



## Vissa frågor om Försvarsmaktens personal

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlas motioner om Försvarsmaktens personalförsörjning som väcktes under den allmänna motionstiden 2011 respektive 2012. I betänkandet behandlas även en motion som väcktes med anledning av proposition 2011/12:115 Soldatanställningar i Försvarsmakten.

Utskottet anser att den fortsatta utvecklingen av Försvarsmaktens nya personalförsörjning i enlighet med de av riksdagen fattade besluten bör utredas. Detta för att bidra till långsiktighet, uthållighet och stabilitet i personalförsörjningssystemet. Utskottet konstaterar bl.a. att rekryteringsbasen för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal och frivilliga bör breddas samt att folkförankringen bör stärkas.

För att trygga en långsiktigt hållbar ny personalförsörjning över tid bör översynen bl.a. omfatta orsaker till avhopp, ökad totalförsvarsinformation, utvecklat mönstringsinstrument och frivilligorganisationernas möjlighet att bidra. Översynen bör även ta fasta på erfarenheter från andra länder. Detta bör riksdagen med delvis bifall till en motion från (S) som sin mening ge regeringen till känna. Utskottet avstyrker övriga motionsyrkanden.

I betänkandet finns fyra reservationer (S, MP, V) och två särskilda yttrandena (S och V).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning .....	5
Bakgrund .....	5
Utskottets överväganden .....	7
Personalförörjningssystemets utveckling .....	7
Kostnadsbild .....	10
Rekryteringsfrågor och kompetensförörjning .....	13
Utlandstjänstgöring .....	18
Reservationer .....	22
1. Kostnadsbild, punkt 2 (S, MP, V) .....	22
2. Rekryteringsfrågor och kompetensförörjning, punkt 3 (S) .....	23
3. Rekryteringsfrågor och kompetensförörjning, punkt 3 (V) .....	24
4. Utlandstjänstgöring, punkt 4 (MP) .....	25
Särskilda yttranden .....	26
1. Personalförörjningssystemets utveckling, punkt 1 (S) .....	26
2. Personalförörjningssystemets utveckling, punkt 1 (V) .....	26
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	28
Motion väckt med anledning av proposition 2011/12:115 .....	28
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2011 .....	28
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2012 .....	29

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Personalförsörjningssystemets utveckling

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om en utredning av Försvarsmaktens nya personalförsörjning i enlighet med de av riksdagen fattade besluten. Därmed bifaller riksdagen delvis motion

2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 11 och avslår motion

2011/12:Fö231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 6.

## 2. Kostnadsbild

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:Fö7 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 2,

2011/12:Fö240 av Peter Rådberg m.fl. (MP) yrkandena 4 och 18 samt

2012/13:Fö268 av Peter Rådberg m.fl. (MP) yrkande 13.

*Reservation 1 (S, MP, V)*

## 3. Rekryteringsfrågor och kompetensförsörjning

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:Fö203 av Leif Pettersson (S),

2011/12:Fö204 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 2,

2011/12:Fö218 av Margareta B Kjellin (M) yrkande 2,

2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkandena 7 och 8,

2011/12:Fö231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 1 och

2012/13:Fö261 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 2.

*Reservation 2 (S)*

*Reservation 3 (V)*

## 4. Utlandstjänstgöring

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:Fö220 av Johan Hultberg och Jan R Andersson (båda M) och

2012/13:Fö265 av Annika Lillemets m.fl. (MP) yrkande 3.

*Reservation 4 (MP)*

Stockholm den 2 maj 2013

På försvarsutskottets vägnar

*Peter Hultqvist*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Cecilia Widegren (M), Hans Wallmark (M), Åsa Lindestam (S), Annicka Engblom (M), Peter Jeppsson (S), Anders Hansson (M), Kent Härstedt (S), Allan Widman (FP), Clas-Göran Carlsson (S), Staffan Danielsson (C), Anna-Lena Sörenson (S), Johan Forssell (M), Peter Rådberg (MP), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Jansson (SD) och Torbjörn Björlund (V).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas motioner om Försvarsmaktens personalförsörjning som väcktes under den allmänna motionstiden 2011 respektive 2012. I betänkandet behandlas även en motion som väcktes med anledning av proposition 2011/12:115 Soldatanställningar i Försvarsmakten.

Riksdagen antog under våren 2010 regeringens lagförslag om totalförsvarsplikt, rekrytering och militär grundutbildning (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269). Detta innebar att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarsplikt. I betänkande 2011/12:FöU5 behandlade utskottet regeringens lagförslag i proposition 2011/12:115 Soldatanställningar i Försvarsmakten.

## Bakgrund

Försvarsberedningen konstaterade 2008 att insatsorganisationen inte längre ska bemannas med pliktpersonal. Beredningen föreslog i sin rapport Försvaret i användning (Ds 2008:48) att det pliktbaserade mobiliseringsförsvaret skulle lämnas i och med införandet av en frivilligt bemannad insatsorganisation. Totalförsvarsplikten beskrevs som ett medel och inte ett mål i sig. Försvarsberedningen konstaterade därför att ett invasionsförsvaret inte längre efterfrågas och att plikten som grund för bemanning av insatsorganisationen inte längre svarar mot de nya behoven på ett rationellt sätt. Utskottet konstaterade att det under 1990-talet blivit alltmer uppenbart att totalförsvarsplikten kommit att urholkas.<sup>1</sup> Utskottet såg ett behov av att reformera den militära utbildningen och anpassa den till en insatsorganisation som i huvudsak skulle bestå av omedelbart gripbara förband. En parlamentarisk kommitté fick i uppgift att överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som var nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning. Kommittén övervägde även under vilka förhållanden pliktssystemet skulle kunna tas i anspråk (dir. 2007:147). Den parlamentariska kommitténs uppfattning redovisades i utredningens slutbetänkande i juni 2009 (SOU 2009:63)<sup>2</sup>.

Med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet våren 2009 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10<sup>3</sup>) initierades arbetet med att reformera personalförsörjningssystemet för Försvarsmakten. Riksrevisionen genomförde en granskning av Försvarsmaktens resurseffektivitet avseende personalförsörj-

<sup>1</sup> Bet. 2009/10:FöU8, Försvarsmaktens personalförsörjning m.m.

<sup>2</sup> Med en gemensam reservation (S, V) till slutbetänkandet.

<sup>3</sup> Med en gemensam reservation (S, V) och ett särskilt yttrande (MP) avseende personalförsörjningen.

ning med inriktning mot myndighetens yrkesofficerare under perioden 2005–2008. Riksdagen lade fast nya principer för personalförsörjningen, exempelvis att den grundläggande soldatutbildningen ska vara helt frivillig och att totalförsvarspikten endast ska tillämpas när försvarsberedskapen så kräver (prop. 2009/10:160 Modern personalförsörjning för ett användbart försvar, bet. 2009/10:FöU8<sup>4</sup>). Utskottet konstaterade då att det nog kommer att fortsätta följa genomförandet av personalsystemet och de utmaningar som återfinns inom olika områden med utgångspunkten att regeringen och Försvarsmakten noggrant planerar för att snabbt kunna återuppta grund- och repetitionsutbildningen av värnpliktiga och civilpliktiga om så skulle behövas. Utskottet ansåg att regeringen skulle återkomma årligen till riksdagen med en redovisning bl.a. av volymen på den militära grund- och fortsättningsutbildningen.

Riksdagen beslutade, utan votering, om en ny lag för vissa Försvarsmaktsanställningar (bet. 2011/12:FöU5 Soldatanställningar i Försvarsmakten<sup>5</sup>). Regeringen har redovisat hur införandet av det nya personalförjningssystemet fortgår. Skriftligen redovisades arbetet med personalreformen senast i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1).

<sup>4</sup> Med fyra gemensamma reservationer (S, V, MP).

<sup>5</sup> Med fyra särskilda yttranden (S, MP, SD och V).

# Utskottets överväganden

## Personalförsörjningssystemets utveckling

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om en utredning av Försvarsmaktens nya personalförsörjningssystem i enlighet med de av riksdagen fattade besluten. Riksdagen bifaller därmed delvis motion

2011/12:F6228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 11 och avslår motion 2011/12:F6231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 6

Jämför särskilda yttrandena 1 (S) och 2 (V).

### Motionerna

I motion 2011/12:F6228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) anförs i yrkande 11 att regeringen med en mycket knapp riksdagsmajoritet valt att driva igenom det nya personalförsörjningssystemet och därmed göra den allmänna värnplikten vilande. Motionärerna menar att systemet inte var fullt utrett och att en lång rad regelverk återstod att upprätta. De menar även att regeringen har förbisett Lagrådets tunga kritik mot lagens utformning och att utredningen som låg till grund för förändringen blev klar först efter det att lagen trädde i kraft. Motionärerna bedömer att personalförsörjningen i dag omfattas av stora osäkerheter inte minst när det gäller kontraktsanställda soldater. Riksdagen har ännu inte beslutat om de författningar som krävs, och försvarets förmåga att långsiktigt presentera både tjänstgöringsinnehåll och ekonomiska förutsättningar för att behålla yrkessoldaterna brister. Totalt sett återstår ca 10 000 befattningar att fylla. Osäkerheten kring det nya systemets ekonomiska hållfasthet bedöms dessutom vara stor.

Om den nya personalförsörjningen inte lyckas riskerar Sverige att stå inför stora problem om några år, enligt motionärerna. Med anledning av detta återupprepar Socialdemokraterna det krav på en översyn av personalförsörjningssystemet som ställdes i samband med att riksdagen beslutade om reformerna. Regeringen bör låta en sådan omfatta både en bredare översyn, med syftet att Försvarsmakten ska klara av att förse myndigheten med tillräckligt mycket personal av hög kvalitet, och en konsekvensanalys när det gäller ekonomi och kvalitet.

I motion 2011/12:F6231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) menar motionärerna i yrkande 6 att Försvarsmakten måste ha ett personalförsörjningssystem som kan klara av att förse myndigheten med tillräckligt mycket personal av tillräckligt hög kvalitet, oavsett säkerhetspolitisk och ekonomisk konjunktur. Systemet måste dessutom vara robust, långsiktigt uthåll-

ligt och bidra till en bred folklig förankring. Personalförsörjningssystemet måste utformas så att det finns tillräckligt många personer redo för såväl nationella uppgifter som internationella insatser. Försvarsmakten har redovisat ett antal osäkerheter och svårigheter i det system som regeringen nu genomför. Motionärerna ser därför en stor risk för en explosiv ökning av personalkostnaderna och ett växande antal vakanser inom myndigheten. Man anser att det system som regeringen nu har inrättat, byggt på en helt frivillig rekrytering och ett större antal heltidsanställda yrkessoldater, kommer att få svårt att uppfylla alla krav.

Sammantaget leder detta till att det nya personalförsörjningssystemet innebär betydande risker för konjunktürkänslighet, rusande personalkostnader och svårigheter att hitta rätt kompetenser. Med de osäkerheter som personalförsörjningssystemet hittills har uppvisat kommer personalkostnaderna enligt motionärerna att öka, och regeringen kommer att tvingas att prioritera yrkessoldater framför verksamhet. Motionärerna menar att ett personalförsörjningssystem med ett visst inslag av plikt är flexibelt och enkelt kan utvidgas om omvärldsutvecklingen så skulle kräva, vilket skapar stabilitet och politiskt handlingsutrymme.

### **Bakgrund och tidigare behandling**

Riksdagen beslutade våren 2010 (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) om den lagstiftning som formellt fastställer att försvarets personalförsörjning ska vila på frivillighet och inte längre i huvudsak på totalförsvarspikt. Beslutet lade grunden till formerna för rekrytering och grundutbildning i det nya personalsystemet, nämligen en frivillig grundläggande militär utbildning och en frivillig kompletterande militär utbildning inom Försvarsmakten.

Som framkommer i betänkande 2011/12:FöU5 Soldatanställningar i Försvarsmakten föreslog utskottet att riksdagen skulle anta regeringens förslag till ny lag om vissa Försvarsmaktsanställningar. Utskottet välkomnade då att regeringen hade lämnat förslag till bestämmelser om anställning m.m. av gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten som ett led i genomförandet av det nya personalsystem som initierades i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet våren 2009. Utskottet konstaterade att det nya personalsystemet enligt inriktningsbeslutet skulle bygga på frivillighet och att värnpliktsystemet gjordes vilande.

Utskottet ställde sig bakom de förslag till förändringar i personalförsörjningssystemet som regeringen framförde i propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal (prop. 2009/10:160). Avslutningsvis erinrade utskottet (bet. 2009/10:FöU8) om att det är angeläget att insatsorganisationen blir fullt bemannad när systemet införs och att uppföljningen av det nya personalförsörjningssystemet kommer att bli en central uppgift för riksdagen de kommande åren.



Försvarsmakten har med utgångspunkt i regeringens krav i bl.a. regleringsbrev redovisat hittills uppnådda resultat i årsredovisningen för 2012. Myndigheten redovisade dessutom åtgärder om bl.a. rekrytering och arbetsgivarfrågor såsom incitamentsstrukturer och sociala villkor som en bilaga till budgetunderlaget för 2014.<sup>1</sup> Även Totalförsvarets forskningsinstitut arbetar på uppdrag av regeringen med en särskild studie om rekrytering på frivillig grund, som ska överlämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 1 juni 2013.

### Utskottets ställningstagande

Riksdagen har ställt sig bakom de förslag till förändringar i personalförsörjningssystemet som regeringen framförde i propositionen Modern frivillig personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal (2009/10:160). Utskottet bedömer att reformerna stegvis går från ett invasionsförsvar med pliktpersonal till en insatsorganisation med kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal.

I budgetpropositionerna för 2012 och 2013 har regeringen konstaterat att det inte är uteslutet att ytterligare resurser kan behöva frigöras inom försvarsområdet för att möjliggöra finansieringen av reformen efter 2014. Detta kan t.ex. innebära att det är nödvändigt med fortsatta reformer inom personalförsörjningen, ytterligare effektiviseringar inom stödverksamheten eller andra effektiviseringsåtgärder. Riksdagen och regeringen kommer att fortsätta att följa omställningen noggrant för att kunna vidta de åtgärder som krävs. Utskottet konstaterar att arbetet med att uppfylla riksdagens beslut kring det nya personalförsörjningssystemet i proposition 2008/09:140 måste intensifieras.

Utskottet vill understryka vikten av långsiktighet och förutsägbarhet vad avser Försvarsmaktens nya personalförsörjning. I samband med att riksdagen tog beslut om att gå från en personalförsörjning vilande på totalförsvarsplikt till den nya personalförsörjningen som bygger på heltidsanställda och tidvis anställda soldater så underströks följande: "Uppföljning av det nya personalförsörjningssystemet kommer att bli en central uppgift för riksdagen under de kommande åren". Det innebär ett ansvar att även noga analysera och följa upp hållfastheten i den nya organisationen.

När beslutet om betänkande 2011/12:FöU5, Soldatanställningar i Försvarsmakten, fattades i bred samsyn tydliggjordes behovet av en översyn när det gäller soldaternas löner, försäkringsvillkor, möjlighet till vidare studier, sociala förhållanden, premier och validering till civil kompetens. Bakgrunden till detta är det tydliga behovet av att på ett positivt sätt åtgärda förhållandet att cirka 20 procent av soldaterna i dagsläget lämnar sin tjänst i förtid.

<sup>1</sup> Uppdrag efter beslut av regeringen den 14 juni 2012 (dnr Fö2012/1213/MFI).

Att fortsätta att utveckla Försvarsmaktens nya personalförsörjning i enlighet med de av riksdagen fattade besluten, för att bidra till långsiktighet, uthållighet och stabilitet är avgörande för trovärdigheten i Försvarsmaktens förmåga. Därför är det av betydelse att successivt åtgärda de problem som uppkommer i samband med att den nya personalförsörjningen genomförs. En öppenhet för förslag om eventuella förändringar är därför rimlig.

Utskottet konstaterar att rekryteringsbasen för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal och frivilliga bör breddas samt att folkförankringen bör stärkas. Därför bör regeringen utreda detta. För att trygga en långsiktigt hållbar ny personalförsörjning över tid bör översynen bl.a. omfatta orsaker till avhopp, ökad totalförsvarsinformation, utvecklat mönstringsinstrument, frivilligorganisationernas möjlighet att bidra, förutsättningar för breddning av ungdomsverksamheter hos dessa och samverkan med myndigheter. Översynen bör även ta fasta på erfarenheter från andra länder som genomför liknande förändringar av personalförsörjningen. Detta tillkännager riksdagen så som sin mening.

Utskottet yrkar delvis bifall till motion 2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S), yrkande 11, och avslag till motion 2011/12:Fö231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V), yrkande 6.

## Kostnadsbild

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fyra motionsyrkanden om kostnadsutveckling och ekonomi kring det nya personalförsörjningssystemet.

Dessa frågor bereds för närvarande inom Regeringskansliet, och regeringen redovisar sitt arbete i samband med budgetpropositionen för 2014.

Jämför reservation 1 (S, MP, V).

### Motionerna

I motion 2011/12:Fö7 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) beskrivs i yrkande 2 att erfarenhet och studier från andra länder visar att det blir dyrare med ett försvar som helt bygger på frivillighet. Rekryteringsmyndigheten har enligt motionärerna påpekat att det kan komma att krävas ett premiesystem för att få soldater och sjömän att stanna kontraktstiden ut. Därutöver har Totalförsvarets forskningsinstitut i en rapport från november 2011 varnat för en sannolik fördyring på ca 1,5 miljarder kronor för personalförsörjningen. Motionärerna menar därför att det finns fog för att påstå att regeringens ekonomiska kalkyl av personalförsörjningsreformen inte har beaktat alla parametrar och att regeringen bör återkomma med nya beräkningar av hur höga kostnaderna blir med de nya anställningsformerna i försvaret.

I motion 2012/13:Fö268 av Peter Rådberg m.fl. (MP), yrkande 13, och motion 2011/12:Fö240 av Peter Rådberg m.fl. (MP), yrkande 4 och 18, noteras att regeringens underlag till riksdagen är undermåligt och att det finns stora risker att soldatlönerna framöver tränger ut materielbudgeten. Motionärerna menar att riksdagen har fått väldigt lite information om ekonomin kring det nya personalförsörjningssystemet och att regeringen därför bör utreda effekterna av värnpliktens avskaffande och personalförsörjningens behovs- och kostnadsbild för de kommande åren. Motionärerna anser att det krävs en översyn av personalförsörjningen för att klarlägga behovet och därmed kostnadsbildningen framöver.

### **Bakgrund och tidigare behandling**

Utskottet konstaterade i betänkande 2012/13:FöU1 att regeringen i sin budgetproposition för 2013 föreslog att den ekonomiska ramen för försvaret skulle öka med 300 miljoner kronor för 2013 respektive 2014 jämfört med 2012. Detta avsåg finansieringen av utveckling av nästa generation JAS 39 Gripen. Socialdemokraterna föreslog i sin budgetmotion en ekonomisk ram på samma nivå som regeringen, men med ytterligare en förstärkning av materielanslaget för utveckling av JAS Gripen och därtill vissa minskningar av och omfördelningar mellan anslagen. Miljöpartiet och Vänsterpartiet föreslog en ekonomisk ram som är knappt 2 miljarder kronor lägre än regeringens och med sinsemellan olika anslagsfördelning. Sverigedemokraterna i sin tur föreslog i sin motion en ekonomisk ram som är ca 2,5 miljarder kronor högre än regeringens. Utskottet ansåg dock att regeringens budgetförslag var väl avvägt och innebar att det försvarspolitiska inriktningsbeslutet från våren 2009, inklusive införandet av frivilligförsvaret, skulle kunna fortsätta att genomföras med de beslutade ekonomiska ramarna. Utskottet konstaterade i sitt budgetbetänkande för 2013 att förbandsverksamheten är kärnan i Försvarmaktens verksamhet och att den kan förstärkas med 450 miljoner kronor under nästa budgetår, varav 111 miljoner kronor är utöver tidigare aviserade tillskott, genom effektiviseringar och överföringar av medel från andra anslag, vilket är ett led i de årliga förstärkningar av förbandsanslaget som även redovisats i regeringens budgetproposition. De anslagsnivåer som regeringen dittills hade beslutat innebär att nivån för förbandsverksamheten ökats med ca 2,2 miljarder kronor för 2014 jämfört med 2008 (i 2012 års prisläge). Höjningen av förbandsanslaget har varit en helt nödvändig förutsättning för att genomföra försvarsbeslutet 2009 och göra försvaret mer flexibelt, tillgängligt och användbart.

I budgetpropositionen för 2013 anger regeringen att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kommer att ske i den takt som ekonomin medger. Regeringen konstaterade att den högre ambi-

tionen avseende bl.a. insatsorganisationens tillgänglighet kommer att leda till ökade kostnader inom främst förbandsverksamheten, framför allt i fråga om löner för anställd militär personal och övningsverksamhet.

På uppdrag av regeringen lämnade Försvarsmakten ett kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (Fö2012/1794/MFI, beslut nr 7 den 4 oktober 2012). Försvarsmakten har redovisat hittills uppnådda resultat i en särskild personalbilaga till årsredovisningen för 2012. I det kompletterande underlaget visar myndigheten den sammantagna kostnadsutvecklingen inom personalområdet för perioden 2008–2012. Försvarsmakten redovisar även den beräknade kostnadsutvecklingen för perioden 2017–2019 och en bedömning av vilka ekonomiska resurser som krävs för att kunna bemanna och materielsätta en organisation enligt inriktningsbeslutet 2009. Försvarsministern redovisade sin analys av myndighetens underlag för utskottet den 5 mars 2013.

Redan i budgetpropositionen för 2013 konstaterade regeringen att frågan om långsiktig balans mellan ekonomi och verksamhet kommer att vara central både inom Regeringskansliet och inom Försvarsberedningen. Försvarsmaktens bedömning av kommande ekonomiska underskott ledde därför till en samlad process i Regeringskansliet i syfte att skapa balans mellan ekonomi och verksamhet.

Riksrevisionen har under några år granskat försvaret ur en rad aspekter. En avslutande granskning av Försvarsmaktens förutsättningar att uppnå de försvarspolitiska målen med oförändrade anslag kommer att publiceras i oktober 2013.

### **Utskottets ställningstagande**

I budgetpropositionen för 2013 framhåller regeringen att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kommer att ske i den takt som ekonomin medger. Regeringen konstaterade att den högre ambitionen avseende bl.a. insatsorganisationens tillgänglighet kommer att leda till ökade kostnader inom främst förbandsverksamheten, framför allt i fråga om löner för anställd militär personal och övningsverksamhet. Utskottet konstaterar att regeringens finanspolitik, som värnar om uthålliga offentliga finanser, ger handlingsutrymme för satsningar inom försvarssektorn (prop. 2012/13:1 förslag till statens budget, finansplan m.m.). Som konstaterats ovan har regeringen ökat anslagsnivån för förbandsverksamheten med ca 2,2 miljarder kronor. Förbandsverksamheten, som är kärnan i Försvarsmaktens verksamhet, kan tack vare uthålliga offentliga finanser förstärkas även fortsättningsvis genom effektiviseringar och överföring av medel från andra anslag.

Fortsatta reformer inom personalförsörjningen, ytterligare effektiviseringar av stödverksamheten eller andra effektiviseringsåtgärder kan dock bli nödvändiga. Utskottet välkomnar arbetet med att säkerställa att den insatsorganisation som riksdagen har beslutat om kan genomföras inom de

angivna ekonomiska ramarna. Utskottet bedömer därför att det budgetförslag som regeringen lämnade hösten 2012 är väl avvägt och att det försvarspolitiska inriktningsbeslutet från våren 2009, inklusive införandet av frivilligförsvaret, skulle kunna fortsätta att genomföras med de beslutade ekonomiska ramarna.

Utskottet erfar att regeringen avser att återkomma till riksdagen med en sammanhållen redovisning av personalförsörjningen i sin helhet, t.ex. personaluppfyllnad och rekryteringsarbete i samband med budgetpropositionen för 2014. Regeringen kommer att regelbundet informera riksdagen om utvecklingen av Försvarsmaktens personalförsörjning.

Utskottet föreslår därför att motionsyrkandena avslås.

## Rekryteringsfrågor och kompetensförsörjning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår sju motionsyrkanden som rör Försvarsmaktens rekrytering och kompetensförsörjning.

Dessa frågor bereds för närvarande inom Regeringskansliet, och regeringen redovisar sitt arbete i samband med budgetpropositionen för 2014.

Jämför reservationerna 2 (S) och 3 (V).

### Motionerna

I motion 2011/12:Fö203 av Leif Pettersson (S) beskriver motionären att militärer som är kontraktsanställda har förmånliga villkor när de går i pension. Motionären menar att en möjlighet att gå i pension i förtid, alltså före 65 års ålder, kanske är nödvändig för att få en önskvärd rotation och föryngning. Enligt motionären bör detsamma gälla för de civilanställda inom försvaret eftersom det finns ett stort behov av föryngning även inom den gruppen.

I motion 2011/12:Fö204 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) anfördes i yrkande 2 att rekryteringen av personal till Försvarsmakten inte underlättas av att Sverige har gått från ett värnpliktsförsvaret till ett yrkesförsvaret med "frivillig" rekrytering. Ett helt nytt tillvägagångssätt gäller nu för rekrytering. Nu ska Försvarsmakten ut på en "öppen" arbetsmarknad och rekrytera soldater och sjömän. I tider av arbetslöshet kan det vara många som söker sig till Försvarsmakten, medan det kan vara svårare i bättre tider då andra yrken är mer lockande. Det kan också innebära att det kan vara svårt att hitta tillräckligt kvalificerade personer till försvarets stridande förband. Försvarsmakten måste i sin strategi vara öppen med vilka ekonomiska förutsättningar en anställning har. Likaså måste det öppna redovisas vilken arbetsmiljö man ska verka i. I förlängningen kan lönenivåerna påverka hur

rekryteringen lyckas och hur man klarar den långsiktiga personalförsörjningen. För detta krävs enligt motionärerna en genomtänkt, långsiktig handlingsplan från Försvarsmakten.

I motion 2011/12:Fö218 av Margareta B Kjellin (M) framhåller motionären i yrkande 2 att officerskåren fortfarande är i obalans i flera dimensioner och att det därför vore önskvärt att regeringen tog initiativ till att öppna alla Försvarsmaktens personalkategorier för att svara mot kraven på flexibilitet, rörlighet och användbarhet. Motionären menar att inte bara soldater ska kunna anställas tidvis, utan även officerare. Det skulle både leda till större rotation och öka möjligheten till ett inflöde av bredare kompetenser till Försvarsmakten och dessutom attrahera fler kvinnor. Berikning mellan militära och civila arbetsgivare ses som en fördel för soldater och borde således även ses som berikande för officerskåren.

I motion 2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) konstaterar motionärerna i yrkandena 7 och 8 att den grundläggande militära utbildningen – GMU – är grunden för all militär utbildning och övningsverksamhet. Som en inkörsport såväl till olika befattningar inom Försvarsmakten som till de nationella skyddsstyrkorna är GMU av strategisk betydelse. I syfte att bygga en försvarsmakt som täcker hela landets territorium och är lokalt förankrad vill motionärerna ha en översyn av möjligheten att arrangera GMU på fler orter spridda över landet. Motionärerna bedömer att detta även skulle bidra till att öppna Försvarsmakten för personer som annars inte skulle intressera sig för möjligheten att genomgå GMU.

Därutöver hävdar motionärerna att de osäkerheter som präglar utvecklingen av personalförsörjningssystemet gör det socialdemokratiska kravet på en översyn efter cirka ett år efter beslut om värnpliktens avskaffande än mer angeläget. En sådan översyn bör bl.a. behandla frågor som viktningen av antalet yrkessoldater kontra kontraktssoldater i förhållande till varandra. För att klara av sin uppgift, skapa legitimitet och vinna förtroende över tid är det nödvändigt att Försvarsmaktens personal och representanter speglar de demokratiska värden som de är satta att försvara. Motionärerna menar därför att den folkliga förankringen är viktig och att en liten yrkesarmé inte klarar av att representera den breda allmänheten. Motionärerna bedömer dessutom att näringslivets förutsättningar när det gäller kontraktssystemet och möjligheterna att långsiktigt attrahera personal bör ses över.

I motion 2011/12:Fö231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) beskrivs Sveriges försvarspolitik i yrkande 1 som allas ansvar med utgångspunkten att den folkliga förankringen är en mycket viktig komponent för det militära försvaret. Motionärerna menar att försvaret ska spegla det övriga samhällets attityder och värderingar och bestå av ett tvärsnitt av samhället. I motionen bedöms att återtagandet av värnplikten i framtiden kommer att vara viktig, även om det till en början endast är i begränsad omfattning. Motionärerna vill därför se att antalet heltidsanställda soldater är minimerat även

i fortsättningen och betydligt färre än vad regeringen tänkt sig. Den största delen av insatsorganisationen bör, enligt motionärerna, bemannas med frivilliga, kontrakterade soldater och i en nära framtid med en viss del värnpliktiga. Förband ska på detta sätt utbildas och sättas upp inom angivna beredskapstid för att vara redo för insats.

I motion 2012/13:Fö261 av Peter Hultqvist m.fl. (S) konstaterar motionärerna i yrkande 2 att den politiska uppgörelsen om regler för tidvis anställda soldater innehöll utfästelser om en översyn av löner, premier, försäkringar, sociala förhållanden och civil meritvärdering. Även om detta i grunden nu är parternas uppgift så är det något som måste verkställas och i förlängningen också finansieras, varför medel för detta ändamål bör anslås (150 miljoner kronor extra till anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap). Enligt Försvarmakten är attraktionskraften även i fortsättningen en av personalförsörjningsreformens största utmaningar, och ett tillskott ger möjlighet att bidra till finansieringen av förbättrade villkor för soldaterna inom det nya personalförsörjningssystemet. Villkoren måste, enligt motionärerna, förbättras för att rätt stabilitet ska kunna skapas i den nya personalförsörjningen.

### **Bakgrund och tidigare behandling**

Utskottet har tidigare särskilt understrukit betydelsen av de sociala villkor som kommer att gälla för soldaterna, t.ex. löner, försäkringar och premier, vilket har bedömts vara frågor som är särskilt viktiga för parterna att följa.

Regeringen lämnade i propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarmaktens personal (prop. 2009/10:160) förslag som leder till en reformering av den militära utbildningen på frivillig grund. De soldater och sjömän som går igenom en sådan frivillig utbildning borde enligt regeringen ha motsvarande villkor och förmåner som de totalförsvarspiktiga som dittills gått igenom grundutbildningen. Det gällde t.ex. ledighet från anställning, sjukpenning, ekonomisk ersättning, medinflytande, fri kost och logi. Enligt utskottet var detta en naturlig utgångspunkt (bet. 2009/10:FöU8). Utöver den inriktning som regeringen har gett Försvarmakten via de årliga regleringsbrevens fick myndigheten ett uppdrag den 14 juni 2012 att redovisa åtgärder om bl.a. rekrytering och arbetsgivarfrågor, exempelvis incitamentsstrukturer för personalförsörjningen och sociala villkor.<sup>2</sup> I bilaga 2 till myndighetens budgetunderlag redovisar myndigheten sina olika överväganden och åtgärder när det gäller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.<sup>3</sup>

Av Försvarmaktens årsredovisning för 2012 framgår att myndigheten har planerat för ca 3 000 utbildningsplatser till den grundläggande militära utbildningen (GMU) och att drygt 2 800 personer av de totalt ca 19 480 sökande nominerats till dessa platser. GMU har genomförts i Boden,

<sup>2</sup> Dnr Fö2012/1213/MFI.

<sup>3</sup> Försvarmaktens budgetunderlag för 2014 (dnr 23 383:53446).

Skövde, Halmstad och Karlskrona, och 19 procent av de som sökt och nominerats till utbildningen har varit kvinnor. Försvarsmakten redovisar dessutom att närmare 4 490 personer har anställts i kategorin GSS/K, vilket är 96 procent av myndighetens behov.

Försvarsmakten hade vid utgången av 2012 anställt ca 1 580 tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T). I budgetunderlaget för 2013 beräknade myndigheten att man skulle ha tillgång till 3 900 GSS/T-anställda. Regeringen har i regleringsbrevet för 2013 gett myndigheten i uppdrag att lägga särskild vikt vid rekrytering av GSS/T. Totalförsvarets forskningsinstitut arbetar dessutom på uppdrag av regeringen med en särskild studie om rekrytering på frivillig grund, som ska överlämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 1 juni 2013.

Försvarsmakten har redovisat att man ser det som en utmaning att behålla kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän under perioder om sex till åtta år. Myndighetens slutsats är att en fortsatt utveckling av avtal och villkor måste ses som en del av förutsättningarna för genomförandet av personalförsörjningsreformen. Flera avtal tecknades under en tid då personalförsörjningen byggde på plikt, och de behöver därför anpassas till kollektivavtal och nya förutsättningar.

Försvarsministern redovisade sin bedömning av rekryteringsläget för utskottet den 5 mars 2013 och visade även ett antal fördjupade studier som har gjorts av Försvarshögskolan kring rekrytering och vidmakthållande av personal.<sup>4</sup>

Avslutningsvis kan konstateras att arbetsmarknadsutskottet 2009 (bet. 2008/09:FöU10) instämde i stora delar i fråga om regeringens uttalade förtroende för och stora förhoppningar på arbetsmarknadens parter och deras möjligheter och vilja att träffa nödvändiga kollektivavtal inom försvarets område. Samtidigt framhöll arbetsmarknadsutskottet att de arbetsrättsliga lagarna kan sägas bestå av en kärna av tvingande regler som inte går att avtala bort. Den anställningsform som är huvudregeln i LAS och också den vanligaste på arbetsmarknaden är tillsvidareanställningen – den s.k. fasta anställningen. Arbetsmarknadsutskottet konstaterade i sitt yttrande om proposition 2008/09:140 att det inte är en dispositiv huvudregel och att den därför inte kan kollektivavtalas bort av arbetsmarknadens parter (2008/09:AU8y).

### Utskottets ställningstagande

Utskottet ser positivt på det stora antalet sökande till den grundläggande militära utbildningen (GMU). Försvarsmakten har till uppgift att organisera utbildningen på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Under 2012 sökte ungefär 19 480 personer till de ca 3 000 utbildningsplatserna. Utskot-

<sup>4</sup> Rekryteringsunderlaget 2012 (serie 1:79), Arbetstillfredsställelse hos anställda soldater och sjömän (serie 1:80), Avgångar från grundläggande militär utbildning (serie 1:82) och Upplevelser av grundläggande militär utbildning med inriktning hemvärn/nationella skyddsstyrkorna (serie 1:83).



tet bedömer att rekryteringen av 96 procent av de personer som behövs i kategorin GSS/K är ett viktigt steg i genomförandet av beslutade personalreformer. Samtidigt ligger rekryteringen av GSS/T och minskningen av antalet civila efter plan. Utskottet vill understryka vikten av att Försvarsmaktens arbete inom området noggrant följs upp av regeringen eftersom en personalförsörjning som vilar på frivillighet är en grundläggande del i den pågående försvarsreformen. Som nämnts ovan genomför Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut ett antal utvärderingar och studier om bl.a. rekrytering av personal på frivillig grund. Att kunna möta det nya personalsystemets utmaningar är centralt för Försvarsmaktens möjligheter att behålla och utveckla sin personal över tid.

Försvarsmaktens arbete med jämställdhet, utbildning av reservofficerare och anpassad officersutbildning samt karriärväxling fortsätter att ge mycket begränsade resultat. I absoluta tal ligger antalet officerare som är kvinnor nästan helt still på ca 500. Utskottet välkomnar att regeringen har uppmanat Försvarsmakten att verka för att öka andelen kvinnor på alla nivåer inom myndigheten, men understryker samtidigt vikten av att Försvarsmakten fortsätter att arbeta aktivt med frågan.

Utskottet har tidigare särskilt understrukt betydelsen av de sociala villkor som kommer att gälla för soldaterna, t.ex. löner, försäkringar och premier, vilket bedömdes vara frågor av särskild vikt för parterna att följa. Utskottet ser att flera utmaningar återstår innan det personalsystem som initierades genom det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 är fullt ut genomfört. Utskottet understryker därför betydelsen av att parterna fortsätter att ta sitt ansvar inom detta område. Utskottet välkomnar dessutom det arbete regeringen genomför, bl.a. genom uppdraget till Försvarsmakten den 14 juni 2012, i syfte att stärka rekryterings- och arbetsgivarfrågor såväl som incitamentsstrukturer och sociala villkor. Även Totalförsvarets forskningsinstitut arbetar på uppdrag av regeringen med en studie om rekrytering på frivillig grund. Den senare ska överlämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 1 juni 2013. I allt väsentligt bedömer utskottet att arbetsmarknadens parter har nödvändiga förutsättningar för ett fortsatt genomförande av personalförsörjningsreformen och att regeringen kontinuerligt vidtar de åtgärder som krävs för att styra Försvarsmakten mot en frivilligt bemannad insatsorganisation som på ett rationellt sätt svarar mot försvarets behov. Utskottet föreslår därför att motionsyrkandena avslås.

## Utlandstjänstgöring

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden som rör utlandstjänstgöring.

Veteranpolitiken bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utskottet bedömer inte heller att möjligheterna att rekrytera svenska soldater efter avslutad anställning behöver regleras ytterligare.

Jämför reservation 4 (MP).

### Motionerna

I motion 2011/12:Fö220 av Johan Hultberg och Jan R Andersson (båda M) menar motionärerna att Försvarsmakten nu genomgår en stor omställning med reformer som både är viktiga och välkomna, men samtidigt innebär att nya krav ställs på Försvarsmakten. Rekrytering av personal måste kunna motsvara både försvarets nationella och internationella åtaganden. Utmaningen förstärks av höjd ambition när det gäller svenskt deltagande i internationella insatser. Utlandstjänsten är ett krav för anställning i Försvarsmakten, vilket ställer krav på att myndigheten ska vara en attraktiv arbetsgivare. Soldatyrket ställer höga krav såväl fysiskt som psykiskt, och de män och kvinnor som tjänstgör utomlands gör inte bara viktiga insatser utan också stora uppoffringar. Utlandstjänst innebär frånvaro från hem, familj och vänner. Ansvar för hem och eventuella barn ökar ofrånkomligen för den vars partner gör en insats i t.ex. Afghanistan eller Kosovo. Försvarsmaktens personalpolitik bör därför omfatta alla som berörs, både den anställde och dennes familj. Ett viktigt steg i detta arbete är att förbättra de ekonomiska villkoren för personal i utlandstjänst genom t.ex. inkomstskattebefrielse, skatteavdrag eller viss befrielse från kommunalskatt under tjänstgöringsperioden.

I motion 2012/13:Fö265 av Annika Lillemets m.fl. (MP), yrkande 3, beskriver motionärerna med oro den privata säkerhetsbranschens expansion i världen. Privata militära företag ökar totalt sett i både omfattning och omsättning. Globalt sett handlar det om omkring 20 miljoner anställda, vilket motionärerna ser som en stor bransch som överallt är oförsvarligt oreglerad. Motionärerna menar att militär expertis i ökande grad har blivit en handelsvara. Motionärerna menar att ex-militärer och veteraner ibland saknar en vettig arbetsmarknad att gå till efter avslutad tjänstgöring, varför marginalisering och misär kan hota många f.d. soldater. Då är det bättre att bli soldat igen, om än i ny regi. För svenskt vidkommande undrar motionärerna vad som sker med de professionella soldater som efter värnplik-

tens avskaffande inte anställs i en legitim nationell armé. Motionärerna anför därför att svenska officerares utbildning bör avslutas med ett kontrakt om icke-enrolment utomlands.

### **Bakgrund och tidigare behandling**

Regeringen lämnade förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvaret för Försvarsmaktens personal före, under och efter internationella militära insatser (prop. 2009/10:160). Utskottet välkomnade att Försvarsmakten skulle få ett lagstadgat uppföljningsansvar (bet. 2009/10:FöU8). Utskottet konstaterade att den nya lagen har sin utgångspunkt i den gamla men samtidigt skulle innebära ett förbättrat stöd till soldater i internationell fredsfrämjande verksamhet och deras anhöriga. Utskottet välkomnade i övrigt kravet på Försvarsmakten att ha personlig kontakt med dem som tjänstgjort internationellt. I tidigare lagstiftning har stöd och hjälp till anhöriga varit kopplat till att en soldat skadats allvarligt eller omkommit i en internationell insats. I den nya lagen är de anhörigas egna stödbehov tillräckligt för att Försvarsmakten ska ha en skyldighet att i vissa fall stödja anhöriga med t.ex. psykoterapeutiska insatser. Utskottet såg med tillfredsställelse på denna principiella förändring. På sikt ansåg utskottet dessutom att myndigheten ytterligare skulle kunna utveckla sitt omhändertagande genom en särskild familjepolicy.

Utskottet noterade att regeringen föreslog att en särskild veteranadministration skulle inrättas i Försvarsmakten. En sådan bedömdes ha förutsättningar att hålla dessa frågor aktuella över tiden och samtidigt utveckla och förbättra omhändertagandet av veteransoldater och deras anhöriga. Regeringen redovisade också i propositionen en lång rad andra åtgärder som man avsåg att vidta för att öka stödet till soldater före, under och efter tjänstgöring internationellt. Utskottet välkomnade detta och kunde konstatera att regeringen därmed hade lämnat en samlad politik för omhändertagandet av veteransoldater och deras anhöriga.

I årsredovisningen för 2012 konstaterar Försvarsmakten att fredsfrämjande förbandsinsatser genomförts enligt riksdagens och regeringens beslut samt att missionerna genomgått förändringar bl.a. i form av sänkt personalantal. Totalt har ca 40 procent av Försvarsmaktens personal varit ute i internationell insats, vilket bedöms vara ett viktigt bidrag till förmågan att planera, leda och genomföra insatser.<sup>5</sup> Bidraget till ISAF bestod under 2012 av 570 personer (ca 12 procent kvinnor på befattningarna) och bidraget till Kosovo av 55 personer (ca 24 procent kvinnor på befattningarna). Försvarsmakten beskriver att den internationella arbetsskyldigheten inte har medfört någon större ändring när det gäller vakanser. Vakanserna i de internationellt insatta förbanden har berott på bristande tillgång på personal med relevant kompetens, och där menar Försvarsmakten att arbetsskyldigheten inte kunnat lösa problematiken.

<sup>5</sup> Försvarsmakten beskriver att förmågan att strida i större förband och att samordna olika stridskrafter m.a.a. internationella insatsernas karaktär undantas.

Den 8 december 2011 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utforma förslag om hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga. Utredningen lämnade sitt delbetänkande i februari 2013, och den fick ett tilläggsdirektiv den 23 augusti 2012. Utredaren ska därför även följa upp det pågående genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken och bedöma om den behöver utvecklas vidare. Utredaren ska bl.a. bedöma om veteranperspektivet bör omfatta veteraner efter annan internationell verksamhet än militär och belysa frågor om samverkan mellan den utsändes arbetsgivare, staten, kommuner, landsting, den ideella sektorn och andra aktörer. En översyn av centrala frågor inom området pågår alltså och kommer att redovisas i december 2013. Dessutom har regeringen i vårändringsbudgeten för 2013 (prop. 2012/13:99) föreslagit att anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap även ska få användas för stöd till veteran- och anhörigorganisationer. Eftersom deras verksamhet är ett viktigt komplement till Försvarsmaktens åtgärder och stöd till personal och anhöriga kan det ses som en del av den beslutade veteransoldatpolitiken och en av förutsättningarna för att myndigheten ska kunna genomföra internationella insatser.

När det gäller den privata säkerhetsbranschens expansion i världen kan sägas att det redan 2006 utvecklades vissa ramar för privata militära försvars- och säkerhetsföretag i "Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict". Detta gjordes med svensk stöd och på initiativ av Schweiz och Internationella rödakorskommittén (ICRC). I september 2008 avslutade de 17 länderna, däribland Sverige, sitt arbete med att ta fram rekommendationer och riktlinjer inom området. I dag står 44 länder bakom det s.k. Montreuxdokumentet. Genomförandet av rekommendationer och riktlinjer är en process som pågår parallellt med informationsspridning om de intentioner som ligger till grund för arbetet.

Slutligen kan det konstateras att det finns bestämmelser i brottsbalken (19 kap. 12 §) om straff för s.k. olovlig värvning. För närvarande ligger fokus alltså på den som värvar och inte på den som låter sig värvas. Bakgrunden är att Sverige inte önskat se vilken värvningsverksamhet som helst för främmande krigstjänst utan konsekvenser. Brottsbalkens exakta lydelse är: "Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år."

## Utskottets ställningstagande

När regeringen lämnade förslag till en svensk veteranpolitik (prop. 2009/10:160) såg utskottet positivt på det lagstadgade uppföljningsansvar som skulle vila på Försvarsmakten (bet. 2009/10:FöU8) och konstaterade att förslaget innebar en förbättring av stödet till såväl soldater som deras anhöriga. Detta var första gången som regeringen hade kommit till riksdagen med en samlad veteranpolitik som ser till helheten. En översyn av frågorna pågår dock i och med att regeringen den 8 december 2011 tillkallade en särskild utredare med uppdrag att utforma ett förslag om hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att omfatta verksamhet till stöd för veteransoldater och deras anhöriga. Ett tilläggsdirektiv om att se över hur veteranpolitiken kan utvecklas gavs även under 2012. Utskottet lägger stor vikt vid detta arbete och bedömer i dagsläget inte att ytterligare åtgärder är nödvändiga.

Slutligen bedömer utskottet att den kontinuerliga utvecklingen av veteranpolitiken tillsammans med ett pågående arbete med civilt meritvärde gör att tidigare anställda vid Försvarsmakten snarare kan bli värdefulla resurser på den svenska arbetsmarknaden. Utskottet konstaterar dessutom att möjligheterna att rekrytera svenska soldater efter avslutad anställning hos Försvarsmakten för den typ av tjänstgöring motionärerna menar i och med brottsbalkens bestämmelser om straff för s.k. olovlig värvning (19 kap. 12 §) troligen är begränsade.

Utskottet föreslår därför att motionsyrkandena avslås.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### 1. **Kostnadsbild, punkt 2 (S, MP, V)**

av Peter Hultqvist (S), Åsa Lindestam (S), Peter Jeppsson (S), Kent Härstedt (S), Clas-Göran Carlsson (S), Anna-Lena Sörenson (S), Peter Rådberg (MP) och Torbjörn Björlund (V).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2011/12:Fö7 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 2 och

bifaller delvis motionerna

2011/12:Fö240 av Peter Rådberg m.fl. (MP) yrkandena 4 och 18 samt

2012/13:Fö268 av Peter Rådberg m.fl. (MP) yrkande 13.

#### *Ställningstagande*

Om den nya personalförsörjningen inte lyckas riskerar Sveriges försvar att stå inför stora problem om några år. Försvarsmakten har en utmaning i att förse myndigheten med tillräckligt mycket personal av hög kvalitet med de förutsättningar som det reformerade personalförsörjningssystemet ger. Enligt erfarenheter från andra länder och studier av övergången från värnpliktsförsvar blir det dyrare med ett försvar som helt bemannas med anställda soldater och sjömän. Rekryteringsmyndigheten har t.ex. påpekat att det kan komma att krävas en sorts premiesystem för att soldater och sjömän ska stanna kontraktstiden ut. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) varnade i en rapport från november 2011 för en sannolik fördyring på upp till en och en halv miljard kronor.

Den utveckling som har följt efter det att regeringen lämnade sitt lagförslag i proposition 2011/12:115 Soldatanställningar i Försvarsmakten ger god grund för att påstå att regeringens ekonomiska kalkyl för reformen inte har beaktat alla parametrar. Regeringens bedömning av kostnadsbilden är att betrakta som undermålig, och på sikt finns det stora risker att kostnaderna för anställda soldater tränger ut andra viktiga delar av Försvarsmaktens budget. Även kostnaderna för förbandens övningsverksamhet kommer att stiga. Vi menar att riksdagen har fått otillräcklig information om de ekonomiska osäkerheterna och riskerna med det nya personalförsörjnings-

systemet. Osäkerheten kring det nya systemets ekonomiska hållfasthet bedöms vara stor, och en trovärdig och genomarbetad beskrivning av behovs- och kostnadsbilden för de kommande åren saknas. Regeringen måste därför, efter att en sådan tagits fram, återkomma med beräkningar, grundade på de första erfarenheterna av det nya personalförsörjningssystemets faktiska kostnader och en konsekvensanalys kopplad till Försvarsmaktens långsiktiga ekonomi som helhet.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## **2. Rekryteringsfrågor och kompetensförsörjning, punkt 3 (S)**

av Peter Hultqvist (S), Åsa Lindestam (S), Peter Jeppsson (S), Kent Härstedt (S), Clas-Göran Carlsson (S) och Anna-Lena Sörenson (S).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna

2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 7 och

2012/13:Fö261 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 2 och

avslår motionerna

2011/12:Fö203 av Leif Pettersson (S),

2011/12:Fö204 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 2,

2011/12:Fö218 av Margareta B Kjellin (M) yrkande 2,

2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 8 och

2011/12:Fö231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Vi anser att den grundläggande militära utbildningen – GMU – är grunden för all militär utbildning och övningsverksamhet. Som en inkörsport till såväl olika befattningar inom Försvarsmakten som till de nationella skyddsstyrkorna är GMU av strategisk betydelse. I syfte att bygga en Försvarsmakt som täcker hela landets territorium och är lokalt förankrad vill vi ha en översyn av möjligheten att GMU arrangeras på fler orter spridda över landet. Detta bidrar till att öppna Försvarsmakten för personer som annars inte skulle intressera sig för möjligheten att genomgå GMU.

Därutöver bedömer vi att de osäkerheter som präglar utvecklingen av personalförsörjningssystemet gör det alltmer angeläget att se över bl.a. frågan om viktningen av numerären yrkessoldater kontra kontraktssoldater. För att klara av sin uppgift, skapa legitimitet och vinna förtroende över tid är det nödvändigt att Försvarsmaktens personal och representanter speglar de demokratiska värden som de är satta att försvara. Vi bedömer även att näringslivets förutsättningar när det gäller kontraktssystemet och möjligheterna att långsiktigt attrahera personal bör ses över.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

**3. Rekryteringsfrågor och kompetensförsörjning, punkt 3 (V)**  
av Torbjörn Björlund (V).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna

2011/12:Fö204 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 2 och

2011/12:Fö231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V) yrkande 1 och  
avslår motionerna

2011/12:Fö203 av Leif Pettersson (S),

2011/12:Fö218 av Margareta B Kjellin (M) yrkande 2,

2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkandena 7 och 8 samt

2012/13:Fö261 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 2.

*Ställningstagande*

Jag anser inte att rekryteringen av personal till Försvarsmakten har underlättats av att Sverige gått från ett värnpliktsförsvar till ett yrkesförsvar med ”frivillig” rekrytering. Ett helt nytt tillvägagångssätt gäller nu för rekrytering. Regeringen har hänvisat Försvarsmakten till rekryteringar på den öppna arbetsmarknaden och att där rekrytera soldater och sjömän tycks innebära att det nu blivit svårare att hitta tillräckligt många kvalificerade personer till försvarets stridande förband. I tider av arbetslöshet kan det vara fler som söker sig till Försvarsmakten, medan det kan vara svårare att rekrytera under bättre tider när andra yrken är mer lockande. Försvarsmakten måste i sin strategi vara öppen med vilka ekonomiska förutsättningar en anställning har. Likaså måste det öppet redovisas vilken arbetsmiljö man ska verka i. I förlängningen kan lönenivåerna vara en förutsättning för att rekryteringsläget ska förbättras och att myndigheten lyckas lösa den långsiktiga personalförsörjningen. För detta krävs, enligt min mening, en genomtänkt långsiktig handlingsplan och att regeringen i detta avseende tar sitt fulla ansvar.

Det militära försvaret är en gemensam angelägenhet som måste vila på en folklig förankring. Jag menar att försvaret ska spegla det övriga samhällets attityder och värderingar och bestå av ett tvärsnitt av samhället. Återtagandet av värnplikten kommer i framtiden att vara viktig, även om det till en början endast är i begränsad omfattning. Jag vill därför se att antalet heltidsanställda soldater är fortsatt lågt. Den största delen av insatsorganisationen bör bemannas med frivilliga, tidvis kontrakterade soldater



och i en nära framtid även med en viss andel värnpliktiga. Förband med denna bemanning och sammansättning måste utbildas och sättas upp för att inom angiven beredskapstid vara redo för insats.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

#### **4. Utlandstjänstgöring, punkt 4 (MP)**

av Peter Rådberg (MP).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Fö265 av Annika Lillemets m.fl. (MP) yrkande 3 och avslår motion

2011/12:Fö220 av Johan Hultberg och Jan R Andersson (båda M).

##### *Ställningstagande*

Jag ser med oro på den privata och i hög grad oreglerade säkerhetsbranschens expansion i världen. Privata militära företag ökar totalt sett i både omfattning och omsättning. Globalt sett handlar det om omkring 20 miljoner anställda. Före detta militärer och veteraner saknar ibland en vettig arbetsmarknad att gå till efter avslutad tjänstgöring, varför marginalisering och misär kan hota många före detta soldater. Jag ser det inte som önskvärt att de blir soldater igen i ny regi. De professionella soldater som efter värnpliktens avskaffande inte anställs i en legitim nationell armé kan i stället komma att tjänstgöra inom en oreglerad och globaliserad säkerhetsbransch. För att undvika detta anser jag att svenska officerares utbildning bör avslutas med ett kontrakt om icke-enrolement utomlands.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## Särskilda yttranden

### 1. Personalförsörjningssystemets utveckling, punkt 1 (S)

Peter Hultqvist (S), Åsa Lindestam (S), Peter Jeppsson (S), Kent Härstedt (S), Clas-Göran Carlsson (S) och Anna-Lena Sörenson (S) anför:

Socialdemokraterna väljer att bidra till en politisk uppgörelse om personalförsörjningssystemets utveckling i detta betänkande eftersom vi ser det som en förutsättning för att få stöd för vårt krav på en nödvändig översyn. Regeringen valde att avskaffa värnpliktssystemet för att ersätta det med ett oprövat system med kontinuerligt och tidvis anställda soldater. Detta var ett paradigmskifte som saknade bred förankring i det svenska samhället. Omställningen byggde på osäkra antaganden och oklara förutsättningar. Redan när riksdagen fattade beslut om den nya personalförsörjningen underströk vi från socialdemokratiskt håll risken för bristande stabilitet i personalförsörjningen, strukturella ekonomiska underskott och en risk för att materieförsörjningen skulle få stå tillbaka för att klara kostnadsutvecklingen på personalsidan. Vi markerade att det nya systemet för rekrytering av personal saknade förutsättningar att vara uthålligt, trovärdigt och långsiktigt. Behovet av en ordentlig uppföljning av personalförsörjningsreformen var uppenbar redan då och ter sig än mer nödvändig i dag.

Vi bedömer att många av de stora osäkerheterna kring personalförsörjningen i dag bekräftas. Förutsättningarna för att behålla yrkessoldaterna brister. Osäkerheten kring det nya systemets ekonomiska hållfasthet bedöms dessutom vara stor. Om den nya personalförsörjningen inte möter Försvarmakten behov med tillräckligt mycket personal av hög kvalitet och det inte tas fram en realistisk bild vad gäller personalkostnader kommer vi att stå inför stora problem om några år. Med anledning av detta har Socialdemokraterna upprepat sitt gamla krav på en översyn av personalförsörjningssystemet. Regeringen bör mot bakgrund av utvecklingen inom personalförsörjningsområdet tillsätta en utredning och vara öppen för förslag om eventuella förändringar. Att den socialdemokratiska motionen får ett delvis bifall och att kravet på att noga analysera och följa upp hållfastheten i den nya organisationen tillmötesgår vill vi tolka som ett första tecken på en insikt om bristande robusthet i den hastigt genomförda reform för vilken regeringen valde att inte söka en bredare blocköverskrivande förankring.

### 2. Personalförsörjningssystemets utveckling, punkt 1 (V)

Torbjörn Björlund (V) anför:

Vänsterpartiet menar att Försvarmakten måste ha ett personalförsörjningssystem som klarar av att förse myndigheten med tillräckligt mycket personal av tillräckligt hög kvalitet, oavsett säkerhetspolitisk och ekonomisk

konjunktur. Systemet måste dessutom vara robust, långsiktigt uthålligt och bidra till en bred folklig förankring. Personalförsörjningssystemet måste utformas så att det finns tillräckligt många personer redo för såväl nationella uppgifter som internationella insatser. Försvarsmakten har redovisat ett antal osäkerheter och svårigheter i det system som regeringen nu genomför. Vänsterpartiet bedömer att dagens personalförsörjningssystem riskerar att medföra inte bara en explosiv ökning av personalkostnaderna utan även ett växande antal vakanser inom myndigheten. Det system som regeringen nu har inrättat, som bygger på en helt frivillig rekrytering och ett större antal heltidsanställda yrkessoldater, har svårt att möta Försvarsmaktens behov.

Sammantaget anser Vänsterpartiet att det nya personalförsörjningssystemet innebär betydande risker för konjunkturkänslighet, rusande personalkostnader och svårigheter att nå rätt kompetenser. Med de osäkerheter som personalförsörjningssystemet hittills har uppvisat kommer personalkostnaderna att öka och regeringen kommer att tvingas att prioritera yrkessoldater framför verksamhet. Vänsterpartiet menar därför att ett personalförsörjningssystem med ett visst inslag av plikt är flexibelt och på ett enkelt sätt kan utvidgas om omvärldsutvecklingen så skulle kräva, vilket skapar nödvändig stabilitet och politiskt handlingsutrymme.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Motion väckt med anledning av proposition 2011/12: 115

*2011/12:Fö7 av Torbjörn Björlund m.fl. (V):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen måste återkomma med nya beräkningar av hur höga kostnaderna blir med de nya anställningsformerna i försvaret.

### Motioner från allmänna motionstiden hösten 2011

*2011/12:Fö203 av Leif Pettersson (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om rekrytering av civil personal och dess pensionsvillkor.

*2011/12:Fö204 av Torbjörn Björlund m.fl. (V):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om rekryteringsförfarandet till Försvarsmakten.

*2011/12:Fö218 av Margareta B Kjellin (M):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att göra en översyn av karriärvägar och villkor för befordran i Försvarsmakten samt om att möjliggöra tidvisa anställningar för alla personalkategorier.

*2011/12:Fö220 av Johan Hultberg och Jan R Andersson (båda M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över de ekonomiska villkoren för soldater i utlandstjänst.

*2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S):*

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om balansen mellan yrkes- och kontraktssoldater.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om GMU.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av personalförsörjningen och en personalförsörjningsutredning och att den inleds senast 2012.

*2011/12:Fö231 av Torbjörn Björlund m.fl. (V):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att begränsa antalet heltidsanställda soldater.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett stabilt personalförsörjningssystem.

*2011/12:Fö240 av Peter Rådberg m.fl. (MP):*

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda effekterna av värnpliktens avskaffande och personalförsörjningens behovs- och kostnadsbild för de kommande åren.
18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör presentera en översyn av personalförsörjningen för att klarlägga behovet och därmed kostnadsbilden framöver.

## Motioner från allmänna motionstiden hösten 2012

*2012/13:Fö261 av Peter Hultqvist m.fl. (S):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förbandsverksamheten och soldaternas villkor.

*2012/13:Fö265 av Annika Lillemets m.fl. (MP):*

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att svenska officerares utbildning bör avslutas med kontrakt om icke-enrolment utomlands.

*2012/13:Fö268 av Peter Rådberg m.fl. (MP):*

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör presentera en översyn av personalförsörjningen för att klarlägga behovet och därmed kostnadsbilden framöver.