NORSKE
RESERVEOFFISERERS
FORBUND

RESERVISTER
– kapital for nasjonal beredskap og sikkerhet

www.nrof.no

VERNEPLIKTIGE SOLDATER PÅ VINTERØVELSE.
Foto: Marion Aaserud Dahlen, Forsvaret

MAJOR TOMMY OLAFSEN, SJEF I INNSATSSTYRKE DERBY, HV-02. DERBYSJEFEN PLANLEGGER VIDERE FREMRYKKING MED EN AV TROPPSSJEFENE SINE.
Foto: Camilla Briså, Forsvaret

BAKGRUNN

Norske Reserveoffiserers Forbund (NROF) har som formål å støtte Forsvaret og forankre forsvarsviljen i landet. I tillegg ønsker NROF å bidra til at reservister brukes som en aktiv ressurs for Forsvaret, samt å øke forståelsen, både i og utenfor Forsvaret, for den merverdi som reservistenes sivile og militære kompetanse utgjør.

I forbindelse med det pågående arbeidet med neste langtidsplan har NROF oppnevnt en arbeidsgruppe som har gjennomført studien «Reservister – kapital for nasjonal beredskap og sikkerhet». Målsetningen er å synliggjøre hvordan økt og bedre bruk av reservister og frivillige kan gi styrket operativ evne på en kosteffektiv måte.

ARBEIDSGRUPPENS MANDAT

Ledelsen i NROF ønsker å synliggjøre hvordan tiltak for en mer optimal bruk av reservister og frivillige øker den operative evnen og stridsutholdenheten. Dette må ses opp mot den beskjedne kostnaden som vil kreves for å holde en godt fungerende reserve klar.

Arbeidsgruppens studie følger vedlagt.

Oslo, 7. februar 2019

Espen Amundsen	**Bjarne Nermo**	**Gunvald Øyna**	**Stein Erik Lauglo**	**Knut J. Støvne**
Genmaj (p)	Brig (p)	Ob (p) Prosjektleder	Ob (p)	Ob (p)

FORSIDE: SOLDATER FRA 2. BATALJON TRENER PÅ STRIDSTEKNIKK UNDER TRIDENT JUNCTURE.
Foto: Karoline Lillemo, Forsvaret

INNHOLDSFORTEGNELSE

BAKGRUNN 3
Arbeidsgruppens mandat 3

SAMMENDRAG 6
Styrking av styrkestrukturen 6
Bedre utnyttelse av investeringer i personell og materiell 6
Reservisters og frivilliges rolle 6
Ansvar for og forvaltning av reservister 7
Samarbeid og dialog mellom Forsvaret og sivile arbeidsgivere 7
Lover og bestemmelser 7

INNLEDNING 9

STATUS FOR RESERVEN OG FRIVILLIGHET I DAGENS FORSVAR 10

FORSVARET FREMOVER – RESERVENS ROLLE OG BIDRAG 12

DRØFTING 15
Styrke eksisterende struktur ved økt bruk av reservister 16
Etablere nye avdelinger for å dekke nye identifiserte behov 16
Økonomi 17
Optimalisere investeringer i personell og materiell 18
Nytte reservepersonell for å frigjøre ressurser fra produksjonsstrukturen 20
Øke robusthet og utholdenhet 20
Tilretteleggende forhold 21
Videreutvikle reservistordningen 22
Videreutvikle frivillighet 23
Tilpasse og eventuelt endre lover og bestemmelser 24

DEFINISJONER OG SENTRALE BEGREPER 26
Definisjoner 26
Sentrale begreper 26

FØRSTE GANG F-22 RAPTOR FRA USA LANDER I NORGE. DE BLE ESKORTERT AV TO F-35 FRA 332 SKV. VAKTSOLDAT SAGEN MED HUND. Foto: Helge Hopen, Forsvaret

SAMMENDRAG

Forsvaret står overfor en rekke utfordringer. Trusselbildet er blitt mer komplisert, varslingstiden er blitt kortere og forsvarsevnen er mindre god på en rekke områder.

Det er nå avgjørende å styrke den nasjonale forsvarsevnen, og å opprettholde forsvarsviljen. Økt utnyttelse av ressursene som ligger i reservister og frivillige kan bidra til dette på en kosteffektiv måte. Arbeidsgruppen har konkretisert flere forhold som har stor betydning for at en ny reservistordning skal kunne bidra til å øke Forsvarets operative evne.

De to viktigste områdene for å øke Forsvarets operative evne er:

STYRKING AV STYRKESTRUKTUREN

Arbeidsgruppen støtter Forsvarssjefens vurdering om at dagens forsvar er for lite til at vi over tid kan klare våre forpliktelser nasjonalt og internasjonalt. Innføring av en aktiv reserve og økt bruk av reservister i hele Forsvaret, vil bidra til å bedre utholdenhet og reaksjonsevne. Praksisen for bruk av reservister er svært varierende i flere deler av Forsvaret, og det er et stort potensial for å bruke reservister samt frivillige med sivil kompetanse for å øke den operative evnen.

Styrkestrukturen kan i betydelig grad utvides gjennom å opprette avdelinger som har høyt innslag av reservister. Selv om det må investeres i materiell, og selv om reservist-tunge avdelinger krever forvaltning, vil de totale utgiftene være betydelig lavere enn om tilsvarende avdelinger ble opprettet som stående. Repetisjonsøvinger og samtrening på avdelingsnivå er nødvendig for at reservistene skal kunne bidra til å øke Forsvarets operative evne.

BEDRE UTNYTTELSE AV INVESTERINGER I PERSONELL OG MATERIELL

Forsvaret bruker store ressurser på opplæring, trening og øving av personell og avdelinger. Effekten av innsatsen er imidlertid begrenset. Ressursbruken må i større grad sees på som en investering, og Forsvaret må bli bedre til å dra nytte av kompetansen det er investert i, også etter at personellet har sluttet i Forsvaret.

Tilsvarende står store materiellinvesteringer på lager, dels som følge av mangel på personell, tjenestegjørende dager og økonomi. Sammenlignet med sivile bedrifter er kost-/ nytteverdien av Forsvarets investeringer i personell og materiell for lav.

I en sikkerhetspolitisk situasjon hvor omverden i stor grad setter dagsorden, er vi nødt til å kunne operere med alt det materiell som vi har. Mer bruk av reservister vil kunne øke nytten i forhold til kostnadene for investerte midler, både når det gjelder kompetanse og materiell.

I tillegg til at det er nødvendig å styrke styrkestrukturen og å øke utnyttelsen av investeringer i personell og materiell, vil arbeidsgruppen understreke følgende:

RESERVISTERS OG FRIVILLIGES ROLLE

Reservister og frivillige kan brukes i et vidt spekter av oppgaver. De kan brukes som enkeltindivider for å styrke avdelinger, og kan inngå i større forband som selvstendige avdelinger

eller deler av avdelinger. Reservistene kan brukes i Forsvarets daglige struktur, som en aktiv reserve og som erstatningspersonell.

ANSVAR FOR OG FORVALTNING AV RESERVISTER

For å sikre optimal bruk av reservister i alle deler av Forsvaret, er det nødvendig å fastsette et overordnet fagansvar for alle reservistspørsmål. Det må videre defineres et overordnet koordineringsansvar for rammeavtaler som regulerer bruk av reservister både i Forsvaret, på tvers av etatene og hos andre samarbeids-partnere. Den som får dette ansvaret må synliggjøre rollen både internt i Forsvaret, ovenfor sivile arbeidsgivere og andre sivile aktører.

Videre er det nødvendig å videreutvikle praktiske ordninger som kan sikre god forvaltning av reservistene. Den teknologiske understøttelsen av prosessene må videreutvikles. Overordnet forvaltning av reservister, herunder utvikling av kontraktsregime, bør styres av Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS). Direkte oppfølgingsansvar, lokal forvaltning og ansvar for inngåelse av avtaler, bør ligge på avdelingsnivå.

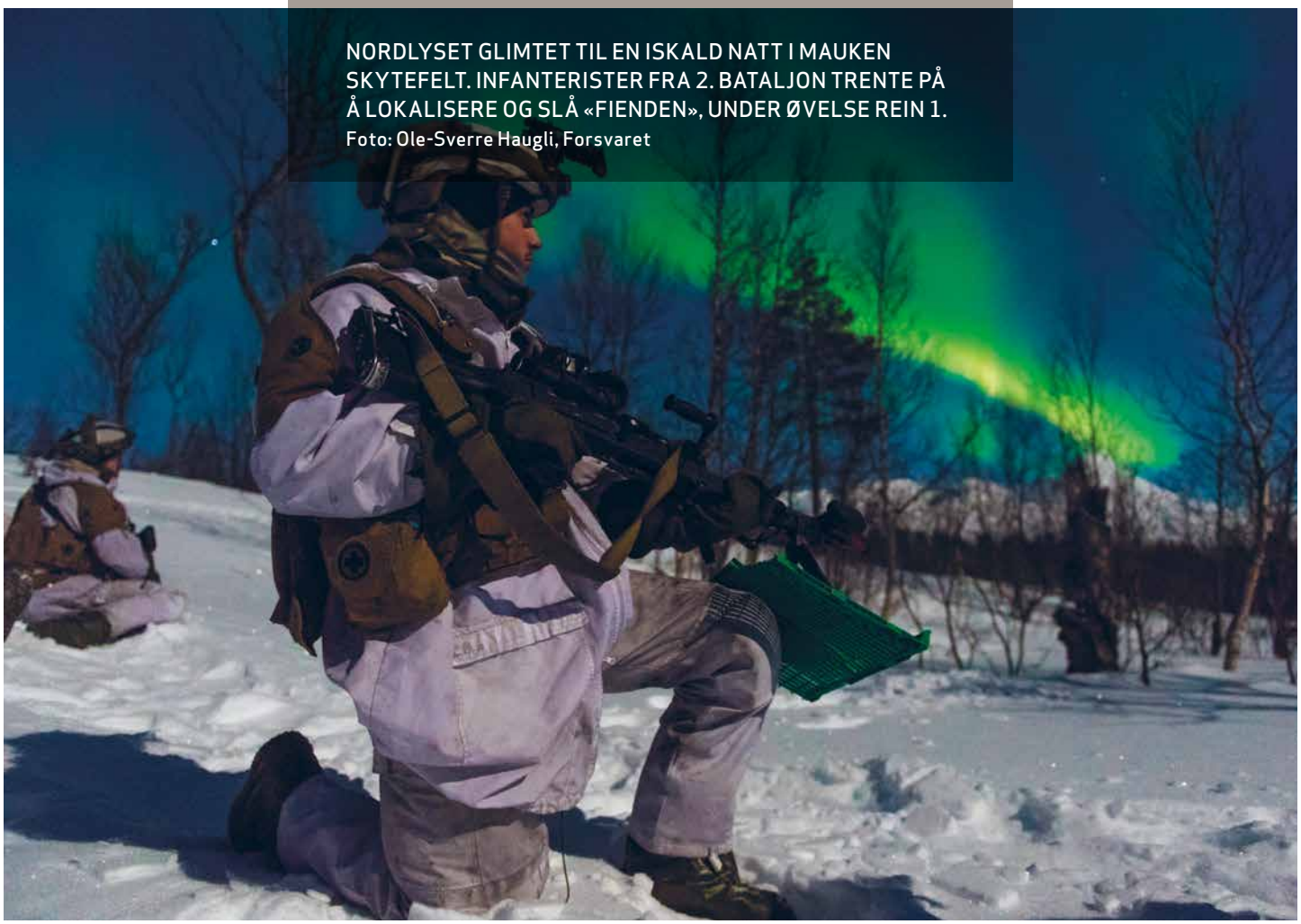
SAMARBEID OG DIALOG MELLOM FORSVARET OG SIVILE ARBEIDSGIVERE

En velfungerende reservistordning er avhengig av en gjensidig forståelse, tett samarbeid og god dialog mellom Forsvaret, sivile/offentlige arbeidsgivere og den enkelte reservist. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, både i og utenfor Forsvaret, må inkluderes i videreutvikling av dette samarbeidet.

LOVER OG BESTEMMELSER

Det pågående arbeidet med gjeldende lover og bestemmelser som regulerer disponering, tjenestegjørende dager og kompensasjon ved bruk av reservistene, må prioriteres. Målsettingen må være å gjøre det enklere for Forsvaret og private/offentlige arbeidsgivere å bruke reservister og frivillige for å styrke Forsvarets utholdenhet og reaksjonsevne. Om nødvendig må lovverket tilpasses og eventuelt endres.

333 SKVADRONEN HAR 75-ÅRS JUBILEUM OG 133 LUFTVING HAR 60-ÅRS JUBILEUM. JUBILEENE BLE MARKERT MED ANDØYA AIRSHOW OG ÅPEN DAG PÅ ANDØYA FLYSTASJON 24 JUNI 2017. ET P3-C ORION SKYTER FLARES OVER ANDØYA FLYSTASJON. Foto: Daniel Kalinikov, Forsvaret



NORDLYSET GLIMTET TIL EN ISKALD NATT I MAUKEN SKYTEFELT. INFANTERISTER FRA 2. BATALJON TRENTE PÅ Å LOKALISERE OG SLÅ «FIENDEN», UNDER ØVELSE REIN 1.
Foto: Ole-Sverre Haugli, Forsvaret

INNLEDNING

Utviklingen i våre nærområder og økt globalisering stiller større krav til sikkerhet. Behovet for å prioritere vår nasjonale beredskap og sikkerhet er økende.

Norge er avhengige av internasjonal handel og samkvem, samt utstrakt bruk av sivil teknologi og kapasiteter i arbeidet med å opprettholde et troverdig totalforsvar. For å oppnå overlegenhet i forhold til andre stater og institusjoner, benytter verden rundt oss klassiske militære virkemidler, nye metoder slik som i cyberdomenet, og mer fordekte metoder i form av hybride virkemidler. Vårt åpne samfunn er svært sårbart overfor denne form for påvirkning.

Regjeringen har igangsatt et arbeid med en ny langtidsplan for forsvarssektoren (2021 – 2024). Det er naturlig å forvente at flere av de ovennevnte problemstillingene vil bli drøftet. Flere forhold vil påvirke den neste langtidsplanen, men et hovedtema vil være forholdet til NATOs mål om at medlemsnasjonene skal bruke 2 % av sitt BNP på forsvar. Dette betyr at det må brukes mer penger på Forsvaret.

Gjeldende langtidsplan for Forsvaret har stor fokus på økt kvalitet og tilgjengelighet på dagens forsvarsstruktur gjennom å prioritere oppreparering av materiellet, samt reetablering av en tilstrekkelig forsyningsberedskap. Innenfor personellområdet er det innføringen av en ny militærordning og et nytt utdanningssystem som har stått sentralt. I sin siste årsrapport beskriver Forsvarssjefen den evnen Forsvaret i dag har til å løse de pålagte oppgavene. Det er de mest krevende oppgavene, som går på nasjonal krisehåndtering og forsvar av Norge og allierte, hvor måloppnåelsen er svakest.

Den nye langtidsplanen for forsvarssektoren må ha et sterkt fokus på tiltak som vil øke Forsvarets operative evne. Planarbeidet må identifisere et bredt spekter av tiltak, utrede hvordan de kan påvirke den operative evnen opp mot de scenarier som planen legger til grunn, samt hva tiltakene koster. De tiltak som gir størst økning i operativ evne pr. brukt krone bør velges.

STATUS FOR RESERVEN OG FRIVILLIGHET I DAGENS FORSVAR

Forsvaret har over lengre tid vært styrt på årsverk. Dette, sammen med en dreining av strukturen mot at Forsvaret primært skal bestå av fast tjenestegjørende personell, har ført til at den enkelte forsvarsgrensjef og sjef for felles-institusjoner har hatt et begrenset handlingsrom til å bemanne strukturen med det antall befal og mannskaper strukturen reelt trenger. Innen enkelte områder, som for eksempel deler av FLO og Forsvarets sanitet, er dette søkt kompensert med bruk av reservister, uten at dette potensialet er utnyttet fullt ut.

Felles for alle Forsvarssjefens underlagte ledd, er at produksjonsstrukturen (den delen av Forsvaret som er inne til daglig tjeneste), er mindre enn den vedtatte styrkestrukturen. Forsvarsgrenene, HV og fellesinstitusjonene må derfor alle tilføres

TOTALTFORSVARET I PRAKSIS. SANITETSBATALJONEN BRIGADE NORD TRENER SAMMEN MED ANSATTE VED TYNSET SYKEHUS. Foto: Karoline Lillemo, Forsvaret

reservister ved mobilisering. Det er stor variasjon i tilnærming til, og bruk av, reservister.

Arbeidsgruppen registrerer at de reservist-konseptene som brukes i Forsvaret virker fragmenterte og lite ensartet. Imidlertid har Heimevernet, Forsvarets spesialstyrker og Forsvarets sanitet gode konsepter for utnyttelse av reservestyrker. For HVs innsatsstyrker er det tegnet frivillige beredskapskontrakter som muliggjør tjeneste ut over verneplikten. For enkelte avdelinger i Forsvarets logistikk-organisasjon (FLO) er det satt opp kadre-staber med noen fast ansatte, som forsterkes med reservister ved behov.

Hæren er i ferd med å revitalisere sin reservist-ordning og skal gjennomføre repetisjonsøvelser i 2019. Kompetansen til å forvalte reservepersonell samt å gjennomføre repetisjonsøvelser har imidlertid forvitret over tid og må gjenoppbygges. Dette gjelder sannsynligvis i store deler av Forsvaret.

Innen andre områder registrerer arbeidsgruppen at tilgjengelige personellressurser er marginalt utnyttet. Sjøforsvaret har ikke reservepersonell ut over en styrkebrønn bestående av vernepliktige mannskaper inntil to år etter avtjent førstegangs-tjeneste. Luftforsvaret har definert en reservestyrke. Ingen av disse forsvarsgrenene gjennomfører imidlertid repetisjonsøvelser eller andre tiltak for å trene reserven.

Institusjoner som har spesielle kompetansebehov, i første rekke Forsvarets sanitet og Cyber-forsvaret, vil ha stor nytte av å videreutvikle samarbeidet med sivile fagmiljø/ kompetanseinstitusjoner for å øke tilgangen på reservepersonell.

Forsvarets operative hovedkvarter har udekkede behov for oppfylling av stillinger som liaison-offiserer til allierte forsterkninger, sivile myndigheter og kontraktører, samt andre viktige samarbeidspartnere i Totalforsvaret.

Alle reservister, bortsett fra i Forsvarets spesial-styrker, forvaltes av Forsvarets personell- og vernepliktsenter. Dette medfører at dialogen mellom avdelingene og den enkelte reservist er tilnærmet ikke-eksisterende. Hjemmeavdelingens kunnskap om reservistens tilgjengelighet i forhold til andre samfunnsmessige beredskapsoppgaver, er derfor dårlig.

Konseptet for innkalling av erstatningsmannskaper synes å være mangelfullt. Det må lages gode og konkrete planer for hvordan erstatnings-mannskaper skal kalles inn, kles opp, trenes og gjøres stridsklare.

Bruk av frivillige i Forsvaret er begrenset til noen få kategorier, og med få unntak finnes det ingen konsepter for utnyttelse av frivillige. Dagens frivillige omfatter blant annet HVs innsatsstyrker, et antall områdesjefer og annet personell i HVs struktur, som har oppnådd maksimal alder, samt enkelte andre. Sjef Heimevernet utreder i denne sammenheng utnyttelse av frivillige for å løse noen av rekrutteringsutfordringene.

FORSVARET FREMOVER – RESERVENS ROLLE OG BIDRAG

Med et mer krevende sikkerhetspolitisk landskap rundt oss, er det avgjørende å styrke den nasjonale forsvarsevnen. Dette vil innebære en større ressursinnsats rettet mot forsvaret både for å skape større utholdenhet i den strukturen vi har i dag, samt for å dekke opp nye sårbare områder som blir identifisert. Det må bygges inn større fleksibilitet i strukturen som gjør det enklere å utnytte den samlede forsvarsevnen vi besitter på en bedre måte. Bruk av reservister og frivillige vil kunne dekke opp flere av disse behovene. Dette vil kreve en tilpasset utdannings- og kompetanseordning, avklarte juridiske forhold knyttet til folkeretten, og en kompensasjonsordning som stimulerer til denne type innsats.

Forsvaret må kunne møte de tradisjonelle militære utfordringene med styrker som har god tilgjengelighet og reaksjonsevne. Dette løses best med avdelinger med et høyt innslag av fast tjenestegjørende personell. Disse avdelingene vil ha begrenset volum og utholdenhet, og vil måtte forsterkes. Videre vil det være behov for å styrke evnen til å håndtere de nye sikkerhetsutfordringene uten at det går på bekostning av allerede etablerte kapasiteter.

I tillegg til evnen til å møte en høyintensitetskonflikt med en tradisjonell militær motstander, vil en langvarig lavintensitetskonflikt med innslag av hybride virkemidler kreve at strukturen har utholdenhet over tid. I en slik situasjon vil en utvidelse av strukturen med mer personell kunne gi oss mer operativ evne ved at vi kan utnytte tilgjengelig materiell bedre. Forbedret og forsterket samarbeid mellom Forsvaret og sivile aktører innenfor logistikkområdet er et eksempel på hvordan dette kan virke som en styrkemultiplikator for Forsvarets spisse ende.

I drøftingen er det vurdert følgende tiltak for å øke operativ evne på en kosteffektiv måte:

- Styrke eksisterende struktur ved økt bruk av reservister.
- Etablere nye avdelinger med høyt innslag av reservister for å dekke nye identifiserte behov.
- Optimalisere investeringer i personell og materiell ved å øke bruken av reservister i tjeneste internasjonalt, og for å fylle behov i daglig tjeneste nasjonalt.
- Nytte reservepersonell for å frigjøre ressurser fra produksjonsstrukturen, som kan nyttes til høyere prioriterte oppgaver.
- Øke robusthet og utholdenhet ved å disponere reserver som svikttillegg og erstatningsmannskaper.

Følgende tiltak, som kan bidra til å realisere områdene ovenfor, er også vurdert:

- Styrke samarbeidet mellom Forsvaret og sivile/offentlige arbeidsgivere.
- Videreutvikle reservistordning og forbedre forvaltning av reservister.
- Videreutvikle frivillighet.
- Tilpasse og eventuelt endre lover og bestemmelser.

Dette er gjort gjennom å vurdere tilgjengelighet og behov for kompetanse, eksisterende og nye utdanningsordninger, juridiske- og folkerettslige forhold, tilgjengelighet av materiell og

forsvarsvilje, samt rulleføring og insentiver for personellet.

CYBERINGENIØRSKOLEN (FORSVARETS HØGSKOLE) UNDER ØVELSE INITIAL ENTRY PÅ KITTILBU, SEPTEMBER 2018. Foto: Anette Ask, Forsvaret

MOTTAKSSEREMONI AV F-35 FLYENE PÅ ØRLAND FLYSTASJON, NORSKE F-35 FLY FLYR OVER ØRLANDET FLYSTASJON.
Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvaret

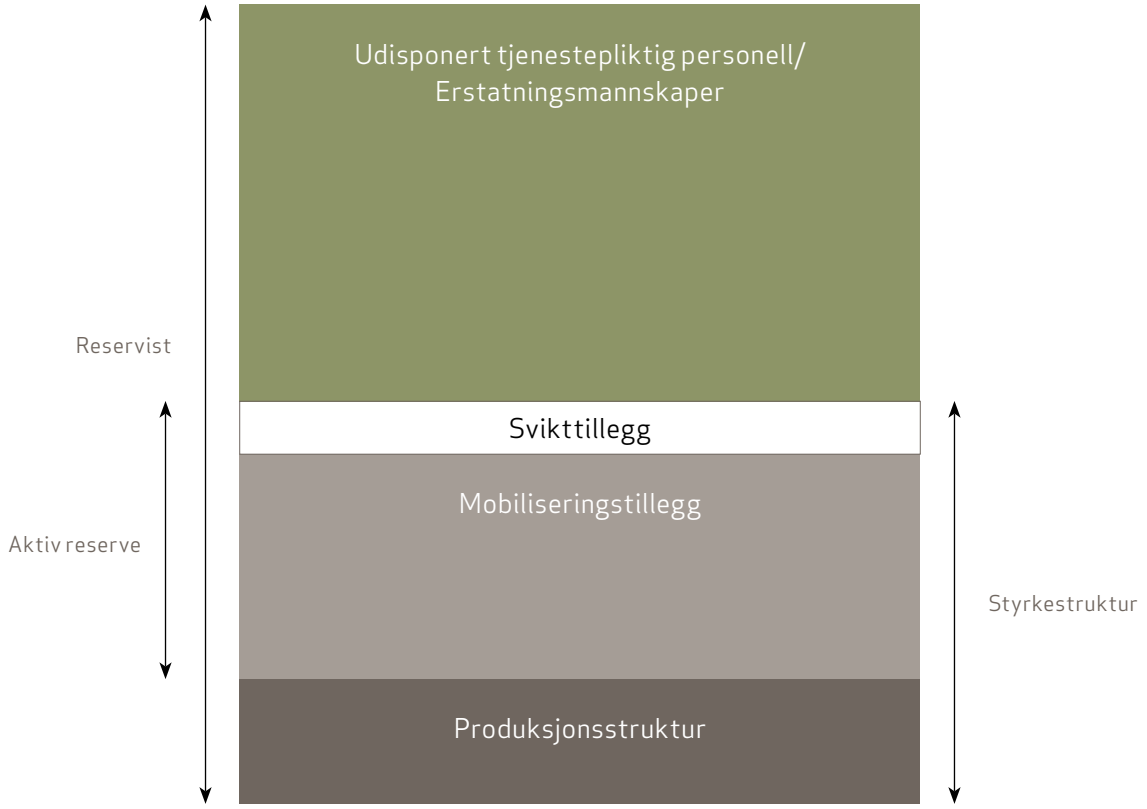
(FRA VENSTRE) KNM HINNØY, HMCS GACE BAY, HMCS SUMMERSIDE OG KNM RAUMA UNDER TRIDENT JUNCTURE 2018. Foto: Aviator Braden Trudeau, Formation Imaging Services, Forsvaret

DRØFTING

" I forbindelse med Trident Juncture 2018 ble vi også 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 dagens 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 holder 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 evnen".

Sitat - Forsvarsministerens nyttårstale i Oslo Militære Samfund - 7. januar 2019

MODELL FOR RESERVISTORDNING



Figur 1 – modell for reservistordning

STYRKE EKSISTERENDE STRUKTUR VED ØKT BRUK AV RESERVISTER

Flere av Forsvarets avdelinger er bemannet med et minimum av personell både i produksjonsstrukturen og i styrkestrukturen. Dette gjelder både staber og operative avdelinger. Disse minimumsløsningene innebærer svekket utholdenhet og medfører et gap opp til den struktur som er nødvendig i krise og krig. En liten del av dette gapet er dekket opp med reservepersonell, uten at dette er satt inn i et helhetlig system for hele Forsvaret.

Utholdenhet over tid kan økes ved at avdelingene tilføres mer personell for å styrke svake og utsatte områder, eller ved at personellet kan rotere og dermed utnytte hovedmateriellet bedre. På samme måte kan HVs struktur utvides gjennom å styrke områdestrukturen med flere tropper og lag. Personellet må da være mobiliseringsdisponert ved avdelingene og en slik utnyttelse av reserven i strukturen må komme i tillegg til dagens ordning med svikttilegg og erstatningsmannskaper.

ETABLERE NYE AVDELINGER FOR Å DEKKE NYE IDENTIFISERTE BEHOV

Forsvarssjefen har gitt uttrykk for at dagens minimumsforsvar har blitt et for lite forsvar for de samlede utfordringer vi står overfor. Han sier at med dagens struktur og reaksjonsevne, vil vi hverken klare å tilfredsstille økte nasjonale behov eller innfri økte krav fra NATO. Etter arbeidsgruppens vurdering må deler av styrkestrukturen derfor økes både i bredde og dybde. Forsvarssjefen har pekt spesielt på maritime kapasiteter og landstyrker.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det i arbeidet med neste langtidsplan vurderes å opprette nye avdelinger i hele bredden av styrkestrukturen. Det er hverken mulig, eller nødvendig, at denne styrkingen utelukkende skal bestå av stående avdelinger. Et kosteffektivt alternativ er å etablere strukturelementer med et høyt innslag av reserver.

Økningen av strukturen bør vurderes for å styrke kapasitetsområder som allerede eksisterer, men også gjennom å opprette nye kapasiteter for å møte nye operative behov. I tillegg til landstyrker og maritime kapasiteter, peker funksjonsområdene logistikk og cyberforsvar seg ut som spesielt relevante med tanke på å utnytte reservepersonell for å øke den operative evnen.

Nye strukturelementer kan opprettes med en kadre av nøkkelpersonell, og et betydelig innslag av reservister. Etablering av nye avdelinger kan gjøres ved en kombinasjon av å utnytte restverdien av det utstyr som ellers er planlagt utfaset, og investeringer i nytt materiell. Eksempler på dette er å utnytte eksisterende artillerisystemer og stridsvogner når disse nå skal fornyes, samt eventuell bruk av fartøyer som er planlagt ut av strukturen om et antall år. Samtidig gis produksjonsstrukturen oppdrag og kapasitet til å produsere personell med riktig kompetanse. For å øke reaksjonsevnen, kan høyt prioriterte avdelinger kalles inn til repetisjonsøvelse hyppigere enn det som tidligere har vært tradisjonen.

HVs innsatsstyrker forplikter seg til to-tre uker med militær trening pr. år. Dette krever at det

inngås frivillighetskontrakter. Dette konseptet kan også nyttes i andre deler av styrkestrukturen. Alternativt må lovverket endres for å tillate økt tjenestetid for reservestyrker. Et slikt konsept krever også et intensivert samarbeid med sivile arbeidsgivere for å gjøre hyppigere repetisjonsøvelser mulig.

ØKONOMI

Mens økt bemanning i Forsvaret gir en økt daglig kapasitet, innebærer reservister og frivillige at Forsvaret også kan øke kapasiteten midlertidig. Forsvaret har løpende utgifter til de som er i tjeneste, mens reservistene i utgangspunktet kun betales når de er i tjeneste, dvs. i forbindelse med kurs, trening og øving. Utgiftene pr. reservist er derfor mye lavere enn for de som er inne til tjeneste, men vil variere. Dessuten må man beregne indirekte kostnader dersom det krever mer utstyr og infrastruktur. Som et eksempel regner man i USA med at en fast ansatt koster omtrent det samme som fem reservister.

Personellet i HVs områdestruktur gjennomfører en ukes trening pr. år tilpasset strukturens operative behov. Personellet skal godtgjøres og det skal dekkes utgifter til blant annet forlegning, forpleining, transport, personlig bekledning og utrustning og ammunisjon. En økning av HV-styrken fra dagens 40 000 til 45 000 personell vil ha en årlig ekstrakostnad på ca 150 mill. ved årlige øvelser på i gjennomsnitt syv dager.

Grove beregninger viser at å øve dagenes HV-struktur på ca 40 000 personell koster ca kr 4 200 pr person pr dag. Tilsvarende kostnader kan man legge til grunn for øvrig personell som inngår i staber og avdelinger med lite innslag av tyngre materiell og utrustninger.

Tentative kostnader – lavt nivå

Hæren skal kunne løse mer krevende oppdrag. Den skal kunne samvirke innenfor en operativ ramme og har våpensystemer som krever mer utdanningstid. Det kan være behov for å øve nasjonal reserve ved to ukers repetisjonsøvelse hvert år, eventuelt annethvert år. Trening og øving av disse er lengre og krever mer utstyr, og repetisjonsøvelser i Hæren vil derfor koste mer penger enn for HV. Det vil være tilsvarende for andre deler av Forsvaret som har avdelinger med tilsvarende kompleksitet. Det koster derfor betydelig mer å trene og øve reservister i disse delene av Forsvaret.

Tidligere beregninger for personell i Hæren viser at en repetisjonsøvelse på 14 dager for et kompani på 100 soldater koster ca 7,5 mill kr. Med fem kompanier og ledelseselementer i en bataljon, vil de direkte kostnadene for en repetisjonsøvelse på bataljonsnivå ligge i størrelsesorden 40-50 mill.

Tentative kostnader- Hæren

Dette er utgifter for å opprettholde den kompetansen personellet hadde da de sluttet i

Forsvaret. Disse utgiftene bidrar først og fremst til økt utholdenhet, men også til bedre reaksjonsevne for Forsvaret innenfor enkelte områder. Ved å utnytte den kompetansen som personellet opparbeidet da de var i tjeneste og supplere det med repetisjonsøving, styrkes Forsvarets operative evne på en kosteffektiv måte.

Forsvaret kan også ha stor nytte av å benytte relevant kompetanse som personell har opparbeidet utenfor Forsvaret. Dette er kompetanse som Forsvaret ikke har måttet betale, noe som vil spare Forsvaret for utgifter. Forsvaret trenger eventuelt bare å gi dem nødvendig militær tilleggskompetanse tilpasset deres rolle i strukturen.

En bedre utnyttelse av allerede investert kapital ved å øke bruken av reservister og frivillige i strukturen vurderes som en svært kosteffektiv løsning.

Eksemplene ovenfor viser at for en årlig ramme på 400-500 millioner kroner, kan Heimevernet økes med 5 000 soldater. I tillegg kan den øvrige strukturen styrkes med 5 000 personell inn i eksisterende avdelinger, og to bataljoner/tilsvarende kan repetisjonsøves. Dette vil gi en betydelig og kosteffektiv operativ styrking av Forsvaret.

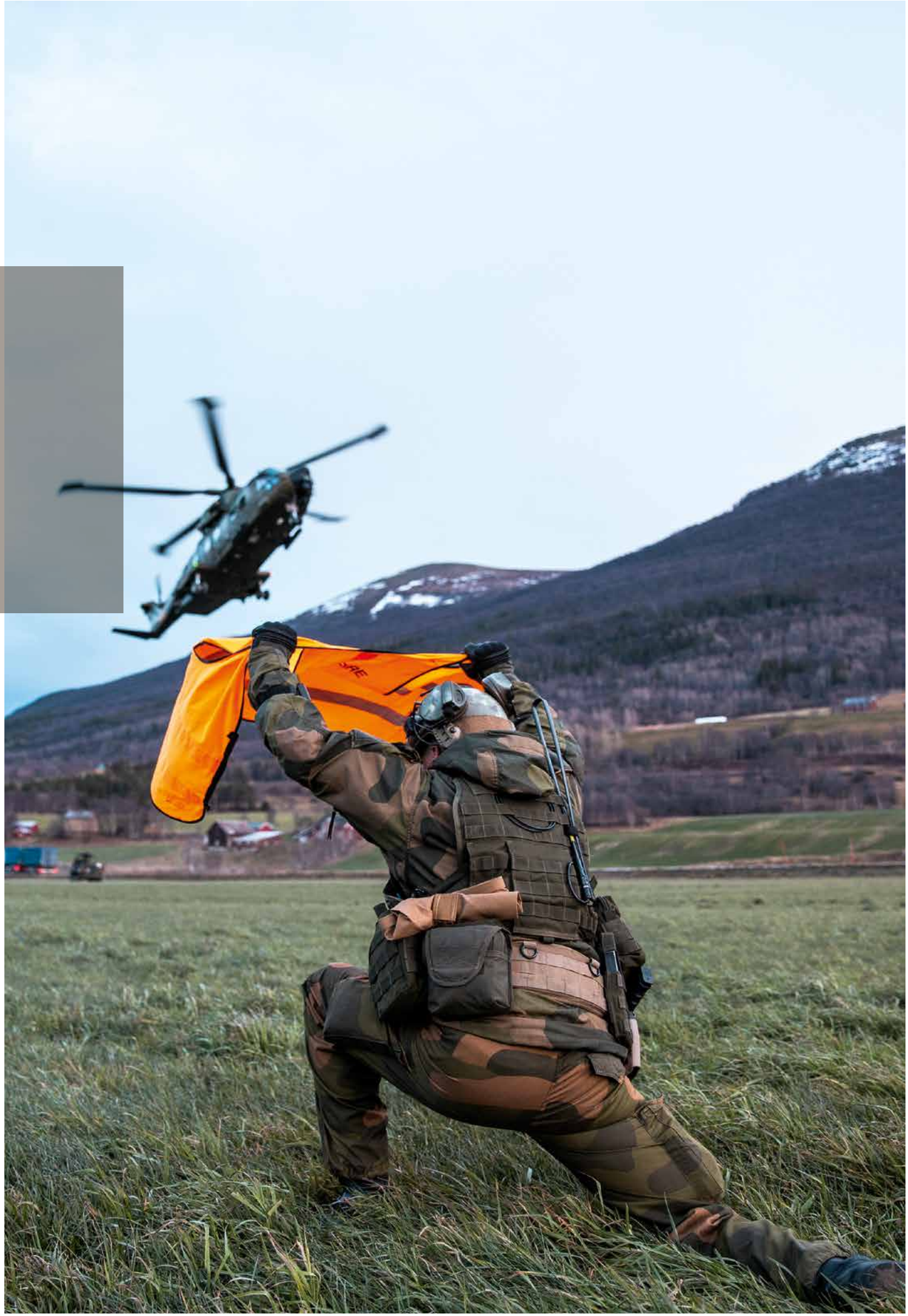
OPTIMALISERE INVESTERINGER I PERSONELL OG MATERIELL

I langtidsplanleggingen vil man vurdere operativ kapasitet og kostnader ved:

ET DANSK MILITÆRT HELIKOPTER LANDER I OPPDAL UNDER NATO-ØVELSEN TRIDENT JUNCTURE 2018.
Foto: Johannes Maximilian Schnell, Forsvaret

- Anskaffelse av nye våpensystemer med utstyr
- Øke antall enheter (innenfor våpensystemer eller avdelinger) og støttefunksjoner
- Øke antall årsverk i ulike funksjoner
- Øke antall vernepliktige
- Øke antall reservister

Forsvaret bruker betydelige midler til opplæring, trening og øving. De utgiftene som Forsvaret bruker til oppbygging av kompetanse bør betraktes som investering. Gjør man det, vil man legge større vekt på hvordan Forsvaret gjør nytte av den investeringen. Disponerer man personell som slutter i Forsvaret f. eks. i tre etterfølgende år som reservist i en forsvarsgren, vil investeringen kunne avskrives over tre år: Forsvaret drar nytte av investeringen i kompetanse i disse tre årene. De vil kunne opprettholde høy kompetanse selv med liten trening i denne perioden. Disponerer man personellet i fem år, kan investeringen avskrives over fem år. Blir perioden for lang, må personellet kalles inn til tjeneste for å friske opp kunnskapene og ferdighetene.



For HV og andre deler av Forsvaret som ikke skal kunne håndtere de mest krevende militære utfordringene, kan Forsvaret dra god nytte av investert kompetanse over mange flere år. Det vil si bedre og økt bruk av reservister. Forsvarets operative struktur er liten, men Forsvaret får heller ikke full effekt av den fordi det bevilges for lite til drift, slik at kapasitetsutnyttelsen blir for dårlig. Ved å bruke mer til drift vil utnyttelsesgraden på våpensystemene bli større, og Forsvarets operative evne vil kunne øke markant.

Det bør derfor vurderes å benytte reservepersonell for å øke utnyttelsen av hovedmateriell som allerede finnes i strukturen, men som ikke utnyttes fullt ut. En rekke nasjoner, blant annet Storbritannia og Nederland, har etablert ordninger hvor reservister kalles inn på rotasjonsbasis for midlertidig å fylle stillinger i styrkestrukturen. På den måten kan den operative evnen, herunder evnen til tilstedeværelse, økes på en billigere måte enn ved å bemanne hovedmateriell og fylle alle stillinger kun med fast ansatt personell.

Denne metoden kan også nyttes for å møte behov på funksjonsområder hvor Forsvaret mangler kompetanse og kapasitet, men hvor dette finnes blant reservister og frivillige.

Norge vil til en hver tid ha flere hundre soldater representert i internasjonale misjoner i regi av FN, NATO eller andre koalisjoner. Reservepersonell bidrar allerede til å fylle slike behov. Denne tilnærmingen bør forsterkes og intensiveres for å utnytte kompetanse og kapasitet som finnes, samtidig som fast personell i produksjonsstrukturen avlastes. Dette kan gjøres ved å øke bruken av beredskapskontrakter, og ved å etablere insentiver for reservepersonell med kompetanse og treningsnivå som er relevant for deltakelse i internasjonal innsats.

NYTTE RESERVEPERSONELL FOR Å FRIGJØRE RESSURSER FRA PRODUKSJONSSTRUKTUREN

I fredstid må Forsvaret disponere fast tilsatt personell i et bredt spekter av funksjoner for å få den daglige driften til å gå. I krise og krig vil enkelte av disse avdelingene/funksjonene ikke eksistere, eller ha en lav prioritet. Personellet blir da disponert i andre mobiliseringsstillinger. I tillegg til dette kan Forsvaret vurdere om det er andre stillinger i strukturen som skal videreføres i krise/krig, men hvor avdelingene kan bytte ut de som tjenestegjør der til daglig med personell fra reserven/frivillige for å overta deres oppgaver og dermed frigjør høyt kvalifiserte fast tilsatte til prioriterte oppgaver i den operative strukturen. Eksempel på dette kan være innenfor deler av Forsvarsmateriell hvor høyt kvalifisert personell med betydelig operativ erfaring er «låst» til administrative stillinger i organisasjonen.

ØKE ROBUSTHET OG UTHOLDENHET

For å skape robusthet og utholdenhet i den til en hver tid gjeldende styrkestruktur, er det nødvendig med svikttillegg og erstatningsmannskaper.

Svikttillegget skal sikre at avdelinger i styrkestrukturen har tilstrekkelig tilførsel av personell ved mobilisering. Målsettingen er at alle avdelinger skal ha 100 % personelldekning ved KLAR. For å oppnå dette må det disponeres mer enn én person i hver stilling. Reservister som er

øvd, men udisponert, bør disponeres som svikttillegg i relevante stillinger, uavhengig av bosted. Dette gjelder både mannskaper og befal. Om nødvendig må førstegangstjenestens volum økes for å muliggjøre et robust svikttillegg.

Erstatningsmannskaper skal, som navnet tilsier, erstatte personell som av ulike årsaker faller fra etter at mobilisering er gjennomført. Dette kan være gjennom tap i strid, sykdom, ulykker eller andre forhold som reduserer størrelsen på oppsatte avdelinger. Et troverdig konsept for tilførsel av erstatningsmannskaper vil øke styrkestrukturens operative utholdenhet på en kosteffektiv måte. Det må utvikles planer for hvordan reserver kan kalles inn som erstatningsmannskaper, kles opp og gis opptrening for å inngå i kampklare avdelinger.

TILRETTELEGGENDE FORHOLD

For å bidra til å realisere tiltakene som er beskrevet ovenfor, er følgende forhold vurdert som tilretteleggere for å øke utnyttelsen av reserver og frivillige:

Styrke samarbeid og dialog mellom Forsvaret og sivile/offentlige arbeidsgivere

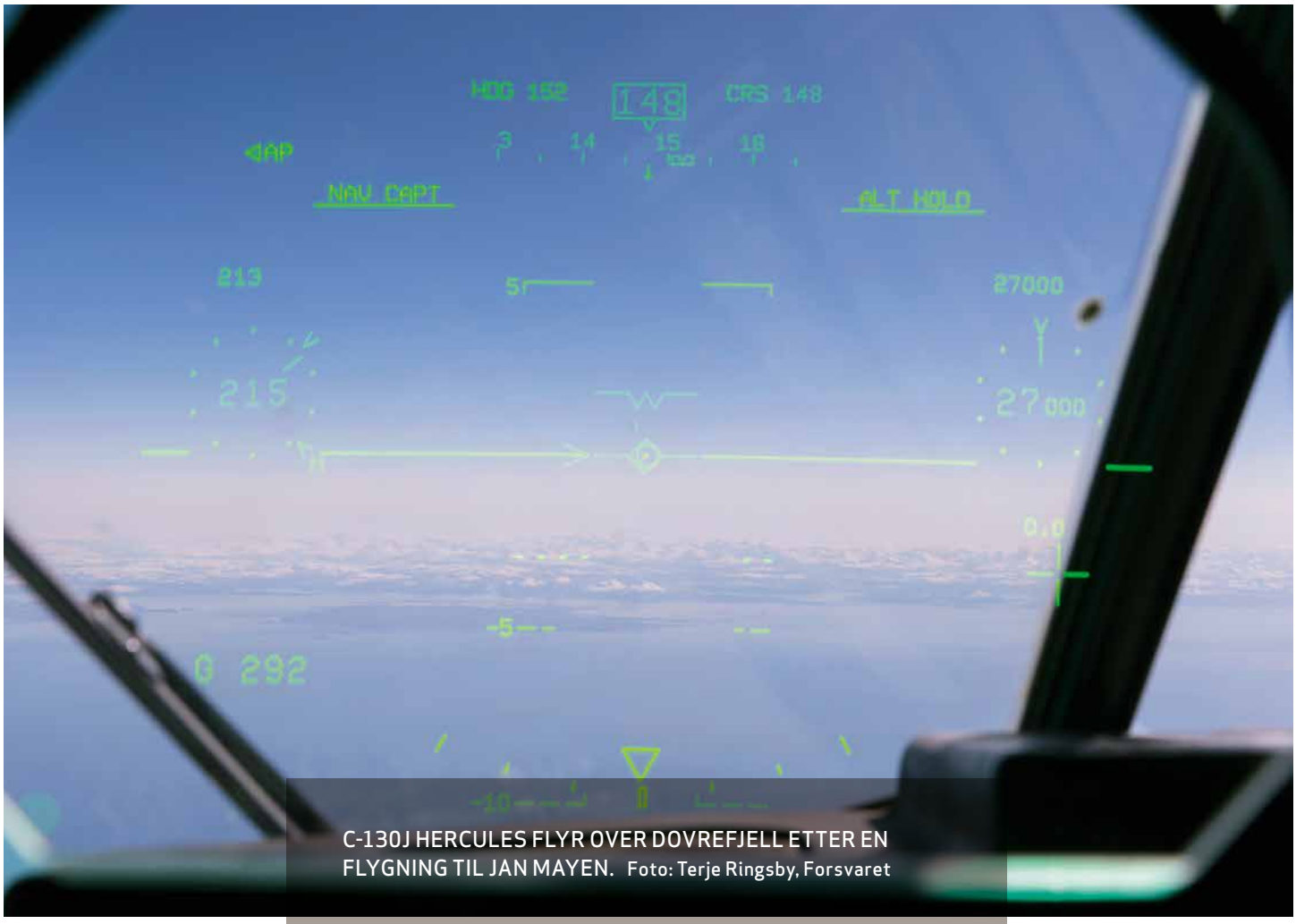
NROF har tidligere utredet "Prosjekt Employer Support – sivilt-militært samarbeid om kompetanse og erfaring". Prosjektet avdekket en rekke momenter som er relevante for å styrke samarbeid og dialog mellom Forsvaret og sivile arbeidsgivere.

I prosjektet ble det understreket at det er nødvendig å etablere en gjensidig forståelse mellom Forsvaret, reservisten og dennes arbeidsgiver. For å kunne etablere et godt samarbeid og en god dialog, er det nødvendig å avklare ambisjonsnivå, partenes roller, gjensidige forpliktelser og rettigheter. Et vellykket samarbeid vil kreve avklaring av økonomiske forhold både for den sivile arbeidsgiver og den enkelte reservist. Disse forholdene må utredes nærmere. Det er nødvendig å etablere en realistisk forståelse og praktiske avtaler både på overordnet/sentralt og regionalt/lokalt nivå.

På overordnet/sentralt nivå vil det være behov for å etablere interdepartemental forankring og avklaring mellom Forsvaret og samarbeidsparter i privat næringsliv/offentlig sektor, samarbeidsavtaler mellom sivile og militære arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, samt avklaringer med NAV, utdanningsinstitusjoner med flere. I noen tilfeller kan man snakke om å "rekruttere" arbeidsgivere.

På regionalt/lokalt nivå vil det være behov for et velfungerende og nært, praktisk samarbeid mellom Forsvaret på avdelingsnivå og aktuelle bedrifter/offentlige arbeidsgivere. Kontrakter og arbeidsavtaler bør inngås på lokalt/regionalt nivå, regulert gjennom rammebetingelser som er inngått på sentralt/overordnet nivå.

Et velfungerende samarbeid og en god dialog på det lokale nivå, vil muliggjøre at reservisten kan inngå arbeidsavtaler som gjør det mulig å planlegge med kortere/lengre arbeidsperioder i Forsvaret, styrt etter Forsvarets behov. Dette vil bidra til gjensidig kompetanseutvikling for alle berørte parter, og økt jobbtilfredshet for den enkelte. I enkelte deler av landet, spesielt i Nord-Norge,



C-130J HERCULES FLYR OVER DOVREFJELL ETTER EN FLYGNING TIL JAN MAYEN. Foto: Terje Ringsby, Forsvaret

vil et nært samarbeid mellom sivile arbeidsgivere og Forsvaret være avgjørende for å kunne bedre både reaksjonstid og utholdenhet. Det kan i tillegg være aktuelt å inngå intensjonsavtaler mellom Forsvaret og enkelte bedrifter/offentlige organisasjoner for å kunne få tilgang til nødvendig spisskompetanse. Dette kan være aktuelt både i nasjonale krisesituasjoner og som bidrag i internasjonale operasjoner.

En tilnærming som skissert ovenfor vil bidra til å videreutvikle forståelsen mellom Forsvaret og det sivile samfunn, og vil bidra til at samfunnets ressurser kan utnyttes optimalt.

VIDEREUTVIKLE RESERVISTORDNINGEN

Den fremtidige bruk og forvaltning av reservister må sikre at Forsvaret har tilstrekkelig fokus på reservistspørsmål, sikre optimal bruk av reservister i alle deler av Forsvaret, og sørge for at forholdet mellom Forsvaret, den enkelte reservist og sivile arbeidsgivere ivaretas.
De områdene det anbefales å gi prioritet, er å:

- Fastsette overordnet fagansvar for alle reservistspørsmål
- Videreutvikle forvaltningsansvar
- Reetablere lokalt oppfølgingsansvar og kontraktsregime
- Utvikle den teknologiske understøttelsen av prosessene.

Som følge av en økt bruk av reservister, revitalisering av rekvisisjonsinstituttet og totalforsvarsperspektivet, anbefales det at Forsvaret avklarer hvor det overordnede fagansvar for reservister bør ligge. Dette må omfatte et overordnet koordineringsansvar for rammeavtaler som regulerer bruk av reservister både i Forsvaret, på tvers av etatene og hos andre

samarbeidsparter. Det vil være viktig at det overordnede ansvar synliggjør denne rollen både internt i Forsvaret og overfor sivile/offentlige arbeidsgivere og samarbeidspartnere. Overordnet forvaltning av reservister vil ha et nært grensesnitt mot FPVS. Dette forutsetter at det opprettes nye stillinger under FPVS.

Lokal forvaltning av reservistene er svært viktig og må utføres på avdelingsnivå. Dette omfatter kontakt med sivile/offentlige arbeidsgivere og den enkelte reservist, oppdatering av reservistens kompetanse/erfaring, informasjon om Forsvarets behov og inngåelse av lokale kontrakter.

Bedre teknologisk understøttelse er nødvendig i forvaltningen av reservistordningen. Dette gjelder både automatisk disponering, avlønning, reiser og forvaltning av fritaksordningen.

For å nå målene om raskere fremmøtetid og økt treningsmengde for reservistene, anbefales det å utvide bruken av kontrakter for nasjonal beredskap med en økonomisk kompensasjon for alle deler av Forsvaret, ikke bare HVs innsatsstyrker. Kontraktsforvalter bør være FPVS, mens den enkelte avdeling får et ansvar for å tilrettelegge for kontraktsinngåelse med den enkelte reservist.

VIDEREUTVIKLE FRIVILLIGHET

Frivillige er personell som påtar seg en oppgave i Forsvaret utover den plikt som Forsvarsloven pålegger.

De aller fleste tilfeller av frivillighet vil innebære en tjenestekontrakt mellom Forsvaret og den enkelte. Kontrakten kan medføre ulike former for tjeneste av kortere eller lengre varighet, også i fredstid.

Det er to hovedkategorier av frivillige:

(1) De som har militær grunnutdanning – og som ønsker tjenestegjøring ut over det som er hjemlet i forsvarsloven.
(2) De som ikke har militær grunnutdanning – og som ønsker å gjøre tjeneste i Forsvaret.

En kategori personell befinner seg i en «gråsone» mellom sivil og militær slik dette er definert i krigens folkerett. Dette er personell som ikke har militær utdanning/tjeneste, men som gjennom kontraktører eller militær rekvisisjon skal bemanne kjøretøyer, verksteder, lager etc, som igjen skal understøtte militære avdelinger. I henhold til krigens folkerett kan den som understøtter militære operasjoner, i visse tilfeller, regnes som lovlige mål eller del av lovlige mål. Hvis personell i denne situasjonen regnes som soldater, har de beskyttelse og rettigheter som definert i krigens folkerett. Sivile har i visse sammenhenger ikke den samme beskyttelsen. Denne problemstillingen kan løses ved at alt personell som i krise/krig skal bemanne slike posisjoner, gis en kort militær grunnutdanning og inngår en frivillighetskontrakt. For å ha beskyttelse som soldater, må denne kategori personell være en del av en militær organisasjon og kommandostruktur.

Bruk av personell i styrkestrukturen begrenses i dag av antall dager verneplikt (19 mnd = 527 dager). Samtidig kan mannskaper ikke disponeres etter 44 år og befal ikke etter 55 år. I henhold til

gjeldende forsvarslovgivning må all tjeneste utover disse begrensninger baseres på frivillighet og frivillighetskontrakt. Ved å utnytte personellet på denne måten vil vi kunne øke utholdenheten samtidig som det er et bedre grunnlag for kontinuitet i avdelingene. På denne måten vil vi kunne sikre at særlig kompetent og særlig motivert personell fortsetter utover de begrensninger som forsvarsloven setter.

Mange sivile besitter kompetanse som Forsvaret har behov for. Samtidig har mange av disse ikke nødvendig militær bakgrunn/tjeneste. Her vil det også være mulig å utnytte frivillige i styrkestrukturen gjennom et militært grunnkurs og frivillighetskontrakter.

Med dagens lave utnyttelse av vernepliktmassen, er det mange som faller utenfor førstegangstjenesten. Forsvarsloven hjemler innkalling av alt personell i vernepliktig alder inntil 55 år.
I en krise/krig situasjon er det grunn til å anta at mange frivillige ønsker å gjøre tjeneste.
Det er viktig å legge til rette for å utnytte det potensialet som ligger i frivillighet. Dette vil kunne øke utholdenhet, skape kontinuitet i avdelinger og staber, utnytte kompetanse og ikke minst bidra til å skape og vedlikeholde forsvarsvilje.

TILPASSE OG EVENTUELT ENDRE LOVER OG BESTEMMELSER

Forsvaret og sivile arbeidsgivere i offentlig og privat sektor må forholde seg til en rekke lover og bestemmelser som regulerer kontraktsforhold og bruk av reservister.

På militær side omfatter dette blant annet:

- Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (Forsvarsloven)
- Prop. 111 LS (2014–2015) (Ordningen for militært tilsatte og endringer i forsvarspersonelloven m.m)
- Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (Vernepliktsforskriften)
- Prop. 2S (2017-2018) Videreutvikling av Hæren og Heimevernet (Landmaktproposisjonen)
- St.meld.nr 34 (2008-2009) "Fra vernepliktig til veteran".

På sivil side er de mest sentrale forhold angående bruk av sivilt personell som reservister regulert i:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (Arbeidsmiljøvernloven)
- Hovedtariffavtalen i Staten
- Statens Personalhåndbok
- Kommunale bestemmelser, samt en rekke bestemmelser utarbeidet av private bedrifter.

I tillegg kommer internasjonale lover og folkerettslige forhold som gjelder beskyttelse av militære og sivile i krise og krig.

Ovennevnte oversikt over lover og bestemmelser er ikke utfyllende, men viser tydelig at kompleksiteten er stor. Dette omfatter kontraktsforhold, økonomiske og internasjonale forhold for både egen virksomhet og den enkelte reservist. En del av dette lovverket ble opprinnelig utformet for å ivareta gårsdagens sikkerhetspolitiske

situasjon med langsom oppbygging gjennom krise, mobilisering og krig. I dagens situasjon er varslingstiden kortere, og optimal ressursutnyttelse mellom det sivile samfunn og Forsvaret, samt en fleksibel utnyttelse av kompetanse og erfaring, har blitt viktigere.

For å kunne etablere et effektivt og godt samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn, er det nødvendig å gå gjennom nasjonale lover og bestemmelser som regulerer kontraktsforhold og bestemmelser for bruk av reservister. Målsettingen bør være å forenkle regelverket slik at det er mulig å etablere hensiktsmessige kontraktsforhold mellom Forsvaret og den enkelte sivile/offentlige arbeidsgiver; samtidig som den enkelte reservists økonomiske og juridiske forhold ivaretas. Et slikt lovarbeid er allerede varslet av Stortinget i Prop. 151 S (2015–2016) i forbindelse med økt bruk av reservister med sivil kompetanse. Innføringen av en innsatsreserve aktualiserer dette ytterligere. Dette arbeidet kan medføre at deler av forsvarsloven må endres, spesielt for å lovfeste adgangen til å kunne benytte frivillige reserver til nasjonal beredskap.

Gjeldende lover og bestemmelser er fortsatt komplekse og kan med fordel forenkles. Arbeidet med forenkling av lover og bestemmelser bør gis prioritet og ta høyde for innføring av ny reservistordning.

AFGHANSK SPESIAL POLITI CRISIS RESPONSE UNIT 222 (CRU222) BLIR TRENT OG MONITORERT AV MARINEJEGERKOMMANDOEN I KABUL, AFGHANISTAN.
Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvaret

DEFINISJONER OG SENTRALE BEGREPER

DEFINISJONER

Reservepersonell/reservist
Tjenestepliktig personell som ikke er stadig tjenestegjørende i Forsvaret.

Frivillig
Personell som ikke er stadig tjenestegjørende, med eller uten tjenesteplikt, som gjør tjeneste i Forsvaret, i eller utenfor styrkestrukturen, basert på en frivillighetskontrakt.

Aktiv reserve
Mobiliseringstillegg til den stående andelen av styrkestrukturen. Aktiv reserve består i hovedsak av personell disponert i stilling i styrkestrukturen (nasjonal reserve), men har også en mindre andel som er disponert som svikttillegg. Personell på særskilt beredskapskontrakt for internasjonal tjeneste er også en del av den aktive reserven (innsatsreserve).

Svikttillegg
Reservister med rett kompetanse som er disponert i svikttillegg-stillinger i styrkestrukturen. Svikt-tillegget er en øremerking av ekstra personell i KOP for å sikre 100 % bemanning ved KLAR.

Udisponerte reservister/erstatningspersonell
Militært utdannet, tjenestepliktig personell uten disponering som kan bli kalt inn som eksempelvis erstatningsmannskaper.

Personell med sivil kompetanse uten tjenesteplikt
Personell som ikke er blitt kalt inn til ordinær førstegangstjeneste eller militær utdanning, men som har kompetanse som Forsvaret kan ha bruk for.

SENTRALE BEGREPER

Komplett operativ organisasjonsplan - KOP
Hjemmelsgrunnlag for disponering av personell og materiell i Forsvarets styrkestruktur eller internasjonale operasjoner (INTOPS).

Produksjonsstruktur
Omfatter alle strukturelementer i daglig drift i Forsvaret nasjonalt og i utlandet, herunder strukturelement som inngår i KOP for INTOPS og andre beredskapsoppdrag i fredstid.

Styrkestruktur
Omfatter alle strukturelement som inngår i KOP med oppgaver innen nasjonal beredskap ved krise eller krig, pluss et svikttillegg.

Verneplikt
Den tid norske menn og kvinner (født etter 1997 eller født før 1997 med frivillig førstegangs-tjeneste) står til disposisjon for tjeneste i Forsvaret.

Tjenesteplikt
Den samlede tid vernepliktige har plikt til å gjennomføre ordinær tjeneste. Denne tiden kan ikke overstige 19 måneder (575 dager), førstegangstjenesten inkludert.

KLAR
Stridsklare enheter med full operativ evne iht operative krav og KOP.

HV-03 PÅ SOSIALPATRULJE I HØNEFOSS SENTRUM. Foto: Ove Ronny Haraldsen, Forsvaret

NORSKE
RESERVEOFFISERERS
FORBUND

KONTAKTINFORMASJON
Norske Reserveoffiserers Forbund
Postboks 1550 Sentrum
0015 Oslo

BESØKSADRESSE
Bygning 60, Akershus festning
0015 Oslo

Telefon: 22 47 82 40
e-post: post@sekr-nrof.no

www.nrof.no
facebook.com/NROFreserve

Layout: 12Punkt | Februar 2019 | 800 eks