaret har et tilstrekkelig godt system for å sikre at dets personell, ikke innehar andre kritiske samfunnsfunksjoner i og utenfor det definerte totalforsvaret. Dette danner grunnlaget for oppgavens overordnede problemstilling:

I hvilken grad er Forsvaret i stand til å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen?

Hensikten med oppgaven er å undersøke om Forsvaret har et tilstrekkelig robust og således tilfredsstillende system for å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen. Dersom dette ikke er tilfellet, er risikoen at Forsvarets styrker er som Tordenskiolds soldater. En styrke som fremstår langt større enn realiteten er i virkeligheten.

For å forenkle analysearbeidet og gjør det mer systematisk, er problemstillingen operasjonalisert gjennom overordnede forskningsspørsmål. De utledede forskningsspørsmålene er:

- 1. Hvordan vil de vedtatte endringene for inneværende langtidperiode, påvirke bemanningen og kompetansen i styrkestrukturen?*
- 2. Er forvaltningen rustet for å sikre kvalifisert bemanning og opprettholdelse av den operative evnen?*

1.4. Avgrensing

Det er en rekke faktorer som har direkte innvirkning på bemanningssituasjonen av styrkestrukturen i Forsvaret og som derfor er svært relevant for oppgavens tema. Eksempelvis er det en rekke logistiske faktorer som er relevante. Blant annet har personlig bekledning og utrustning i lengre tid vært en svært begrensende faktor for hvor mye personell som kan kalles inn til tjeneste. I enkelte tilfeller har Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) måttet ty til hasteanskaffelser for å sikre tilgang til nødvendig materiell for mindre grupper som skal møte på øvelser, noe som i ytterste konsekvens vil kunne ha operative konsekvenser (Elvemo, 2020). Videre vil omstilling av utdanningssystemet og innføring av nye personellkategorier i Forsvaret, på sikt kunne påvirke evnen til å sikre kvalifisert personell i styrkestrukturen. Det samme vil endringer knyttet til varighet på førstegangstjenesten, da denne endringen påvirker den enkeltes tilgjengelighet innenfor gitte reguleringer av tjenesteplikten.

Med bakgrunn i temaets omfang og oppgavens begrensede rammer, vil det ikke være mulig å omhandle temaet i hele sin bredde, og det har derfor vært nødvendig med en klar avgrensing. Oppgaven avgrenses til å omhandle en analyse av forhold knyttet til personelladministrasjonen og forvaltningen, herunder bemanning og kompetanse for å sikre forsvarlig forvaltning, verktøy for hensiktsmessig systemunderstøttelse og mottaksapparat for innrulling av personellet. Det vil følgelig ikke gis vurderinger relatert til de mulige logistiske utfordringene knyttet til mobilisering.

1.5. Oppgavens struktur

I kapittel 1 redegjøres det for oppgavens bakgrunn, presenterer den overordnede problemstillingen og dens relevans og jeg definerer avgrensningene som er gjort. Videre beskrives fremgangsmåte og operasjonaliseringen av problemstillingen gjennom utarbeideselen av overordnede forskningsspørsmål for å forenkle analysearbeidet og gjør det mer systematisk.

I kapittel 2 gis det en overordnet begrepsforklaring, over sentrale begrep omhandlet og brukt i oppgaven.

I kapittel 3 redegjøres det for den metodiske tilnærmingen, samtidig som det gis en presentasjon av fremgangsmåten som er valgt for gjennomføringen av studien. Det redegjøres for hvordan innsamling av data er gjennomført og hvordan valg av respondenter er foretatt. Videre redegjøres det for hvordan forskningsdataene er bearbeidet og analysert for å gi høyest mulig forskningskvalitet. Til slutt presenteres de etiske overveielsene som ligger til grunn for studien.

I kapittel 4 tar oppgaven for seg bemanning og kompetanse i styrkestrukturen og ser nærmere på hvordan bemanningssituasjonen i Forsvaret er i dag, samt hvordan styrkestrukturen er tenkt å skulle bemannes.

I kapittel 5 drøftes Forsvarets evne til å anvende styrkestrukturen og hvordan forvaltningen er rustet for å sikre kvalifisert bemanning og opprettholdelse av den operative evnen.

I kapittel 6 presenteres oppgavens funn, basert på de utledede forskningsspørsmålene og den overordnede kollusjonen på oppgavens problemstilling, samtidig som det presenteres forslag til tiltak som kan bidra til økt kvalitet på forvaltningen av styrkestrukturen i lys av totalforsvaret. Til slutt i kapittelet gis det i tråd med god forskningstradisjon, forslag til videre relevant forskning innenfor oppgavens tema.

I kapittel 7 gis en oversikt over den samlede litteraturlisten for oppgaven.

I kapittel 8 fremlegges oppgavens vedlegg, herunder samtykkeskjema for respondenter og intervjuguide, godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata As, ved personvernombudet for forskning (NSD) og Forskningsnemda i Forsvaret.

1.6. Litteraturoversikt og tidligere forskning

Kildeomfanget innenfor beredskapsplanlegging, totalforsvar og sivilt-militært samarbeid er totalt sett omfattende. Denne oppgaven er skriftlige kilder i stor grad basert på offentlige dokumenter og offentlige nettsider, i tillegg til forskningslitteratur som bidrar til å belyse oppgavens tema.

Det er publisert mye forskning som omhandler temaet, og som således er relevant for denne studien. Dog er mye relatert til situasjonen under den kalde krigen og er således ikke relevant for oppgaven. Forskningen Den historiske bakgrunnen er med på å skape forståelse for hvordan systemet har vært organisert og hva som har vært hensikten med organiseringen. Videre er det publisert mye forskning knyttet til beredskapsplanlegging etter 11. september 2001 generelt og spesielt etter 22. juli 2011, som er spesielt relevant for å gi en oversikt over når situasjonen knyttet til beredskapsplanlegging og revitaliseringen av totalforsvarskonseptet.

I verket «Hele folket i forsvar – Totalforsvaret i Norge frem til 1970» følger Sigurd Sørлие og Helle K. Rønne totalforsvarsutbyggingen i Norge fra krigens slutt og frem til 1970 (Sørлие og Rønne, 2006). Forfatterne sporer totalforsvarstankens utvikling, analyserer norske myndigheters overordnede valg og prioriteringer, redegjør for de vidtrekkende tiltakene og drøfter totalforsvarets rolle i den bredere samfunnsutviklingen. Norsk forsvarshistorie, bind 4 – Allierte i krig og fred av Kjetil Skogrand (Skogrand, 2004) og

samme verk bind 5 – Allianseforsvar i endring av Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (Børresen, Gjeseth og Tamnes, 2004). Disse verkene presenterer alle sider av forswarets historie fra 1940 til 2000, med særlig vekt på sivil-militære forhold og den sentrale forsvarsledelsen.

Dette behandles videre i Balansegang av Olav Bogen og Magnus Håkenstad, som tar for seg omstillingene i Forsvaret og totalforsvaret etter den kalde krigen 1990 – 2014 (Bogen og Håkenstad, 2015). Det gis her et innblikk i hvordan det norske forsaret på to tiår endret seg nesten til det ugjenkjennelige, hvor den kalde krigens enorme mobiliseringsbaserte invasjonsforsvar ble erstattet av et modernisert og delvis profesjonalisert innsattsforsvar. Boken presenterer i liten grad hvordan det sivile beredskapsarbeidet i Norge er organisert, og hvordan Forsvaret må tilpasse seg det sivile beredskapsarbeidet for at det moderniserte totalforsvaret skal fungere. Per M. Norheim-Martinsen (red.) belyser i «Det nye totalforsvaret», sentrale spørsmål og problemstillinger rundt omstillingen til det nye totalforsvaret. Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering av Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja (red.) (Rykkja, 2011), drøfter hvordan organiseringen av samfunnssikkerhet har konsekvenser for forebygging og håndtering av kriser og behovet for samhandling på tvers av organisasjoner, forvaltningsnivåer og sektorer.

Det finnes også en del offentlige dokumenter og utredninger som er relevante for oppgaven. Knyttet til totalforsvaret finner en blant annet NOU 2013:5 – Når det virkelig gjelder – Effektiv forsterkning av statlige forsterkningsressurser og NOU 2016:19 – Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid.

Publikasjonen Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag, er en publikasjon med oppdatert oversikt over totalforsvaret i Norge fra Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Dette er et oppslagsverk som omtaler ansvar, roller og myndighet innen totalforsvaret, og vektlegger ordninger og mekaniser i totalforsvarskonseptet.

Videre gir Melding til Stortinget nr. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet og Melding til Stortinget nr. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet, en god beskrivelse av samfunnssikkerhetsområdet, herunder sivilt-militært samarbeid i et totalforsvarsperspektiv.

Forsvarets forskningsinstitutt har siden 1994 gjennom prosjektet Beskyttelse av samfunnet (BAS), forsket på den sivile beredskapen og samfunnets sårbarhet, hvor det er publisert en lang rekke relevante rapporter. Rapporten «Førstegangstjenesten som rekrutteringsbrønn for videre karriere i Forsvaret – en tverrfaglig studie», utgitt av Forsvarets forskningsinstitutt, gir viktig kunnskap om hvordan førstegangstjenesten har fungert som rekrutteringsbrønn for Forsvaret for perioden 1992 – 2018.

Det regjeringsoppnevnte Svendsen-utvalget leverte juni 2020 rapporten «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi – Veier mot et høyteknologisk forsvar». Utvalgstest mandat var å vurdere hvordan Forsvaret bedre kan evne å rekruttere, beholde, utvikle og avvikle kompetanse, herunder bidra til å utvikle et nødvendig kompetansemangfold i Forsvaret.

Utsyn – forum for utenriks- og sikkerhetspolitikk har med støtte fra Norges offisers- og spesialistforbund (NOF), Norsk tjenestemannslag Forsvaret (NTL-F), Befalets Fellesorganisasjon (BFO), Parat forsvar (PF) og Fellesforbundet (FF), utarbeidet en rapport om Personellutfordringen i Forsvaret – rekruttering, kompetanse og digitalisering. Rapporten tar for seg de ulike utfordringene og mulighetene knyttet til organisering, rekruttering, ståtid, og kontakt mellom folk og forsvar i en totalforsvarskontekst. Rapporten ble utgitt oktober 2020 (Langemyr og Aasen, 2020).

Forsvaret har de senere år gitt ut årlige årsrapporter, som gir en god indikasjon på status på forswarets kapasiteter. Dette sammenholdt med de periodevise fagmilitære råd fra Forsvarssjefen til langtidsplanene for Forsvarssektoren gir ett godt bilde på Forsvarets vurdering av status og prioriteringer for fremtiden. De politiske prioriteringene innenfor Forsvarssektoren, vil belyses ytterligere med bruk av langtidsplanene for Forsvarssektoren.

Det er også enkelte masteroppgaver som er relevant for denne studien. Spesielt kan oppgaven «Nasjonal styrkestruktur – Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger nasjonal styrkestruktur», av Pål Otterå Larssen trekke frem, oppgaven «16 måneders førstegangstjeneste – Økt personellberedskap i en vernepliktsmodellen?» av Gyril Skallerud trekkes frem, i tillegg til oppgaven «Kompleksitet og samhandling – Et regionalt perspektiv på totalforsvaret» av Joakim Meyer.

2. Overordnet begrepsforklaring

I dette kapittelet presenteres en kort begrepsforklaring av de overordnede begrepene som omhandles i oppgaven. Da flere av disse begrepene ikke alltid har en klar definisjon, er det også nødvendig å avklare og definere begrepene. Oppgavens definisjoner er nødvendigvis ikke mer korrekt enn andre, men det er avgjørende at definisjonen som er lagt til grunn er tydelige for å sikre en riktig forståelse av argumentasjonen og slutningene i oppgaven.

2.1. Kriespekteret

Kriespekteret dekker i henhold til publikasjonen «Støtte og samarbeid» som beskriver gjeldende ordninger og mekanismer i Totalforsvaret, de sikkerhetspolitiske situasjonsbegrepene fra fred til sikkerhetspolitiske kriser, naturkatastrofer, væpnet konflikt og krig (S-1025B. (2018)).

En sikkerhetspolitisk krise er en situasjon som ligger nært opp til og kan eskalere til væpnet konflikt og krig, og innebærer således en trussel mot grunnleggende og fundamentale nasjonale interesser, verdier og mål. En sikkerhetspolitisk krise vil som regel kunne skape betydelig frykt i samfunnet, og virkemidlene som benyttes eller fryktes brukt har potensiale til å true myndighetenes evne til å ivareta landets interesser. En sikkerhetspolitisk krise vil i utgangspunktet være av politisk karakter, men dette behøver nødvendigvis ikke å bety at krisen er et resultat av en bevisst handling. Den kan oppstå som et resultat av en komplisert årsakskjede. Dette kan eksempelvis være situasjoner hvor en annen stat som følge av et komplekst og sammensatt bilde, yter politisk press om bruk av militærmakt, som følge av interessemotsetninger. En sikkerhetspolitisk krise som vil kunne omfatte alt fra omfattende cyberangrep, terroraksjoner til naturkatastrofer, vil kreve en politisk håndtering, hvor nødvendige virkemidler vil være mangeartet, sammensatt og må

tilpasses den aktuelle situasjonen. De vil kunne spenne fra diplomatiske virkemidler, økonomiske og folkerettslige sanksjoner, til militære motsvar. (Ibid.).

De øverste nivåene i krisespekteret er væpnet konflikt og krig. Krig er væpnet konflikt mellom to eller flere parter, for eksempel mellom stater, befolkningsgrupper, stammer eller lignende, med den hensikt å tilintetgjøre motparten eller påtvinge ham den annen parts vilje. Den nøyaktige definisjonen av når en spent konfliktsituasjon eller væpnet kamp kan kalles for krig, kan likevel variere, blant annet av hensyn til internasjonal rett og politisk retorikk. En væpnet konflikt eller begrenset krig defineres av både Heidelberg institute og Uppsala Conflict Data Program (UCDP) med at en væpnet konflikt har mellom 25 – 1000 drepte i året som en direkte følge av krigshandlingene. Er det mer enn 1000 drepte i løpet av et år defineres konflikten som en krig (Ibid.).

2.2. Komplette operativ organisasjonsplan (KOP)

Komplette operativ organisasjonsplan (KOP) er den komplette planen som definerer rammen for disponering av materiell og personell i Forsvarets styrkestruktur eller internasjonale operasjoner. Gjennom KOP beskrives enhetenes oppgaver med grunnlag i gitte operative krav, avdelingenes organisasjon, stillinger og materiell. Videre er KOP en nødvendig forutsetning for å kunne etablere planverk for styrkeoppbygging, beregning av logistikkbehov for styrkeoppbygging, og utholdenhet i operasjoner (Forsvaret, 2019b).

2.3. Verneplikt og tjenesteplikt

Verneplikten er regulert i Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (Forsvarsloven) § 2, hvor det heter at verneplikten er den plikt norske og utenlandske statsborgere har til i fred og krig å gjøre tjeneste i Forsvaret hvis Forsvaret finner dem skikket til tjeneste. Lovens § 6 regulerer hvem som har verneplikt. Hovedregelen slår fast at alle norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret, har verneplikt fra det året de fyller 19 år, til utgangen av det året de fyller 44 år. For kvinner er verneplikten innført for de som er født etter 1. januar 1997. Personer som har vært tilsatt i militær stilling i Forsvaret i ett år eller mer og som ikke lenger er i daglig tjeneste har etter samme lovs § 13 utvidet verneplikt til det året de fyller 55 år. Videre har Forsvaret anledning etter lovens § 14 å pålegge utvidet verneplikt for personell i Heimevernet for personell mellom 44 år og 55 år, dersom det ikke finnes nok personer

under 44 år som kan styrkedisponeres (Vernepliktsforskriften, 2017). Sivilt personell tilsatt i Forsvaret har tjenesteplikt i sin stilling frem til fylte 65 år. Personell som ikke kalles inn til tjeneste i Forsvaret eller styrkedisponeres, kan overføres til Sivilforsvaret eller politireserven (Forsvarsloven, 2017).

Tjenesteplikten er etter samme lov § 2 definert som den plikt den vernepliktige har til i fred og krig å utføre de oppgavene som Forsvaret tildeler, i den stilling og på det stedet Forsvaret bestemmer (Ibid.).

De vernepliktiges tjenesteplikt som omfatter ordinær og ekstraordinær tjeneste, kan ikke overstige 19 måneder (575 dager) inkludert førstegangstjeneste. Det er dermed en begrenset periode personellet er tilgjengelig for tjeneste i Forsvarets styrkestruktur.

Den ordinære tjenesten omfatter førstegangstjenesten, repetisjonstjeneste, årlig heimevernstjeneste, eller offisers-, befals- og spesialistopplæring. Med ekstraordinær tjeneste menes tjeneste for å avverge og begrense naturkatastrofer eller alvorlige ulykker, vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, tjeneste for å ivareta andre vesentlige samfunnsinteresser, særlige øvelser som skal styrke Forsvaret, beredskapstjeneste ved styrkeoppbygging. Et system som er regulert av lover, forskrifter, direktiver og planverk for styrkeoppbygging i tråd med de krav som er satt av Stortinget (Forsvarsloven, 2017)..

Førstegangstjenesten står for hoveddelen av de tjenestepliktige som tilføres Forsvaret, hvor det årlig kalles inn og utdannes rundt 8500 soldater som disponeres i styrkestrukturen etter endt førstegangstjeneste. Videre kan personer som har sivil kompetanse Forsvaret har behov for, kalles inn til pliktig opplæring og tjeneste.

For å dekke behovet for kompetanse i styrkestrukturen som går ut over de rammer som er gitt for verneplikten, har Forsvaret anledning til å inngå frivillige arbeidsavtaler eller kontrakter med personell uten verneplikt. Dette innebærer ulike former for tjeneste av kortere eller lengre varighet. Hovedsakelig er det to kategorier frivillige. De som har militær grunnutdanning og som ønsker tjenestegjøring ut over det som er hjemlet i forsvarsloven, såkalt vernepliktig lønnet befal. Samt de som ikke har militær

grunnutdanning og som ønsker å gjøre tjeneste i Forsvaret. Den siste kategorien er en kategori personell som befinner seg i en «gråson» mellom sivil og militær slik den er definert i krigens folkerett. Eksempelvis personell som gjennom kontraktører eller militær rekvisisjon skal bemanne kjøretøyer, verksteder, lager etc. og som på den måten skal understøtte militære avdelinger. Ved inngåelse av arbeidsavtale eller kontrakt, påtar dette personellet seg tjenesteplikt på lik linje med de som har verneplikt. Videre har Forsvaret anledning til å inngå beredskapskontrakter for å gi større fleksibilitet og høyere tilgjengelighet og reaksjonsevne. Denne kategorien er i nasjonale sammenheng ikke så utbredt, hovedsakelig av økonomiske årsaker. Hovedsakelig er det benyttet beredskapskontrakter for Heimevernets innsatsstyrker, Forsvarets spesialstyrker og personell tilknyttet strategisk luftevakuering.

2.4. Forsvarets produksjonsstruktur

Produksjonsstrukturen omfatter alle strukturelementer i daglig tjeneste i Forsvaret, nasjonalt og i utlandet, herunder strukturelementer som inngår i internasjonale operasjoner og andre beredskapsoppdrag i fredstid. Kompetansen som Forsvaret har behov for i styrkestrukturen, utdannes som hovedregel i produksjonsstrukturen.

2.5. Styrkeoppbygging

Dagens system for styrkeoppbygging ble innført gjennom Kongelig resolusjon av 9. desember 2005 – Fastsetting av styrkeoppbyggingsystemet for Forsvaret, erstattet det tidligere mobiliseringssystemet for Forsvaret. Hensikten med styrkeoppbyggingsdirektivet er å beskrive ansvar og prosedyrer for forberedelser og gjennomføring av styrkeoppbygging. Direktivet skal gjennom dette bidra til å muliggjøre hurtig og situasjonstilpasset styrkeoppbygging i Forsvarets operative struktur.

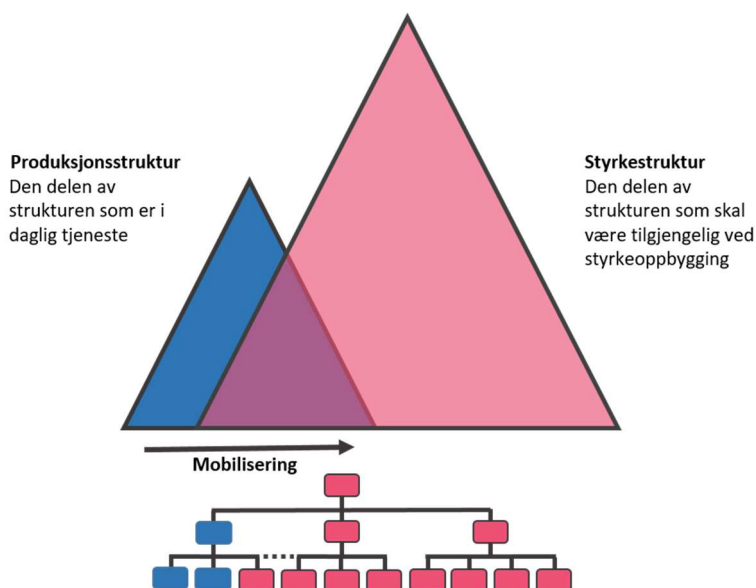
2.6. Forsvarsjefens styrkebrønn

Som følge av fastsettingen av styrkeoppbyggingsystemet for Forsvaret ble Forsvarssjefens styrkebrønn opprettet som erstatning for mobiliseringsstyrken. Styrkebrønnen bemannes ved at vernepliktige etter endt førstegangstjeneste, blir styrkedisponert i den stillingen de tjenestegjorde i for en periode på to år. Ved behov for styrkeoppbygging kan Forsvaret kalle inn en godt og samtrent avdeling, for å erstatte mannskaper som fortsatt er undre utdanning og som ikke har tilstrekkelig operativt kompetansenivå.

2.7. Forsvarets styrkestruktur

Forsvarets styrkestruktur består av om lag 75 000 stillinger, hvorav rundt $\frac{2}{3}$ er fylt med personell som ikke er i daglig tjeneste. I tillegg forvalter Forsvaret udisponert personell, i størrelsesorden 1,5 millioner personer. Med styrkestrukturen får Forsvaret en organisasjon med kompetent personell som er langt større enn produksjonsstrukturen som er i daglig tjeneste, noe som er avgjørende for å kunne håndtere hendelser i det øvre krisespekteret med tilstrekkelig reaksjonsevne og utholdenhet. Styrkestrukturen omfatter alle strukturelementer som skal være tilgjengelig ved styrkeoppbygging i krise og krig. De fleste elementene i produksjonsstrukturen inngår også i Forsvarets styrkestruktur. De elementene av styrkestrukturen som bare er i styrkestrukturen, må bemannes av personell som ikke er i daglig tjeneste eller av de delene av produksjonsstrukturen som ikke har en rolle i krise og krig.

I figur 2 vises en skjematisk fremstilling av produksjonsstrukturen og styrkestrukturen, fra daglig tjeneste i produksjonsstrukturen til mobilisering og full bemanning i styrkestrukturen.



Figur 1

2.8. Det nasjonale beredskapssystem

Sivilt beredskapssystem (SBS) utgjør sammen med beredskapssystem for Forsvaret (BFF) et helhetlig nasjonalt beredskapssystem (NBS). Systemet er bygget opp etter samme struktur som NATOs krisehåndteringssystem NATO Crisis Response System (NCRS), men er tilpasset nasjonale forhold og behov (Politiet, 2020).

Både SBS og BFF inneholder prosedyrer og tiltak som kan benyttes for å forebygge og redusere skadeomfanget ved sektorovergrepene terror, kriser og væpnet konflikt.

3. Metode for gjennomføring av studien

I dette kapitlet presenteres den forskningsmetoden som er valgt for å besvare oppgavens problemstilling. Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming med vekt på dokumentstudier og intervjuer.

3.1. Metodisk tilnærming

Valg av metode avhenger i stor grad av tema, problemstilling og kildetilfang, altså hva en faktisk skal undersøke og hvordan det skal gjøres (Repstad, 2007). Mens designet i stor grad er knyttet til strategi, handler metoden om valg av type data som skal samles inn (Jacobsen, 2015). I denne oppgaven er det valgt et eksplorerende intensivt design, hvor det å gå i dybden for å oppnå en rik forståelse av temaet er målet (Jacobsen, 2015). Den metodiske tilnærmingen for oppgaven er derfor et intensivt undersøkelsesopplegg med en kvalitativ tilnærming. Datainnsamlingen ble derfor gjennomført i to faser, med to ulike metoder. Gjennom dokumentstudier og semi-strukturerte intervjuer.

En kvalitativ tilnærming skal hjelpe meg med å få frem nyansene og gå i dybden. Jeg har valgt få undersøkelsesenheter for å studere disse i detalj og få frem nyansene i fenomenet som undersøkes. Datainnsamlingen har blitt gjennomført ved bruk av semi-strukturerte intervjuer, noe som har gitt respondentene mulighet til å presentere sin forståelse og oppfatning av fenomenet (Ibid.). Det benyttes et induktivt eksplorerende undersøkelsesdesign. En slik eksplorerende tilnærming er egnet til å gi mer kunnskap og forståelse for hvordan Forsvaret ivaretar sitt ansvar.

Fordelen med bruk av intervjuer som datainnsamlingsmetode er at det legges få føringer på hvilke data som samles inn. Det er respondenten som får komme med sin

forståelse av det fenomenet som undersøkes. Ifølge Jacobsen (2015) kan dette gi kvalitative studier høy relevans (Ibid.). Intervjuer kan også få frem en nyanserikdom ettersom det er respondenten selv som kommer med sine betraktninger, noe som vil få frem detaljert kunnskap om temaet. Videre vil fleksibiliteten en kvalitativ tilnærming gir, være svært positivt, ved at en underveis i prosjektet kan endre problemstilling og justere på datainnsamlingsmetoden mens undersøkelsen pågår, basert på den kunnskap en erverver under intervjuene. Samtidig kan detaljgraden, nyanser og fleksibiliteten gjøre en kvalitativ tilnærming krevende. Det er ressurskrevende å gjennomføre intervjuer, med forberedelser, gjennomføring, transkribering og analyse av intervjuene, noe som med dette prosjektets rammebetingelser begrenser mulige respondenter. Videre vil detaljgraden i informasjonen fra respondentene kunne gjøre prosessen svært kompleks.

Selv om fleksibilitet er beskrevet som en mulig fordel, kan dette også være en utfordring. Stadig ny informasjon og kunnskap gjennom intervjuprosessen, kan føre til en følelse av å ikke bli ferdig, og det kan bli vanskelig å avslutte undersøkelsen. En siste ulempe med en kvalitativ tilnærming er at det er vanskelig å generalisere funnene. Det er vanskelig fordi den detaljerte dybdekunnskapen som en får gjennom studier av et avgrenset fenomen eller enkeltcaser med få respondenter, gjør det lite representativt (Ibid.). Samtidig vil denne type studier kunne være et nødvendig første skritt fordi den tilfører ny kunnskap, som kan følges opp av nye studier.

Dokumentstudien har basert seg på dokumentstudier av sentrale styringsdokumenter, virksomhetsregulerende dokumenter, lovverk forskningsartikler og fagbøker som regulerer og gir informasjon om hvordan styrkestrukturen er ment å fungere. De offentlige dokumentene er godt egnet til å gi kunnskap om oppgavene og ansvarsfordelingen til ulike aktører. De virksomhetsregulerende dokumentene gir innsikt i hvordan organisasjonen faktisk ivaretar sitt ansvar. Lovverk gir grunnlag for å fastslå handlingsrommet som finnes når en skal håndheve forvaltningen. Fagbøker og forskningsartikler er benyttet for å gi utfyllende dybdekunnskap om tematikken i oppgaven.

3.2. Fremgangsmåte

For å besvare oppgavens tema, har jeg utledet to forskningsspørsmål som operasjonaliserer oppgavens overordnede problemstilling. På den måten har jeg valgt ut områder jeg mener er viktige for å sikre en kompetent bemanning av styrkestrukturen. Innledningsvis i oppgaveprosessen var jeg i dialog med Forsvarets personell- og vernepliktssenter i forhold til hvilket data uttrekk fra personellsystemene som var mulig. Et slikt uttrekk vil raskt gjøre oppgaven gradert, noe som vil gjøre forskningen mindre tilgjengelig. Samtidig vil et slikt datauttrekk kun gi et øyeblikksbilde av personellsituasjonen. Med usikkerhet knyttet til datakvalitet og en eventuelt manglende kunnskap om forvaltningen, fant jeg denne type undersøkelse som mindre relevant. Formelle prosesser i forskning innebærer at en må ha de nødvendige godkjenninger for å gjennomføre datainnsamling. Videre er det særskilte regler for hvordan dataene skal behandles og lagres, for å ivareta personvern og anonymitet til respondentene. Det er Norsk senter for forskningsdata As, ved personvernombudet for forskning (NSD) som vurderer søknaden og som gir godkjenning for å drive forskning (NSD, 2018), og videre Forskningsnemda i Forsvaret som gir tillatelse for å drive forskning og innhente data i og om Forsvaret.

Denne oppgaven er godkjent av NSD har referansenummer: 811872 og av Forskningsnemnda i Forsvaret, hvor godkjenningen har referansenummer: 2020000972.

Datainnsamlingen ble gjennomført i to faser, med to ulike metoder. Gjennom dokumentstudier og semi-strukturerte intervjuer. Hensikten med dokumentstudiet har vært å belyse utviklingen og endringene som har påvirket anvendelsen og innretningen av styrkestrukturen. På den måten vil en kunne tegne et bilde av hvordan styrkestrukturen er ment å fungere, og om dette er realiteten i forhold til hvordan Forsvaret faktisk er innrettet.

Dokumentstudiet er basert på offentlige dokumenter, forskningsartikler, fagbøker og arbeidsdokumenter knyttet til prosjekt HR i krise og krig og utredningsarbeidet knyttet til Reservistordningen. Offentlige dokumenter gir god kunnskap om hvordan roller, ansvar og myndighet er plassert mellom aktørene. Videre gir virksomhetsregulerende

dokumenter og arbeidsdokumentene fra prosjektet HR i krise og krig god innsikt i hvordan Forsvaret løser sitt oppdrag. Det er i oppgaven kun referert til dokumenter som ikke er sikkerhetsgradert.

De semi-strukturerte intervjuene ble gjennomført med relevante aktører, med spisskompetanse innenfor forvaltningen av styrkestrukturen. Målet med intervjuene har vært å avdekke om det er samsvar mellom det som er beskrevet i styringsdokumentene og hvordan forvaltningen faktisk gjennomføres i praksis.

3.3. Innsamling av data og valg av respondenter.

Respondentene er valgt ut fra deres kjennskap til fagfeltet basert på stillingen de innehar på ulike nivå i organisasjonen. Respondentene har blitt kontaktet per telefon eller gjennom e-post. De er valgt ut enten med bakgrunn i anbefaling, etter den såkalte «snøballmetoden» (Jacobsen, 2015), eller ut fra min egen kjennskap til Forsvaret og avdelingene. Det har vært ønskelig å finne respondenter med direkte fagekspertise, beslutningsmyndighet eller annen direkte påvirkning på forvaltningspraksis. Målgruppen har hovedsakelig vært strategisk fordi jeg har ønsket å tegne et overordnet bilde av situasjonen. Det har allikevel vært strengt nødvendig å benytte respondenter på lavere nivå i organisasjonen. Dette fordi respondenten som kan gi utfyllende svar om forvaltningsrutiner og systemunderstøttelse, nødvendigvis ikke kan gi utfyllende svar om tversektorielle utfordringer og samordning. En mulig svakhet med utvalget, er at det kun er benyttet respondenter fra Forsvaret. På den måten vil oppgaven kanskje ikke klare å belyse alle aspekter knyttet til utfordringer mellom ulike aktører i totalforsvaret.

Før aktuelle respondenter ble forespurt om deltagelse i studien, ble det innhentet individuell godkjenning for å foreta undersøkelser i de respektive avdelingene til den enkelte respondent. Etter en første innledende dialog med respondentene, har de mottatt intervjuguide og samtykkeskjema for deltagelse som respondent i undersøkelsen. Disse skjemaene er vedlagt oppgaven som henholdsvis vedlegg A og B. Det ble gjennomført semi-strukturerte intervjuer, hvor intervjuguiden med forskningsspørsmålene og noen konkrete spørsmål sikret at hovedtemaene i oppgaven ble belyst og på den måten sikre refleksjon rundt de samme temaene fra ulike hold i organisasjonen.

Med bakgrunn i de strenge restriksjonene som var gjeldende i forbindelse med utbruddet av Corona smitten, ble flere av intervjuer gjennomført per telefon eller med videosamtale. Dette er selvsagt ikke like fordelaktig når det gjelder å skape en god relasjon og på den måten sikre størst mulig grad av åpenhet, men var samtidig eneste alternativ for å gjennomføre intervjuene. Min opplevelse er allikevel at respondentene ga gode og utfyllende svar, og samtlige respondenter har villig svart på spørsmålene etter beste evne. Kun i noen få tilfeller har respondentene uttrykt manglende kunnskap på spørsmålene, og derfor vært mindre komfortable med å svare. Det har da gjerne blitt anbefalt andre respondenter med bedre kjennskap til området. I etterkant av intervjuene har det vært nødvendig med enkelte oppfølgings spørsmål.

I figur 1 vises en skjematisk oversikt over respondentene som er intervjuet:

| Respondent | Referanse | Tilhørighet | Intervjuet | Merknad |
|--------------|-----------|-------------|------------|---------|
| Respondent 1 | R1 | FPVS | 28.05.2020 | |
| Respondent 2 | R2 | FPVS | 28.05.2020 | |
| Respondent 3 | R3 | FST | 05.06.2020 | |
| Respondent 4 | R4 | HST | 18.05.2020 | VTC |
| Respondent 5 | R5 | HVST | 28.05.2020 | |
| Respondent 6 | R6 | HVST | 06.01.2021 | Telefon |
| Respondent 7 | R7 | FSAN | 10.11.2020 | |
| Respondent 8 | R8 | FPVS | 17.11.2020 | Telefon |
| Respondent 9 | R9 | FST | 24.11.2020 | Telefon |

Figur 2

Fordi det er krevende å følge samtalen samtidig som en skal ta notater og bearbeide svarene slik at en kan komme med relevante oppfølgings spørsmål ble det under intervjuene benyttet båndopptaker, noe jeg mener ga en bedre dynamikk i samtalen.

3.4. Bearbeidelse og analyse

Analyse av kvalitative data handler ifølge Jacobsen (2015) om å dokumentere, utforske, systematisere og kategorisere, samt sammenbinde. Gjennom en systematisk metode er målet å hente ut noe fornuftig av den informasjonen som er samlet inn (Jacobsen, 2015). Dokumentering av materialet til denne studien er med bakgrunn i metodevalget todelt. Dokumentanalysen ble gjennomført med utarbeidelse av korte sammendrag av

dokumentene, noe som muliggjorde konkrete uttrekk av informasjon som var relevant for studien. Gjennom dette arbeidet ble det også tydeligere hvilke andre dokumenter som ville være nødvendig å studere. Prosessen bidro dermed både til utforskning og systematisering av informasjonen. Informasjonen og sammendragene ble kategorisert i henhold til forskningsspørsmålene, for på den måten å være organisert på en oversiktlig måte. Funnene fra dokumentstudiet ble sammen med forskningsspørsmålene nyttet som grunnlag for intervjuene.

I en intervjustudie er det respondentens ord og beskrivelser som danner grunnlaget for tolkning og analyse. Det er gjennomført intervju med ni respondenter. Det relativt begrensede antall respondenter har gjort det mulig med en grundig analyse av intervjuene. Videre ble de ulike svarene satt mot hverandre, for på den måten å avdekke sammenhenger, fellestrekk eller avvik.

Analysen skal binde sammen funn fra den teoretiske referanserammen og funnene som er gjort gjennom datainnsamlingen. Fremgangsmåten som er valgt for å presentere analysen er en kombinasjon av tematisk og fortløpende drøfting innenfor hvert av forskningsspørsmålene. Dette for lettes mulig å kunne trekke konklusjoner og på den måte besvare oppgavens overordnede problemstilling.

3.5. Forskningskvalitet

Uavhengig av forskningsmetode er det viktig å være kritisk til dataene som samles inn og hvordan innsamlingen har foregått (Jacobsen, 2015). Validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet) er derfor viktig for å kunne kvalitetssikre studien.

3.5.1. Validitet

Studiens validitet vurderes gjennom å bedømme om metoden som er benyttet bidrar til å besvare oppgavens problemstilling og om funnene er nøyaktige. I tillegg vurderes det om funnene kan generaliseres. Validiteten styrkes med bredden i utvalget av respondenter, og videre av kombinasjonen av intervju og dokumentanalyse. En kombinasjon av datainnsamlingsmetoder kalles metodetriangulering, noe som bidrar til å bringe frem ulike perspektiver (Jacobsen, 2015).

Intervjuene har blitt brukt for å fastslå at funnene som er gjort gjennom dokumentanalysen stemmer, og om den faktiske forvaltningen av styrkestrukturen

sammenfaller med det som er gitt som intensjon gjennom styringsdokumentene. Det har vært god tilgang på dokumenter og spesielt prosjektet HR i krise og krig har vært svært imøtekommende med tanke på deling av relevant informasjon. En del av dokumentene er unntatt offentligheten eller har høyere sikkerhetsgradering, noe som innebærer at de ikke har kunnet benyttes som grunnlag for studien. Dette kan være en svakhet ved at noe dokumentasjon ikke er gjort tilgjengelig. Samtidig har dette sikret at studien har holdt fast ved intensjonen om å undersøke den overordnede forvaltningen av styrkestrukturen, og ikke gått inn på detaljnivå. Videre har respondentene gitt utfyllende betraktninger knyttet til forvaltningen av styrkestrukturen. Dette har igjen styrket validiteten til studien, da det har muliggjort sammenligninger av besvarelsene til respondentene.

Ved innsamling av primærdata og bruk av intervju som metode, er en prisgitt respondentenes opplevelse av virkeligheten og hvordan de presenterer denne. Svarene kan være påvirket av en rekke faktorer som eksempelvis egen rolle, ønske om å påvirkning, usikkerhet eller nervøsitet. Respondenten kan videre søke å fremheve seg selv og sin avdeling, og på den måten kan holde tilbake informasjon som kan virke negativ. Min opplevelse er at allikevel at besvarelsene er blitt gitt på en objektiv og rasjonell måte, da det har kommet frem både positiv- og mindre positive redegjørelser av situasjonen. Videre er det avgjørende for studiens gyldighet at kildene som er benyttet er riktige og relevante, og dermed best egnet til å gi svar på problemstillingen (Ibid.). For å sikre dette er det valgt en viss bredde og variasjon på respondentene. Kildene er uavhengige av hverandre, og gjennom anonymitet reduseres også sjansen for at respondentene vil pynte på situasjonsbeskrivelsen.

Totalt gir dataene som er samlet inn et godt grunnlag for å besvare oppgavens problemstilling, og respondentene underbygger funn gjort gjennom dokumentstudiet, noe som øker troverdigheten til funnene i oppgaven. Videre vil den systematiske metodiske tilnærmingen det er redegjort for, kombinert med en grundig redegjørelse av mulige konsekvenser, gjør det mulig å etterprøve funnene i oppgaven.

Den eksterne validiteten sier noe om hvorvidt funn fra studien er overførbare til andre områder og om de kan generaliseres. Dette er generelt krevende for kvalitative studier, der undersøkelsesopplegget konsentrere seg om relativt få enheter og hvor kildegrunnet har satt søkelys på undersøkelsesområdet for studien.

3.5.2. Reliabilitet

Studiens reliabilitet vurderes gjennom å se på hvor nøyaktig kildegrunnet er, og hvordan undersøkelsesopplegget, datainnsamlingen og analysen er gjennomført (Jacobsen, 2015). Generelt vurderes de offentlige dokumentene som er benyttet til å ha relativt høy grad av reliabilitet. Intervjuene er benyttet for å bekrefte eller avkreftede inntrykket funnet i dokumentstudiet. Bruk av primærkilder vil i utgangspunktet redusere feil og dataene som samles inn vil i seg selv ha en høy grad av troverdighet. Ved å benytte semistrukturerte intervjuer, har respondentene fått en del konkrete spørsmål, samtidig som det har vært anledning til å gi utfyllende besvarelser og på den måten nyansere eventuelle kontekstuelle effekter ved spørsmålsformuleringen.

3.6. Ethiske overveielser

Forskningen som har blitt utført i denne studien har fulgt de etiske prinsippene for samfunnsfaglig forskning, herunder det grunnleggende prinsippet om at all forskning skal være sannhetssøkende. Videre har studien fulgt de formelle prosessene for forskning som er regulert av personopplysningsloven og forskningsetikkloven, med hensyn til føringer om informert samtykke, konfidensialitet, forskningens eventuelle konsekvenser og hvorvidt prosjektet er meldepliktig. I tillegg kreves det at forskeren er bevisst de eventuelle etiske dilemmaene som kan oppstå i forbindelse med prosjektet, både med hensyn til forskerens rolle i forhold til fenomenet som skal undersøkes, og knyttet til datainnsamlingen og analysen av dataene (Jacobsen, 2015).

Prosjektet er godkjent av personvernombudet for forskning (NSD) og Forskningsnemnda i Forsvaret. Godkjenningen fra NSD har referansenummer: 811872. Godkjenningen fra Forsyningsnemnda i Forsvaret har referansenummer: 2020000972.

Respondentene ble gitt informasjon om prosjektets formål og hensikt, og fylte videre ut samtykkeskjema i forkant av intervjuene, hvor det også kommer klart frem av de har anledning til å trekke seg fra undersøkelsen uten at det vil stilles spørsmål ved dette. For å sikre at funnene i oppgaven er etterprøvbare, er det gjort et grundig arbeid med kildehenvisninger som bidrar til at funn og påstander i er etterprøvbare. Fagmiljøet i Forsvaret er relativt lite, og det kan oppleves å være problematisk for respondentene å gi sannferdig og kritisk informasjon om temaet. Det har derfor vært avgjørende å sikre respondentenes anonymitet, slik at de ikke kan identifiseres. Anonymiseringen bidrar

samtidig til å svekke etterprøvbareheten av oppgaven. Samtidig kan anonymiseringen har bidratt til å styrke oppgaven ved at respondentene har kunnet gi mer utfyllende svar. Det har derfor vært en fortløpende vurdering gjennom oppgaven, hvorledes informasjon fra respondentene kan benyttes.

Jeg er tilsatt i Forsvaret og vil på den måten kunne være forutinntatt både til tema og problemstillingen, noe som vil kunne påvirke datainnsamlingen og analysearbeidet. Det er derfor avgjørende å ha et bevist forhold til habilitet og forutinntatthet gjennom arbeidet med oppgaven.

Min stilling er ikke direkte befattet med forvaltningen av styrkestrukturen, og jeg har derfor kun overordnet kjennskap til tematikken. Jeg har heller ingen egeninteresse knyttet til fagfeltet, ut over en generell interesse for beredskapsarbeidet i totalforsvaret. Dette styrker habiliteten og bidrar samtidig til å redusere risikoen for forutinntatthet. Sammenhengen mellom undersøkelsesmetode, de data som samles inn og hvordan de presenteres er viktig for kvaliteten på studien, og er en forutsetning for at forskningsetikken skal være ivarettatt.

4. Bemanning og kompetanse i styrkestrukturen

I dette kapitlet vil oppgaven ta for seg bemanning og kompetanse i styrkestrukturen og se nærmere på hvordan bemanningssituasjonen i Forsvaret er i dag, samt hvordan styrkestrukturen skal bemannes i årene som kommer. Dette er en grunnleggende faktor for å kunne si noe om oppgavens overordnede problemstilling. Til grunn for kapitlet ligger det utledede forskningsspørsmålet:

Hvordan vil de vedtatte endringene for inneværende langtidperiode, påvirke bemanningen og kompetansen i styrkestrukturen?

4.1. Hvordan er bemanningssituasjonen i Forsvaret i dag?

Forsvaret har etter oppløsningen av Sovjetunionen gjennomgått en omfattende omorganisering av organisasjonen, hvor det ut over 2000-tallet ble innledet en kontinuerlig styrt omstillingsprosess av styrkestrukturen og fredsorganisasjonen. Gjennom St. meld. nr. 38 (1998 – 1999) ble det pekt på at krav stilt til bidrag i internasjonale militære operasjoner var blitt høyere, både hva angår reaksjonstid, trening, utrustning og evne til å samarbeide med andre lands styrker. Innretningen gikk fra å ha vært bygget på et stort strategisk mobiliseringsforsvar, til et effektivt innsatsforsvar med en større satsning på mobile, fleksible og slagkraftige styrker med kort reaksjonstid (Berg-Knutsen et al, 2007). Hovedmålene med omstillingen var dels å gjenspeile nye oppgaver og ambisjoner for Forsvaret, og dels å redusere driftsutgiftene for å stå i forhold til reduserte bevilgninger til Forsvaret.

Enkelte av NATO alliansens medlemsnasjoner reduserte sine forsvarsbudsjetter med så mye som 25 prosent. Norge reduserte ut over 1990 – tallet sitt forsvarsbudsjett med om lag 8 prosent (NOU 2000:20). Samtidig fikk alliansen en ny relevans ved å skulle sikre fred og stabilitet også utenfor medlemslandene, såkalt «Out-of-Area» operasjoner, som stilte andre krav til de militære styrkene. Alliansen gikk således bort fra å bare utvikle kapasiteter for å skape kollektiv sikkerhet, over til også å skulle kunne skape fred og drive krisehåndtering (NATO, 1999). Forsvaret investerte derfor i mer avansert materiell, og etterstrebet en høyere grad av profesjonalisering av personellet, for på den måten å sikre mer relevante og effektive militære enheter. Disse skulle i større grad kunne løse prioriterte oppgaver der alliansen fant det nødvendig med styrkebidrag (Ulriksen, 2015). Omstillingen til et effektivt innsatsforsvar med mobile, fleksible og slagkraftige styrker med kort reaksjonstid, bidro til at den reelle strukturen ble redusert til ett minimum (Strøm-Eriksen, 2009).

I St. prp. nr. 42 (2003 – 2004) ble det vist til at hovedmålet med videreutviklingen av Forsvaret var å sikre evnen til å reagere raskt med rett type kapasitet i hele Forsvarets oppgavespekter. Det ble framhevet i proposisjonen at Forsvarets enheter og avdelinger måtte ha høy reaksjonsevne, være tilgjengelige, fleksible, deployerbare og kunne operere effektivt alene og sammen med styrker fra allierte land, nasjonalt og internasjonalt. Forsvaret skal således ha kapasiteter som ivaretar både de nasjonale og

de internasjonale oppgavene. Det ble fastholdt at den foreslåtte struktur i betydelig grad ville bidra til økt operativ evne (St. prp. nr. 42 (2003 – 2004)).

I Norges offentlige utredninger 2000:20 – «Et nytt forsvar», konkluderes det imidlertid med at det etter den kalde krigen har vært et gjennomgående og betydelig misforhold mellom det politiske ambisjonsnivået og de faktisk tildelte ressurser. Dette misforholdet mellom finansieringssiden og kostnadssiden har i stor grad blitt håndtert ved kortsiktige kutt og tilpasninger av aktivitet fra år til år, noe som har resultert i uforutsette og en delvis tilfeldig ubalanse i strukturen. I innstillingen «Ett nytt forsvar» fra Forsvarspolitisk utvalg het det: «[...] Forsvaret er alt annet enn balansert i dag – idéen om et nasjonalt balansert forsvar finnes bare i retorikken» (NOU 2000:20).

Dette begrunnet utvalget blant annet ved at den økonomiske ubalansen medfører kutt i volumet, samtidig som det skjedde en uthuling av innholdet i utdannings- og øvingsvirksomheten, noe som bidro til å skape en ubalanse i den operative evnen og samtidig undergrave verneplikten. Styrkestrukturen er derfor i stor grad redusert til en ubrukt, lite øvet og lite anvendelig personellressurs (Berg-Knutsen et al, 2007). Ubalansen mellom politiske ambisjoner og faktisk operativ evne, har resultert i at Forsvaret har måttet improvisere nødvendige kapasiteter til uforholdsmessig høye kostnader, noe som i neste omgang har bidratt til ytterligere ubalanse. Dette har i sin tur resultert i nedskaleringer og omstrukturering av Forsvarets styrker og investeringsprogrammer.

Dette ble gjennom Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltagelse i internasjonale operasjoner for perioden 2007 – 2008, bemerket personellmangel og stor «slitasje» blant personellet, noe som direkte påvirket den operative evnen (Riksrevisjonen, 2007).

Denne ubalansen ble ytterligere synliggjort gjennom årsrapporten for Forsvaret fra 2010, hvor det erkjennes at et stort fokus på å stille bidrag til internasjonale operasjoner gir mangel på kompetanse og kontinuitet i nasjonale nøkkelstillinger. Dette rammet styrkeproduksjonen nasjonalt og resulterte i svekket evne til å kunne håndtere situasjoner med krav til styrkeoppbygging (Forsvaret, 2010). Allikevel ble ambisjonen

om en nasjonal beredskapsordning opprettholdt i senere langtidsplaner for Forsvaret, med formuleringen «det kan komme tider der befolkningen må mobiliseres til vern av landet vårt». Ubalansen underbygges videre i Forsvaret i årsrapport fra 2011, hvor hovedkonklusjonen er at året var preget av høy aktivitet, hvor spesielt bidrag i tre store internasjonale operasjoner ble trukket frem. Hovedfokuset i rapporten var allikevel at oppdragene bidro til å tilføre norske styrker mer erfaring, og på den måten bedret grunnlaget og gjorde personellet bedre rustet enn noen gang tidligere. Spesielt fokuserte forsvarssjef Harald Sunde på Luftforsvarets raske leveranse til operasjonene i Libya, hvor han uttalte: *«Kvaliteten på oppdraget, kompetansen og treffsikkerhet ble lagt merke til av øverste leder for oppdraget og Norge fikk gode tilbakemeldinger av NATO»* (Forsvaret, 2011).

Som følge av Russlands økte bruk av militære virkemidler internasjonalt, har imidlertid den nasjonale forsvarsoppgaven blitt aktualisert i de senere år. Den sikkerhetspolitiske situasjonen krever igjen en omfattende overvåking og tilstedeværelse med høy kvalitet i gjennomføringen, for å sikre fast, forutsigbar og legitim suverenitets- og myndighetsutøvelse. Dermed oppstår det også en rekke problemstillinger knyttet til Forsvarets strategiske innretning, doktriner, struktur, og våpensystemer. I dag må en påregne å hyppigere bli utsatt for en sammensatt, koordinert og samordnet virkemiddel- og metodebruk fra både statlige og ikke-statlige aktører i hele krisespekteret, fra fred til væpnet konflikt og krig (Prop. nr. 62 S. (2019 – 2020)).

I Forsvarets årsrapport for 2015 fremkommer det at Forsvaret ikke er tilstrekkelig tilpasset for å gjennomføre en styrkeoppbygging med opptrening og integrering av reservestyrker i strukturen, samtidig som det er pågående operasjoner nasjonalt og/eller internasjonalt. I årsrapporten ble det gitt følgende redegjørelse for status: *«Forsvaret er ikke tilstrekkelig tilpasset for å gjennomføre en styrkeoppbygging med opptrening og integrering av reservestyrker i strukturen, samtidig som det er pågående operasjoner»* (Forsvaret, 2015).

Erkjennelsen av behovet for å tilpasse bruken av norske styrker til den nye sikkerhetspolitiske situasjonen, som følge av betydelige utfordringer knyttet til tilgjengelighet på styrker, samtidighetsutfordringer og manglende utholdenhet (ibid.).

I sitt fagmilitære råd fra Forsvarssjefen til den kommende langtidsplanen for Forsvaret, fastslo Forsvarssjefen at den kontinuerlige nedbemanningen gjennom 20 år har fått konsekvenser. En ser at de operative avdelingene, staber og skolestruktur har en absolutt minimumsbemanning, og hvor dagens struktur heller ikke tilfredsstillende NATOs fastsatte kapabilitetsmål for Norge, som er akseptert på politisk nivå. Forsvarssjefen anbefaler derfor en betydelig bemanningsøkning i Forsvaret for å møte dagens trusselbilde med rett kompetanse til rett tid. Dette for å sikre en forsvarssektor med tilpasset reaksjonsevne, tilstrekkelig utholdenhet, bedre situasjonsforståelse, bedre beskyttelse og evne til å håndtere samtidige hendelser (Forsvaret, 2019). Forsvarssjefen konkluderte i det militærfaglige rådet, med at: *«Vi merker at vi utnytter enhetene våre maksimalt og vi utnytter personellet vårt maksimalt. Det er ikke så veldig mye mer å hente nå»* (Bruun-Hansen, 2019). Regjeringen har for inneværende langtidsplan for Forsvaret allikevel fremholdt at Norge må ta et større ansvar for egen sikkerhet i våre nærområder, samtidig som Forsvaret skal bidra mer til NATO-alliansens samlede avskrekkings- og forsvarsevne.

Langtidsplanen for perioden 2017 til 2020 har hatt som målsetting at Forsvarets beredskaps- og reaksjonsevne igjen skal styrkes. Dette skal oppnås gjennom betydelige investeringer for å øke tilgjengeligheten, utholdenheten og reaksjonsevnen i Forsvarets operative struktur. Blant annet har det vært planlagt med en økt bemanning av utvalgte operative kapasiteter og strukturelement. På den måten ville en legge til rette for en bærekraftig utvikling som skal sikre kvalitative og kvantitative gevinster og som på den måten ivaretar og styrker operativ evne på lang sikt (*Prop. 151 S 2015-2016*).

I nyttårstalen i Oslo Militære Samfund i 2019 fremholdt Forsvarsminister Frank Bakke Jensen at det igjen er nødvendig å se på ordningen for å bemanne styrkestrukturen:

«I forbindelse med Trident Juncture 2018 ble vi påminnet om verdien av reserver som en del av forsvarsstrukturen. Overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar reduserte reservistene til en liste med personell man kunne tilkalle ved behov. Uten at de fikk den treningen, øvingen eller oppfølgingen som er nødvendig i dagen situasjon. Når regjeringen legger opp til økt bruk av reservister, er det trente og øvede reservister vi snakker om. En aktiv reserve med kompetente soldater som gjennom sin grunnutdanning og jevnlig øving og trening holdet et

høyt nivå. Den aktive reserven må også ses i sammenheng med de øvrige grepene som gjøres med verneplikten og førstegangstjenesten i Hæren for å styrke den operative evne» (Forsvarsdepartementet, 2019).

I årsrapportene utgitt av Forsvaret gjennom perioden for siste langtidsplan, fremkommer det at Forsvarets beredskaps- og reaksjonsevne viser en positiv utvikling og som dermed bidrar til forbedret operativ evne. Samtidig har det kommet nye forutsetninger og krav som ikke var definert da langtidsplanen ble vedtatt, noe som har ført til en ytterligere ubalanse mellom tilgjengelige økonomiske ressurser og kravene som er stilt til Forsvaret (Bruun-Hansen, 2019). I årsrapporten fastholder forsvarssjefen derfor at det fortsatt er nødvendig å styrke Forsvarets nasjonale beredskapsnivå for å evne å gjennomføre operasjoner med hele styrkestrukturen: *«For å ha evne til å gjennomføre operasjoner med hele styrkestrukturen, skal Forsvaret styrke sitt nasjonale beredskapsnivå» (Prop. 62S (2019-2020)).*

Regjeringens forslag til ny Langtidsplanen for Forsvarssektoren for perioden 2021 til 2024 ble først avvist av Stortinget, med begrunnelsen om at den var for vag og manglet klare og nødvendige prioriteringer av Forsvaret. Opposisjonen uttalte blant annet at langtidsplanen har en rekke svakheter, herunder at den hverken har tidfestede eller tallfestede planer, og således er for svak og ikke svarer godt nok på de sikkerhetspolitiske utfordringene (Skårdalsmo, 2020). Også den reviderte langtidsplanen møter kritikk fra opposisjonen. Blant annet uttaler leder for Forsvars- og utenrikskomiteen på stortinget, Anniken Huitfeldt til Forsvarets Forum etter Regjeringens presentasjon av ny langtidsplan, at den sikkerhetspolitiske situasjonen ikke tillater nok en periode uten en betydelig styrking av bemanningen i Forsvaret. Huitfeldt uttalte blant annet at: *«[...] det er personellmangel over hele «fjøla» - i Luftforsvaret, Hæren og i Sjøforsvaret» (Olsen, 2020).*

Langtidsplanen ligger under det minimumsnivå Forsvarssjefen presenterte i sitt fagmilitære råd. Dette synliggjøres av at Forsvaret har flere hundre ansatte mer enn det rammen som er satt av Forsvarsdepartementet i inneværende langtidsplan og således den finansielle rammen gitt av forsvarsbudsjettet tilsier. Forsvarsjef Eirik Kristoffersen uttalte i ett intervju med Forsvarets Forum, at den økte bemanningen har vært strengt

nødvendig for å kunne sikre operative leveranser. Han uttalte: «[...] Behovet for en styrking er reelt. En bemanning ut over rammen, går ut over «alt annet vi skulle ha gjort». Med andre ord må alle årsverk ut over rammen og som ikke er finansiert over forsvarsbudsjettet, hente nødvendige lønnsmidler fra øvrige budsjettposter som øvelsesvirksomhet, materiellanskaffelser, osv. (Rognstrand, 2020). Planen skal sikre landet et fremtidsrettet, kostnadseffektivt og tilstrekkelig forsvar. For å oppnå målsettingene må samfunnets totale beredskapsbehov legges til grunn. Heimevernet har vært, er – og bør fortsatt være en viktig ressurs for både militær og sivil beredskap i landet vårt.

I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2021, har regjeringen planlagt med en ramme på 80 millioner kroner til bemanning av Forsvaret. Denne ekstrabevilgningen vil kunne gi en finansiering av en del av årsverkene Forsvaret har over den gitte rammen, og det er derfor planlagt å øke med 310 årsverk allerede i 2021. Videre er det bred enighet i Stortinget om behovet for mer personell, og det er derfor lagt til grunn at Forsvarets personellstruktur skal vokse med om lag 5.200 ansatte og soldater de neste åtte årene. Dette utgjør ifølge forsvarsministeren den mest omfattende personellopptrappingen i Forsvaret på flere tiår: «Forsvarets personellstruktur skal vokse med om lag 5.200 ansatte og soldater de kommende åtte årene, noe som utgjør den mest omfattende personellopptrappingen i Forsvaret på flere tiår» (Bakke-Jensen, 2020b).

I Forsvarets årsrapport for 2020 kan det virke som den negative trenden knyttet til bemanning er snudd, da det konkluderes med at Forsvarets totale personell- og kompetansedekning i produksjonsstrukturen anses som tilfredsstillende. Samtidig presiseres det at belastningen på organisasjonen fortsatt vil være høy. Dette som følge av større endringer i strukturen, hvor kapasiteter skal fases ut og erstattes med nye, baser skal etableres på nye steder og ny kompetanse skal bygges, parallelt med gjennomføringen av daglige operasjoner, øving og trening (Forsvaret, 2021).

4.2. Hvordan skal styrkestrukturen bemannes?

Som oppgaven har vist har innretningen og bruken av Forsvaret endret seg mye siden slutten på den kalde krigen, hvor bruken av styrkestrukturen gikk fra å være en avgjørende faktor for å sikre forsvar av landet, til å bli en lite brukt og forvaltet

struktur. I dag er Forsvarets evne til å tilfredsstillende beredskapskravene varierende. I Forsvarets årsrapport for 2019 karakteriseres den samlede operative evnen som mindre god: «*En mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon kombinert med økt aktivitet, gjør at ambisjoner og krav overstiger det Forsvaret makter å levere*» (Forsvaret, 2020).

En sterk årsverksstyring over flere år har resultert i at den enkelte forsvarsgrensjef og sjef for fellesinstitusjoner har hatt begrenset handlingsrom for å bemanne strukturen med det antall strukturen reelt trenger. Flere av Forsvarets avdelinger er i dag derfor bemannet med et minimum av personell både i produksjonsstrukturen og i styrkestrukturen. Disse minimumsløsningene resulterer i en svekket utholdenhet og et gap til den strukturen som er nødvendig i fred, krise og krig. Allierte nasjoner i NATO som tidligere fjernet verneplikten og reserveordningen, er nå i ferd med å reetablere reservestyrker, for eksempel Frankrike og Nederland. Andre land øker andelen reservepersonell, som Storbritannia og Finland. Forsvarssjefen har gitt uttrykk for at dagens minimumsforsvar har blitt et for lite forsvar, både for å tilfredsstillende økte nasjonale krav, men også for å innfri økte krav fra NATO (Forsvaret, 2019).

I forsvarssjefens fagmilitære råd fra 2020, var det derfor tydelig på at personell er en av de viktigste innsatsfaktorene som burde styrkes uavhengig av hvilket strukturalternativ (A-D) politisk ledelse skulle velge i forbindelse med vedtatt langtidsplan for Forsvarssektoren:

«[...] 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 varslingsperioder 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» (Ibid.).

Evnen defineres allikevel som tilfredsstillende ved enheter og avdelinger med kort klartid, men ved enheter og avdelinger med lengre klartid er evnen imidlertid mindre god, hovedsakelig fordi disse enhetene og avdelingene ofte opplever for lav bemanning i forhold til behovet ved full styrkeoppbygging. For mange enheter og avdelinger er det

utfordrende å sikre nok reservedeler og vedlikehold i daglige operasjoner, og situasjonen blir spesielt krevende ved styrkeoppbygging, fordi Forsvaret ikke lenger er tilstrekkelig tilpasset for å gjennomføre en styrkeoppbygging samtidig med opptrening og integrering av reservestyrker i strukturen og pågående operasjoner (Ibid.).

I melding nr. 14 til Stortinget med tittelen «kompetanse for en ny tid», fremkommer det at kompetanse ikke har vært et område det har vært fokusert nok på i endringen fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar, og at det til tross for at det brukes store ressurser på kompetansebygging i Forsvaret, ikke i tilstrekkelig grad sikrer Forsvaret kompetanse som er nødvendig i organisasjonen; *«Kompetanse er den mest kritiske faktoren for at forsvarssektoren skal løse sine oppgaver. Dette må i større grad gjenspeiles i kvaliteten, langsiktigheten og systematikken i prosessene som skal sikre sektoren nødvendig kompetanse i dag og i fremtiden. Det handler om å sette kompetanse i sentrum»* (St. meld. nr. 14 (2012-2013)).

Dette underbygges av Svendsen-utvalget som i 2020 fremla sin rapport «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi, hvor utvalgets hovedkonklusjon er at Forsvaret innenfor personell og kompetanse ikke har hengt med på utviklingen eller evnet å omstille seg raskt nok i takt med nye behov:

«Teknologien er hoveddriver for utviklingen, og trusselbildet er økende i det digitale rom, noe som er en «game-changer» som utfordrer innretningen av Forsvaret som virksomhet, den kulturelle forståelsen av hva som er viktig, og i kjølvannet av det, hvordan og hvilken kompetanse som må utvikles og forvaltes» (Svendsen-utvalget, 2020).

President i Norske Reserveoffiserers forbund (NROF) Jørn Buø uttrykker i en kronikk om langtidsplanen, at han har vanskeligheter med å se hvordan Regjeringen skal klare å løse kompetanseutfordringen i styrkestrukturen, slik at den enkelte avdeling er i stand til å oppfylle de operative krav når det gjelder bemanning og kompetanse. Innvendingen er ifølge Buø knyttet til usikkerheten om politisk ledelse vil gi Forsvarssjefen tilstrekkelig handlingsrom for å finne gode løsninger for å øke bemanningen og fylle styrkestrukturen (Buø, 2020).

En av hovedutfordringene er ifølge Langemyr og Aasen at flere av Forsvarets kompetansemiljøer nå er så små, at det vil ta lang tid å bygge opp igjen tilstrekkelig kompetanse. Nytt personell skal utdannes, samtidig som nytt materiell skal innføres med tilhørende ny infrastruktur, samtidig som det skal opprettholdes beredskap og operativ aktivitet innenfor de gitte økonomiske rammer. I sin rapport uttalte de at: *«Kompetanse lar seg erstatte, men omfattende krav til militær og sivil utdanning og tjenesteerfaring i mange stillinger, gjør det både kostbart og tidkrevende å dekke eventuelle kompetansegap»* (Langemyr og Aasen, 2020).

I forbindelse med utredningsarbeidet for den nye Forsvarspersonelloven, ble det avdekket manglende erfaring, kontinuitet og spesialisert kompetanse, som følge av at personell har for kort tjenestetid i Forsvaret eller skifter stilling altfor ofte. Ett eksempel på dette kan være Helge Ingstad-forliset, hvor en av årsakene som delvis forårsaket forliset ifølge rapporten fra Havarikommisjonen, var manglende erfaring på bro. Gjennomsnittsalderen til brobesetningen på Helge-Ingstad var 22 år. Til sammenligning var gjennomsnittsalderen på den kolliderende oljetankeren Sola TS hele 42 år (IBID).

Det er de senere år presentert ulike modeller for hvordan en kan unytte personellressursene for å oppnå mest mulig operativ evne - «more bang for the buck». Vernepliktsutredningen (VPU) har presentert ulike modeller, Landmaktutredningen (LMU) har ytterligere forslag til modeller og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har i sin tur presentert sine forslag for optimalisering av styrkeproduksjonsmodellen. Daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide uttalte at regjeringen har gjennomført en «stille revolusjon» for å bedre evnen til å rekruttere og beholde personell i Forsvaret. En endring som ifølge regjeringen vil bidra til å i større grad sikre at Forsvaret har tilstrekkelig antall personell tilgjengelig for operativ tjeneste. Søreide beskrev endringene med at: *«[...] vi har innført et spesialistkorps, som kommer til å ha stor betydning for vår evne til å rekruttere og beholde kompetanse i Forsvaret. Vi har også innført allmenn verneplikt – også dette avgjørende for kompetanse og operativ evne»* (Søreide, 2017).

Videre initierte Regjeringen i foregående langtidsperiode en utdanningsreform for utdanningssektoren i Forsvaret, med store endringer i organisering og innretningen på utdanningen. Hovedmålet med reformen var å skape et fleksibelt utdanningssystem med robuste fagmiljøer på tvers av fagutdanning og befals- og offisersutdanningen, tilpasset endringene i Forsvarspersonelloven og økte effektiviseringskrav.

Ifølge Forsvarets sjefssersjant Ingar Lund, vil endringene Forsvarspersonelloven og endringene i utdanningsreformen bidra til økt operativ evne, ved at gjennomføringen av utdanningen spisses og at insentivene for lengre tjenestetid i stilling og Forsvaret styrkes (Sannum, 2018). Slik personellsituasjonen er i flere av Forsvarets operative avdelinger i dag, kan kun en beskjeden økning i bemanningen gi betydelig operativ effekt, i tillegg til å styrke beredskap og reaksjonsevne. Noe som igjen kan bidra til å hindre avgang på personellkategorier som er utsatt for stor belastning eller gjøre det mulig for en avdeling å levere den effekten som forventes.

I Forsvarets årsrapport for 2019 fremkommer det at bemanningsnivået i Forsvaret er tilpasset et langt lavere aktivitetsnivå enn det som kreves i dagens sikkerhetspolitiske situasjon, for å kunne utføre nødvendig overvåking, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse (Forsvaret, 2019). Ved behov for en eventuell styrkeoppbygging må strukturen forsterkes med innkalling av personell disponert i rene styrkestrukturstillinger. En stor del av styrkestrukturen består av vernepliktige mannskaper som har avtjent førstegangstjenesten, og innretningen av verneplikten vil være avgjørende for bemanningen av styrkestrukturen. I tilrådningsen «Kampkraft og bærekraft» fra Forsvarsdepartementet for langtidsplanen for Forsvarssektoren, fremkom følgende formulering: «*Verneplikten bidrar til å løse Forsvarets oppgaver og utgjør en viktig del av Forsvarets operative evne. Spesielt gjelder dette for oppgavene knyttet til beredskap og nasjonalt forsvar, som krever styrkeoppbygging basert på tilgang til vernepliktig personell*» (Prop. 151 S 2015-2016).

En av hovedutfordringene for ivaretagelse av kompetanse i styrkestrukturen, er at tidligere vernepliktsmodeller har lagt til grunn lang varslingstid og dermed god mulighet for styrkeproduksjon og styrkeoppbygging av ekstramanskaper gjennom mobiliseringssystemet. I dagens sikkerhetspolitiske situasjon må førstegangstjenesten

være tilpasses Forsvarets krav til reaksjonsevne, operative avdelingers behov for fleksibilitet og handlefrihet, samt økte krav til kompetanse og kostnadseffektivitet. Dette ble søkt ivaretatt med styrkeoppbyggingsystemet, gjennom etableringen av Forsvarssjefens styrkebrønn. Her ble personell som har dimittert fra førstegangstjenesten automatisk styrkedisponert i samme stilling for en periode. På den måten sikret en seg større dybde i strukturen, ved å fungere som en ferdig utdannet og trent reservestyrke, uten behov for videre øving og trening. Etter hvert som nye kontingenter fullførte førstegangstjenesten, ble personellet fristilt og overført andre deler av styrkestrukturen. I henhold til vernepliktsforskriften har: «*Sjefer med oppsettingsansvar er ansvarlig for at personell som avslutter sitt tjenesteforhold blir tilgjengelig i Forsvarssjefens styrkebrønn, normalt for en periode på to år. Deretter fristilles personellet for eventuell overføring til Heimevernet eller den sivile delen av totalforsvaret*» (Vernepliktsforskriften, 2010).

Utfordringen er imidlertid at denne ordningen ikke i tilstrekkelig grad sikrer bredde og kompetanse i styrkestrukturen, spesielt strukturelementer i avdelinger som selv ikke utdanner mannskaper gjennom førstegangstjenesten. Overføringen fra Forsvarssjefens styrkebrønn til styrkestrukturen har i tillegg tatt flere år, noe som har resultert i at personellet har mistet mye av sin kunnskap og ferdigheter de opparbeidet seg under førstegangstjenesten. Når Vernepliktsutvalget i 2015 overleverte sin anbefaling om en fremtidig vernepliktsordning, uttalte de at de «[...] registrer at styrkeprodusentenes utdanning av vernepliktige i hovedsak er rettet mot eget behov, og i liten grad tar hensyn til Heimevernets eller reservens behov for kompetanse», og at «[...] det er behov for bedre sammenheng mellom den kompetansen som tilføres gjennom førstegangstjenesten og den kompetansen som er nødvendig i styrkestrukturen, og spesielt i Heimevernet» (Vernepliktsutvalget, 2015).

Som følge av denne innretningen og krav til lokal tilhørighet har Heimevernet i enkelte distrikt i flere år opplevd en negativ bemanningssituasjon, noe som medfører at styrkestrukturen mangler vesentlig kompetanse. For å kunne fylle opp styrkestrukturen er det innført førstegangstjeneste på 6 måneder, hvor personellet ifølge Heimevernets sjefssersjant Elling Lorentz Ellingsen, gjennom et særskilt tilpasset utdanningsløp, vil sikres grunnleggende soldatutdanning og fagutdanning. Etter førstegangstjenesten

overføres personellet til styrkestrukturen (områdestrukturen), hvor de vil bekle kritiske tjenestestillinger som i dag står ubemannet (Ellingsen, 2019). Daværende sjef Heimevernet, Eirik Kristoffersen uttalte i forbindelse med utredningsarbeidet, at økt tempo på utdanningen ville være avgjørende for å dekke kompetansebehovet: «Vi må kalle inn flere etter hva Heimevernet har behov for. Det må vi gjøre for å lukke det gapet vi har. I dag mangler vi flere hundre, og vi får tilført kanskje hundre hvert år. I tillegg går tallet på hvor mange vi får tilført ned. Men med kortere førstegangstjeneste kan vi gjøre noe med det – effektivt» (Eide, 2018).

Med bakgrunn i bemanningsutfordringen i styrkestrukturen, anbefalte Vernepliktsutvalget å erstatte Forsvarssjefens styrkebrønn med en trent reserve, hvor den trente reserven skal være «[...] stor nok til at den enkelte avdeling, stasjon eller fartøy kan bemannes med trent og samøvet personell innenfor gitt beredskapstid» (Vernepliktsutvalget, 2015). Dette konseptet er ytterligere videreutviklet gjennom Landmaktproposisjonen, hvor konseptet nå omtales som en aktiv reserve, som skal være en komplementær ressurs til den delen av styrkestrukturen som består av faste tilsatte personell og personell inne til førstegangstjeneste. Den aktive reserven skal fungere som en øremerket personellreserve til operative avdelinger, trent og øvet i henhold til avdelingens oppdrag og som på kort varsel skal kunne være tilgjengelig i den hensikt å opprettholde avdelingens yteevne og utholdenhet (Prop. 2 S (2017-2018)). Ønsket om å opprette en mer komplementær styrkestruktur, samsvarer imidlertid i mindre grad med dagens innretning og bruk av førstegangstjenesten. Manglende bevilgninger og begrensinger i regelverket, medfører at nivået på videreutdanning, øving og trening etter endt førstegangstjeneste, i liten grad gir rom for kompetansebygging mot annen tjeneste i styrkestrukturen. Dette resulterer i at innretningen i større grad fungerer etter intensjonene for Forsvarssjefens styrkestruktur hvor mannskapene bidrar til å sikre dybde og erstatningsmannskaper.

I dag utgjør personell inne til førstegangstjeneste ca. 10 prosent av den totale styrkestrukturen, mens ca. 40 prosent av bemanningen er i daglig tjeneste. Dette personellet utgjør derfor en del av den stående beredskapen, tiltros for at mannskapene er under utdanning store deler av året. I Landmaktproposisjonen foreslo derfor Regjeringen å endre vernepliktsmodellen for å øke beredskapen og tilgjengelighetene.

Blant annet ved å gjennomføre rekrutt- og fagutdanning utenfor operative avdelinger. Hensikten er å unngå perioder med redusert operativ evne når nytt personell møter til tjeneste og påbegynner utdanning. For å sikre et jevnere kompetansenivå ved avdelingen gjennom året, foreslår regjeringen videre at det legges opp til to eller flere innrykk til førstegangstjeneste i året. På den måten søkes det at det alltid skal være minimum en kontingent tilgjengelig som har tilstrekkelig operativ evne før en annen kontingent dimitteres. Ved avdelinger med spesielt ressurskrevende utdanninger, innføres utvidet førstegangstjenesten til 16 måneder. For å sikre tilstrekkelig bredde i strukturen legges det derfor opp til en økt bemanning av personell inne til førstegangstjeneste frem mot 2028. Med utvidet førstegangstjeneste vil Regjeringen sikre bedre utnyttelse av kompetansen som opparbeides gjennom førstegangstjenesten og for å redusere periodene med redusert operativ evne i forbindelse med inntak og utdanning av nytt personell. Bakke-Jensen uttalte i forbindelse med innføringen at: «Formålet med en utvidet førstegangstjeneste er å styrke verneplikten relevans for Forsvaret og gjøre Forsvaret bedre rustet til å håndtere stadig mer komplekse utfordringer» (Bakke-Jensen, 2020c).

Utfordringen med å sikre en kompetent bemanning av styrkestrukturen med vernepliktige, når behovet og målsetningen igjen er at strukturen skal være en komplementerende styrke, skjer i skjæringspunktet mellom bruken av de vernepliktige gjennom førstegangstjenesten og de begrensningene som utledes av Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven). I medhold av samme lov avgrenses verneplikten fra fylte 18 år til fylte 55 år, men normalt avsluttes verneplikten ved fylte 44 år. Tjenesteplikten avgrenset i fredstid til 575 dager og omfatter både ordinær- og ekstraordinær tjeneste, hvor den ordinære tjenesten omfatter førstegangstjenesten, repetisjonstjeneste og pliktig Heimevernstjeneste. Ekstraordinær tjeneste i fredstid, kan eksempelvis være å avverge og begrense naturkatastrofer eller alvorlige ulykker, eller vakthold og sikring av infrastruktur, men den ekstraordinære tjenesten godskrives ikke mot tjenesteplikten. Avhengig av om den enkelte er pålagt 12 eller 16 måneders førstegangstjeneste, er det henholdsvis kun 210 og 90 dager igjen til opprettholdelse av operativ evne med nødvendig utdanning, øving og trening, fordelt på gjenværende år som vernepliktig. Hva som er ansett som nødvendig eller tilstrekkelig mengde utdanning, øving og trening for å opprettholde den operative evnen i styrkestrukturen,

vil naturlig variere fra avdeling til avdeling. Med Regjeringens ambisjon om en økt og mer aktiv bruk av reservister i Forsvaret frem mot 2028, må derfor Forsvaret i større grad utnytte potensialet som ligger innenfor tjenesteplikten for å sikre rett kompetanse og utnyttelse av personellet i styrkestrukturen.

Samtidig vil det være nødvendig å åpne for utvidet bruk av kontrakts baserte reservister, hvor det på frivillig basis åpnes for tjeneste ut over tjenesteplikten. Dette for å sikre tilstrekkelig kompetanse og treningsgrunnlag i særskilt krevende tjeneste. Dette har blant annet vært forsøk i Heimevernet innsatsstyrke, og i deler av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Forsvarets spesialstyrker (FS) og Forsvarets sanitet (FSAN), uten at potensialet er utnyttet fullt ut.

Økt bruk av reservister som kan kalles inn ved behov gir økt fleksibilitet for å dekke inn Forsvarets personellbehov, samtidig som økt bruk vil gi samfunnet mer igjen for kostandene som er brukt for å utdanne soldatene. Utfordringen vil være å motivere personellet til å motivere de tjenestepliktige. Regjeringen har derfor foreslått å styrke insentivene for personellet i reserven, først og fremst for at den plikten samfunnet pålegger ikke blir en urimelig belastning for den enkelte og således motivere de tjenestepliktige som velvillig møter opp til tjeneste når behovet oppstår.

Gjennom 2020 har Forsvaret utredet hvordan verneplikten bør utvikles for fremtidens forsvar, som følge av at vernepliktige med førstegangstjeneste blir stadig viktigere for å fylle behovene i strukturen. En av de viktigste endringene som nå innføres, er lik rekruttutdanning for hele Forsvaret «Fagplan for Forsvarets rekruttutdanning». På den måten får alle rekrutter den samme grunnutdanningen, noe som gjør at de kan «passe inn» og anvendes i hele styrkestrukturen. En grunnutdanning hvor rekruttene tilegner seg gode holdninger og et godt ferdighetsnivå innen basisferdighetene som skyting, stridsteknikk, sanitet, robusthet og overlevelse. Forsvarssjefens sjefssersjant Ingar Lund, uttalte i en artikkel på forsvarnets nettside forbindelse med kunngjøringen at; «[...] Dette er et kvantesprang i riktig retning. Her sikrer vi alle rekrutter grunnleggende bærende ferdigheter og tetter igjen noen av de hullene som har vært i overgangen mellom rekruttperioden og avdeling» (Hallingstorp, 2021).

4.3. Deloppsummering

Etter den kalde krigens slutt tilsa den nye sikkerhetspolitiske situasjonen at det ikke lenger var behov for et stort invasjonforsvar, noe som resulterte i en kraftig reduksjon av strukturen og bevilgningene. Forsvaret ble innrettet som et lite alliansetilpasset innsatsforsvar, og hvor styrkestrukturen i stor grad ble opprettholdt om en passiv og fungerte i stor grad kun som en rekrutteringsbrønn for internasjonale operasjoner. Strukturen ble derfor ikke trent, øvet eller forvaltet på en måte som ville bidra til å sikre en kvalifisert bemanning dersom behovet for mobilisering av styrkestrukturen skulle melde seg. Med opprettelsen av Forsvarssjefens styrkebrønn, har en søkt å sikre en større dybde i strukturen. Det er imidlertid blitt tydelig at det har vært et gjennomgående og betydelig misforhold mellom det politiske ambisjonsnivået og de faktisk tildelte ressurser til Forsvaret, og at organisasjonen med dagens bemanningssituasjon ikke er tilstrekkelig tilpasset for å gjennomføre en styrkeoppbygging samtidig med opptrening og integrering av reservestyrker i strukturen og pågående operasjoner nasjonalt og internasjonalt.

Med bred enighet i Stortinget har om behov for mer personell, har regjeringen lagt til grunn at personellstrukturen skal vokse med om lag 5.200 ansatte og soldater de neste åtte årene, noe som er den mest omfattende personellopptrappingen i Forsvaret på flere tiår. For å bemanne styrkestrukturen planlegges det med en aktiv reserve, som skal fungere som en øremerket personellreserve til operative avdelinger. Reserven skal være trent og øvet i henhold til avdelingens oppdrag og på kort varsel kunne være tilgjengelig i den hensikt å opprettholde avdelingens yteevne og utholdenhet. Ønsket om å opprette en mer komplementær styrkestruktur, samsvarer imidlertid i mindre grad med dagens innretning og bruk av førstegangstjenesten. Skal Forsvaret nå ambisjonen om mer aktiv bruk av reservister frem mot 2028, må Forsvaret i større grad utnytte potensialet som ligger innenfor tjenesteplikten for å sikre rett kompetanse og utnyttelse av personellet i styrkestrukturen, og om nødvendig utvide volumet på antall personell inne til førstegangstjenesten.

I tilfelle en langvarig krise eller krig hvor personellbehovet blir særskilt stort for å sikre nødvendig utholdenhet, kan personell som tidligere ikke er klassifisert kalles inn og pålegges tjenesteplikt. Før de kan benyttes må de imidlertid gis nødvendig militær

opplæring før de kan disponeres i stilling. Dette er utfordrende spesielt fordi samfunnet har opplevd en rivende teknologisk utvikling, hvor stadig flere oppgaver har en kompleksitet som medfører et økt kompetansebehov for å kunne utføre nødvendige oppgaver. En utvikling som også har gjort seg gjeldende i Forsvaret, med stadig mer avanserte systemer og plattformer, som krever høy kompetanse og langvarig og systematisk trening for å sikre et tilstrekkelig operativt nivå. Dette bidrar selvsagt til å redusere gripbarheten på personell som ikke har gjennomført nødvendig utdanning og trening før en krise eller krig inntreffer.

5. Forsvarets evne til anvendelse av styrkestrukturen

I dette kapittelet vil oppgaven ta for seg Forsvarets evne til å anvende styrkestrukturen. Denne evnen avhenger av svært mange faktorer, som også spenner over en rekke fagområder i organisasjonen. I henhold til oppgavens avgrensning, vil det begrenses til å omhandle hvordan forvaltningen er rustet for å sikre kvalifisert bemanning og opprettholdelse av den operative evnen. Forvaltningen er en grunnleggende faktor for å kunne si noe om oppgavens overordnede problemstilling. Til grunn for kapittelet ligger det utledede forskningsspørsmålet:

Er forvaltningen rustet for å sikre kvalifisert bemanning og opprettholdelse av den operative evnen?

5.1. Forvaltningens innretning

Som oppgaven har vist har det blant annet gjennom Forsvarets egne årsrapporter blitt tydelig slått fast at Forsvaret ikke er tilstrekkelig tilpasset for å gjennomføre en styrkeoppbygging samtidig med opptrening og integrering av reservestyrker i strukturen og pågående operasjoner nasjonalt og internasjonalt (Forsvaret, 2015). En av de avgjørende faktorene er derfor om forvaltningen er tilstrekkelig rustet for å sikre kvalifisert bemanning og opprettholdelse av den operative evnen til styrkestrukturen i krise og krig.

Forsvaret består i dag av Forsvarsstaben og 13 driftsenheter (DIF), som omfatter alle avdelinger som er nødvendig for å gjennomføre militære operasjoner. Antallet driftsenheter er vesentlig redusert og det er gjennomført flere store reorganiseringer med et formål å oppnå vesentlig mindre byråkrati, bedre styringsmuligheter, med større handlingsrom og økt effektivitet.

Innenfor personellforvaltningen i Forsvaret er det gjort store endringer og en av de største omveltningene har kommet med ny teknologisk understøttelse. Med innføringen av Felles integrert forvaltningssystem (FIF), har Forsvaret fått et felles elektronisk styringsverktøy som dekker fagområdene personellforvaltning, logistikk og materiell, samt økonomi. På den måten skulle datasystemene gi Forsvaret øverste ledelse bedre styring og kontroll på virksomheten, med en mer rasjonell og effektiv forvaltning. Det ble valgt sivil leverandør med «hylleware» og systemunderstøttelsen ble i liten grad tilpasset Forsvarets behov. *«Det ble besluttet at Forsvarets prosesser skulle tilpasses systemet, og ikke systemet til Forsvaret» (R3)*. Dette for å holde kostanden nede, men også med det mål om å effektivisere personellforvaltningen fra en «kald krig» innretningen tuftet på mobiliseringsforsvar, til en «moderne og mer sivilt innrettet forvaltning». Respondent 3 beskriver i intervjuet at: *«systemet ble presentert å skulle revolusjonere forvaltningen, med automatiserte prosesser og tilgang på styringsinformasjon bare noen få tastetrykk unna» (R3)*. Innføringen og overgangen fra gammel til nytt forvaltningssystem, har imidlertid ikke vært problemfri. Respondent 1 beskriver at den teknologiske understøttelsen på flere områder ikke svart til behovet: *«En har tatt ut effektivitetsgevinster, uten at systemet har vært ferdig utviklet eller tilstrekkelig tilpasset de faktiske behov for understøttelse Forsvaret har» (R1)*. Som følge av at systemet på flere områder ikke svarte til forventningene, ble det også nødvendig å prioritere utvikling og ferdigstillelse av enkelte basisfunksjoner fremfor andre, som eksempelvis personell disponering og lønn. Funksjoner innenfor eksempelvis kompetanse, karriere og talent ble utsatt, mens tidligere prioriterte områder innenfor personellivaretakelse som velferd ikke har fått utviklet systemunderstøttelse som del av effektiviseringen. Respondent 2 belyser på en god måte utfordringene med den manglende prioriteringen innenfor personellivaretakelse *«Manglende velferd vil svekke utholdenheten på personellet, og øke personellbehovet i en allerede presset struktur ytterligere» (R2)*. Et økt personellbehov som følge av kortere utholdenhet, vil følgelig svekke Forsvarets evne til

å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen over tid. Respondent 2 mener valget om å ikke prioritere utvikling av systemunderstøttelse for personellivaretakelse ble valgt, med bakgrunn i at fokuset over lengre tid var rettet mot deltagelse i internasjonale operasjoner og i liten grad bruk av styrkestrukturen slik den sikkerhetspolitisksituasjon igjen krever. På den annen side er imidlertid respondentene samstemte i at den teknologiske understøttelsen av stadig tjenestegjørende personell er blitt god med det nye systemet og i mange tilfeller bedre enn det tidligere systemer har gjort. På andre områder som eksempelvis innenfor rekruttering, har systemet imidlertid ikke klart å dekke behovet, og Forsvaret har måttet anskaffe løsninger fra andre leverandører. For understøttelse av vernepliktsforvaltningen har det nye forvaltningssystemet ikke klart å håndtere datamengden, og FPVS har derfor valgt å igjen ta i bruk det gamle personellforvaltningssystemet (P3). Respondent 1 forklarer overgangen med at: *«Det vil være nødvendig med omfattende utvikling og justering for at det felles integrert forvaltningssystemet skal være i stand til å håndtere vernepliktsforvaltningen. Denne kostanden har Forsvaret foreløpig ikke vært villig til å ta» (R1)*. Resultatet er at det er vanskeligere å oppgå en helhetlig oversikt over den totale personell- og kompetansebeholdningen, som følge av varierende systemunderstøttelse for personell i styrkestrukturen. Respondent 6 bemerket under intervjuet noe som oppleves som en sårbarhet og som svekker forvaltningssystemets evne til å levere rettidig styringsinformasjon: *«Det er til tider svært tungvint å ajourføre systemet, slik at datakvaliteten er god – noe som er avgjørende skal en kunne sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen» (R6)*.

Med mål om bedre utnyttelse av synergiene i forvaltningssystemet, i tillegg til å imøtekomme krav om å oppnå vesentlig mindre byråkrati og bedre styringsmuligheter, ble det derfor besluttet å slå sammen Vernepliktsverket (VPV) og Forsvaret personell Tjenester (FPT) til Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS). Den sammenslåtte avdelingen er gitt ansvaret for personellforvaltning for militært tilsatt personell i hele Forsvaret. Sjef FPVS er gitt det overordnede ansvaret for å fastsette regler for styrkedisponering med varsling om disponering og innkalling av personell ved styrkeoppbygging, forvaltning av personell, samt styring og ledelse med statistikk og analyser av oppfylingsgrad og kompetanse i strukturen. Dette med unntak av

styrkedisponerte ansatte og mannskaper som avtjener førstegangstjeneste, i tillegg til personell som tilhører Forsvarets spesialstyrker og Etterretningstjenesten.

For å styrke operativ evne i Forsvaret og imøtekomme økte krav til besparelser, etablerte forsvarsstaben i 2015 på oppdrag fra Forsvarsdepartementet et prosjekt som skulle realisere en årsverksbesparelse innenfor personellforvaltningen i Forsvaret, kalt «Effektivisering og transformasjon av HR-området i Forsvaret». Mandatet for prosjektet var en nedbemanning på 30 prosent av de ansatte, noe som tilsvarte omkring 300 årsverk. Til grunn for prosjektet lå en anbefaling fra konsulentfirmaet McKinsey & Company om hvordan Forsvaret best kunne innrette personellforvaltningen for å kunne oppnå en ytterligere modernisering og effektivisering av utvalgte forvaltningsområder og funksjoner. For å kunne oppnå effektiviseringsmålene, var det ikke tilstrekkelig å bare organisere forvaltningen på en annen måte. Det var også nødvendig å fjerne oppgaver. Videre ble ansvaret for mye av den administrative personellforvaltningen som eksempelvis utbetaling av lønn og rekruttering, som tidligere er gjennomført ved driftsenhetene og de ulike avdelingene i Forsvaret, overført til FPVS.

En utfordring er imidlertid at forvaltning av personell i styrkestrukturen i stor grad ser ut til å være utelatt som faktor i anbefalingen fra McKinsey & Company og dermed grunnlag for utformingen av FPVS og den videre utviklingen av den teknologiske understøttelsen. Dette har resultert i en svært manglende evne til å kunne forvalte reservister og reservepersonell tilhørende styrkestrukturen, fra endt førstegangstjeneste og til endt verneplikt. En av de største utfordringene har ifølge respondentene vært den overdrevne troen på den teknologiske understøttelsen, og at dette skal kunne fungere som et samlet styringssystem: «*Den digitale understøttelsen av styrkestrukturen er i dag svært mangelfull, og gjør det svært krevende å sikre bemanning og kompetanse*» (R2). Respondent 4 beskriver situasjonen for dagens forvaltning av styrkestrukturen: «*Systemet fungerer i stor grad fordi de personene som skal forvalte styrkestrukturen kjenner hverandre godt og har god forståelse for ansvarsområdet, og dermed kan sikre en akseptabel måloppnåelse gjennom egeninitierte rutiner og oversikter, for eksempel ved bruk av Excel regneark*» (R4).

Dette underbygges av flere øvelsesrapporter fra de siste års øvelser, som viser at Forsvaret har et stort forbedringspotensial innenfor personellforvaltningsområdet, hvor det blant annet er avdekket et betydelig etterslep spesielt på den teknologiske understøttelsen av forvaltningen. Utsyn – forum for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk uttalte i sin rapport «Personellutfordringer i Forsvaret» at Forsvaret på overordnet nivå i langt mindre grad enn andre sektorer har utnyttet digitale løsninger internt i arbeidet innen personellforvaltning. Forfatterne beskriver i rapporten at: «*Mens det finnes digitale løsninger innenfor flere områder, har Forsvarets praksis for lengst gått ut på dato*» (Langemyr og Aasen, 2020).

Grunnlaget for disponering i styrkestrukturen krever en oppdatert struktur med korrekte krevsatte stillinger (kompetansekrav i stillingen) og kompetansedata på det tjenestepiktige personellet. Dagens systemunderstøttelse må utvikles, videreutvikles og utbedres i den hensikt å øke beredskapen gjennom effektivitet, reaksjonsevne og presisjonsnivå i alle faser (Forsvaret, 2020b). Som følge av dette ble det i 2019 konstituert en styringsgruppe og en arbeidsgruppe som frem mot 2022 skal håndtere utfordringene- og bidra til en systematisering av personellforvaltningen i alle faser av styrkeoppbyggingen, fra fred til krise og krig. I mandatet skal arbeidsgruppen bidra i forbindelse med revisjon og oppdatering av relevante bestemmelser og planverk, med spesielt fokus på utvikling av systemer og ivaretagelse av utfordringene knyttet til;

- Oppfylling av styrkestrukturen
- Etablering av fremmøtesenter
- Etablere system for helhetlig ivaretagelse
- Etablere system for håndtering av krigsfanger (POW)
- Etablere system for håndtering av falne (KIA) og savnede (MIA)
- Etablere system for håndtering av internt fordrevne personer (IDPs)

Som følge av Stortingsmelding nr. 14 (2012 – 2013) – Kompetanse for en ny tid, utarbeidet Forsvarsdepartementet (FD) en ny HR-strategi for forsvarsektoren, som ligger til grunn for Forsvarets reviderte HR-strategi. Hovedhensikten med strategien er å sikre videreutviklingen og moderniseringen av HR- prosessene, slik at de samsvarer med Forsvarets strategiske målsetninger, og støtter opp under den operative evnen. Ett

av de viktigste målene i strategien, er å sikre rett kompetanse på rett tid, og i rett mengde, for produksjons- og styrkestrukturen (Forsvaret, 2015).

Skal dette lykkes, er det ifølge respondentene en forutsetning at forvaltningen øves og trenes jevnlig på bruk av styrkestrukturen, på lik linje med øvelser gjennomført for øvrige deler av Forsvaret. Respondent 5 bemerket under intervjuet: *«Vi i Heimevernet (HV) har jevnlig fått trent og øvet forvaltningen i bruk av strukturen, det har ikke vært tilfellet for resten av Forsvaret» (R5)*. I forkant av Forsvarets øvelser, har innkalling av mannskaper kun vært gjennomført som en administrativ forberedelse i god tid før øvelsen starter, noe som hverken trener forvaltningen eller system på en realistisk måte. *«Vakanser i strukturene som skal øves har i stor grad blitt fylt med omdisponering av personell fra avdelinger som ikke skal øves» (R7)*. Med denne praksisen vil hverken forvaltningen eller personellet i strukturen få den øving og trening som er nødvendig. Respondent 1 bemerket at: *«Vi ser at systemet må trenes for at vi skal være sikre på at alle ledd fungerer etter intensjonen, slik at bruken av styrkestrukturen kan bli så integrert som ambisjonene tilsier» (R1)*.

Styringsgruppen i HR krise og krig ønsker derfor å gjennomføre en øvelse hvor styrkestrukturen mobiliseres, slik at en får «stresstestet» forvaltningen, systemene og de tjenestepliktige *«[...] En slik test vil raskt vise om planene og systemene fungerer» (R2)*.

5.2. Oppfylling av styrkestrukturen

Skal styrkestrukturen være en troverdig styrke i den utstrekning den sikkerhetspolitiske situasjonen i dag krever, er det avgjørende at den aktive reserven er oppfylt med godt øvet og trent personell, som også er «gripbare» når behovet oppstår. Det vil alltid forekomme endringer, skiftende behov, eller noe uventet som utfordrer det som er planlagt og som gjør at personellet ikke kan møte til tjeneste i gitte situasjoner. Dette kan for eksempel være graviditet, omsorgsansvar, sykdom, utdanning, utenlandsopphold, eller endret arbeidsforhold hvor personellet har fått annen samfunnskritisk funksjon. Denne problemstilling ble høyaktuell under første del av Covid-19 pandemien vinteren 2020, hvor Forsvaret opplevde utfordringer knyttet til personellets gripbarhet, i forbindelse med at Forsvaret ble gitt en viktig rolle i å understøtte Politiet med utøvelse av grensekontroll. Etter hvert som personellet ble kalt

inn til tjeneste, ble det raskt tydelig at Forsvaret hadde manglende kontroll på hvem som faktisk var gripbare til tjeneste. Dersom krisen hadde blitt mer omfattende, ville det kunne strukket personellressursene i Forsvaret ytterligere, hvor resultatet raskt kunne vært at Forsvaret i en periode ikke var i stand til å stille tilstrekkelig militære bidrag i rammen av totalforsvaret. Respondent 2 bemerket at det «[...] til tross for arbeidet som allerede er lagt ned, fortsatt er stort etterslep på arbeidet med å etablere oversikt over kritiske funksjoner i samfunnet» (R2). Det er etablert en rekke fora som skal bidra til en bedre koordinering for å sikre en balansert fordeling av personellressursene i totalforsvaret, og på mange områder har dette samarbeidet kommet langt. Eksempelvis trekker respondent 7 frem samarbeidsavtalene som er etablert mellom sykehusforetakene og Forsvaret når det gjelder helsepersonell. «Samarbeidet har nå blitt svært godt, og avtalene regulerer alt fra rotasjonsordninger og hospitering for å sikre faglig utvikling, men også knyttet til beredskap og bruk av personell» (R7). På områder hvor dette ikke er tydelige avtaler, trekker respondent 5 frem det systemtekniske som utfordrende ved å sikre kompetent bemanning. «Systemet gjør det utfordrende å koordinere styrkeoppbygging med mobilisering av styrkestrukturen, hvor oversikten Forsvaret har i beste fall er begrenset» (R5). På den annen side fastholder respondent 3, at situasjonen som oppsto i forbindelse med bistanden til Politiet med grensekontroll, ville vært annerledes i en konfliktsituasjon. «Er det nødvendig har Forsvaret prioritet og hjemmel til å bruke det personellet som er nødvendig» (R3). Dette tilbakevises til en viss grad av respondent 2, «Selv om vi kan mobilisere personellet etter regelverket, vil vår manglende kontroll kunne ramme sivilsamfunnet svært kraftig og det går ikke. Har Forsvaret behov for en sanitetssoldat, vil vi i verste fall uten nødvendige avtaler og koordinering, mobilisere en anestesilege som er en kritisk ressurs for å kunne gjennomføre operasjoner på sykehusene» (R2). Noe av utfordringen i dagens sikkerhetspolitiske situasjon, er nettopp at det i større grad er glidende og uklare skillelinjer mellom de ulike konfliktnivåene, noe som gjør det vanskelig å si at Forsvaret faktisk kan regne med den prioriteten som en enkelte tilfeller legges til grunn. Ifølge respondent 2, var også signalene fra departementet under styrkeoppbyggingen for å understøtte Politiet med utøvelse av grensekontroll, «[...] at sivile funksjoner skulle opprettholdes og ha prioritet fremfor Forsvarets bidrag» (R2).

Den manglende koordineringen og oppføring av funksjoner og virksomheter som er kritisk for samfunnet, har også medført en manglende forståelse over hvilke funksjoner som faktisk er samfunnskritisk. I 2006 publiserte By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) en rapport som undersøkte samhandlingen mellom ulike statsetater. Funnene i rapporten tyder på at ulik inndeling og organisering vanskeliggjør samordning. I rapporten svarer et fåtall at samordningen oppleves som god, mens over en fjerdedel mener den er nokså- eller svær dårlig (NIBR, 2006). Dette underbygges ytterligere av en rapport fra Statskonsult, hvor det kommer frem at statlige samarbeid og samordning mellom de regionale enhetene, og mellom regional statsforvaltning og fylkeskommuner/kommuner, næringsliv og andre brukergrupper fremstår som kompleks og uoversiktlig for borgere og næringsliv, men også for dem som selv arbeider med offentlig administrasjon (Statskonsult, 2004). Uklare ansvarsforhold vil vanskeliggjøre beslutningsprosessene og informasjonsutveksling mellom aktørene. Dette vil gjøre det utfordrende å komme til omforente løsninger, med det resultat at vektlegging av helhetlige og samfunnsmessige hensyn reduseres. I en liten stat som Norge er det innenfor mange områder, et underskudd på spesialistkompetanse, og det er i dag derfor økt behov for samarbeid på tvers av sektorene for å dekke dette behovet. Forsvaret vil kunne ha utfordringer med å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen, særlig innenfor personellkategorier med særskilte kompetansekrav som også er kritiske for understøttelse av det sivile samfunn. Under Covid-19 pandemien i 2020, søkte som et eksempel COOP Norge om at hele virksomheten med samtlige ansatte ble definert som virksomhetskritisk for å sikre mat distribusjonen i landet. En taxi sjåfør kan lett betraktes som gripbar for Forsvaret, men taxi næringen ivaretar en svært viktig funksjon eksempelvis knyttet til pasienttransport til og fra sykehus, eller av barn og unge til og fra skolen. Ifølge respondent 1, var den store spennvidden i virksomheter og funksjoner det ble søkt om fritak fra, både utfordrende og overraskende. *«Når hele virksomhetsområder vi tidligere ikke har vurdert tenkt definert som samfunnskritisk og som ligger til grunn for personell beholdningen, i gitte situasjoner kan defineres ut, viser det sårbarheten vi står overfor når det gjelder oppfylld av styrkestrukturen» (R1).*

Under intervjuet med respondent 6, fremholdt vedkommende at det ett år ut i pandemien, fortsatt er flere av de ansvarlige departementene som ikke har startet arbeidet med å kartlegge og melde inn virksomheter og funksjoner kritisk for samfunnet under sitt ansvarsområde. I ett totalforsvarsperspektiv er dette svært utfordrende, da personellbeholdningen kan være lavere enn nødvendig, samtidig som kritisk kompetanse nødvendigvis ikke er tilgjengelig for beredskapsaktørene som planlegger med personellressursen eller er avhengig av opprettholdelse av gitte funksjoner i samfunnet. Forsvaret opererer derfor med ett svikttillegg, for å kompensere for potensielt frafall av personell ved mobilisering. Ifølge respondent 5 har svikttillegget måtte settes svært høyt. «I enkelte tilfeller har vi måttet kalle inn nærmere 50 prosent ekstra mannskaper som svikttillegg, for å være sikre på å bemanne styrkestrukturen» (R6). Når omtrent tre fjerdedeler av styrkestrukturen består av reservepersonell, vil det raskt bli utfordrende å utdanne tilstrekkelig personell gjennom førstegangstjenesten, for å sikre et stort nok svikttillegg med personell som har vedlikeholdt kompetanse og tilstrekkelig treningsgrunnlag.

På dagens disponeringskort fremkommer informasjonsplikten, hvor det heter at det er den enkelte som selv er ansvarlig for å underrette Forsvaret ved endringer av de opplysninger Forsvaret har registrert. En stor utfordring er allikevel knyttet til manglende oversikt over personellets tilgjengelighet, og som det trekkes frem av flere av respondentene, en svært begrenset mulighet til å kommunisere med den enkelte på en hensiktsmessig, effektiv og sikker måte. Forsvaret vil til enhver tid ha behov for mest mulig oppdatert informasjon om den enkelte, det være seg kontaktinformasjon, adresseendring, helsetilstand, realkompetanse, arbeidserfaring som den enkelte har opparbeidet seg etter endt tjeneste i Forsvaret og om det er forhold som gjør at en ikke kan være tjenestepliktig. Respondent 2 beskriver behovet: «Forsvaret må kunne kommunisere med den enkelte involverte ned på individnivå på en effektiv og sikker måte [...] for å sikre tilstrekkelig informasjon til å kunne planlegge strukturen på en god måte.» (R2). Ett eksempel hvor Forsvaret vil ha et økende behov for bedret kommunikasjon, for å sikre oversikt, er endringer i familiesituasjonen for den styrkesdisponerte, som følger av omsorgsansvar. Med en større andel kvinnelige vernepliktige som fullfører førstegangstjenesten, vil det ifølge respondent 1 trolig bli et større frafall blant

personellet som kan styrkedisponeres. Dette med bakgrunn i en økt sjansen for at partneren en deler omsorgsansvar med, også er tjenestepiktig og styrkedisponert (R1).

Kommunikasjonen i dag er i all hovedsak basert på samme kommunikasjonsform som har blitt benyttet siden 1940, ordinær postgang, hvor disponeringskort og varsel om innkalling sendes den enkelte. På den ene side, er denne kommunikasjonsformen svært sikker, ved at den ikke er avhengig av moderne teknologi som ved en konflikt relativt enkelt kan slås ut, men postgangen er treg og lite fleksibel. På den annen side er denne kommunikasjonsformen svært lite fleksibilitet og ifølge respondent 2 i liten grad tilpasset dagens sikkerhetspolitiske situasjon; «*Forsvaret må på en enkel måte kunne sikre en skalerbar styrkeoppbygging, hvor det er mulig å kalle inn alt fra enkeltpersoner, til mindre grupper og enheter*» (R2). Respondent 1 fremholder at Forsvaret ikke i særlig grad opplever å få nødvendig informasjon fra den enkelte før de har mottatt varsel om mobilisering eller innkalling til repetisjonsøvelser. «*Det er en varierende forståelse og vilje til å følge opp disponeringen i styrkestrukturen fra den enkelte og arbeidsgiver. Opplevelsen er at engasjementet først melder seg når det er ønskelig med fritak i forbindelse med innkalling, enten til øvelse eller ett reelt oppdrag*» (R1). Manglende oppfølging og tilbakemeldinger, kan også skyldes at systemet oppleves som tungrodd sammenlignet med de løsninger dagens unge er vant til å benytte; «*[...] all informasjon er tilgjengelig på mobil eller nettbrett, med bare noen få tastetrykk*» (R3). Respondentene fremholder at det derfor er svært viktig at det etableres en digital understøttelse av styrkestrukturen, som legger til rette for et livslangt arbeids- og disponeringsforhold med Forsvaret, fra sesjon, under utdanning, som arbeidstaker i Forsvaret og som disponert i styrkestrukturen. Skal den bemanningen og bruken av styrkestrukturen realiseres i henhold til de politiske ambisjonene, må ifølge respondent 3 også eksterne sivile samarbeidspartnere og arbeidsgivere fra offentlig og privat sektor innlemmes, for å sikre tilstrekkelig informasjon og samarbeid; «*en mer aktiv bruk gjennom hele konfliktspekteret, krever en bredere forankring og forståelse, da må arbeidsgiver også involveres*» (R3).

I rammen av totalforsvaret har Forsvaret har et ansvar for å informere de andre sektorene om beredskapsbehovet som identifiseres gjennom arbeid med operative planer. Det er derfor allerede opprettet en rekke samarbeidsorganer for å bedre

koordineringen og samarbeidet mellom aktørene i totalforsvaret, som har som hovedfunksjon å bidra til koordinering og informasjonsutveksling mellom de ulike departementene og etatene i beredskapssammenheng. Ifølge respondent 5 har en del av disse samarbeidsorganene vært vellykket; *«spesielt knyttet til samordning mellom justis og Forsvaret har det vært en positiv utvikling etter 2011» (R5)*. Utfordringen kan ifølge respondenten imidlertid være at dette i stor grad er knyttet til de lavere nivåene i krisespekteret, hvor personellressursene i mindre grad blir presset (R5). Det er foreløpig ikke etablert noe formell rapportering fra militær- til sivil side som skal gi sivile beredskapsaktører en helhetsoversikt over militære behov, hverken knyttet til understøttelse av Forsvarets styrkestruktur eller til allierte forsterkningsstyrker (Forsvarsdepartementet, 2016). Under intervjuet var respondent 3 klar på at det derfor må etableres bedre verktøy slik at forvaltningen samlet sett blir mer nøyaktig og mindre ressurskrevende, slik at en begrenset forvaltning får frigitt kapasitet til å dekke et større ansvarsområde (R3).

Arbeidsgruppen HR i krise og krig, har foreslått å etablere dette systemet som en «Min side» på Forsvarets nettside og som app, noe som er et godt etablert begrep og som i stor grad er kjent grensesnitt for dagens unge. Med en digital understøttelse vil det også være lettere å ha kontinuerlig dialog. Den enkelte vil på en enkel måte ha all informasjon om seg selv og sitt forhold til Forsvaret samlet på ett sted, og hvor oppdateringen av informasjon fortløpende gjøres på samme plattform. All informasjonsoppdatering vil begge veier bli langt mer dynamisk, ved at Forsvaret enkelt kan etterspørre tilbakemelding, samtidig som terskelen for aktiv bruk blir senket ved administrasjonen er enklere og mer tilgjengelig. Systemet vil da kunne håndtere dynamiske utfordringer gjennom en større grad av kontroll helt ned på individnivå (Forsvaret, 2019).

Av utarbeidet dokumentasjon knyttet til prosjektet fremkommer det at det er spesielt to forhold som vil kunne virke mot innføringen av digital understøttelse av Forsvarets styrkestruktur. Det er satt av midler for innkjøp og innfasing av ønsket system. Respondentene gir imidlertid uttrykk for at det foreløpig er usikkert om den avsatte rammen er tilstrekkelig for å være i stand til å gjennomføre anskaffelsen og innføre systemet; *«tidligere digitaliseringsprosjekter i Forsvaret har hatt langt større budsjett, og har også hatt behov for en stor prosjektorganisasjon for gjennomføringen» (R2)*. Tiltros

for at respondentene opplever at det er fra forsvars- og politisk ledelse er uttalt positivitet til prosjektet, er den foreløpige prioriteringen i form av budsjettert ramme relativt lav i forhold til den estimert totalkostnaden for prosjektet foretatt av Arbeidsgruppen HR i krise og krig (R2). Det kan i den sammenheng være svært positivt at Forsvarssjefen gjennom Forsvarets årsrapport for 2020, løfter frem viktigheten av økt digitalisering for å sikre bedre samhandling mellom den enkelte vernepliktige og Forsvaret gjennom etablering av en «min side» løsning, omtalt i forbindelse med prosjekt «digital soldat» (Forsvaret, 2021). Respondent 2 fremholder allikevel utfordringene knyttet til sikkerhetsreguleringer som den største usikkerhetsfaktoren for om prosjektet vil la seg gjennomføre på en hensiktsmessig måte; «skal prosjektet lykkes, må løsningen tilby noe mer enn registrering av vitnemål og adresseendringer» (R2). Eksempelvis vil informasjon knyttet til styrkestrukturens sammensetning og størrelse naturlig være gradert informasjon, som det kan være utfordrende teknologisk å kunne gi sikker tilgang til via en ugradert plattform. Dette vil kunne utfordre muligheten til å kunne oppnå en skalerbar styrkeoppbygging (R2). Samtidig fremholdt respondent 3 at det vil kunne være mulig å styre og begrense informasjonstilgang som sendes til den enkelte, noe som vil redusere utfordringene knyttet til sikkerhetsreguleringer (R3). Samtidig vil bruk av digital varsling og mobilisering i seg selv kunne være utfordrende innenfor gjeldende sikkerhetsreguleringer, med bakgrunn i sårbarhetene rundt kommunikasjon på digitale plattformer. Fordelene med større fleksibilitet og bedret informasjonskvalitet, mot ulempene med mulig økt sårbarhet må veies mot hverandre. En potensiell trusselaktør vil relativt enkelt midler kunne få et samlet bilde over tidsrom og omfang på en styrkeoppbygging, tiltros for at den enkelte har begrenset informasjonstilgang (R3). Det ble under intervjuene ikke avdekket noe entydig svar på om og hvorledes denne utfordringen skal eller bør løses.

5.3. Styrkeoppbygging og helhetlig ivaretagelse

5.3.1. Styrkeoppbygging

I henhold til gjeldende planverk, er det den enkelte driftsenhetsjef som er ansvarlig for å etablere hovedplan for styrkeoppbygging (HSO) for egen organisasjon. Planen utledes videre til de enkelte avdelingenes enhetsplan for styrkeoppbygging (ESO), som bygger på behovene definert i avdelingenes komplette operative organisasjonsplan (KOP).

Både hovedplan og enhetsplan skal videre være koordinert med det operative planverket og løpende operasjoner for å unngå samtidighetsutfordringer.

Under den kalde krigen, når Forsvaret var innrettet som ett mobiliseringsforsvar, ble mobiliseringen av styrkene regelmessig trent og øvet. Men som oppgaven tidligere har beskrevet, har forvaltningens størrelse og innretning blitt kraftig redusert. Det er ifølge respondent 3 derfor usikkert hvorvidt dagens system faktisk vil fungere i praksis, den tid gjeldende planverk ikke har blitt trent eller øvet med dagens organisering støttestrukturen (R3). Høsten 2019 var det planlagt å gjennomføre en repetisjonsøvelse kalt «Pilot Aktiv Reserve», hvor en i tillegg til fagteneste skulle øve innkalling, deployering og fremmøte av vernepliktige mannskaper i Hæren. Ifølge respondent 4 var det først og fremst manglende materiell og et helhetlig system for å understøtte personelloppsettingen som gjorde at øvelsen ikke ble gjennomført som planlagt: «*[...] manglende kapasitet for understøttelse medførte at øvelsesmålet ikke ville bli nådd – en soldat uten bekledning er ikke klar for tjeneste*» (R4). Utfordringen har delvis vært manglende prioritet av beredskap, men også at støttestrukturens kapasitet for understøttelse av en styrkeoppbygging, som følge av manglende oversikt og koordinering, ikke er i samsvar med de faktiske behov. Støttestrukturen må være tilpasset for å kunne understøtte styrkeoppbygging, samtidig med pågående operasjoner og egen styrkeoppbygging.

For på ordre om styrkeoppbygging effektivt kunne motta og tilføre personell i den utstrekning det nå er behov for, er det nødvendig at Forsvarets planverk for styrkeoppbygging er koordinert og realistisk i forhold til tilgjengelige ressurser. Respondent 6 poengterte under intervjuet, behovet for et bedre planverk for styrkeoppbygging: «*Når vi er så presset på ressurser som vi er, må vi tenke annerledes for å sikre tilstrekkelig kapasitet i mottakssystemet*» (R3).

En av de største utfordringene er at klargjøring og fremføring av store enheter er ekstremt ressurskrevende og krever nøye planlegging. Det involverer alt fra Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) som rulleførende enhet, Forsvarets sanitet (FSAN) for vurdering av personell som av ulike årsaker ikke vil kunne disponeres i tiltenkt funksjon. På den måten vil en kunne gjøre omprioriteringer av personell, for å

sikre en mest mulig kompetent bemanning ved de til enhver tid mest prioriterte avdelingene. Cyberforsvaret for helt nødvendig systemunderstøttelse, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) for all logistikkunderstøttelse fra forpleining til transport, Forsvarsbygg (FB) for nødvendige fasiliteter som innkvartering og skyte- og øvingsfelt, Forsvarsmateriell (FMA) for anskaffelser og Forsvarets høgskole (FHS) for fagkompetanse for å gjennomføre nødvendig utdanning og trening. For å sikre tilstrekkelig kapasitet vil det ifølge respondent 8, også kunne bli nødvendig å inngå strategiske samarbeidsavtaler med sivile aktører for nødvendig understøttelse: *«[...] ett eksempel er Heimevernets avtale med WilNor Governmental Services (WGS) om lagring og tilgjengeliggjøring av personlig bekledning og utrustning (PBU). Tilsvarende løsninger vil også kunne være nødvendige, skal kapasiteten på mottakssentrene bli god nok» (R8).*

Arbeidsgruppen HR i krise og krig har i sitt arbeid foreslått opprettelsen av frem fremmøtesenter som samlet skal sikre effektivt mottak av reservepersonell i styrkestrukturen for alle forsvarsgrenene. Ifølge arbeidsgruppen vil en med denne ordningen hvor innsatsen «kraftsamles» på færre lokasjoner, i større grad kunne sikre at planverket er koordinert og at forvaltningen er dimensjonert for å håndtere styrkeoppbyggingen. Målsettingen til arbeidsgruppen er at personellet som møter til tjeneste skal være ferdig med innrullering på fremmøtesentrene i løpet av én dag, og etter dette være klar for tjeneste ved avdeling.

En av de store fordelene med den nye organiseringen, vil være at Forsvaret raskere få en samlet oversikt over den faktiske personellbeholdningen ved styrkeoppbygging, ved at mottaket av personell skjer samlet og koordinert. *«Vi får raskere ett bilde av hvem som er tilgjengelige, da kan vi også gjøre nødvendige omprioriteringer» (R4).* FPVS kan i større grad gjøre overordnede prioriteringer med hensyn til disponering av personellet, for å dekke eventuelle mangler og på den måten sikre kompetent bemanning av styrkestrukturen der det er mest behov. Denne løsningen kombinert med ny digital understøttelse, vil ifølge respondent 3 gi Forsvaret raskere styrkeoppbygging med kompetent personell: *«den samlede oversikten over personellet med ny digital understøttelse og bedret mottak, vil øke styrkestrukturens kapasitet» (R3).*

En av innvendingene mot organiseringen som kom frem under intervjuene med respondentene, er at opprettelsen av noen få faste fremmøtesentre vil gjøre strukturen mer sårbar ved at det er lettere å ramme eller påvirke evnen til å virke etter intensjonen. Respondent 2 fremhold imidlertid at resultatet samlet trolig vil være det motsatte: «[...] med en enhetlig organisering, vil disse lettere kunne overta for hverandre ved behov» (R2).

5.3.2. Helhetlig ivaretagelse

I forsvarssjefens fagmilitære råd fra 2019, er det fastslått en ambisjon om å øke utholdenheten i hele styrkestrukturen, slik at militære styrker skal kunne stå på beredskap og drive operasjoner over tid både i fred, krise og krig (Forsvaret, 2019). Med en begrenset personellressurs og de økte ambisjonen om økt utholdenhet, har viktigheten av en helhetlig ivaretagelse av personellet igjen blitt tydelig. Målsettingen er nå at personellet skal kunne stå i tjeneste så lenge som mulig, noe som ifølge respondent 8, vil være «[...] en avgjørende kapasitetsforlenger for den operative evnen» (R8). Etter den kalde krigen og frem til i dag, har store deler av det som har vært etablert av funksjoner for ivaretagelse av personellet blitt sterkt redusert, konkurranseutsatt for å effektivisere og rasjonalisere driften, eller nedlagt. Ett av de første eksemplene på dette er ifølge Langemyr og Strøm utkontraktingen av Forsvarets kantiner tidlig på 1990-tallet (Langemyr og Strøm, 2019). Utfordringen har ifølge respondent 8 vært at helhetlig ivaretagelse av personellet ikke har vært ansett som en del av kjernevirksomheten, hvor de: «såkalte støttefunksjoner over lang tid har lidd under manglende anerkjennelse og prioritering» (R8). Fokuset har i stor grad vært rettet mot ivaretagelse av personell tjenestegjørende i internasjonale operasjoner. Dette tiltros for at Forsvarets militære og politiske ledelse løpende har gjentatt frasen; «Personellet er Forsvarets viktigste ressurs» (R8).

Personellforvaltningen i Forsvaret har ifølge respondent 8, fått et betydelig løft de siste årene, blant annet gjennom arbeidet som er gjort i regi av arbeidsgruppen HR i krise og krig (R8). For området helhetlig ivaretagelse, har arbeidet med å oppdatere og utvikle nytt planverk skjedd i tett samarbeid med Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), noe som har bidratt til å gi arbeidet en svært god forankring og koordinering mot det operative planverk (R8). Dette arbeidet er ved tidspunktet for oppgavens innlevering, ikke ferdigstilt. Respondent 8 fastholder imidlertid at Forsvaret trolig aldri har hatt et

mer helhetlig perspektiv: «[...] planverket som nå er under utarbeidelse, tror jeg det mest omfattende og helhetlige Forsvaret noen gang har hatt» (R8). På spørsmål om hvordan denne planen stiller seg i forhold til møtet med virkeligheten, herunder ressurstildeling, er respondenten tydelig på at dette ikke vil være avgjørende: «Nå skal planverket innarbeides i avdelingenes komplette operative organisasjonsplan (KOP), og da må dette innarbeides gjennom større bruk av strategiske samarbeidsavtaler» (R8). Disse samarbeidsavtalene må nødvendigvis være tilpasset forsvarets behov for helhetlig ivaretagelse i hele konfliktspekteret. Ivaretagelsen skal spenne fra rekreasjon til håndtering av falne (KIA) og savnede (MIA) og oppfølging av pårørende, for på den måten å øke ståtiden og redusere den psykiske belastningen på den tjenestepiktige og deres pårørende. Denne utviklingen er i tråd med uttalelsen fra tidligere sjef Forsvarets operative hovedkvarter, generalløytnant Rune Jacobsen, som i forbindelse med Omstillingskonferansen i 2017, uttalte at Forsvaret er avhengig av at sivile aktører tar ansvar for en del støttefunksjoner, at det øves på sivil-militært samarbeid og at det utarbeides beredskapsplaner for dette samarbeidet. Skulle samordningen svikte med manglende koordinering av tilgjengelige ressurser mellom aktørene, kan Forsvaret settes i samtidighetsutfordringer som i ytterste konsekvens kan gi en situasjon hvor Forsvaret ikke er i stand til å håndtere en pågående trusselsituasjon og samtidig sørge for styrkeoppbygging (Institutt for forsvarsstudier, 2017).

5.4. Deloppsummering

Forvaltningens innretning har etter den kalde krigen blitt kraftig redusert og synes i liten grad å være tilpasset dagens økende behov for understøttelse av en mer aktiv bruk av styrkestrukturen. Mye av omorganiseringen av personellforvaltningen i Forsvaret er gjort med økt digital understøttelse som et viktig vilkår for å kunne ta ut effektiviseringsgevinster i form av blant annet redusert bemanning. Respondentene har vært klare på at innfasingen av ny systemunderstøttelse har svært varierende kvalitet, hvor forvaltningen av styrkestrukturen har vært så godt som fraværende. Manglende digital understøttelse gjør forvaltningen avhengig av manuelle systemer og kompetansen hos den enkelte saksbehandler. Dette gjør systemet svært sårbart, hvor manglende datagrunnlag øker risikoen for feil i bemanning av styrkestrukturen.

Med etableringen arbeidsgruppen HR i krise og krig søkes det hurtig å sikre forankring for de overordnede behovene knyttet til forvaltningen, slik at nødvendige system for understøttelse av forvaltningen blir prioritert for også å dekke behovene knyttet til krise og krig. Ett av de prioriterte områdene er oppfylging av styrkestrukturen, noe som vil kreve etablering av digital understøttelse som også er tilgjengelig for enkelte tjenestepiktige, sivile og offentlige virksomheter. Dette vil være avgjørende for at styrkestrukturen skal kunne bemannes med rett kompetanse og anvendes i henhold til politiske ambisjoner. Respondentene er tydelige på at etableringen av en slik understøttelse vil være avgjørende for å kunne håndtere endringer av tilgjengelighet for den enkelte tjenestepiktige og hurtige endringer av behov fra fred til krise og krig.

For å sikre et effektivt apparat for innrulling av reservepersonellet ved en styrkeoppbygging, planlegges det med opprettelsen av fem fremmøtesentre. Disse vil ifølge respondentene sikre at forvaltningen står bedre rustet til å håndtere en rask styrkeoppbygging, ved at forvaltningenes knappe ressurser «kraftsamles» på noen forhåndsbestemte lokasjoner, heller enn ved mange ulike avdelinger. Med plassering i områder med god offentlig kommunikasjon og tett samarbeid med strategiske partnere, vil utfordringene knyttet til logistisk understøttelse og forflytning av større grupper bli vesentlig enklere. På den måten vil en i større grad kunne sikre at planverket er koordinert og at forvaltningen er dimensjonert for å håndtere styrkeoppbyggingen.

Med en begrenset personellressurs og de økte ambisjonen om økt utholdenhet, har viktigheten av en helhetlig ivaretagelse av personellet igjen blitt tydelig. Forsvaret har derfor som målsetting at personell skal kunne stå i tjeneste så lenge som mulig, noe som vil kunne være en avgjørende kapasitetsforbedring i styrkestrukturen. Arbeidsgruppen HR i krise og krig har i tett samarbeid med Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) arbeidet med å oppdatere og utvikle et nytt og svært omfattende planverk for helhetlig ivaretagelse av personell i hele konfliktspekteret.

6. Avslutning

I de foregående kapitlene har oppgaven tatt for seg bemanning og kompetanse i styrkestrukturen og Forsvarets innretning for anvendelse av styrkestrukturen. I dette kapitlet vil oppgaven oppsummeres og presentere funnene for i den grad det er mulig vil besvare oppgavens overordnede problemstilling. Målet har vært å undersøke om Forsvaret har et tilfredsstillende system for å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen, med den overordnede problemstillingen;

I hvilken grad er Forsvaret i stand til å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen?

Videre er oppgavens problemstilling operasjonalisert gjennom to forskningsspørsmål som har dannet grunnlaget for besvarelsen.

- 1. Hvordan vil de vedtatte endringene for inneværende langtidperiode, påvirke bemanningen og kompetansen i styrkestrukturen?*
- 2. Er forvaltningen rustet for å sikre kvalifisert bemanning og opprettholdelse av den operative evnen?*

Med bruk av kvalitativ metode har oppgaven gjennom dokumentstudier analysert innholdet i de militærfaglige og politiske begrunnelsene for bruk og bemanning av styrkestrukturen etter den kalde krigen og frem til i dag. Dette har vært relevant for å kunne besvare oppgavens overordnede problemstilling. På den måten har oppgaven bidratt til å gi en økt forståelse av styrkestrukturens posisjon gjennom politiske vedtak og den faktiske evnen til å stille rettidig og kompetent personell ved behov. Med intervjuer av nøkkelpersonell innen forvaltningen av styrkestrukturen, har oppgaven forsøkt å gi økt forståelse av utfordringer som følger av økt bruk av styrkestrukturen og de forbedringer som er nødvendig for å kunne oppnå en bruk i henhold til de politiske ambisjoner. Primærkildene som er brukt i dokumentstudiet har vært autorative kilder som antas å gi en indikasjon på innretningen av forsvaret og styrkestrukturen. Hovedsakelig har kildene vært militærfaglige råd fra Forsvarssjefen og de politiske langtidspanene for forsvarssektoren fra Regjeringen. Videre har oppgaven benyttet en rekke sekundærkilder, i tillegg til at analysen hviler på funn som også er gjort i tidligere forskning.

6.1. Funn

Funnene i oppgaven tyder på at implikasjoner som følge av endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen har hatt direkte innvirkning på innretningen av Forsvaret og i hvilken grad styrkestrukturen er blitt prioritert.

Etter andre verdenskrig og gjennom den kalde krigen, ble det bygget opp et omfattende mobiliseringsforsvar, hvor store deler av samfunnet skulle mobiliseres gjennom Totalforsvaret. Forsvarets ble organisert for å utdanne store mengder personell til styrkestrukturen, både vernepliktige og befal. Organisasjonen var dimensjonert for mobilisering, og gjennom store øvelser ble systemet regelmessig trent og testet. Den største omskiften skjedde etter den kalde krigens slutt, og endringene som førte til Norges bruk av militærmakt i internasjonale operasjoner.

Etter den kalde krigens slutt tilsa den nye sikkerhetspolitiske situasjonen at det ikke lenger var behov for et stort invasjonforsvar, noe som resulterte i en kraftig reduksjon av strukturen og bevilgningene til Forsvaret. Ut over 2000-tallet medførte endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen behov for styrker som kunne settes inn der hvor det var politisk behov. Dette medførte at innretningen av Forsvaret ble endret fra et invasjonforsvar med en stor mobiliseringsstyrke, til et lite innsattsforsvar. Funn i oppgaven viser allikevel at styrkestrukturen ble opprettholdt, men at den i stor grad ble ansett som en personellbeholdning en kunne rekruttere fra til internasjonale operasjoner ved behov. Strukturen ble ellers ikke trent, øvet eller forvaltet på en måte som ville bidra til å sikre en kvalifisert bemanning dersom behovet for mobilisering av hele styrkestrukturen skulle være nødvendig. Funn i oppgaven viser at krav til nedbemanning og effektivisering i Forsvaret, medførte at organisasjonens evne til å kunne forvalte og bruke styrkestrukturen i stor grad ble fjernet.

De senere årene har den sikkerhetspolitiske situasjonen igjen gjort det nødvendig og påkrevet med et styrket Forsvar. Rapporter og politiske dokumenter viser at Forsvarets organisasjon nå er ansett som underdimensjonert for å løse Forsvarets prioriterte oppgaver, og spesielt samtidighetsutfordringer løftes frem som utfordrende for å sikre kvalifisert bemanning i kritiske funksjoner. Dette skyldes at Forsvarets organisasjon er blitt så liten at det er utfordrende å kunne løse oppdrag av samme karakter.

Eksempelvis kan ivaretagelse av nasjonal beredskap og bidrag til internasjonale operasjoner være utfordrende innenfor deler av Forsvaret.

Forventningen om at kritiske funksjoner i samfunnet også skal fungere under krise og krig, medfører at det i gitte situasjoner vil kunne stilles spørsmål med hvilke deler av Totalforsvaret som vil ha prioritet, hvor resultatet er at planlagt bemanning faktisk ikke er tilgjengelig når behovet melder seg. Forsvarets avhengighet av det sivile samfunn for å dekke særskilte kompetanseområder, har økt i takt med nedbyggingen av strukturen og endrede økonomiske rammer med stadige krav til økt effektivisering og besparelser. Et funn som understøtter dette, er utvidelsen av hva som er ansett som samfunnskritiske funksjoner i løpet av de første månedene av Corona pandemien og en manglende koordinering mellom departementene. Forsvaret har på enkelte områder etablert samarbeidsavtaler med foretak, som skal regulere og sikre tilgangen på kompetent personell. Corona pandemien har imidlertid vist at det fortsatt gjenstår mye arbeid.

Det er bred enighet i Stortinget om behov for betydelig mer personell, og det er lagt til grunn at personellstrukturen skal vokse med om lag 5.200 ansatte og soldater de neste åtte årene, noe som er den mest omfattende personellopptrappingen i Forsvaret på flere tiår. For å bemanne styrkestrukturen planlegges det med en aktiv reserve, som skal fungere som en øremerket personellreserve til operative avdelinger. Reserven skal være trent og øvet i henhold til avdelingens oppdrag og på kort varsel kunne være tilgjengelig i den hensikt å opprettholde avdelingens yteevne og utholdenhet. Ønsket om å opprette en mer komplementær styrkestruktur, samsvarer imidlertid i mindre grad med dagens innretning og bruk av førstegangstjenesten. Skal Forsvaret nå ambisjonen om mer aktiv bruk av reservister frem mot 2028, må Forsvaret i større grad utnytte potensialet som ligger innenfor tjenesteplikten for å sikre rett kompetanse og utnyttelse av personellet i styrkestrukturen, og om nødvendig utvide volumet på antall personell inne til førstegangstjenesten.

Videre viser funnene i oppgaven at kompetansen til å forvalte reservepersonell i stor grad forvitret i strukturen, etter overgangen fra et invasjonforsvar hvor store deler av strukturen var mobiliseringsforsvar. Forsvaret har derfor tatt tydelige grep for å bedre

koordineringen internt i organisasjonen, ved å samle ansvaret for forvaltningen ved Forsvarets- personell og vernepliktstjeneste, hvor en på den måten oppnår et sterkere og mer robust fagmiljø. Samtidig har Forsvaret vist en manglende evne til å følge opp og koordinere samarbeid og dialog internt i Forsvaret, mellom det enkelte reservepersonell og sivile arbeidsgivere i et totalforsvarsperspektiv. Dette skyldes hovedsakelig en for liten robusthet i organisasjonen og en manglende teknologisk understøttelse av forvaltningen.

Dagens HR-system er ikke egnet til å analysere hvilken kompetanse Forsvaret har behov for fremover. Det gjør det utfordrende å bygge en mer effektiv personellstruktur med rett kompetanse på rett sted, noe som vil kreve helt andre verktøy enn det som er dagens innretning. Uten gode verktøy for digital kompetansestyrking, vil det være svært krevende å ha oversikt over personellet disponert i Forsvarets styrkestrukturs posisjoner, kompetanse, tilstand og helse i livsløpet, og således deres mulighet for å bidra. Da blir usikkerhetsmomentet tilsvarende stort med hensyn til om Forsvaret vil evne å sikre kvalifisert bemanning av styrkestrukturen.

Videre er dagens kommunikasjonsform med den enkelte basert på samme løsninger som ble benyttet 1940, med disponeringskort utstedt per postgang. Dette er svært lite fleksibelt og ikke tilpasset endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen med hurtigere og mer glidende overganger i konfliktspekteret. Manglende kommunikasjonsplattform tilpasset dagens unge, gjør det også vanskeligere å oppnå ønsket og tilstrekkelig dialog med den enkelte tjenestepiktige og respektive arbeidsgivere, noe som vil være avgjørende for å kunne anvende styrkestrukturen i henhold til politiske ambisjoner. Både for å sikre tilstrekkelig oversikt over kompetanse og tilgjengelighet, men også for å sikre nødvendig aksept og forståelse for tjenesten som reservepersonell i Forsvarets styrkestruktur.

For å være i stand til å håndtere en rask styrkeoppbygging md forvaltningens knappe ressurser, er det foreslått å etablere fem fremmøtesentre hvor på forhåndsbestemte lokasjoner. En vil på den måten i større grad kunne sikre at planverket er koordinert og at forvaltningen er dimensjonert for å håndtere styrkeoppbyggingen. Med plassering i områder med god offentlig kommunikasjon og tett samarbeid med strategiske partnere,

vil utfordringene knyttet til logistisk understøttelse og forflytning av større grupper bli vesentlig enklere.

Videre har det med bakgrunn i den begrensede personellressursen og de økte ambisjonen om økt utholdenhet, sett viktigheten av en helhetlig ivaretagelse av personellet. Forsvaret gjennomfører et omfattende arbeid med å oppdatere og utvikle et nytt planverk for helhetlig ivaretagelse av personell i hele konfliktspekteret. Målsettingen er at personellet skal kunne stå lengre i tjeneste, noe som vil kunne være en avgjørende kapasitetsforbedring i styrkestrukturen.

Hovedfunnet i oppgaven tyder på at den tilgjengelige personellreserven Forsvaret en gang hadde, nå er mindre gripbar når den sikkerhetspolitiske situasjonen igjen stiller krav til en endret innretning av Forsvaret, samtidig som en redusert forvaltning med manglende systemunderstøttelse har begrenset mulighet for å sikre kvalifisert bemanning av styrkestrukturen. Samtidig viser funnene i oppgaven at det er iverksatt flere tiltak for å bedre situasjonen. Forsvaret rapporterer nå volum og prosentvis dekningsgrad i styrkestrukturen, og rapporteringen viser en gradvis bedring på rapportering av kritisk kompetansemangler. Ferdigstillelse av prosjektet «Karriere, kompetanse og talent (KKT) i tillegg til arbeidet fra arbeidsgruppen HR i Krise og krig, vil på sikt også bidra til en økt kvalitet på kompetansen i styrkestrukturen.

6.2. Anbefalinger

Basert på funnene i studien vil de prioriterte anbefalingene for å sikre et tilfredsstillende system for å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen, være å tilføre tilstrekkelig ressurser for å sikre en robust bemanning. Både en generell bemanningsøkning for å sikre en tilstrekkelig utdanning av nok personell, men også for å sikre en forsvarlig og robust bemanning av Forsvarets personell- og vernepliktssenter som forvalter styrkestrukturen. Dette for å sikre en forsvarlig forvaltning av strukturen, men også for å sikre kapasitet til å foreta strengt nødvendig koordinering med øvrige aktører med samfunnskritiske funksjoner i totalforsvaret.

Videre tyder enkelte funn på at det også bør foretas en forenkling av personellstrukturen. Dette for å forenkle utdanningen og gjøre personellet mer anvendelige, og på den måte sikre en bredere tilgang på personell.

Det vil være avgjørende at Forsvaret anskaffer et forvaltningssystem som ivaretar det interne behovet for å ha oversikt over personellet disponert i Forsvarets styrkestrukturens posisjoner, deres kompetanse, tilstand og helse i livsløpet, og på den måten deres tilgjengelighet ved mobilisering. Videre må systemet sikre en hensiktsmessig kommunikasjon med den enkelte tjenestepliktlige. Skal reservistordningen innføres slik den er foreslått, må systemet også ivareta kommunikasjon med arbeidsgiver, slik at en sikrer forankring av Forsvarets kjerneoppgaver og rolle i totalforsvaret. Skal systemet fungere når det virkelig gjelder, er det også viktig at Forsvaret legger opp til at alle ledd i forvaltningen av styrkestrukturen øves regelmessig – fortrinnsvis gjennom øvelser hvor personell faktisk blir kalt inn til tjeneste.

6.3. Videre forskning

I denne studien er det valgt å se nærmere på systemet for forvaltningen av styrkestrukturen i Forsvaret, og studiens problemstilling er søkt besvart gjennom dokumentstudier og intervjuer med relevante aktører i forvaltningen. Studien viser således intervjuobjektene oppfatning av situasjonen, sammenlignet med funn i dokumentene som er analysert. Det kan være interessant å gjennomføre en casestudie av prosessene knyttet til forvaltningen styrkemobiliseringen ved de senere års øvelser, eller håndteringen av den pågående Covid-19 pandemien.

Videre kan det være relevant med tilsvarende studier av hvordan forvaltningen av henholdsvis styrkebrønnen til Sivilforsvar et og Politireserven håndteres.

Det kunne også vært relevant og interessant med en kvantitativ studie knyttet til fritaksordningen. Dette for å analysere antall fritakssøknader og hvilken type virksomheter som faktisk er sitt ansvar bevist og søker fritak fra tjenesteplikten i Forsvaret.

Gjennom arbeidet med studien har det også dukket opp flere temaer som berører valgte område, og som det kunne vært interessant og relevant å forske videre på. Ett tema som denne oppgaven har berørt, men unnlatt å gå i detalj på, er hvordan bemanningssituasjonen i Forsvarets styrkestruktur og totalforsvaret kan påvirkes ved bruk av kontrakter med sivile kontraktører.

7. Litteraturliste

- Bakke-Jensen, Frank og Mæland, Monica. 2020. *Forsvaret og sivilsamfunnet må spille sammen*. Artikkel hentet fra Forsvarets forum <https://forsvaretsforum.no/beredskap-forsvaret-meninger/forsvaret-og-sivilsamfunnet-ma-spille-sammen/165479>
- Bakk-Jensen, Frank. (2020b). *Norge er bedre rustet – Det langsiktige arbeidet med å styrke Forsvaret fortsetter*. Artikkel hentet fra Forsvarets Forum <https://forsvaretsforum.no/forsvarsministeren-frank-bakke-jensen-langtidsplanen/norge-er-bedre-rustet/171911>
- Bakke-Jensen, Frank. (2020c). 16 måneders tjeneste styrker verneplikts relevans. Hentet fra <https://forsvaretsforum.no/forstegangstjeneste-meninger-verneplikt/16-maneder-tjeneste-styrker-verneplikts-relevans/169527>
- Berg-Knutson, Espen. Johansen, Per Kristian. Vogt, Rolf-Inge. Karlsrud, Øyvind og Kvalvik, Sverre Ruud. (2007). FFI rapport 2007/00679 – *Norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner – med hvem, med hva og hvorfor?* Hentet fra: <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2020/07-00679.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bogen, Olav & Håkenstad, Magnus (2015). *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Dreyers forl.
- Bruun-Hansen, Haakon. 2019. *All inclusive-Forsvaret - Forsvarssjefens plan-A vil koste 85 milliarder kroner hvert år - Da er alt inkludert*. Hentet fra Forsvarets Forum <https://forsvaretsforum.no/fmr2019-reportasje/all-inclusive-forsvaret/109902>
- Buø, Jørn. (2020) *Langtidsplanen for Forsvarssektoren 2021 – 2024*. Hentet fra Norske Reserveoffiserers Forbund <https://www.nrof.no/langtidsplan-for-forsvarssektoren-2021-2024/>
- Børresen, J. (2004). *Norsk forsvarshistorie: Allianseforsvar i endring: 1970 – 2000*. Bind 5. Eide forlag.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner – Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver pris?* (978-82-7768-412-3 (PDF)). Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/samfunnets-kritiske-funksjoner/>
- Eide, Ole Kåre. (2018). *6, 12 eller 16? – HV – sjef Eirik Johan Kristoffersen vil ha flere inn til kortere førstegangstjeneste. Resultatet kan bli "seks-måneders-soldater"*. Hentet fra <https://forsvaretsforum.no/land/6-12-eller-16/101157>
- Ellingsen, Elling Lorentz. (2019). *Innfører seks måneders førstegangstjeneste*. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/heimevernet/heimevernsbladet/heimevernsbladets-arkiv->

[2/2019%20Nr%2001%20Heimevernsbladet.pdf/_attachment/inline/cb01cf7a-111b-4649-8046-7117c6b11001:01d20f192b08c50686aea92e1c30db425db660e3/2019%20Nr%2001%20Heimevernsbladet.pdf](https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/2019%20Nr%2001%20Heimevernsbladet.pdf/_attachment/inline/cb01cf7a-111b-4649-8046-7117c6b11001:01d20f192b08c50686aea92e1c30db425db660e3/2019%20Nr%2001%20Heimevernsbladet.pdf)

Elvemo, Lasse. (2020). *I logistikk er djevelen i detaljene*. Hentet fra Forsvarets forum: <https://forsvaretsforum.no/flo-forsvarets-hogskole-pbu/i-logistikk-er-djevelen-i-detaljene/128001>

Forsvarsloven. Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) av 01. juli 2017

Forsvaret. (2010). *Forsvarets årsrapport – 2010*. Hentet fra https://nsd.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AN_2010_56989.pdf

Forsvaret. (2011). *Forsvarets årsrapport – 2011*. Hentet fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets_aarsrapport_2011-kortversjon.pdf/_attachment/inline/329ae9b5-17ae-4d73-bb20-b3fc65b616ff:08c45fdf49bc139f8eae5d7d761deb756d4fdf0f/Forsvarets_aarsrapport_2011-kortversjon.pdf

Forsvaret. (2015). *Forsvarets årsrapport – 2015*. Hentet fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets%20a%CC%8Arssrapport%202015%20%E2%80%93utskriftsvennlig.pdf/_attachment/inline/7f922d81-3717-4097-841c-de41572b70d2:bc0818773082c731bf27c3e01b8a331cc5f49a65/Forsvarets%20a%CC%8Arssrapport%202015%20%E2%80%93utskriftsvennlig.pdf

Forsvaret. (2019). *Et styrket forsvar – Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019*. Hentet fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad/FMR%202019%20fullversjon.pdf/_attachment/inline/526c0c89-19f5-4be0-a734-d846bafd52e8:14e16c306e4518a1857b6ac69e8e647c5e716bb0/FMR%202019%20fullversjon.pdf

Forsvaret. (2019b). *Forsvarets fellesoperative doktrine*.

Forsvaret. (2020). *Forsvarets årsrapport – 2019*. Hentet fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvaret-aarsrapport2019_web.pdf/_attachment/inline/7cd7c737-ddad-4ac3-a97f-742b9dc6d6e3:ebcecebe81a552443e801808d49391bbab240e570/Forsvaret-aarsrapport2019_web.pdf

Forsvaret. (2020b). *Grunnlagsdokument for HR utviklingen frem mot 2022*.

Forsvaret. (2021). *Forsvarets årsrapport – 2020*. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/2020%20Arssrapport.pdf>

arsrapport/Forsvarets%20%C3%85rsrapport%202020.pdf/_attachment/inline/eecff3b1-d61d-4edb-9395-e1dcb8938bb3:429ee7d627f628b49cd327723da087fafd915e65/Forsvarets%20%C3%85rsrapport%202020.pdf

Forsvarets Forskningsinstitutt. (2020). *Hvorfor slutter spesialistene i Forsvaret?* Rapporten hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6709/20-01099.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2012). «Et forsvar for vår tid» Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013 – 2016. Hentet fra <https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/IVB%20for%20forsvarssektoren%202013-2016.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2016). *Kampkraft og bærekraft, Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017 – 2020*. Hentet fra <https://regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/2016-12-20-u-ivb-ltp-2017-2020.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2019). *Forsvarsministerens nyttårstale i Oslo Militære Samfund (OMS) – 7. januar 2019*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvarsministerens-nyttarstale-i-oslo-militare-samfund/id2624220/>

Forsvarsdepartementet. (2020). *Høringsnotat – Forslag til endringer i forsvarsloven og vernepliktsforskriften*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ffa68571cb4438d97948c0b7a10f709/horingsnotat.pdf>

Hallingstorp, Lars. (2021). *Innfører lik rekruttering for hele Forsvaret – En felles fagplan for den grunnleggende rekruttutdanningen skal sikre at soldatene i førstegangstjenesten kan «passe inn» i hele styrkestrukturen*. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/innforer-lik-rekruttutdanning-for-hele-forsvaret>

Håkenstad, Magnus. (2019). *Den væpnede dugnaden – totalforsvaret under den kalde krigen: Det nye totalforsvaret* (Norheim-Martinsen, P. M. (red.) (2019). Gyldendal

Institutt for forsvarsstudier. (2017). *Omstillingskonferansen 2017 – Totalforsvaret 2.0*.

Jacobsen, Dag. Ingvar. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høgskoleforlaget Kristiansand

Langemyr, Hedda Bryn og Aasen, Marte. (2020). *Personellutfordringer i Forsvaret – Rekruttering, kompetanse og digitalisering*. Utsyn

- Langemyr, Hedda Bryn. (2020). *Langtidsplaner for Forsvaret fra 2005 til i dag: Trender og utviklingstrekk*. Hentet fra <https://www.prosjektutsyn.no/langtidsplaner-for-forsvaret-fra-2005-til-i-dag-trender-og-utviklingstrekk/>
- NATO. (1999). The Alliance's Strategic Concept. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohg/official_texts_112964.htm
- NATO. (2014). Wales Summit Declaration. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). (2006). Rapport 2006:9 – *Den regionale stat – enhet og mangfold: om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*.
- NOU 2000:20. (2000) Et nytt forsvar. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b59a657ad16d4c649c6f3459f6c70717/no/pdfa/nou200020000020000dddpdfa.pdf>
- NOU 2013:5. (2013). *Når det virkelig gjelder... - Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d8400cdbc045b68f859dbb583456a0/no/pdfs/nou201320130005000dddpdfs.pdf>
- NOU 2016:19. (2016). Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/03960058f3f94f94f9e9d290593bee22c1a/no/pdfs/nou201620160019000dddpdfs.pdf>
- NSD (Norsk senter for forskningsdata). (2018). Meldingsbehandling av personopplysninger. Digital meldingsblankett lastet på http://www.nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meldeskjema
- Olsen, Øyvind Førland. (2020). *Svekker forsvaret av Norge*. Artikkel hentet fra Forsvarets Forum <https://forsvaretsforum.no/langtidsplanen/svekker-forsvaret-av-norge/165598>. Lastet ned 11. november 2020
- Politiet. (2020). Politiets beredskapssystem del 1 – Retningslinjer for politiets beredskap. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>
- Repstad, Pål. (2007). *Mellom nærhet og distanse – Kvalitativ metode i samfunnsfag*. Universitetsforlaget
- Riksrevisjonen. (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltakelse i operasjoner i utlandet*. Dokument nr. 3:3 (2007-2008)
- Rognstrand, Andrea. (2020) Forsvaret har flere hundre ansatt flere enn FDs plan tilsier. Artikkel hentet fra Forsvarets forum <https://forsvaretsforum.no/eirik->

[kristoffersen-forsvarsdepartementet-forsvarssjef/forsvaret-har-flere-hundre-ansatte-mer-enn-fds-plan-tilsier/166022](https://www.kristoffersen-forsvarsdepartementet-forsvarssjef/forsvaret-har-flere-hundre-ansatte-mer-enn-fds-plan-tilsier/166022)

Rykkja, Lise H. Frimreite, Anne Lise. Lango, Peter og Lægrið, Per. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget.

Skogrand, Kjetil. (2004). *Norsk forsvarshistorie: Allierte i krig og fred*. Bind 4. Eide forlag

Sårdalsmo, Kristian. (2020). Bakke-Jensen får forsvarsplan i retur fra Stortinget. Aftenposten. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/1nL2ke/bakke-jensen-faar-forsvarsplan-i-retur-fra-stortinget>

SOS-direktivet. (2019). *System for styrkeoppbygging for operative enheter (B)*.

Statskonsult. (2004). *Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet*. Oslo: Statskonsult

St. melding. nr. 38 (1998-1999). *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*.

St. melding. nr. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*.

St. meld. nr. 14 (2012-2013). *Kompetanse for en ny tid*.

St. meld. nr. 10 (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet, en god beskrivelse av samfunnssikkerhetsområdet herunder sivilt-militært samarbeid i et totalforsvarsperspektiv*.

St. prp. nr. 42 (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*.

St. prp. nr. 151 (2015-2016). *Kampkraft og bærekraft, Langtidsplan for forsvarssektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp20152160151000dddpdfs.pdf>

St. prp. nr. 2 (2017-2018). *Videreutvikling av Hæren og Heimevernet – Landmaktproposisjonen*.

St. prp. nr. 62 (2019-2020). *Vilje til beredskap – evne til forsvar: Langtidsplan for forsvarssektoren*.

Strøm-Eriksen, A. G. (2009). *Det moderne innsatsforsvaret – fra fremtidsvisjon til resultat*. Norsk Militært Tidsskrift, Nr. 1

Svendsen-utvalget. (2020). *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi – veier mot et høyteknologisk forsvar*.

Søreide, I. E. (2017). *Kampkraft og bærekraft i usikkerhetens tid*. Paper presentert på Forsvarsministerens årlige tale i Oslo Militære Samfund, Oslo Militære Samfund. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvarsministerens-oms-tale-9.-januar-2017/id2526665/>

Sørli, Sigurd. & Rønne, Helle R. (2016). *Hele folket i forsvar: Totalforsvaret i Norge frem til 1970* (Oslo). Unipub.

S-1025B. (2018) *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Utgitt av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

Ulriksen, Ståle. (2015). Policy brief - En kommentar til forsvarssjefens fagmilitære råd (2): Strategi og struktur. Hentet fra Norwegian Institute of International Affairs (NUPI): https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2367854/NUPI_Policy_Brief_29_15_Ulriksen.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Vernepliktsforskriften. Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste av 01. juli 2017

Vernepliktsutvalget. (2015). *En framtidig vernepliktsordning – anbefaling frå Vernepliktsutvalget 2015*.

8. Vedlegg

8.1. Vedlegg A – Samtykkeerklæring for respondenter

Vil du delta i forskningsprosjektet

Dette er et spørsmål til den om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut utfordringer knyttet til bemanningssituasjonen i styrkestrukturen i Forsvaret, sett i lys av det norske totalforsvaret. Dette skrivet gir deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltagelse vil innebære for deg.

For oppgaven har jeg valgt følgende problemstilling:

I hvilken grad har Forsvaret et tilfredsstillende system som sikrer kvalifisert bemanning av styrkestrukturen?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets høyskole

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å snakke med personer med spesialkompetanse på hvordan ulike aktører i Forsvaret ivaretar sitt ansvar, for på den måten å kunne belyse oppgavens problemstilling på best mulig måte.

Hva innebærer det for deg å delta?

Du må gjennomføre dette intervjuet med meg, hvor vi diskuterer oss gjennom spørsmålene, og diskuterer problemstillingen generelt.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan oppbevares og brukes dine personopplysninger

Dine opplysninger om deg, vil kun benyttes til det formål som er beskrevet i dette skrivet. Alle opplysninger behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Dine personopplysninger vil bli oppbevart på min datamaskin under prosjektets varighet, og vil ikke deles som en del av oppgaven. I oppgaven vil jeg referere til intervju med kontaktperson i institusjonen hvor du tjenestegjør/er tilsatt, øvrig informasjon som kan identifisere deg som respondent vil anonymiseres.

På forespørsel vil min veileder kunne få tilgang på dine kontaktdetaljer. Min veileder ved Forsvarets høyskole er Sigurd Sørli (telefon: 23095941, e-post: ssorlie@ifs.mil.no).

Hva skjer med opplysningene dine når prosjektet er avsluttet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 28. mai 2021. Jeg vil da slette alle personopplysninger jeg har fått fra deg.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert på deg
- Få utlevert kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet)
- Få rettet personopplysninger om deg
- Få slettet personopplysninger
- Sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om handlingen av dine personopplysninger

Hva gir rett til å behandle personopplysninger om deg?

All registrering av personopplysninger om deg er basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets høgskole har Norsk senter for forskningsdata As (NSD) vurdert at behandlingen av personopplysningene i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Ytterligere informasjon

Skulle du ha ytterligere spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, bes du kontakte undertegnede, Forsyningsnemnda i Forsvaret eller Norsk senter for forskningsdata As.

Fredrik Ness Engh

fnengh@gmail.com

+47 98820324

Forsyningsnemnda i

Forsvaret

Datautlevering@fhs.mil.no

+47 23095755

Norsk senter for

forskningsdata As

personvernombudet@nsd.no

+47 55582117

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om forskningsprosjektet «Tordenskiolds soldater – dobbeltdisponering av personell i det norske totalforsvaret» og har videre fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker herved:

- Til å delta i forskningsprosjektet
- At opplysninger om meg kan publiseres slik at jeg gjenkjennes
- At det kan benyttes båndopptager under intervjuet

Jeg samtykker samtidig til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, planlagt 28. mai 2021.

X

Dato og Navn

8.2. Vedlegg B – Intervjuguide

Intervjuguide

Bakgrunn

Dette prosjektet er avslutningen på min master i Militære studier ved Forsvarets høgskole. Formålet med prosjektet er å avdekke utfordringer knyttet til bemanningssituasjonen i styrkestrukturen i Forsvaret.

For oppgaven har jeg valgt følgende problemstilling:

I hvilken grad er Forsvaret i stand til å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen?

Innledningsvis ønsker jeg å gjennomgå formalia for oppgaven og hvordan intervjuet er tenkt gjennomført.

Formalia

- Jeg ønsker at vi sammen gjennomgår samtykkeerklæringen, slik at jeg kan gi informasjon om forskningsprosjektet, dine rettigheter som respondent, samt hvordan informasjonen du gir under intervjuet og dine personopplysninger vil bli behandlet gjennom forskningsprosjektet.
- Før intervjuet kan igangsettes, må samtykkeerklæringen være underskrevet.

Gjennomføringen av intervjuet

- Med bakgrunn i temaets omfang og i erkjennelsen av at du som respondent har større kunnskap om emnet innenfor ditt område, ønsker jeg å gjennomføre intervjuet som et semi-strukturert en-til-en intervju. Dette designet er valgt for å kunne være mer fleksibel i hvordan du ønsker å respondere, både på spørsmålene og i hvilken rekkefølge. For å i størst mulig grad oppnå en dialog under intervjuet, har du ikke mottatt spørsmålene i forkant av intervjuet. Jeg tilstreber allikevel at forskningsspørsmålene blir gjennomgått under intervjuet.
- Varigheten er estimert til ca én time.
- Under intervjuet vil jeg benytte meg av båndopptaker, samtidig som jeg vil ta enkelte notater. Dette for å muliggjøre en så korrekt transkribering som mulig. Du vil følgelig også ha anledning for gjennomlesing og kommentarer dersom dette er ønskelig.
- I oppgaven vil jeg referere til intervju med kontaktperson i institusjonen hvor du tjenestegjør/er tilsatt, øvrig informasjon som kan identifisere deg som respondent vil anonymiseres.

- Oppgaven er ugradert. Ved eventuelle svar som er gradert må det gis beskjed om dette slik at lydbånd kan skrues av. Jeg gjør samtidig oppmerksom på at jeg har klarering «hemmelig».
- Har du spørsmål til overnevnte, eller er det eventuelt annet som er uklart?

Jeg er veldig takknemlig for at du tar deg tid og er villig til å delta, tusen takk!

Spørsmål under intervjuet – overordnet tematikk

Innledning – Bakgrunn og tjenesteerfaring hos respondenten

Oppgavens problemstilling:

I hvilken grad er Forsvaret i stand til å sikre en kvalifisert bemanning av styrkestrukturen?

Forskningsspørsmål:

1. *Hvordan vil de vedtatte endringene for inneværende langtidsperiode, påvirke bemanningen og kompetansen i styrkestrukturen?*
2. *Er forvaltningen rustet for å sikre kvalifisert bemanning og opprettholdelse av den operative evnen?*

Del I – Forsvarets rolle i totalforsvaret og hva dette innebærer for Forsvaret

- *Hvordan ser du Forsvarets rolle i det nye totalforsvaret?*
 - *Statssikkerhet vs samfunnssikkerhet*
- *Er det tilstrekkelig tversektorielt samarbeid og samordning?*
- *Hvordan oppleves samarbeidet med andre sektorer og etater?*

Del II – Bemanning og kompetanse

- *Hvordan deles informasjon knyttet til kompetansebehov på tvers av totalforsvaret?*
- *Hvordan sikres det at Forsvaret har tilstrekkelig personellressurser med rett kompetanse – unngå dobbeltdisponering?*
- *Har dere planer/styringsdokumenter som regulerer forvaltningen av styrkestrukturen?*
- *Har dere tilstrekkelig ressurser og understøttelse for å ivareta en forsvarlig forvaltning?*
- *Hvordan følger Forsvaret opp at de øvrige aktørene i totalforsvaret har nødvendig beredskap i forhold til bemanningssituasjonen?*
- *Hvordan fremmer øvrige aktører i totalforsvaret kompetanse- og bemanningsbehovet?*

- *Blir utfordringer i tilstrekkelig grad rapportert oppover i systemet?*
- *Hvordan sikres det at en har en riktig forståelse av kompetanse- og bemanningsbehovet i Forsvaret og totalforsvaret?*
- *I hvilken grad og hvorledes sikrer en seg mot dobbeltdisponering av kritisk personell i totalforsvaret?*
- *Har Forsvaret tilstrekkelig verktøy for å ivareta en hensiktsmessig forvaltning?*
- *Verneplikt – hvilke faktorer spiller inn i forhold til tilstrekkelig bemanning av styrkestrukturen?*
- *Erfaringer fra øvelser og Covid-19 pandemien?*
- *Svikttillegg – er dette planlagt brukt på feil grunnlag?*

Del III – Reguleringer og planverk

- *I hvilken grad er Forsvarets regelverk og planverk tilpasset Forvaltningen?*
- *Er Forsvarets regelverk og planverk tilpasset NATO?*
- *Er Forsvarets regelverk og planverk tilpasset den samlede forvaltningen i totalforsvaret?*
- *Erfaringer fra øvelser og Covid-19 pandemien med hensyn til regelverk og planverk?*

Del IV – Samordning og koordinering

- *Opplever du at det er noen som tar et overordnet ansvar?*
- *Hvilke styrker og svakheter ser du i forvaltningen?*
- *Tidligere hadde Forsvaret egne rulleførende enheter, er dagens organisering tilstrekkelig?*
- *Er det tilstrekkelig robusthet i forvaltningen?*

Del VI – Løsninger og forbedringspotensialet

- *Hvilke løsninger bør Forsvaret søke på forvaltningen?*
- *I hvilken grad er en løsning avhengig av høyere nivå?*
- *Bør det gjøres endringer for bedre samordningen og koordineringen mellom aktørene i totalforsvaret?*
- *Er det systemtekniske grep som bør gjøres?*

Avslutning

8.3. Vedlegg C – Godkjenning fra NSD

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Tordenskiold soldater - Dobbeltdisponering av personell i det norske totalforsvaret?

Referansenummer

811872

Registrert

19.12.2019 av Fredrik Ness Engh - fnengh@gmail.com

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Sigurd Sørli, ssorlie@ifs.mil.no, tlf: 23095941

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Fredrik Ness Engh, fnengh@gmail.com, tlf: 98820324

Prosjektperiode


15.12.2019 - 31.05.2021

Status

27.05.2020 - Vurdert

Figur 3 - Norsk senter for forskningsdata – Vurdering

8.4. Vedlegg D – Forskningsnemda i Forsvaret

| | | | | |
|--|---|---|--|----------------|
|  | | FORSVARET Forsvarets høgskole | | |
| | | | | 1 av 1 |
| Vår saksbehandler Borghild Boye, bboye@mil.no +4723 09 57 55, 0510 5755 FHS/FAGSTAB/SEK STUD STØ | Vår dato 2021-04-20 | Vår referanse 2020/000972-003/FORSVARET/ 919 | | |
| | Tidligere dato | Tidligere referanse | | |
| Til Fredrik Ness Engh . .. | Kopi til | | | |
| Bekreftelse på utvidet tillatelse | | | | |
| 1 Bakgrunn | | | | |
| Det vises til vårt brev av 4. februar 2020, der det ble gitt tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Datainnsamlingen ble gjort i forbindelse med en masteroppgave ved Forsvarets høgskole og tillatelsen gjaldt frem til 15. mai 2020. | | | | |
| 2 Drøfting | | | | |
| Forsvarets høgskole mottok 15. mai 2020 en forespørsel om utvidet tillatelse frem til og med 31. mai 2021. Dette ble innvilget av forskningsnemndas leder. | | | | |
| 3 Konklusjon | | | | |
| Det bekreftes herved at Fredrik Ness Enghs tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål gjelder til og med 31. mai 2021. | | | | |
| Sven G. Holtmark professor leder av forskningsnemnda | | | | |
| <i>Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.</i> | | | | |
| Postadresse Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge | Besøksadresse Oslo mil/Akershus 0015 OSLO Norge | Sivil telefon/telefaks / Militær telefon/telefaks 99/0500 3699 | Epost/ Internett postmottak@mil.no www.forsvaret.no Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA | Vedlegg |

Figur 4 - Forskningsnemda i Forsvaret – Bekreftelse på utvidet tillatelse