

En robust personalförsörjning av det militära försvaret

*Betänkande av
2015 års personalförsörjningsutredning*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:63

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24500-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

I den försvarsuppgörelse som slöts den 17 april 2015 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna ingick att en utredning skulle tillsättas för att föreslå hur en långsiktigt hållbar rekrytering till och personalförsörjning av totalförsvaret kan säkerställas. Uppgårelsen följdes upp i den försvarspolitiska inriktningspropositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) där regeringen framför att en utredning bör tillsättas för att se hur en långsiktigt hållbar personalförsörjning kan uppnås.

Regeringen beslutade den 1 oktober 2015 (dir. 2015:98) att tillsätta en utredning för att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

Mot bakgrund av detta beslut förordnade chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Peter Hultqvist, samma dag Annika Nordgren Christensen till särskild utredare. Som sakkunniga åt utredningen förordnades ämnesråd Per Bolinder, försvarsdepartementet, kansliråd Julia Hagberg, finansdepartementet och ämnesråd Cecilia Skjöldebrand, försvarsdepartementet, samtliga från och med den 23 oktober 2015. Som experter i utredningen förordnades försvarsjurist Kerstin Andres, Försvarsmakten, mellan den 23 oktober 2015 till och med den 1 maj 2016. Från och med den 1 maj 2016 förordnades försvarsjurist Anna Asp, Försvarsmakten. Från och med den 23 oktober 2015 förordnades överste Mats Blom, Försvarsmakten, brigadgeneral Klas Eksell, Försvarsmakten, chefsjurist Kjell Kastman, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, generaldirektör

Christina Malm, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, verksamhetsutvecklare Joakim Svensson, Försäkringskassan. Vidare förordnades kansliråd Carina Cronsioe, utbildningsdepartementet, som expert i utredningen från och med den 5 april 2016.

Som utredningens huvudsekreterare anställdes Carl van Duin den 7 oktober 2015, som utredningssekreterare anställdes Lisa Ahlström den 9 december 2015 och Eva Gustafsson den 16 juni 2016.

Utredningen, som har antagit namnet 2015 års personalförsörjningsutredning, överlämnar härmed betänkandet *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63).

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i september 2016

Annika Nordgren Christensen

/Carl van Duin
Lisa Ahlström
Eva Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga	23
1.2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordning (2000:655)	26
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:613) om militär grundutbildning.....	27
2 Utredningens uppdrag och arbete	29
2.1 Uppdraget.....	29
2.2 Utredningens arbete	31
2.3 Avgränsningar	32
2.4 Betänkandets disposition.....	33
3 Vägen genom personalförsörjningsreformerna	35
3.1 Politiken och personalförsörjningen	35
3.2 Utredningens bedömning.....	51
4 Utgångspunkter för personalförsörjningen	53
4.1 Övergripande krav på personalförsörjningen.....	53

4.2	Försvarsmaktens personal.....	54
4.2.1	Anställd personal.....	54
4.2.2	Hemvärnsmän och avtalspersonal.....	55
4.2.3	Officersaspiranter	56
4.2.4	Rekryter.....	56
4.2.5	Totalförsvarspliktig personal.....	56
4.2.6	Personal som är direktrekryterad för att tjänstgöra i en internationell militär insats	57
4.3	Bemanningen av krigsförbanden	58
4.3.1	Krav på tillgänglighet och beredskap	58
4.3.2	De stående förbanden	59
4.3.3	Kontraktsförbanden.....	60
4.3.4	Hemvärnsförbanden	60
4.3.5	Mobiliseringsreserv	61
4.3.6	Förbandsreserv	61
4.3.7	Personalreserv	62
4.4	Personalbehov och personaltillgång	62
4.5	Rekryteringen 2011–2015	64
4.6	Försvarsmaktens avvägda produktionskapacitet	66
4.7	Ekonomiska utgångspunkter	67
5	Personalförsörjningsmodellen.....	69
5.1	Förslag till en förändrad personalförsörjning.....	69
5.2	Förslag till tidsplan för införandet	75
6	Personalförsörjning med stöd i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	79
6.1	Syftet	79
6.2	Personalförsörjningsmodellen	80
6.2.1	En moderniserad värnplikt	80
6.2.2	Kallelse till mönstring utifrån beredskapsunderlaget.....	80

6.3	Möjligheten att anmäla intresse	83
6.3.1	Försvarsmaktens CRM-databas och hur den kan nyttjas i ett moderniserat system	83
6.3.2	Annan utredning.....	84
6.3.3	Annan utredning och mönstring.....	85
6.3.4	Möjligheten att själv initiera annan utredning.....	85
6.3.5	Underlag för information	87
6.3.6	Insamling av uppgifter.....	88
6.3.7	Försvarsmaktens rekommendation till individen.....	89
6.3.8	Efter annan utredning	90
6.3.9	Underårigs samtycke till att ingå i CRM- databasen.....	91
7	Jämförelser med Danmark och Norge	93
7.1	Plikt och frivillighet i Danmark	93
7.2	Plikt och frivillighet i Norge	95
7.3	Utredningens bedömning.....	99
8	Totalförsvarspliktiga i internationell tjänstgöring	101
8.1	Tjänstgöring för Sveriges försvarsberedskap	101
8.2	Deltagande i internationella övningar och utbildning	106
9	Officersförsörjningen.....	109
10	Personalförsörjningen av hemvärdet	121
10.1	Hemvärnsförbanden	121
10.2	Lokalförsvarförband.....	125
11	Utbildningsvolym, balansen mellan frivillighet och plikt.....	129
11.1	Krigsorganisationens behov	131
11.2	Försvarsmaktens rekryteringskraft.....	135

11.3	Utbildningsvolymerna	138
11.4	Utredningens bedömning	144
11.5	Ekonomi.....	148
11.5.1	Flytta outnyttjat ekonomiskt utrymme från 2017 till 2018–2020	148
11.5.2	Personalförsörjningen bör vara stabiliserad senast under nästa försvarsinriktningsperiod 2021–2025, detta kräver ökade anslag.....	149
11.6	Ökad volym – anpassad utbildningsproduktion.....	150
12	Incitament	153
12.1	Incitament från reformens införande till i dag	157
12.2	Nu gällande förmåner och incitament för rekryter och gruppbefäl, soldater och sjömän.....	160
12.3	Behov av incitament som riktas till gruppbefäl, soldater och sjömän för att uppnå en stabil personalförsörjning	162
12.4	Skäl till att avsluta sin anställning	163
12.5	Ett studieekonomiskt incitament med kvarhållande effekt	165
12.5.1	Studiestödets utformning och dess syfte.....	165
12.5.2	Målgruppen.....	166
12.5.3	Överväganden.....	167
12.6	Utformningen av ett incitament.....	170
12.6.1	Möjliga vägar fram.....	170
12.7	Höjda ingångslöner	174
13	Folkförankring och samhällsinformation	177
13.1	Opinion och folkförankring	177
13.2	Flera myndigheter – sammanhållet budskap.....	179
13.3	Plikt för kvinnor och norska erfarenheter	182

13.4	Först in	183
13.5	Tidsplan utifrån utredningens förslag.....	184
14	Kostnads- och konsekvensanalys	185
14.1	Inledning.....	185
14.2	Konsekvenser av förslaget att aktivera mönstring och grundutbildning med värnplikt	185
14.2.1	Konsekvenser för Försvarmakten.....	186
14.2.2	Konsekvenser för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.....	188
14.2.3	Konsekvenser för Försäkringskassan.....	189
14.2.4	Konsekvenser för Försvarets materielverk	190
14.2.5	Konsekvenser för Fortifikationsverket.....	190
14.2.6	Konsekvenser för officersförsörjningen	190
14.2.7	Konsekvenser för individen	191
14.2.8	Konsekvenser för civila arbetsgivare	191
14.2.9	Konsekvenser för staten.....	192
14.2.10	Konsekvenser för jämställdheten	193
14.3	Utredningens förslag på området förmåner till totalförsvarspliktiga	193
14.3.1	Konsekvenser för Försvarmakten.....	194
14.4	Utredningens förslag till förändrade utbildningsvolymerna jämfört med Försvarmaktens planering	195
14.4.1	Konsekvenser för Försvarmakten.....	197
14.4.2	Konsekvenser för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.....	206
14.4.3	Konsekvenser för Försäkringskassan.....	208
14.5	Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag att införa ett incitament kopplat till studieekonomi.....	209
14.5.1	Förutsättningar.....	209
14.5.2	Antalet individer som påverkas	210
14.5.3	Beräkningen av antalet sparade utbildningsplatser	211

14.5.4	Möjlighet 1 – Det högre bidraget från CSN	212
14.5.5	Möjlighet 2 – Försvarsmakten återbetalar en viss del av individens studieskuld	214
15	Ett fortsatt arbete för att främja frivilligheten	217
15.1	Nationella och regionala åtgärder	217
15.2	Dagens utbildningar på gymnasial nivå och dess påverkan vid urval för mönstring	218
15.2.1	Betyg och behörighet till militär grundutbildning	218
15.2.2	Genomströmningen i gymnasieskolan och studieresultat	218
15.2.3	Minskade årskullar och högre kunskapskrav	219
15.3	Komvux på gymnasial nivå	220
15.3.1	Möjligheten till komvux	220
15.3.2	Samarbete med komvux	221
15.3.3	Studier vid komvux i kombination med en anställning	221
15.3.4	Synliggörandet av kompetens	222
15.4	Regionala kompetensplattformar – en arena för Försvarsmakten?	223
15.5	Försvarsmaktsråd och regionala samverkansforum	224
15.6	Ingenjörer och tekniker	225
16	En jämställd försvarsmakt	227
16.1	Bakgrund	227
16.2	Dagens situation	227
16.3	Utredningens generella perspektiv	228
16.4	Möjligheten att nå fler kvinnor	230
16.4.1	Samma krav – adekvata tester	230

17 Överväganden vid framtagandet av förordningsändringar hänförliga till totalförsvarsplikten	233
17.1 Förordning (2015:613) om militär grundutbildning	233
17.2 Förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga	234
17.3 Fortsatt översyn av behovet av författningsförändringar ..	236
17.3.1 Förordning (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga.....	236
Referenser	241
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:98	247
Bilaga 2 Utredningens förslag till personalförsörjningsmodell	259

Sammanfattning

Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Den enskilt viktigaste målsättningen i försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och den samlade operativa förmågan i totalförsvaret. Personellt och materiellt uppfyllda krigsförband som är samövade är avgörande för att detta ska kunna uppnås.

Utredningen granskar och redovisar i betänkandet aktuellt läge i Försvarsmaktens personalförsörjning och föreslår åtgärder för att skapa en robust och långsiktigt hållbar försörjning med militär personal. Utredningen har – sex år efter det att Sverige övergick till rekrytering på frivillig grund – så långt det är möjligt bytt ut antaganden om hur det var tänkt att bli mot erfarenhetsvärden om hur det egentligen blev.

En ny politisk inriktning med ökat fokus på nationellt försvar med åtaganden i närområdet i ett försämrat omvärldsläge, har ändrat förutsättningarna jämfört med när personalförsörjningsreformen inleddes. Utredningen föreslår en personalförsörjningsmodell som ger den robusthet och flexibilitet som krävs för att möta olika ambitionsnivåer och krav.

Övergripande lägesbild

Inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2010–2015 bedömde Försvarsmakten behovet av frivilliga till cirka 4 000 rekryter per år för att alla personalkategorier skulle kunna personalförsörjas. Under perioden 2011 till och med 2015 har antalet frivilliga som

påbörjat grundutbildning i medeltal uppgått till cirka 2 500 rekryter per år. Det motsvarar cirka 60 procent av det behov Försvarsmakten angav för att klara den frivilliga personalförsörjningen.

År 2011–2015 var det i medeltal 29 268 individer årligen som ansökte till grundläggande militär utbildning och av dem återstod 1 502 som tog anställning eller tecknade hemvärnsavtal. Utredningen bedömer dock att antalet som tar anställning eller tecknar hemvärnsavtal är högre än vad som framgår av årsredovisningarna, då individen kan återkomma till Försvarsmakten vid senare tillfälle (efter årsbokslutet).

Vid ingången av 2016 saknades cirka 800 kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän och cirka 6 600 tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän relativt behovet i krigsorganisationen.

Med nuvarande personalförsörjningsmodell rekryterar Försvarsmakten sin arbetskraft på en fri och konkurrensutsatt arbetsmarknad. Cirka 20 000 till 25 000 ungdomar per årskull möter någon av Försvarsmaktens kravprofiler och uttrycker intresse för Försvarsmakten. Samtidigt är ungdomsarbetslösheten i stort sett obefintlig i rekryteringsmålgruppen. Den sammantagna bilden är att flera yttre faktorer samverkar till att konkurrensen om arbetskraften ökar och påverkar Försvarsmaktens rekryteringskraft negativt.

Utredningen bedömer att tillgången på yrkesofficerare kommer underskrida behovet redan år 2020. Stora pensionsavgångar för officerare är dessutom att vänta inom den närmaste tioårsperioden. Utredningen bedömer att rekryteringen behöver öka med cirka 47 procent redan från 2017 om nuvarande mål ska kunna uppnås.

Med så låga utbildningsvolymerna som dagens genomsnittliga 2 500 per år går personalreserven från låga nivåer i innevarande inriktningsperiod till att i princip helt upphöra i nästa inriktningsperiod.

Rekryteringen till hemvärdet sker till huvuddelen fortfarande ur det arv av tidigare utbildade värnpliktiga som är krigsplacerade i personalreserven eller som återfinns i det så kallade värnpliktsmagasinet (tidigare utbildade värnpliktiga). Antalet krigsplacerade i personalreserven faller i snabb takt och tidigare värnpliktiga i värnpliktsmagasinet likaså, om det inte fylls på.

I samband med att pliktsystemet lades vilande bedömde regeringen att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt vid behov åter snabbt ska kunna börja tillämpas om det säkerhetspolitiska läget

har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Riksdagens försvarsutskott har anført att man utgår ifrån att regeringen och Försvarsmakten noggrant planerar för att snabbt kunna återuppta grund- och repetitionsutbildningen av värnpliktiga och civilpliktiga om så skulle behövas.

Utredningens förslag

Kombinerad plikt och frivillighet

Utredningens bedömning är att såväl det försämrade omvärldsläget som svårigheterna att helt på frivillig väg bemanna krigsförbanden motiverar att regeringen fattar beslut om att skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt åter ska tillämpas eftersom det behövs för Sveriges försvarsberedskap.

Regeringen bör under första kvartalet 2017 besluta att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring respektive fullgöra grundutbildning med värnplikt. Beslutet ska gälla vad avser skyldigheten att genomgå mönstring från och med den 1 juli 2017 och vad gäller skyldigheten att fullgöra grundutbildning med värnplikt från och med den 1 januari 2018. Individer som är födda år 1999 och år 2000 kommer därmed att vara de första som berörs av aktiverad mönstring och grundutbildning med plikt. Skyldigheten träffar – i enlighet med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt – både kvinnor och män, på lika villkor.

Personalförsörjningen av det militära försvaret ska bygga på frivillighet så långt Försvarsmaktens rekryteringskraft medger. All rekrytering – även den frivilliga – ska ske med stöd i totalförsvarsplikten. Innebörden av detta blir att den som vill söka anställning som gruppbefäl, soldat eller sjöman, söka officers- eller specialist-officersutbildning eller teckna ett hemvärnsavtal och saknar annan motsvarande militär utbildning först ska genomföra grundutbildning med värnplikt.

Det personalbehov som inte kan tillgodoses genom frivilligt insteg till plikten, det vill säga att individen själv anmäler intresse för att mönstra, ska tillgodoses genom kallelse till mönstring där motivation är en viktig faktor för vem som ska anses vara bäst lämpad. Det antal individer som kallas till mönstring avgörs av hur

många som året innan anmälde sig frivilligt till mönstring och där-
efter gick vidare in i pliktsystemet. Inriktningen bör vara att antalet
uttagna till plikt genom kallelse och antalet som gjort en intresse-
anmälan och gått vidare in i pliktsystemet tillsammans ska uppfylla
Försvarsmaktens årliga personalbehov.

Utredningen föreslår att nu gällande ersättningar till rekryter
under militär grundutbildning även ska gälla vid aktiverad värnplikt.

I och med den föreslagna modellen tillskapas möjligheten att
ytterligare tillväxa om omvärldsläget ytterligare försämras i Sveriges
närområde.

Utbildningsvolymen och personalreserv

Utredningen ska lämna förslag som ryms inom gällande ekonomisk
ram för nuvarande inriktningsperiod 2016–2020. Bedömt under-
skridande i utbildningsvolym år 2017 genererar ett oförbrukat eko-
nomiskt utrymme som bör reserveras som anslagsparande öronmärkt
för personalförsörjningen. Detta används för att öka utbildnings-
volymen år 2020.

Den årliga utbildningsvolymen under innevarande inriktnings-
period bör vara:

2018: 4 000

2019: 4 000

2020: 5 000

Detta motsvarar en ökning relativt nu gällande planering enligt
följande:

2018: –

2019: –

2020: 1 000

Den årliga utbildningsvolymen under nästkommande inriktnings-
period (2021–2025) bör för ett robust system vara 6 000 år 2021 för
att sedan stabiliseras på 8 000 åren 2022–2025. Detta kräver ökade
anslag.

Personalreservens storlek ska dimensioneras utifrån sitt syfte.
Personalreserven ska vara dimensionerande för den årliga utbild-
ningsvolymen och bör omfatta minst 23 000 krigsplacerade.
Bedömningen om behovet av en personalreserv av tillräcklig storlek
handlar dels om krigets krav och redundans vid förluster, dels om

att skapa handlingsfrihet och att förbereda sig för det osannolika. I dag består cirka 7 000 av krigsförbandens gruppbefäl, soldater och sjömän fortfarande av värnpliktiga som utbildades under de sista åren av värnplikt. Likaså är rekryteringen till hemvärnet till cirka 80 procent baserad på tidigare värnpliktsutbildad personal. Dessa erfarenheter måste enligt utredningens mening tas tillvara.

Cirka 600 officerare av olika kategorier ska också krigsplaceras i personalreserven, dessa ska repetitionsutbildas på samma sätt som krigsförbanden och dess mobiliseringsreserver.

Antalet tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän i krigsorganisationen nedgår med drygt hälften av dagens planerade behov.

Rekryteringskraft och incitament

Utredningen anser att det vore olämpligt att enbart aktivera mönstring och värnplikt som åtgärd för en robust personalförsörjning. Det löser inte samtliga utmaningar i personalförsörjningssystemet, då man naturligtvis inte kan anställa Försvarmaktens personal med plikt. De resurser som Försvarmakten genom egna beslut kan aktivera, det vill säga krigsförband med anställd personal, är avgörande och säkerställer en hög operativ förmåga i krigsförbanden. Utredningen bedömer därför att det är angeläget att andelen som söker frivilligt insteg i plikten för att därefter söka anställning hålls på en så hög nivå som möjligt. Detta kräver att Försvarmakten utöver de rekryteringsfrämjande åtgärder som myndigheten hittills vidtagit stärker incitamenten för att frivilligt söka sig till och stanna kvar i Försvarmakten.

Utredningen föreslår ett studieekonomiskt incitament med syftet att dels verka rekryteringsfrämjande, dels kvarhålla yrkeskategorin kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän i längre sammanlagd anställningstid än den i dag prognostiserade. Detta system bör lämpligen utformas så att individen får lättnader av studieekonomisk karaktär beroende på antalet år individen tjänstgör hos Försvarmakten i syfte att uppnå längre anställningstider.

Vidare anser utredningen att det är viktigt att Försvarmakten kan erbjuda sina anställda konkurrenskraftiga löner jämfört med andra yrken som kräver liknande utbildningsbakgrund. Försvars-

makten bör därför se över lönesättningen för gruppbefäl, soldater och sjömän.

Försvaret av Sverige börjar utanför Sverige

Det är en vanligt förekommande uppfattning att tjänstgöring utomlands per definition är oförenligt med icke anställda totalförsvarspliktiga. Det är emellertid utredningens bedömning att krigsförband bemannade med icke anställda totalförsvarspliktiga efter mobilisering och om nödvändiga politiska beslut först fattats, kan sättas in i operationer inom ramen för solidaritetsförklaringen under förutsättning att det handlar om försvaret av Sverige.

Officersförsörjningen

Rekryteringsbasen för officersförsörjningen behöver breddas. Ett system med aspirantskolor bör inrättas för att möjliggöra direktantagning till den grundläggande officersutbildningen vid Försvarshögskolan. Försvarsmakten bör vidare fortsätta att underlätta för gruppbefäl, soldater och sjömän som varit anställda en tid att genom anpassad specialistofficersutbildning vidareutbilda sig till specialistofficer. Detsamma bör gälla för den som vill bli reservofficer. Specialistofficerare och gruppbefäl, soldater och sjömän som vill och är lämpliga för studier till officer, bör kunna erbjudas en anpassad officersutbildning. Särskilda rekryteringsinsatser bör göras för att bredda rekryteringsbasen för reservofficerare.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna

Tidigt gripbara hemvärnsförband är en förutsättning för att övriga krigsförband ska kunna verka vid ett väpnat angrepp, bland annat för att skydda mobilisering. Att hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna kan personalförsörjas över tid och lösa sina uppgifter är av central betydelse.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna ska även i fortsättningen i huvudsak personalförsörjas genom rekrytering av totalförsvarspliktiga som tidigare genomfört militär grundutbildning.

Hemvärnets personalförsörjningsbehov bör vara en av flera dimensioneringsgrunder för personalreservens storlek.

Personalförsörjningen, inte minst av hemvärnsförbanden i de militärdemografiska underskottsområdena, ska även kunna ske genom direktrekrytering av totalförsvarspliktiga som grundutbildats mot den nya typ av krigsförband – lokalförsvarsförband – utredningen föreslår ska införas i Försvarmaktens organisation.

Lokalförsvarsförband

En ny typ av krigsförband – lokalförsvarsförband – föreslås införas i Försvarmaktens organisation under nästkommande inriktningsperiod 2021–2025. Dessa förband bemannas med totalförsvarspliktig personal. Inriktningen bör inledningsvis vara att efter erforderliga politiska beslut årligen grundutbilda cirka 1 000 totalförsvarspliktiga mot krigsbefattningar i lokalförsvarsförband. Efter godkänd grundutbildning kan de som utbildas rekryteras till hemvärdet med de nationella skyddsstyrkorna. De som inte rekryteras till hemvärdet ska krigsplaceras i lokalförsvarsförband. Lokalförsvarsförbanden förstärker hemvärnsförbanden vid höjd beredskap, och kan under en mindre del av grundutbildningen användas till exempel för förstärkt bevakning av militära förband när så bedömts vara lämpligt. Utbildningen av lokalförsvarsförband skulle även kunna skapa en rekryteringsbas för beredskapspolisen, om regeringen beslutar att återinföra denna.

Folkförankring

Utredningen konstaterar att folkförankring är ett subjektivt begrepp som inte sällan används i den försvarspolitiska debatten för att beskriva något som anses bra, snarare än ett definierat och mätbart tillstånd. Det torde inte finnas någon omedelbar automatik mellan plikt och förankring, eller mellan antalet värnpliktsutbildade och hur stödet för verksamheten utvecklas i samhället. Andra länder, med yrkesförsvaret i stället för värnplikt, uppvisar till exempel hög grad av folkförankring, så som begreppet allmänt används. En fullt ut tillämplig värnplikt för kvinnor och män, som upplevs irrelevant och illa genomförd, skulle till exempel i stället kunna

inverka kontraproduktivt på folkförankringen. Utredningens bedömning är att en plikt som omfattar kvinnor och män – där alla kan komma ifråga men egen motivation har stor betydelse – tillsammans med bred politisk uppslutning, har bäst möjlighet att vinna förståelse och förankring i samhället.

Samhällsinformation

Utredningens bedömning är att en ökad användning av totalförsvarsplikten kräver både omfattande och genomtänkt samhällsinformation inför och under införandet av det nya personalförsörjningssystemet. De individer som är först att möta reformen är födda år 1999 och 2000. Kommunikationen till dem och deras omgivning bör ta avstamp i det faktum att de är först i en reform som mycket snabbt omsätts till praktik. Det skyndsamma införandet kommer ofrånkomligen innebära att allt inte kommer att vara på plats från början och det är av därmed av stor vikt att informera dessa initialt närmast berörda män och kvinnor om att de är delaktiga i en för Sveriges försvarsberedskap nödvändig process, en process som de är med om att starta upp. Särskilda informationsinsatser bör också genomföras för gruppen kvinnor och deras närmaste mot bakgrund av att skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt träffar även kvinnor när plikten i dessa delar börjar tillämpas, i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt.

Vidare bör förberedelser vidtas för att, i händelse av än mer försämrat omvärldsläge med behov av att ytterligare utöka antalet som mönstrar och blir värnpliktiga, snabbt kunna informera berörda. En sådan informationsinsats bör förberedas under normala förhållanden för att kunna aktiveras när omedelbart behov uppstår.

Det är av stor vikt att den högsta politiska nivån aktivt medverkar till att förklara och därigenom manifestera sitt ansvar för åtgärden att aktivera ytterligare delar av totalförsvarsplikten.

Könsneutral plikt

Kvinnor är i dag underrepresenterade i det militära försvaret. Skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt är alltsedan år 2010 könsneutral. Försvarsmakten kommer vid tillämpning av

värnplikten komma i kontakt med fler kvinnor. Ingen skillnad mellan män och kvinnor görs, vilket enligt utredningens uppfattning är ett mycket viktigt principiellt steg som bör ha stor inverkan på vilket sätt som normer och värderingar successivt utvecklas inom området.

Utredningens övergripande perspektiv är att det kan vara kontraproduktivt att föreslå särskilda åtgärder, modifierade krav eller andra mellan könen särskiljande förslag som i sig förstärker skillnader i stället för att utgå från individuella olikheter som Försvarsmakten som arbetsgivare och verksamhetsutövare har att hantera på det sätt som kännetecknar en modern och inkluderande arbetsplats. Brister i anpassad utrustning – både för kvinnor och män – hämmar potentiell militär förmåga och effekt.

Utifrån beredskapsunderlaget 2014 framgår att det fanns 43 596 personer som är godkända och kan kallas till mönstring. Om hänsyn till motivation och intresse tas finns det 22 273 individer som kan kallas till mönstring varav 14 867 män och 7 406 kvinnor. I dessa siffror ryms stor potential och i och med att utredningen föreslår att Försvarsmakten ska få tillgång till dessa resultat i syfte att informera intresserade individer, bör resultaten sammantaget förbättras vad gäller rekryteringskraft gentemot kvinnor.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kan inte med hänsyn till diskrimineringslagstiftningen gynna en viss grupp på bekostnad av en annan, till exempel kalla fler kvinnor än män till mönstring utifrån bestämda kvoter. Urvalet vid inskrivning till värnplikt sker genom att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har att välja ut de för uppgifterna bäst lämpade.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen konstaterar att personalförsörjningsreformen under förra försvarsinriktningsperioden inte har genomförts i den takt ekonomin medgav, utan långsammare därför att den ekonomi som avdelats inte har kunnat utnyttjas. Utredningen bedömer att införandet av en personalförsörjningsmodell med stöd i totalförsvarsplikten innebär att de personalvolymerna Försvarsmakten planerat för och avsatt ekonomi för också kan uppfyllas och produceras. Detta medför dels ökad stabilitet och förutsägbarhet i personalför-

sörjningen, dels att den ekonomi som avvägs för personalförsörjningen också kan användas för ändamålet.

Utredningen bedömer att modellen i huvudsak är kostnadsneutral för Försvarsmakten relativt dagens personalförsörjningsmodell. Dock kommer det IT-stödsystem – ATLAS – som utvecklats för den frivilliga rekryteringen att behöva anpassas till den föreslagna modellen. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kommer att få ökade kostnader för att ersätta IT-stödsystemet PLIS med ett nytt stödsystem. Myndigheten kommer även att behöva rekrytera personal med anledning av att mönstring och värnplikt i form av militär grundutbildning ska genomföras.

Om antalet som genomför grundutbildning med värnplikt inte skiljer sig på ett avgörande sätt från dagens nivåer, har det enligt utredningens bedömning ingen avgörande påverkan för samhälls-ekonomi. Om däremot volymerna ökar så mycket att individers motivation får mindre genomslag och fler därmed bortfaller från arbetsmarknaden eller får ett senare inträde i arbetslivet, innebär det alternativa kostnader som främst drabbar individen, till exempel kan det innebära att inträdet på arbetsmarknaden fördröjs.

Kostnaderna för främst enskilda individer och de kostnader det kan medföra för samhället i övrigt ska ställas mot den vinst samhället gör genom att Försvarsmaktens personalförsörjningssystem kan anpassas så att statsmakternas beslutade mål kan uppfyllas. Alternativkostnaden som hade genererats om Försvarsmakten hade behövt attrahera motsvarande stora volymer på frivillig väg måste bedömas som hög, men också om det över huvud taget är möjligt att uppnå målet på så sätt. Utredningen bedömer att stabiliteten i ett sådant system inte är förenligt med att uppnå den försvarsberedskap som försvaret av Sverige kräver.

Utredningen finansierar sina förslag inom den avsatta ekonomiska ramen under inriktningsperioden och föreslår ökade försvarsanslag inför nästkommande inriktningsperiod. Detta för att finansiera en utbildningsvolym som är nödvändig för att personalförsörjningssystemet ska kunna anses vara långsiktigt robust.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordning (1995:239) om förmåner till totalförvarspliktiga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:239) om förmåner till totalförvarspliktiga

dels att 4 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 1 och 6 §§ och 3 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

En totalförvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till dag-ersättning med 72 kronor per tjänstgöringsdag.

En totalförvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till dag-ersättning med 146 kronor per tjänstgöringsdag.

6 §²

En totalförvarspliktig som rycker ut från grundutbildningen har rätt till utbildningspremie med ett belopp motsvarande vad han eller hon fått i dag ersättning under grundutbildningen, om

En totalförvarspliktig som rycker ut från grundutbildningen har rätt till utbildningspremie med ett belopp motsvarande vad han eller hon fått i dag ersättning under grundutbildningen, om

¹ Senaste lydelse 2005:1071.

² Senaste lydelse 2005:1071.

han eller hon har slutfört grundutbildning som är längre än 60 dagar. Är grundutbildningen längre än 400 dagar utbetalas ett tillägg med 10 800 kronor.

En totalförsvarspliktig som skadas under grundutbildning som är längre än 60 dagar och tjänstgöringen av den anledningen avbryts har rätt till utbildningspremie med ett belopp som motsvarar vad han eller hon fått i dagersättning fram till avbrottet. Avbryts utbildning som är längre än 60 dagar i annat fall utgår utbildningspremie enligt de grunder som gäller vid avbrott på grund av skada under tjänstgöringen om särskilda skäl föreligger.

Föreligger rätt till utbildningspremie enligt första eller andra stycket *skall* den alltid bestämmas till minst 5 400 kronor.

han eller hon har slutfört grundutbildning som är längre än 60 dagar. Är grundutbildningen längre än 400 dagar utbetalas ett tillägg med 12 200 kronor.

Föreligger rätt till utbildningspremie enligt första eller andra stycket *ska* den alltid bestämmas till minst 6 100 kronor.

3 kap.

10 §³

Om en totalförsvarspliktig får använda ett annat transportmedel än ett allmänt kommunikationsmedel vid en fri resa, har han eller hon rätt till resekostnadsersättning om resan är längre än tre kilometer.

Vid resa som avses i 1–4 §§ detta kapitel och i 4 kap. 4 § *skall* ersättning lämnas för billigaste färdväg med 130 öre per kilometer och särskild ersättning med *fem* öre per kilometer för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa. Vid resa med taxibil ersätts det belopp som har betalats mot kvitto. Medresande har inte rätt till resekostnadsersättning.

Vid resa som avses i 1–4 §§ detta kapitel och i 4 kap. 4 § *ska* ersättning lämnas för billigaste färdväg med 145 öre per kilometer och särskild ersättning med *sex* öre per kilometer för varje medresande totalförsvarspliktig som har rätt till fri resa. Vid resa med taxibil ersätts det belopp som har betalats mot kvitto. Medresande har inte rätt till resekostnadsersättning.

4 kap.

³ Senaste lydelse 2005:1071.

7 §⁴

En kvinnlig totalförsvarspliktig har under grundutbildning som är längre än 60 dagar rätt till särskild beklädnadsersättning till underkläder. Ersättningen lämnas med 1 100 kronor vid inryckning, därefter med 65 kronor per månad.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2017.

⁴ Senaste lydelse 2005:1071.

1.2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordning (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordning (2000:655) att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 10 a §, av följande lydelse.

3 kap.

10 a §

Det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för studier vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i bilagan till denna förordning om den studerande har haft en militär anställning som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman i Försvarsmakten under en sammanlagd period av sex år. Det högre bidragsbeloppet får endast lämnas enligt denna paragraf under 120 veckor.

Det högre bidragsbeloppet lämnas inom ramen för anvisade medel och i den ordning som ansökningarna kommer in till Centrala studiestödsnämnden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:613) om militär grundutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:613) om militär grundutbildning att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna förordning finns bestämmelser om frivillig militär grundutbildning inom Försvarsmakten och om förmåner och villkor för dem som är antagna till eller genomgår sådan utbildning.

Denna förordning får tillämpas endast när regeringen beslutat att så kan ske med hänsyn till vad Sveriges försvarsberedskap tillåter.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för militär grundutbildning som har påbörjats innan utgången av september 2017.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Inom ramen för uppdraget ska utredningen:

- Bland annat utgående från krigsorganisationens behov och Försvarmaktens rekryteringskraft föreslå lämplig balans mellan plikt och frivillighet,
- föreslå hur Försvarmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till förslagen,
- föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, och
- redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga.

Vidare bör utredningen inhämta erfarenheter från andra länders personalförsörjningssystem där plikt och frivillighet blandats, främst genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen.

Enligt direktivet är det – i ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget – angeläget att personalförsörjningssystemet stabiliseras så snabbt som möjligt. Utredningens förslag bör därför utgå

från befintlig lagstiftning om totalförsvarspplikt och inte heller i övrigt bör förslagen förutsätta lagändringar.

Utredningen bör även föreslå åtgärder som inom ramen för personalförsörjningen bidrar till att öka folkförankringen av det militära försvaret samt åstadkommer en jämnare könsfördelning i personalförsörjningen, bland annat genom att beakta frågan om att fler kvinnor behöver rekryteras och stanna kvar inom det militära försvaret.

Utredningens förslag bör utgå från Försvarmaktens behov av personal i enlighet med den av riksdagen beslutade inriktningen för krigsförband i Försvarmaktsorganisation 2016 samt de inriktningar rörande krigsförbanden och bemanningen av dessa som regeringen har fattat beslut om.

Utredningen bör också föreslå hur Försvarmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till förslagen, samt föreslå övriga åtgärder i form av förändrade regelverk och förändrade administrativa rutiner med mera som bedöms nödvändiga för att medge rekrytering, utbildning, krigsplacering och övning av personalen i de volymer som utredningen föreslår.

Försvarmaktens personalförsörjning måste på ett ändamålsenligt sätt kunna anpassas utifrån de uppgifter som riksdagen och regeringen ger till myndigheten, vilket innebär att Försvarmaktens behov av personal kan komma att förändras i framtiden. Utredningen bör därför även föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, till exempel mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge.

Vad gäller ekonomi ska förslagen utredningen lägger rymmas inom de ramar som riksdagen beslutat och beräknat för åren 2016–2020, liksom att de ska utgöra de ekonomiska förutsättningarna för förslagen.

Utredningen ska således:

- Beskriva såväl de samhällsekonomiska konsekvenserna som konsekvenserna för Försvarmakten och övriga berörda myndigheter av förslagen,
- redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga,

- i den mån förordningsändringar bedöms nödvändiga lämna fullständiga författningsförslag, och
- redovisa uppskattade kostnader för respektive förslag och föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska föra en dialog med Försvarmakten, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och andra berörda myndigheter. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren ska även informera andra offentliga utredningar i de fall det är relevant.

Utredningens uppdrag beskrivs i sin helhet i direktiven *En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret* (2015:98). Direktivet återfinns i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredaren förordnades i oktober 2015. Utredningssekreterarna anställdes i utredningen i oktober respektive december 2015 och juni 2016. Utredningens sakkunniga och experter förordnades huvudsakligen i slutet av oktober 2015.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med de sakkunniga och experterna, bland annat vid de nio expertsammanträden som har hållits, samt ett planeringsinternat i början av utredningen och ett slutfasinternat.

Arbetet har inom vissa områden bedrivits i särskilt sammansatta arbetsgrupper, till exempel i en juridisk grupp som för utredningens del under ledning av utredningssekreterare Lisa Ahlström, har arbetat med modellkonstruktionen. Utredningen har genom huvudsekreteraren genomfört ett stort antal simuleringar av personalflöden, med stöd av förste forskare Ulf Jonsson från Försvarets forskningsinstitut och i nära samarbete med överste Per Åkerblom med medarbetare från Försvarmaktens Högkvarter (HKV LEDS PERS Plan).

Utredningen har besökt Norge och Danmark i syfte att granska och jämföra ländernas respektive personalförsörjningssystem och i båda huvudstäderna har värdena varit generösa med insikter och erfarenheter, vilket har varit mycket värdefullt för utredningen.

Vidare har utredningen haft möten med företrädare för Försvarshögskolan (FHS), Försvarets materielverk (FMV), de centrala arbetstagarorganisationerna inom försvarsområdet, Rikshemvärnschefen, Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), Brandskyddsföreningen och Stiftelsen MHS-bostäder.

Den särskilda utredaren har medverkat i två arrangemang av Folk och Försvar under utredningstiden: Rikskonferensen i Sälen i januari 2015 samt ett seminarium om personalförsörjningen i april 2016. I april medverkade utredningen även vid Försvarskonferens 2016, arrangerad av Försvarsmaktsråd Skaraborg. Utredningen har också arrangerat ett seminarium med medverkan av försvarsminister Peter Hultqvist och överbefälhavare Micael Bydén i Visby under Almedalsveckan, juli 2016.

Utredningen har även genomfört förbandsbesök vid flygflottiljen i Luleå, artilleriregementet A 9 och I 19 vid Norrbottens regemente i Boden – inklusive representanter för förbandskommunerna, Jägarbataljonen i Arvidsjaur och hemvärnet. Utredningen har även besökt Skaraborgs regemente och 4.sjöstridsflottiljen på Berga, där även bland annat representanter från amfibieregementet medverkade.

Utredningen har redovisat arbetet för och samrått med företrädare för berörda centrala arbetstagarorganisationer.

Vid två tillfällen har den särskilda utredaren medverkat vid så kallade NOAK-konferenser (Nätverk officer/anställd kvinna) vid P 4 i Skövde och F 7 i Sätenäs. Denna medverkan möjliggjorde värdefullt utbyte med kvinnor anställda i Försvarsmakten.

Utredningen har även haft samtal med företrädare för Intresseorganisationen Svensk Soldat (SveSo) och arrangerat två möten med pågående utredningar inom försvarsdepartementets och utrikesdepartementets verksamhetsområden.

2.3 Avgränsningar

Utredningen har tolkat direktivet på sådant sätt att uppdraget är begränsat till att se över frågor som rör personalförsörjningen av Försvarsmaktens militära personal.

Utredningen har i uppgift att lämna förslag som syftar till att personalförsörja Försvarsmaktens krigsorganisation. Utredningen

ska inte lämna förslag som förutsätter ändring av lag. Dessa två faktorer avgränsar utredningens uppdrag till att inte omfatta åtgärder som till exempel utgår från en vidare syn på hur totalförsvarsplikt kan användas som ett redskap för andra samhällsintressen.

Som framgår i kapitel 9 gör utredningen en gränsdragning avseende officersförsörjningssystemet, som innebär att utredningen – i enlighet med direktivet – inte lämnar förslag i den del som bland annat gäller den framtida officersutbildningen.

Ytterligare en avgränsning gäller frågan om individer som har en viktig roll i samhällsviktiga funktioner, men som också är krigsplacerade i Försvarsmakten. Det är en viktig fråga, som dock ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen har dock erfaren att ett arbete pågår under ledning av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet i samband med den återupptagna totalförsvarsplaneringen.

Utredningen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna och deras ungdomsverksamhet, har en viktig roll som personalförsörjningsresurs, utöver att de bidrar med ett engagemang och kunskap som är betydelsefull för samhället i stort. Organisationerna attraherar olika grupper i samhället och erbjuder tillsammans en stor bredd och mångfald. Utredningen har dock inte haft uppgiften att särskilt analysera de frivilliga försvarsorganisationernas roll i Försvarsmaktens personalförsörjningssystem.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningen lämnar inledningsvis i betänkandet förslag till förordning om ändring i förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga, förslag till förordning om ändring i studiestödsförordning (2000:655) samt förslag till förordning om ändring i förordning (2015:613) om militär grundutbildning.

Kapitel 3 beskriver översiktligt hur det militära personalförsörjningssystemet har utvecklats tiden innan, under och efter det att beslut togs om att personalförsörjningen av Försvarsmakten ska bygga på frivillighet för alla personalkategorier.

I kapitel 4 redovisas ett antal utgångspunkter som utredningen bedömer vara relevanta för utredningens förslag om en långsiktigt hållbar personalförsörjning. Här redovisas ett antal av riksdagen

och regeringen beslutade principer för bemanningen av försvaret och en övergripande lägesbild vid ingången av försvarsinriktningsperioden 2016–2020.

Utredningens förslag till personalförsörjningsmodell redovisas i kapitel 5 och i kapitel 6 beskrivs hur modellen förhåller sig till författningarna.

Utredningen har haft i uppdrag att studera Danmark och Norges respektive personalförsörjningssystem och dessa beskrivs överiktligt i kapitel 7.

I kapitel 8 redovisar utredningen sin syn på modellens användbarhet i enlighet med gällande politiska inriktningsbeslut, med fokus på lagliga förutsättningar för att efter erforderliga beslut använda pliktiga i internationell verksamhet.

Officersförsörjningssystemet, med det nuvarande läget och utredningens överväganden redovisas i kapitel 9 och i kapitel 10 lämnar utredningen förslag gällande hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna och lokalförsvarsförband.

I kapitel 11 behandlas frågan om utbildningsvolymen och utredningen lämnar förslag till lämpliga nivåer för återstoden av nuvarande och för nästkommande försvarsinriktningsperiod.

Utredningen föreslår ett nytt incitamentsystem med finansiering av civil utbildning för gruppbefäl, soldater och sjömän i kapitel 12.

I betänkandets kapitel 13 behandlas frågor om folkförankring och samhällsinformation i och med förändringarna i personalförsörjningssystemet. Kapitel 14 omfattar en kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag och i kapitel 15 redogör utredningen för möjliga vägar att ytterligare främja det frivilliga insteget i Försvarsmakten. Utredningen redogör i kapitel 16 för sina överväganden vad beträffar jämställdhet i Försvarsmakten och slutligen lämnas i kapitel 17 förklaringar till utredningens författningsöverväganden samt överväganden vad gäller behov av översyn av författningar.

Betänkandet omfattar även två bilagor. I bilaga 1 återfinns utredningens direktiv och i bilaga 2 visas en översiktsbild av den personalförsörjningsmodell som utredningen föreslår.

3 Vägen genom personalförsörjningsreformerna

Utredningens uppdrag är att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utredningens fokus är det rådande läget i Försvarmaktens personalförsörjning samt att föreslå åtgärder i syfte att komma tillrätta med de problem som finns. Som generell läsanvisning vill utredningen framhålla att bakgrundsbeskrivningarna i betänkandet inte är fullödiga beskrivningar av alla faktorer, beslut eller tidigare överväganden fram till dags dato. Urvalet är selekterat utifrån vad som bedömts vara särskilt relevant för förståelsen av utredningens överväganden och förslag.

Utredningen har ambitionen att ge en bild av hur situationen ser ut och att blicka framåt utifrån de erfarenhetsvärden som kan konstateras sex år in i personalförsörjningsreformen. Till dessa erfarenheter läggs nya krav, som inte aktualiserats förrän flera år in i reformen, bland annat utifrån förändrad omvärldsutveckling med den tillhörande tydligt uttryckta – och i bred enighet beslutade – politiska viljan att höja den operativa förmågan i krigsförbanden.

3.1 Politiken och personalförsörjningen

Sverige har en lång tradition av att med tillämpning av pliktlagstiftning tillgodose totalförsvarets behov av personal. Statsmakterna har historiskt bestämt att totalförsvaret ska vara så uppbyggt och organiserat att det är en hela folkets angelägenhet. Detta mål sades

under lång tid bäst kunna uppfyllas genom ett på plikt baserat personalförsörjningssystem (till exempel prop. 1986/87:95).

Grunden härför har varit att var och en, inom vissa åldersgränser och efter förmåga, ska delta i landets försvar. Det militära försvaret har dock främst genom historien varit männens angelägenhet. Mellan 1901 och 2010 var det varje vuxen svensk mans skyldighet att göra värnplikt i Sverige, det vill säga att lära sig hur man försvarar landet med vapen och att därefter ställas till Försvarsmaktens förfogande för repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänst.

Behovet av personal inom det militära försvaret sjönk dock stadigt efterhand som krigsorganisationen inom främst armén minskade i omfattning och i samband med 1992 års försvarsbeslut ändrades värnpliktslagen (1941:967) så att endast de värnpliktiga som behövs för Försvarsmaktens krigsorganisation eller fredstida beredskap skulle tas ut till värnpliktsutbildning. Övriga, som inte erhållit befrielse, placerades i en utbildningsreserv (prop. 1991/92:101).

1994 beslutades att totalförsvarets behov av personal även fortsättningsvis till stor del skulle tillgodoses genom i lag föreskriven tjänstgöringsskyldighet. En för totalförsvaret gemensam tjänstgöringsskyldighet beslutades. Denna benämndes totalförsvarsplikt. Syftet var att möjliggöra en samlad användning av de personalresurser som stod till förfogande och bestämmelserna för totalförsvarsplikten samlades i en lag, vilket var till fördel för överblickbarheten. Försvarsutskottet framhöll i sitt betänkande med anledning av propositionen att övergången till en totalförsvarsplikt har stor principiell betydelse, innebärande att totalförsvaret ses som en helhet där olika personalbehov vägs mot varandra och fördelas rationellt (prop. 1994/95:6, bet. 1994/95:FöU1).

I samband med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt utvidgades möjligheterna för kvinnor att delta i Sveriges totalförsvar. Antagning till militär grundutbildning skulle inte längre vara knutet till en avsikt om framtida anställning i det militära försvaret. Bestämmelserna om prövning av kvinnor som ville fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning reglerades dock inte i lagen om totalförsvarsplikt eftersom prövningen skulle vara frivillig. Dessa bestämmelser togs därför in i en särskild lag, lag (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, som även omfattade bestäm-

melser om den utredning som en kvinna ska genomgå för att antas till grundutbildning, det vill säga antagningsprövning. När en kvinna samtyckt till inskrivning skulle hon skrivas in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning och blev således därmed med stöd av lagstadgad plikt och vid straffansvar skyldig att fullgöra grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

Genom försvarsbesluten och försvarsinriktningsbesluten de följande åren minskades krigsorganisationens storlek ytterligare och behovet av värnpliktiga och krigsplacerad personal gick stadigt ner. Parallellt med detta gjorde Försvarsberedningen i sina rapporter återkommande hotbildsbedömningar som tonade ner behovet av mobiliseringsförsvar till förmån för behov av omedelbart gripbara förband, främst för att rationellt och effektivt kunna personalförsörja internationella insatser.

Inför försvarsbeslutet 2004 lämnade Försvarsberedningen tre rapporter, *Säkrare grannskap – osäker värld* (Ds 2003:8), *Vårt militära försvar – vilja och vägval* (Ds 2003:34) och *Försvar för en ny tid* (Ds 2004:30). I *Försvar för en ny tid* togs de första gemensamma politiska stegen mot ett anställt militärt försvar (Ds 2004:30, s. 112–113)

Enligt beredningens mening bör det inom detta område ske en tyngdpunktsförskjutning av principerna för grundutbildning och bemanning, från uttagning och placering genom värnplikt till rekrytering av frivilliga och för uppgiften lämpliga kvinnor och män. Uttagning genom värnplikt bör komplettera detta för de befattningar som inte bemannas genom frivilliga. Formerna för rekrytering, mönstring och uttagning av personal bör förändras i enlighet med detta.

I betänkandet, liksom i Försvarsmaktens underlag inför 2004 års försvarsbeslut, framgår som sagt att en viktig utgångspunkt var att trygga personalförsörjningen av de internationella insatserna. En annan var de krav som högteknologisk utrustning ställer på välutbildad personal, vilket sammantaget ledde fram till önskemålet att bättre kunna tillvarata och kunna få ut effekt av personalen efter utbildningen. Försvarsberedningen framförde att det bör vara möjligt att anställa personal, under en begränsad tid.

En annan fråga som diskuterades var könsneutral mönstring, vilket Försvarsmakten hade föreslagit i sitt budgetunderlag samma

år. Försvarsberedningen ville dock i stället betona rekrytering på frivillig basis, av både kvinnor och män.

2004 års försvarsbeslut präglades av att den säkerhetspolitiska situationen i närområdet fortsatt ansågs vara i positiv och dynamisk omvandling med ökande integration. Regeringen ansåg att Sverige genom att öka förmågan att delta i internationellt arbete och kris- hanteringsinsatser, skulle stärka internationell fred och säkerhet för landet, EU och omvärlden (prop. 2004/05:5).

I 2004 års försvarsbeslut konstaterades det vidare att ett väl fungerande personalförsörjningssystem kan vara den enskilt viktigaste förutsättningen för Försvarsmaktens möjligheter att utföra sina uppgifter och att det därmed påverkar den säkerhetspolitiska handlingsfriheten, till exempel i vilken omfattning som Sverige kan bidra med militära resurser till EU:s snabbinsatsförmåga. Riksdagen beslutade således om förändringar i utbildningssystemet för totalförsvarspliktiga och möjlighet att anställa personal i soldatbefattningar. Försvarsmakten föreslog i sitt underlag inför beslutet att totalförsvarspliktiga under grundutbildning skulle kunna öva och direktutbildas mot internationella insatser, men det avvisades av regering och riksdag. Regeringen klargjorde dock att utbildningsmoment som ingår i förberedelserna för en eventuell internationell tjänstgöring kan genomföras under grund- och repetitionsutbildning under förutsättning att de också stärker den totalförsvarspliktiges förmåga att fullgöra uppgifter som kommer att krävas i krig, samt att övningar för fredsfrämjande verksamhet kan utföras utomlands utan samtycke från de totalförsvarspliktiga, om övningarna vidmakthåller eller utvecklar färdigheter och kunskaper som krigsuppgiften kräver. Vidare beslöt riksdagen att inriktningen för det militära försvaret bör vara att inte fler totalförsvarspliktiga tas ut än vad som behövs för Försvarsmaktens insatsorganisation.

Inför försvarsinriktningsbeslutet 2009 tog Försvarsberedningen ytterligare steg mot ett anställt försvar i rapporten *Försvar i användning* (Ds 2008:48), där utgångspunkten i arbetet var att användningen av insatsförsvaret utgår från internationell samverkan, med tillhörande interoperabilitet. Styrande för utvecklingen skulle vara tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet syftande till att kunna prioritera efterfrågade insatser. I det följande beskrivs beredningens rekommendationer relativt utförligt, eftersom det tydliggör hur politiken ansågs att systemskiftet var tänkt att fungera.

Försvarsberedningen konstaterade att det dåvarande systemet, med pliktbaserad insatsorganisation, registerförband och utlandsstyrka, levererade färre användbara förband med lägre operativ effekt jämfört med andra länder, och de gav endast begränsad politisk handlingsfrihet (Ds 2008:48, s. 70)

Dagens personalförsörjningssystem är i stort anpassat efter kalla krigets säkerhetspolitiska utmaningar, vilket gör att det till stora delar är oanvändbart i förhållande till dagens och morgondagens behov. Inom överskådlig tid kan det inte skönjas ett direkt militärt hot mot Sverige. Det mobiliseringsbara försvaret är idag inte längre efterfrågat. Försvaret måste inriktas mot användbara insatsförmågor som anpassats till det svårbedömbara fält av incidenter, kriser och konflikter som kan inträffa globalt, i Europa, i vårt närområde och på vårt eget territorium.

Försvarsberedningen menade vidare att det inte går att genomföra insatser med förband bemannade med pliktpersonal utan beslut om mobilisering (den politiska tröskeln för att besluta om mobilisering ansågs vara mycket hög) och att pliktförband i praktiken endast är möjliga att använda för försvaret av det egna territoriet. Beredningen skriver (Ds 2008:48, s. 30–31)

Att använda värnpliktiga i insatser utanför svenskt territorium måste i det närmaste betraktas som uteslutet. Insatsförband bemannade med värnpliktiga har därmed stora begränsningar i användbarheten i dag och i framtiden. Försvarsberedningen menar att det inte är realistiskt att använda värnpliktiga i någon annan situation än att försvara Sverige mot väpnat angrepp – ett scenario som idag inte bedöms som sannolikt under överskådlig tid. (...) Komplexiteten i dagens och framtidens militära uppgifter kräver kvalificerad och välutbildad personal. Behovet av att samverka med civila instrument i integrerade militära och civila insatser är ytterligare en komponent som ställer krav på en mer kvalificerad personal. Sammantaget kan detta endast uppnås genom att all personal i insatsorganisationen är frivillig.

Försvarsberedningens majoritet enades om en rad inriktningar, bland annat om anställningsformer för soldater och sjömän och det var Försvarsberedningens uppfattning att insatsorganisationen inte längre skulle bemannas med pliktpersonal. Beredningen slog fast att systemskiftet inte hade som syfte att i första hand spara pengar utan att möjliggöra ett mer användbart försvar. Försvarsberedningen tog dock i denna rapport inte ställning till om plikten skulle behållas till del i modifierad form eller hur en vilande pliktlagstift-

ning borde utformas, eftersom detta åvilade den då pågående parlamentariska kommitté som övervägde åtgärder för en förändrad totalförsvarsplikt.

Utredningen om Totalförsvarsplikten lämnade sitt slutbetänkande *Totalförsvarsplikt och frivillighet* i juni 2009 (SOU 2009:63). Kommittén ansåg att pliktssystemet var ett ineffektivt sätt att utbilda insatsberedda soldater, som skulle kunna användas för Försvarsmaktens samtliga uppgifter. Vidare ansåg kommittén att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värn- och civilplikt skulle göras beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. Försvarsmaktens soldatförsörjning skulle därmed göras oberoende av bestämmelserna om värnplikt.

Kommittén ansåg dock att lagen om totalförsvarsplikt skulle bibehållas för att vid behov tillämpas fullt ut. Regeringen gavs också ett stort utrymme i sin bedömning av när detta är nödvändigt och utredningen ansåg att det inte skulle krävas några formella omständigheter, såsom exempelvis höjd beredskap, för att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska kunna tillämpas. När regeringen anser att försvarsberedskapen så kräver och skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och att fullgöra värnplikt och civilplikt åter tillämpas, ska skyldigheten att genomgå mönstring omfatta både kvinnor och män.

Utredningen om totalförsvarsplikten bedömde det olämpligt att – även i en övergångsfas – ha ett blandsystem där vissa utbildas under plikt och andra frivilligt.

Efter det att utredningen lämnade sitt delbetänkande, i mars 2009, lämnade regeringen inriktningspropositionen *Ett användbart försvar* till riksdagen (prop. 2008/09:140). Detta försvarsinriktningsbeslut innebar en ny försvarspolitisk inriktning. Bland annat beslutade riksdagen då om mål för det militära försvaret, om krav på Försvarsmaktens operativa förmåga från och med 2010 och om insatsorganisationens utformning.

I samband med behandlingen av inriktningspropositionen ställde sig riksdagen bakom solidaritetsförklaringen, innebärande att svenskt civilt eller militärt stöd utfästes till EU-länder och nordiska länder, med en förväntan att dessa länder vid behov bistår Sverige på motsvarande sätt. Nya mål för det militära försvaret slogs fast. Förmågan till insatser i Sverige, i närområdet och utanför närområdet skulle sättas i centrum för Försvarsmaktens verksamhet

och indelningen i en särskild utlandsstyrka och förband anmälda till styrkeregister var inte längre aktuell.

I propositionen bedömde regeringen bland annat att totalförsvarsplikten, som gäller för både män och kvinnor mellan 16 och 70 års ålder, i grunden ska kvarstå. Skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt skulle dock enligt regeringens förslag kräva att regeringen, med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap, har beslutat om detta. Skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning ska då omfatta även kvinnor. Värnplikten skulle därmed vara ”vilande” om inte regeringen beslutar annat. Insatsorganisationen skulle enligt regeringens bedömning bestå av stående förband och kontraktsförband samt ett kvalificerat hemvärn med nationella skyddsstyrkor. Vidare skulle insatsförbanden vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara.

I om med detta infördes således ett nytt personalförsörjningssystem där alla personalkategorier i Försvarsmakten bygger på frivillighet. Dock ska personalförsörjningen, om försvarsberedskapen så kräver, även kunna baseras på en tillämpning av lagstiftningen om totalförsvarsplikt och att skyldigheten att fullgöra värnplikt ska omfatta både män och kvinnor. Regeringen underströk i propositionen och Försvarsutskottet upprepade i sitt betänkande att förändringarna inom personalförsörjningen är av omfattande karaktär och kommer att ta tid att genomföra, samt att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt som ekonomin medger (Ds 2014:20). Centralt i detta var att kostnader för yrkesofficerare skulle minska och medel frigöras till att anställa kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Inriktningen kan därför komma att justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet (bet. 2008/09:FöU10).

Försvarsutskottet ansåg vidare i betänkandet att det återstår viktiga frågor som behöver klaras ut i det fortsatta arbetet och angav bland annat hur längre tidsbegränsade anställningar bäst uppnås, skydd för annan anställning och rätt till tjänstledighet.

Parallellt med utskottets behandling arbetade *Kommittén om en förändrad totalförsvarsplikt* vidare och lämnade sitt slutbetänkande i juni 2009 (SOU 2009:63).

Kommittén framförde bland annat att det inte går att förutse under vilka omständigheter pliktsystemet åter kan komma att behöva tas i bruk, inte heller går det att förutse hur personalbehovet i en sådan situation kan se ut.

Att kön skulle vara en avgörande faktor ansågs emellertid vara en helt orealistisk tanke, varför kommittén ansåg att ansvariga myndigheter – i en situation då pliktsystemet åter måste tillämpas – måste ha största möjliga handlingsfrihet att ta ut de bäst lämpade personerna till tjänstgöring och därför föreslogs att skyldigheten att fullgöra värn- och civilplikt med längre grundutbildning, när den tillämpas, även ska omfatta kvinnor.

I mars 2010 lämnade regeringen en uppföljande proposition (prop. 2009/10:160) som omfattade personalförsörjningsfrågor och veteranpolitik.

Riksdagen behandlade regeringens proposition under våren 2010 innebärande att värnpliktsutbildningen från och med den 1 juli 2010 ersattes med frivillig militär grundutbildning och en frivillig kompletterande militär utbildning. Den som går de frivilliga utbildningarna ska kallas rekryt. Den som vill antas till utbildningen ska testas. Eventuell anställning sker efter utbildningen. Totalförsvarspliktiga, både män och kvinnor, kommer även i fortsättningen att vara skyldiga att lämna uppgifter om sig själva. Skyldigheten att mönstra och göra värnplikt eller civilplikt ska gälla om försvarsberedskapen kräver det. Skyldigheten ska gälla lika för män och kvinnor. I försvarsutskottets betänkande (bet. 2009/10:FöU8, s. 24) skriver utskottet

Om försvarsberedskapen så kräver måste totalförsvarsplikten enligt dagens system snabbt kunna tillämpas. Ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra sin tjänstgöring kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utskottet utgår därför från att regeringen och Försvarsmakten noggrant planerar för att snabbt kunna återuppta grund- och repetitionsutbildningen av värnpliktiga och civilpliktiga om så skulle behövas. Utskottet lägger stor vikt vid denna möjlighet.

I juli 2010 förordnades en ny utredning som antog namnet *Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning* (dir. 2009:58). Uppdraget var att se över och föreslå de åtgärder som behövs för att kunna anpassa Försvarsmaktens personalförsörjning

till myndighetens nya uppgifter och behov. I utredningens betänkande framgår bland annat att internationella jämförelser gav vid hand att det största bemanningsproblemet var att få personalen att stanna anställningstiden ut. Utredningen redovisar även att tidsbegränsade anställningar är vanligt för personal som är anställd i försvaret. Anställningstiden varierar stort mellan länderna men de länder som valt att erbjuda förmåner i slutet på en anställning som pension, bonus eller attraktiva karriärväxlingsprogram tenderar att nå längre genomsnittliga anställningar.

I en rapport (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010) som publicerades i november 2010 konstateras att både kostnader för och rekryteringsbehov till den framtida personalförsörjningen i många fall vilar på osäkra antaganden. Rekryteringsbehovet kunde bli väsentligt större, liksom kostnaderna för rekrytering, utbildning och tjänstgöring och konstadsökningar i storleksordningen 1–1,5 miljard kronor per år nämns i rapporten. Forskarna pekade också på osäkerheter i systemet med tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

Våren 2012 behandlade Försvarsutskottet regeringens förslag till ny lag om soldatanställningar. I utskottets ställningstagande välkomnades att det fanns en bred politisk samsyn om lagförslaget. Utskottet uppgav vidare att man noga skulle fortsätta att följa genomförandet av personalsystemet och de utmaningar som detta medför inom olika områden (prop. 2011/12:115, bet. 2011/12:FöU5).

Frågor om Försvarsmaktens personalförsörjningssystem behandlades åter av utskottet våren 2013 (bet. 2012/13:FöU7). Utskottets bedömning var att reformerna stegvis går från ett invasionsförsvar med pliktpersonal till en insatsorganisation med kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal men att arbetet måste intensifieras. Utskottet menade att det därför är av betydelse att successivt lösa de problem som uppkommer i samband med att reformen genomförs och att en öppenhet för förslag om eventuella förändringar är rimlig, vilket ledde fram till krav på en utredning som behandlar den fortsatta utvecklingen av Försvarsmaktens personalförsörjning i enlighet med de beslut som riksdagen fattat.

Vidare ansåg utskottet att rekryteringsbasen för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal och frivilliga borde breddas och att den folkliga förankringen borde stärkas och att utredningen även skulle omfatta bland annat orsaker till avhopp, ökad total-

försvarsinformation, ett utvecklat mönstringsinstrument och frivilligorganisationernas möjlighet att bidra samt ta fasta på erfarenheter från andra länder. Detta tillkännagav sedan riksdagen som sin mening (rskr. 2012/13:223). Utredningens betänkande *Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret* (SOU 2014:73) presenterades i november 2014.

I budgetpropositionen för 2014 lämnade regeringen i en bilaga till utgiftsområde 6 en särskild redovisning av utvecklingen av Försvarens personalförsörjning. Förvarsutskottet konstaterade i det efterföljande budgetbetänkandet (bet. 2013/14:FöU1) att man delade regeringens bedömning att Försvarens sammantagna personalvolym måste rymmas inom givna ekonomiska ramar. Utskottet lade också stor vikt vid att åtgärder vidtas för att uppnå långsiktig balans.

Försvarsberedningen gav i maj 2014 en samlad syn på Försvarens personalförsörjningssystem i rapporten *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20). Förvarsberedningen ansåg bland annat att den grundläggande militära utbildningen och den efterföljande befattningsutbildningen för gruppbefäl, soldater och sjömän skulle ses över i syfte att förlänga utbildningen så att individen ska kunna bemanna en befattning i ett krigsförband. Beredningen föreslog att anställning i Försvarens makten som gruppbefäl, soldat eller sjöman ska ske efter att rekryten genomgått en sammanslagen utbildning som benämns grundutbildning och krigsplaceras efter kontraktsskrivning på en befattning i ett krigsförband som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman.

Vidare ansåg beredningen att hemvärdet med de nationella skyddsstyrkorna bör kunna lokalrekrytera till en egen grundutbildning för bemanning av hemvärnsförbanden. Denna hemvärnsgrundutbildning ska omfatta fyra till sju månader beroende på befattningsinriktning.

Försvarsberedningen framförde också att Försvarens makten bör göra en översyn av vilka skolbetygskrav som är relevanta för respektive befattning i krigsförbanden och att det ska vara möjligt för gruppbefäl, soldater och sjömän att komplettera eventuella bristande gymnasiebetyg under tjänstgöringen. Beredningen ansåg även att underkända fysiska tester i antagningsprovet skulle

kunna kompletteras separat efter en viss tid. Försvarsberedningen skriver (Ds 2014:20, s. 69)

Det bör uppmuntras och säkerställas att gruppbefäl, soldater och sjömän fullföljer kontrakterad tjänstgöringstid. Att gruppbefäl, soldater och sjömän i stor utsträckning uppfyller sina kontrakt är en avgörande faktor för att krigsförbanden långsiktigt ska kunna upprätthålla ställda tillgänglighets-, beredskaps- och krigsduglighetskrav. Incitamentsstrukturen för att fullfölja utbildningen och den tjänstgöring som följer av kontraktet ska utvecklas.

Försvarsberedningen ansåg att krigsförbanden ska vara personellt uppfyllda med frivillig personal så snart som möjligt under inriktningsperioden.

I juni 2014 behandlade riksdagen regeringens skrivelse (skr. 2013/14:185) med anledning av Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22). Riksrevisionens övergripande slutsats var att Försvarsmakten varken i dag eller de närmaste åren kommer att kunna nå upp till de krav på insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat. Riksrevisionen bedömde även att förmågan att leva upp till kraven är bristfällig när insatsorganisation 2014 är fullt införd och att det saknas såväl personal som materiel för att samtidigt klara de uppgifter Försvarsmakten har vad avser insatser, beredskap och utveckling. Riksrevisionen bedömde också att antalet kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) inte räcker till för att både kunna fullgöra nationella uppgifter och genomföra insatser utomlands. I granskningen framfördes även att det finns betydande brister på personal och förbandsenheter.

I Försvarsutskottets betänkande (bet. 2013/14:FöU12) med anledning av skrivelsen instämmer utskottet med regeringens uppfattning att Försvarsmakten har löst sina uppgifter när det gäller de nationella och internationella insatserna för perioden 2010–2013 samt att det är svårt att ta ställning till Riksrevisionens långtgående slutsatser. Vidare underströk utskottet vikten av att regeringen även fortsättningsvis eftersträvar en kontinuerlig återrapportering.

I budgetpropositionen för 2015 konstaterade regeringen att det finns utmaningar i den nya personalförslörjningen, bland annat den långsiktiga hållbarheten i personalförslörjningssystemet och folkförankringen. Regeringen aviserade därför att man avsåg åter-

komma till frågan om personalförsörjning i den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen.

Försvarsutskottet behandlade frågan om ersättningar vid tjänstgöring i Försvarsmakten inom ramen för budgetbetänkandet. Riksdagen tillkännagav för regeringen att ett förslag bör tas fram för att införa ett system med tidsdelmål och ekonomisk kompensation liksom andra typer av incitament för vissa personalkategorier i samband med detta. (bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63).

Den 14 november 2014 beslutade Försvarsutskottet att riksdagens förra försvarspolitiska beslut skulle följas upp. En utredare fick därför i uppdrag att analysera om Försvarsmaktens organisation har utvecklats i enlighet med det beslut som riksdagen fattade 2009 när det gäller bemanningsläget och att beskriva i vilken omfattning bemanningen har skett med anställd respektive värnpliktig personal. Utredarens rapport överlämnades till utskottet den 5 mars 2015 (Wahlberg, 2015). Utredarens slutsats var bland annat att krigsförbanden i den insatsorganisation (IO14) som statsmakterna beslutade om 2009 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10) fanns på plats vid utgången av 2014, men förbanden ännu inte hade den organisation, bemanning och utrustning som svarar mot krigsförbandsspecifikationerna. Utredaren konstaterar att insatsorganisationen omfattade cirka 50 000 befattningar vid utgången av 2014, varav cirka 6 000 ännu inte var bemannade och att antalet krigsplacerade med värnplikt uppgick till cirka 7 000 – huvudsakligen inom markstridskrafterna – i avvaktan på att kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän anställts enligt plan.

Den 11 december 2014 beslutade regeringen att de som fullgjort grundutbildning eller motsvarande och krigsplacerats i ett krigsförband ska vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning med stöd av 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt (regeringsbeslut 2014-12-11, Fö nr I:15).

I februari 2015 behandlade åter riksdagen rapporter från Riksrevisionen genom en skrivelse från regeringen (skr. 2013/14:255) omfattande Riksrevisionens rapporter under 2014 om regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Riksrevisionen konstaterade i sin granskning *Försvarsmaktens omställning* (RiR 2014:4) att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Det tidigare invasionsförsvaret, som var styrt och ut-

format för att försvara landet mot hotet om ett väpnat angrepp, har till stora delar avvecklats. I stället har det skett en utveckling mot ett insatsförsvar med flexibilitet och användbarhet som ledord, som med kort varsel ska kunna genomföra såväl nationella som internationella insatser. Riksrevisionen menar att den övergripande centrala uppföljningen av Försvarsmaktens omställning har varit begränsad i förhållande till omfattningen och betydelsen av den reformering som har ägt rum.

I den andra rapporten från Riksrevisionen som behandlas i skrivelsen, *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret* (RiR 2014:7), framhålls att en reformerad personalförsörjning samt en insatsorganisation med hög tillgänglighet och användbarhet bedömdes innebära ökade kostnader. Riksrevisionen skriver att Försvarsmaktens ekonomiska beräkningar i beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen avsåg perioden fram till 2014, men att de verksamhetsmässiga målen som beskrevs dock låg längre fram i tiden. Förband i insatsorganisationen beräknades till exempel inte bli fullt uppfyllda med personal och materiel förrän långt senare än 2014. De ekonomiska beräkningarna omfattade således enligt Riksrevisionen en organisation där förbanden skulle ha en lägre personaluppfyllnad än i den färdiga organisationen. I rapporten framgår att beräkningar inte redovisar vad den fullt utbyggda Försvarsmakten i linje med de principer som angavs i inriktningspropositionen skulle kosta och Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten påpekade stora osäkerheter i beräkningarna som ingick i underlaget och att detta bara omfattade preliminära personalramar för verksamheten. Regeringen å sin sida angav att ambitions- och kostnadsökningar löpande skulle vägas av mot rationaliseringar och ambitionsminskningar och att reformeringen av försvaret bara kan ske i den takt som ekonomin medger.

Försvarsutskottet konstaterar i betänkandet (bet. 2014/15:FöU3) med anledning av skrivelsen att det svenska försvaret har varit föremål för kraftiga förändringar och reformer under sin omställningsperiod och att det ofrånkomligen medför komplexa utmaningar. Utskottet skriver också (bet. 2014/15:FöU3, s. 17)

Riksrevisionens granskning utmynnar i flera allvarliga och bekymmersamma slutsatser. Reformen förutsatte bl.a. förändrade kostnader, vilka inte var beräknade fullt ut. Underlagen var osäkra och delvis bristfälliga. Rationaliseringarna gav lägre besparingar än planerat och

dessa var i vissa delar oklara eller försenade. Anskaffningsbehoven som följde av de operativa kraven var underfinansierade.

I den tredje granskningen som omfattas av skrivelsen (RiR 2014:8) bedömer Riksrevisionen att Försvarsmaktens förmåga att lösa alla uppgifter kommer att vara begränsad även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation och att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas. Riksrevisionen anser att omfattande personalbrister inom de nya personalkategorierna är gränssättande för Försvarsmaktens tillgänglighet och användbarhet samt att bristande bemanning påverkar övningsverksamheten negativt eftersom förband som inte är fullt bemannade inte kan öva fullt ut. Utifrån läget på personalområdet ifrågasattes även om samtliga stridskrafter kan uppfylla beredskapskraven. Försvarsutskottet ansåg att ”slutsatserna väcker oro” (bet. 2014/15:FöU3, s. 26).

I Försvarsutskottets betänkande *Vissa frågor om Försvarsmaktens personal* (bet. 2014/15:FöU7) från våren 2015 behandlades ett antal frågor om Försvarsmaktens personalförsörjningssystem, bland annat ersättningar vid tjänstgöring i Försvarsmakten. Utskottet pekar på att riksdagen i samband med budgetbetänkandet för 2015 tillkännagav för regeringen att ett förslag bör tas fram för att införa ett system med tidsdelmål och ekonomisk kompensation liksom andra typer av incitament för vissa personalkategorier i samband med detta (bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63), samt att utskottet även tidigare har behandlat dessa frågor (bet. 2013/14:FöU2). Utskottet framför att man vid tidigare behandling av frågor om ersättningar vid tjänstgöring i Försvarsmakten betonat vikten av att Försvarsmakten ska kunna behålla sin personal.

I regeringens proposition *Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) konstateras att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats och att det innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. I propositionen redovisar regeringen därför en inriktning för att stärka den svenska försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden under perioden 2016–2020.

Regeringen anför att stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och närområdet och att samtliga krigsförband ska ha ett krav på tillgänglighet i fred och ett beredskapskrav för krig eller krigsfara. Vidare skriver regeringen att det är avgörande att krigsförband är personellt och materiellt uppfyllda samt samövade, samt

att övningsverksamheten bör öka. Regeringen konstaterar också att Försvarmakten behöver ett omfattande stöd från hela samhället för att kunna lösa sin uppgift att försvara riket.

I inriktningspropositionen redovisas att rekrytering och bemanning av de kontinuerligt tjänstgörande personalkategorierna i stort följer Försvarmaktens planering men att avgångarna i förtid är oroande. Rekryteringen av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän har visat sig vara problematisk, menar regeringen, och pekar på att en betydande del av de befattningar som ska bemannas av denna kategori fortfarande bemannas av krigsplacerad totalförsvarspliktig personal och att Försvarmakten har redovisat att beroendet av sådan personal kvarstår under hela försvarsinriktningsperioden. Vidare konstaterar regeringen att Försvarmaktens underlag till inriktningsbeslutet indikerar att det finns betydande utmaningar och osäkerheter avseende möjligheterna att fullt ut bemanna krigsförbanden med anställd personal även efter försvarsinriktningsperioden.

I propositionen anges (prop. 2014/15:109, s. 88) att alltför många kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän slutar i förtid och att kortare anställningstider

innebär ökade kostnader för nyrekrytering och utbildning men även förlorad kompetens i krigsförbanden vilket kan påverka deras krigsduglighet och ytterst försvarets samlade operativa förmåga.

Regeringen skriver också (s. 92)

Regeringen konstaterar att alltför många av de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefälen, soldaterna och sjömännen slutar i förtid. Den prognosticerade medelanställningstiden uppgår till cirka fyra år i stället för de cirka sex år systemet dimensionerades för. Regeringen bedömer i likhet med Försvarsberedningen och riksdagen att detta medför kostnader för återrekrytering och utbildning samt förlorad kompetens i krigsförbanden, vilket delvis skulle kunna motverkas om Försvarmakten utvecklar incitamentsstrukturen för att öka viljan hos gruppbefäl, soldater och sjömän att fullfölja sina kontraktstider.

I juni 2015 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens försvarsinriktningsproposition, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109), innebärande att personalförsörjningen av det militära försvaret ytterst syftar till att förse krigsförbanden med utbildad personal och ett tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan an-

vändas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Hela det svenska samhället har en roll att spela i totalförsvaret och folkförankringen av totalförsvaret har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga.

Vidare innebär försvarsinriktningsbeslutet att hela krigsförband ska iståndsättas efterhand i stället för att förbanden fylls upp samtidigt. I propositionen framhålls att arbetet med att rekrytera kontinuerligt och tidvis anställd personal bör fortsätta med fokus på att fylla upp och vidmakthålla krigsförbandens anställda personal.

Regeringen pekar på att rekryteringen av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän har visat sig vara problematisk och att en betydande del av de befattningar i krigsförbanden som ska bemannas av denna kategori fortfarande bemannas av krigsplacerad totalförsvarspliktig personal. Beroendet av denna kategori kommer enligt regeringen att kvarstå under hela försvarsinriktningsperioden och framåt, vilket innebär att en ny personalkategori införs, bestående av icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplaceras med stöd av lagen om totalförsvarsplikt (GSS/P).

Inriktningsbeslutet innebär vidare att den grundläggande militära utbildningen ska förändras så att den som genomfört utbildningen kan krigsplaceras efter genomförd utbildning, därför bör den omfatta 9–12 månader respektive 4–7 månader för hemvärnet.

I propositionen konstaterar regeringen vidare att det finns utmaningar i personalförsörjningssystemet som ger anledning till ett fortsatt reformbehov. Personalförsörjningen av det militära försvaret vilar på såväl frivillighet som på plikt och regeringen anser att möjligheterna att utveckla detta bör granskas bland annat genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen. Regeringen redovisar därför att en utredning ska tillsättas tillsätts med syfte att i ett bredare perspektiv föreslå hur en långsiktigt hållbar rekrytering till och personalförsörjning av totalförsvaret kan säkerställas. Till grund för regeringens proposition låg bland annat Försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33) och *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20).

Försvarsutskottet skriver i sitt betänkande (bet. 2014/15:FöU11) med anledning av regeringens förslag att utskottet delar regeringens bedömning och att det är positivt att regeringen tillsätter en

utredning, med medskicket att totalförsvarplikten kvarstår i grunden och att regeringen redan i dag med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap har möjlighet att aktivera icke aktiva delar av totalförsvarplikten.

I Försvarsutskottets betänkande *Vissa frågor om Försvarsmaktens personal* (bet. 2015/16:FöU8) från mars 2016 välkomnar utskottet att en ny, längre form av militär grundutbildning gäller sedan årsskiftet och att det med den nya utbildningen även följer en förordningsreglerad rätt till en utbildningspremie. Vidare skriver utskottet att man med de utmaningar som finns i personalförsörjningssystemet nog kommer följa bemanningsläget i Försvarsmakten under inriktningsperioden 2016–2020. Försvarsutskottet betonar också vikten av att Försvarsmakten ska kunna behålla sin personal och bedömer att alternativet till att inte behålla anställda soldater kontraktstiden ut är mycket dyrt.

Vid flertal tillfällen har såväl regering som riksdag konstaterat att det finns fortsatta utmaningar i Försvarsmaktens personalförsörjning. Genom Försvarsutskottets betänkanden och Försvarsberedningens rapporter kan skönjas en tilltagande oro, men också otålighet, över att nå uppsatta mål för personaluppfyllnad av förbanden.

I april 2015 ingicks en överenskommelse om försvarspolitisk inriktning 2016-2020 mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. I överenskommelsen anges att det finns utmaningar i personalförsörjningssystemet som föranleder ett fortsatt reformbehov. Partierna pekade i detta sammanhang på att personalförsörjningen av det militära försvaret vilar på såväl frivillighet som på plikt och att vägar att utveckla de möjligheter detta ger bör granskas bland annat genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen. Detta upprepades som framgår ovan i riksdagens försvarsinriktningsbeslut senare samma år.

3.2 Utredningens bedömning

Utredningen noterar att regering och riksdag återkommande framhåller möjligheten att aktivera hela eller delar av regelverket om mönstring och värnplikt, om regeringen beslutar att det är nödvän-

digt med hänsyn till försvarsberedskapen. Beslut har också fattats om aktivering av repetitionsutbildningen, sedan reformen om frivillig rekrytering trädde ikraft. Sedan tidigare är kvinnor och män skyldiga att delta i beredskapsunderlaget i samband med att de blir myndiga.

Utredningen bedömer att det råder en pragmatisk majoritetsuppfattning om att vare sig plikt eller frivillighet är mål, utan medel, för att på bästa sätt åstadkomma en långsiktigt robust personalförsörjning av det militära försvaret.

När man går tillbaka till grunderna för den nu gällande personalförsörjningen, är den första politiska samsynen uttryckt i Försvarsberedningens rapport år 2004, där beredningen enas kring en tyngdpunktsförskjutning; från uttagning och placering genom värnplikt till rekrytering av frivilliga och för uppgiften lämpliga kvinnor och män (Ds 2004:30). Beredningen skriver att uttagning genom värnplikt bör komplettera för de befattningar som inte bemannas genom frivilliga. Denna utrednings förslag ligger i linje med detta och 12 år senare kan cirkeln slutas i ett system som anpassas efter behov och läge och som inte behöver ändras om inriktning av det militära försvaret eller omvärldsutvecklingen kräver förändringar.

I det följande redovisar utredningen sin bedömning av läget i Försvarsmaktens personalförsörjning och de slutsatser man bör dra av detta.

4 Utgångspunkter för personalförsörjningen

4.1 Övergripande krav på personalförsörjningen

I detta kapitel redovisas ett antal utgångspunkter som utredningen bedömer vara relevanta för utredningens förslag om en långsiktigt hållbar personalförsörjning. Ambitionen är redovisa ett antal av riksdagen och regeringen beslutade principer för bemanningen av försvaret samt att ge en övergripande lägesbild vid ingången av försvarsinriktningsperioden 2016–2020. Förslagen och utredningens överväganden presenteras närmare i senare kapitel.

Målet för det militära försvaret är från och med 2016 att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Försvaret ska kunna användas i fred, i kris och i krig. Stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och närområdet. Försvarsmakten bör ha en förmåga att, inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken, såväl kunna ge som ta emot militärt stöd. Försvarsmakten ska även kunna delta i internationella krishanteringsoperationer. Samtliga krigsförband ska ha ett krav på tillgänglighet i fred och ett beredskapskrav för krig eller krigsfara.

Det är kraven på krigsförbanden som bör ligga till grund för hur det militära försvaret personalförsörjs. Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Sättet att personalförsörja det militära försvaret spelar en viktig roll för att skapa engagemang och delaktighet bland den svenska befolkningen. En långsiktig lösning av personalförsörjningen bör därför beakta det framtida systemets påverkan på folkförankringen.

Den enskilt viktigaste målsättningen i försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och den samlade operativa förmågan i totalförsvaret. Personellt och materiellt uppfyllda krigsförband som är samövade är avgörande för att detta ska kunna uppnås.

4.2 Försvarsmaktens personal

Försvarsmaktens personal indelas övergripande i anställd personal, hemvärnsmän, avtalspersonal, officersaspiranter, rekryter samt totalförsvarspliktig personal. Anställda indelas i kontinuerligt tjänstgörande personal, tidvis tjänstgörande personal samt personal som är direktrekryterad för att tjänstgöra i en internationell militär insats.

4.2.1 Anställd personal

Den kontinuerligt tjänstgörande personalen består av yrkesofficerare, kontinuerligt tjänstgörande anställda gruppbefäl, soldater och sjömän, samt civila arbetstagare. Yrkesofficerare är tillsvidareanställda militära tjänstemän och är anställda med stöd av officersförordningen (2007:1268). Yrkesofficerare indelas i kontinuerligt tjänstgörande officerare respektive kontinuerligt tjänstgörande specialistofficerare. Kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän är tidsbegränsat anställda med stöd av lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar eller med stöd av kollektivavtal. Enligt lagstiftningen kan anställningen vara upp till tolv år. Civila arbetstagare kan vara tillsvidareanställda eller tidsbegränsat anställda. Anställningen sker antingen med stöd av lagen (1982:80) om anställningsskydd eller med stöd av anställningsförordningen (1994:373).

Den tidvis tjänstgörande personalen utgörs av reservofficerare, tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt tidvis tjänstgörande specialister. Reservofficerare är tillsvidareanställda militära tjänstemän och är anställda med stöd av officersförordningen. Reservofficerare indelas i tidvis tjänstgörande officerare respektive tidvis tjänstgörande specialistofficerare. Tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän är anställda med stöd av

lagen om vissa försvarsmaktsanställningar. Enligt lagstiftningen kan anställningen vara upp till 16 år. Tidvis tjänstgörande specialister är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän för tidvis tjänstgöring med stöd av lagen om vissa försvarsmaktsanställningar. Dessa är rekryterade och anställda utifrån sina redan existerande civila fackkompetenser. Det är exempelvis läkare, präster, jurister, tekniker, mekaniker som har kompetenser som till sin huvuddel måste anses vara av civil karaktär och som är svåra att upprätthålla genom kontinuerlig tjänstgöring i Försvarsmakten.

Ett utmärkande drag för anställningen är att arbetstagaren är anställd av Försvarsmakten även när han eller hon inte tjänstgör. Tidvis tjänstgörande personal har författningsreglerad rätt till ledighet från sin andra arbetsgivare för att tjänstgöra i Försvarsmakten samt även skydd för den andra anställningen under den tid som tjänstgöring i Försvarsmakten fullgörs.

Ytterligare en kategori är personal som direktrekryteras för att tjänstgöra i en internationell militär insats och anställs tidsbegränsat i Försvarsmakten med stöd av lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser eller med stöd av lag om vissa försvarsmaktsanställningar.

4.2.2 Hemvärnsmän och avtalspersonal

En del av Försvarsmaktens personal är inte anställd utan har i stället tecknat avtal om tjänstgöring i Försvarsmakten. Hemvärnsmän är personal som har tecknat avtal om tjänstgöring i hemvärdet med stöd av hemvärnsförordningen (1997:146). I hemvärdet finns även personal som inte är hemvärnsmän. Sådan personal är antingen anställd i Försvarsmakten och krigsplacerad i hemvärdet eller personal som tecknat avtal om tjänstgöring i hemvärdet med stöd av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Personal som tecknat avtal med stöd av denna förordning benämns avtalspersonal. Det finns också avtalspersonal som har sin befattning i krigsförband som inte ingår i hemvärdet. Avtalspersonal kan även tjänstgöra vid andra myndigheter inom totalförsvaret. Avtalspersonal ska vara medlemmar i en frivillig försvarsorganisation. De frivilliga försvarsorganisationerna finns förtecknade i förordningen om frivillig försvarsverksamhet.

4.2.3 Officersaspiranter

Officersaspiranter genomgår utbildning vid Försvarshögskolan som leder till en officersexamen (officerare) eller genomgår grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten (specialistofficerare). Officersaspirantens utbildning syftar till en anställning som yrkes- eller reservofficer. Officersaspiranter erhåller förmåner enligt 13 § officersförordningen.

4.2.4 Rekryter

Rekryter genomgår militär grundutbildning med stöd av förordningen (2015:613) om militär grundutbildning. Rekryter är inte anställda utan erhåller de förmåner som stadgas i förordningen. Utbildning av rekryten syftar till att individen kan krigsplaceras i en befattning i totalförsvaret, anställas som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman, antas till utbildning som kan leda till en anställning som yrkes- eller reservofficer, eller tecknar avtal om tjänstgöring som hemvärnsman.

4.2.5 Totalförvarspliktig personal

I krigsförbanden finns även totalförvarspliktig personal som är krigsplacerad med stöd av lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt. Det är personal som tidigare genomfört grundutbildning med värnplikt eller som tidigare varit anställda som tidvis eller kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Av den förra försvarspolitiska inriktningspropositionen (för åren 2010–2015) framgår att den totalförvarspliktiga personalen i krigsförbanden successivt ska ersättas av anställd personal i den takt tidvis eller kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän kan rekryteras och ekonomin medger (prop. 2008/09:140). Av Försvarsmaktens underlag till regeringens proposition om försvarspolitisk inriktning för åren 2016–2020 framgår att totalförvarspliktiga under lång tid kommer att kvarstå i krigsförbanden (prop. 2014/15:109). Regeringen konstaterar att Försvarsmaktens underlag indikerar att det finns betydande utmaningar och osäkerheter avseende möjligheterna att fullt ut bemanna krigsförbanden med anställd personal

även efter 2020. Regeringen konstaterar att vissa krigsförband därmed under överskådlig tid är beroende av icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplacerats på aktuell befattning med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Med anledning av detta har regeringen beslutat att Försvarsmakten ska införa en ny personalkategori benämnd med plikt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/P) bestående av grundutbildad men inte anställd totalförsvarspliktig personal (regeringsbeslut 2015-06-25, Fö nr 7). Försvarsmakten ska låta krigsplacera denna personalkategori i kontraktsförbanden, där kontinuerlig eller tidvis anställd personal saknas, med hänsyn tagen till respektive krigsförbands krav på tillgänglighet och beredskap. Den totalförsvarspliktiga personalen ska repetitionsövas på samma sätt som övrig i krigsförbandet krigsplacerad personal. Regeringen beslutade i december 2014 att med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap åter aktivera plikt-lagstiftningens möjlighet att repetitionsutbilda krigsplacerade totalförsvarspliktiga så att krigsförbanden kan övas i sin helhet (regeringsbeslut 2014-12-11, Fö nr I:15).

4.2.6 Personal som är direktrekryterad för att tjänstgöra i en internationell militär insats

Vid internationella militära insatser kan det finnas behov av att direktrekrytera viss personal. Det kan till exempel röra sig om att möta tillfälliga behov av vissa kompetenser. Personal som direktrekryteras för att tjänstgöra i en internationell militär insats anställs tidsbegränsat i Försvarsmakten med stöd av lag om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser eller med stöd av lag om vissa försvarsmaktsanställningar och, om han eller hon har en annan anställning, har författningsreglerad rätt till ledighet från sin andra arbetsgivare för att tjänstgöra i Försvarsmakten samt även skydd för den andra anställningen under den tid som tjänstgöring i Försvarsmakten fullgörs.

4.3 Bemanningen av krigsförbanden

Krigsförbanden består av stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. För att säkerställa det lokala behovet av stöd till övriga krigsförband finns geografiskt spridda depåförband. Depåförbanden kompletteringsutbildar krigsförband som aktiveras eller mobiliseras. I depåförbanden krigsplaceras personal som inte är krigsplacerad vid andra krigsförband och materiel organiseras. Till varje krigsförband finns en mobiliseringsreserv. Utöver krigsförbanden finns en förbandsreserv och en personalreserv. Regeringen angav i regleringsbrevet för 2016 att Försvarsmakten under 2016 ska säkerställa att krigsförbanden är fullt bemannade med krigsplacerad personal. Genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska Försvarsmakten under 2016 säkerställa att samtliga krigsförband med tillhörande mobiliseringsreserver är uppfyllda med krigsplacerad personal. Samtliga totalförsvarspliktiga som uppfyller kriterierna men inte är krigsplacerade i något krigsförband ska krigsplaceras i förbandsreserv eller personalreserv. Vidare ska samtliga krigsplacerade delges besked om sin krigsplacering under 2016.

4.3.1 Krav på tillgänglighet och beredskap

Vid bemanningen av krigsförbanden behöver hänsyn tas till kraven på krigsförbandens tillgänglighet i fredstid och beredskap för intagande av höjd beredskap i händelse av krig eller krigsfara. Hur förbanden bemannas påverkar Försvarsmaktens möjligheter att lösa uppgifter i fred, vid kris och i krig. Förband som ska vara tillgängliga i fredstid aktiveras, förband som intar höjd beredskap i händelse av krig eller krigsfara mobiliseras. Försvarsmakten kan fatta beslut om aktivering av enskilda krigsförband i fredstid med de delar som består av anställd personal. Förband som till del bemannas med totalförsvarspliktig personal kan om inte beredskaps – eller krigstjänst beslutats göras tillgängliga som kompletta förband endast för övningar (repetitionstjänstgöring), vilket anges i prop. 2014/15:109, s. 67.

Tillgängligheten i fredstid bör möjliggöra att kränkningar av det svenska territoriet upptäcks och avvisas, att det finns militär förmåga att möta politisk, militär eller annan påtryckning och att Sveriges

säkerhet kan främjas genom operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet.

Regeringen kan med stöd av 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap fatta beslut om höjd beredskap i händelse av krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Är Sverige i krig råder högsta beredskap.

Beredskapskraven innebär att krigsförbanden ska kunna mobiliseras inom en vecka efter beslut om höjd beredskap. Hemvärnsförbanden bör kunna verka med huvuddelen inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar. Beslut om mobilisering innebär att kompletta krigsförband kan göras tillgängliga oavsett om de är bemannade med anställd eller totalförsvarspliktig personal.

4.3.2 De stående förbanden

Stående förband ska ha hög beredskap och hög tillgänglighet för att lösa uppgifter i krigs- och fredstid. De stående förbanden säkerställer att det i fredstid finns krigsförband som med kort tid till förberedelser kan verka i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Därför bör de stående förbanden i huvudsak bemannas av kontinuerligt tjänstgörande personal. Marinstridskrafterna och flygstridskrafterna utgörs till övervägande del av stående förband. De stående förbanden är kostsamma jämfört med andra förband. Det innebär att endast en mindre del av arméstridskrafterna bör vara stående förband. Inom de försvarsmaktsgemensamma förbanden bör andelen stående respektive kontraktsförband motsvara behoven av stöd hos övriga stridskrafter och Försvarsmaktens ledning (prop. 2014/15:109, s. 39).

Regeringen menar att de stående förbanden, med deras höga krav på användbarhet och tillgänglighet, inte annat än i undantagsfall bör bemannas med icke anställd totalförsvarspliktig personal. De stående förbanden bör i stället bemannas med anställd personal med en hög andel kontinuerligt tjänstgörande.

4.3.3 Kontraktsförbanden

Kontraktsförband ska primärt inriktas mot operationer i händelse av höjd beredskap i Sverige och i närområdet. Kontraktsförbanden ska i huvudsak bestå av tidvis tjänstgörande personal och totalförsvarspliktig personal (prop. 2014/15:109, s. 89).

Kontraktsförbanden bör bemannas med en hög andel tidvis tjänstgörande personal. I den mån kontraktsförbanden inte fullt ut kan bemannas med anställd personal, bör de fyllas upp med krigsplacerad men icke anställd totalförsvarspliktig personal. Anställningsformerna och beroendet av krigsplacerad men icke anställd totalförsvarspliktig personal i kontraktsförbanden medför vissa begränsningar för dessa förbands tillgänglighet i fredstid. Regeringen bedömer att det är en begränsning som kan accepteras.

Totalförsvarspliktig personal fyller vissa befattningar för gruppbefäl, soldater och sjömän i kontraktsförbanden. En ändamålsenlig grundutbildning, med möjlighet att krigsplacera all personal som fullföljt utbildningen, och ett utvecklat och fungerande repetitionsutbildningssystem med bland annat regelbundna krigsförbandsövningar är avgörande för att kontraktsförbanden ska uppnå en rimlig krigsduglighet och därmed vara användbara. Med en hög andel tidvis tjänstgörande personal och totalförsvarspliktig personal har kontraktsförbanden en lägre tillgänglighet i fredstid än de stående förbanden, men är samtidigt mindre kostsamma.

Tillgänglighet för deltagande i operationer eller övningsverksamhet kräver, om inte beredskaps- eller krigstjänstgöring beslutats, att kontraktsförbanden aktiveras. Försvarsmakten kan fatta beslut om aktivering av enskilda krigsförband med de delar som består av anställd personal. Kontraktsförband som till del bemannas med totalförsvarspliktig personal kan göras tillgängliga som kompletta förband endast för övningar (repetitionstjänstgöring).

4.3.4 Hemvärnsförbanden

Hemvärnsförbanden ska inriktas mot nationella försvarsuppgifter. Hemvärnsförbanden ska även i fredstid snabbt kunna lösa ålagda uppgifter inklusive stöd till samhället vid kris. Hemvärnsförbanden ska vid intagande av höjd beredskap kunna verka med huvuddelen av förbandens styrka inom ett dygn. Efter beslut av regeringen eller

Försvarsmakten om aktivering bör hemvärnsförbanden även i fredstid snabbt kunna lösa ålagda uppgifter inklusive stöd till samhället vid kris. Hemvärnsförbanden ska med delar kunna vara tillgängliga även utan särskilt beslut om aktivering, till exempel för vissa bevakningsuppgifter eller stöd till samhället. Hemvärnsförbanden bemannas av officerare, specialistofficerare, reservofficerare hemvärnsmän med hemvärnsavtal och avtalspersonal. Hemvärnsförbandens lokala förankring och rekrytering är viktig för försvarets folkförankring.

4.3.5 Mobiliseringsreserv

Till varje krigsförband finns en mobiliseringsreserv. Syftet med mobiliseringsreserven är att krigsförbandet ska ha en viss personell överuppfyllnad så att förbanden ska bli fulltaliga och innehålla rätt kompetenser även om inte all krigsplacerad personal i förbandet kan ta sig till mobiliseringsplatserna.

4.3.6 Förbandsreserv

För att öka uthålligheten och förbandsvolymen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige finns en förbandsreserv. Förbandsreserven bör tre år efter beslut och med tillförda medel kunna lösa nationella försvarsuppgifter. Vid beslut om iståndsättande krävs tillämpning av lagen om totalförsvarsplikt. Planering för iståndsättande av förbandsreserven påbörjas först efter särskilt beslut. Övertalig organisationsbestämmande materiel, såsom stridsfordon, organiseras och förrådsställs i mån av tillgång. Materielen ges grundläggande underhåll utan att vidareutvecklas. Särskilda politiska beslut krävs för utbildning, övning och beredskap samt för komplettering och nyanskaffning av materiel.

4.3.7 Personalreserv

Tidigare värnpliktsutbildad personal och militärt utbildad tidigare anställd personal, som inte tas i anspråk i krigsförbanden, krigsplaceras i tio år, efter senaste tjänstgöring, i en personalreserv med stöd av lagen om totalförsvarsplikt.

4.4 Personalbehov och personaltillgång

Nedan redovisas Försvarmaktens behov av personal utgående från det underlag Försvarmakten lämnade till regeringen inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen för åren 2016–2020. Personalbehovet är exklusive mobiliserings-, förbands- och personalreserv. Vidare redovisas uppfyllnaden vid ingången av 2016 baserat på Försvarmaktens senaste årsredovisning (Försvarmaktens årsredovisning för 2015, bil. 2, tabell 3 och 4, s. 16–17).

Personalbehovet överensstämmer med det behov myndigheten redovisade i budgetunderlaget för 2016. I budgetunderlaget för 2017 redovisar myndigheten inte det samlade personalbehovet i budgetunderlagets öppna del utan i stället nedbrutet per krigsförband i en hemlig bilaga. Utredningen gör bedömningen att det inte finns behov att i betänkandet redovisa personalvolymerna nedbrutna per krigsförband, det är heller inte lämpligt att delar av betänkandet görs hemligt på grund av en sådan redovisning. Utredningen har inhämtat relevanta avvikelser relativt budgetunderlaget för 2016 från Försvarmakten. Det rör bland annat förändringar i behovet av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt behovet av tidvis tjänstgörande specialister. Utredningen bedömer därmed att försvarsinriktningsunderlaget samt budgetunderlaget för 2016 utgör tillräckligt underlag för utredningens bedömningar och förslag.

Det redovisade behovet av yrkesofficerare i tabell 4.1 omfattar behovet för Försvarmaktens organisation samt befattningar vid internationella staber och inom exportstöd. Redovisningen omfattar inte andra myndigheters behov av yrkesofficerskompetens, vilket i nuläget uppgår till cirka 400 yrkesofficerare, vilket ska läggas till redovisade behov för att erhålla det totala behovet av yrkesofficerskompetens. Yrkesofficerare som bidrar med yrkesofficerskompetens vid andra myndigheter tjänstgör tidsbegränsat vid

dessa myndigheter. Andra myndigheters behov av yrkesofficerskompetens redovisas i tabell 4.2.

Tabell 4.1 Försvarsmaktens personalbehov och tillgång per befattningskategori/personalkategori

Personalkategori	Behov	Tillgång
<u>Yrkesofficerare totalt</u>	8 600	9 200
Varav officerare	3 500	4 700 ¹
Varav specialistofficerare	5 100	4 500 ²
<u>Reservofficerare totalt³</u>	2 700	2 500
Varav officerare	1 300	1 100
Varav specialistofficerare	1 400	200
Kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän	6 600	5 800
Tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän	10 400	3 800
Totalförsvarspliktig personal i krigsförbanden	0	7 400
Tidvis tjänstgörande specialister	1 400	400
Hemvärnsmän	16 600	17 500
Avtalspersonal	5 100	3 800
Civila arbetstagare	5 000	5 100

Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 (utom reservofficerare, se nedan).

¹ Cirka 4 700 officerare av totalt cirka 7 300 är placerade på officersbefattningar.

² Varav cirka 2 600 officerare som placerats på befattning som specialistofficer.

³ Inklusive 300 reservofficerare krigsplacerade i hemvärnet.

Försvarsmaktens bedömning av nuvarande tillgång på krigsplaceringsbara reservofficerare har förändrats sedan budgetunderlaget för 2016 lämnades. Försvarsmakten bedömer i dag att cirka 2 500 reservofficerare är krigsplaceringsbara. Krigsorganisationen har 2 700 befattningar för reservofficerare, inklusive 300 befattningar i hemvärnet.

Tidvis tjänstgörande specialister är en personalkategori som myndigheten eventuellt kommer att avveckla. I ett sådant fall kommer de 1 400 befattningarna att fördelas på reservofficerare, tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt avtalspersonal. Numerären i organisationen påverkas inte av en sådan växling.

Tabell 4.2 Andra myndigheters behov av yrkesofficerskompetens

Myndighet	Behov
Försvarets materielverk (FMV)	240–280
Försvarshögskolan (FHS)	106
Regeringskansliet Försvarsdepartementet (RK/FÖ)	19
Regeringskansliet Utrikesdepartementet (RK/UD)	3
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	5
Fortifikationsverket (FortV)	3
Lantmäteriet	3

Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016.

4.5 Rekryteringen 2011–2015

Nedan redovisas en sammanställning av antalet rekryter som påbörjat respektive slutfört grundläggande militär utbildning under perioden 2011–2015. Vidare framgår antalet individer som genomfört olika steg i rekryteringsprocessen samt antalet som tagit anställning eller tecknat hemvärnsavtal efter utbildningen.

Tabell 4.3 Antal rekryter som påbörjat grundläggande militär utbildning 2011–2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Medel
Ansökningar	20 989	26 124	37 293	29 751	32 182	29 268
Rekryttest	14 258	17 970	24 570	15 298	17 387	17 987
Kallade till prövning	7 744	14 411	18 939	7 244	7 881	11 244
Prövningar	4 797	8 857	10 703	6 083	6 561	7 400
Prel. antagna	3 139	5 242	5 912	3 915	3 929	4 427
Antagna	1 953	3 956	5 381	3 169	3 411	3 574
Behov intagning	2 178	3 008	- ¹	4 500	4 650	3 584
Påbörjat utb.	1 556	2 124	3 784	2 342	2 706	2 502
Slutfört utb.	1 282	1 719	3 035	1 963	2 214	2 042
Anställda/avtal	991	1 457	2 259	1 458	1 347	1 502

Källa: Totalförsvarets rekryteringsmyndighets och Försvarsmaktens årsredovisningar 2011–2012. Försvarsmaktens budgetunderlag 2014 och 2015.

¹ Uppgift saknas.

Ansökning sker på Totalförsvarets rekryteringsmyndighets webbplats genom inloggning med e-legitimation eller lösenord. Om den sökande uppfyller grundkraven ska hon eller han besvara ett antal

frågor i ett webbaserade formulär (rekrytttest). Efter rekrytttestet görs en automatisk selektering utifrån krav som Försvarsmakten fastställt. De sökande som klarar rekrytttestet får själva boka tid och resa för antagningsprövning. Vid antagningsprövningen får den sökande genomgå tester och undersökningar vid någon av Totalförsvarets rekryteringsmyndighets avdelningar för urvalstest. Prövningen består av bland annat teoretiska prov, fysiologiska tester, medicinska undersökningar och bedömningar samt samtal med psykolog. Psykologen gör även en säkerhetsprövningsintervju på uppdrag av militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Efter testerna får den sökande träffa en yrkesvägledare – en yrkesofficer från Försvarsmakten – som prövar om den sökande kan bli preliminärt antagen till en utbildning. I så fall lämnar yrkesvägledaren ett antagningsbesked till den sökande. Efter godkänd säkerhetskontroll får de preliminärt antagna ett antagningsbeslut. På Totalförsvarets rekryteringsmyndighets webbplats tackar den sökande ja eller nej till den erbjudna utbildningsplatsen. Den som tackar nej ersätts automatiskt av en reserv.

När det gäller antalet som tagit anställning eller tecknat hemvärnsavtal bör det noteras att statistiken hämtats ur Försvarsmaktens årsredovisningar. Det är fullt möjligt, för att inte säga troligt, att en person som slutför grundläggande militär utbildning under ett kalenderår tar anställning eller tecknar hemvärnsavtal först påföljande år. Denna person kommer då att redovisas som anställd i årsredovisningen för påföljande år, men inte i relation till föregående års grundläggande militära utbildning. För att komma till rätta med hur stor andel som går vidare i anställning krävs därför en kompletterande uppföljning som inte tar strikt hänsyn till kalenderåret. Utgående från detta bedömer utredningen att antalet som tar anställning eller tecknar hemvärnsavtal är högre än vad som framgår i Försvarsmaktens årsredovisning (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016).

Att antalet rekryter som påbörjat den grundläggande militära utbildningen understigit det planerade behovet har främst fått konsekvenser för bemanningen med tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Regeringen gör följande bedömning kring rekryteringen (prop. 2014/15:109, s. 88)

Rekrytering och bemanning av de kontinuerligt tjänstgörande personnalkategorierna följer i stort Försvarsmaktens planering men avgång-

arna i förtid är oroande. Rekryteringen av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän har visat sig vara problematisk och en betydande del av de befattningar som ska bemannas av denna kategori bemannas fortfarande av krigsplacerad totalförsvarspliktig personal.

Vid ingången av 2016 saknades cirka 800 kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän och cirka 6 600 tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän relativt behovet i krigsorganisationen. När det gäller de förtida avgångarna för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän skriver regeringen (prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 6, s. 36)

Den prognosticerade medelanställningstiden var 2014 cirka 4 år i stället för de 6 år som myndigheten planerat för.

4.6 Försvarsmaktens avvägda produktionskapacitet

Försvarsmakten anger i budgetunderlaget för 2016 att det för att långsiktigt möta Försvarsmaktens organisatoriska behov av personal krävs en produktionskapacitet som medger cirka 4 000 inryckande årligen i kombination med krigsplacering av avgående personal. Siffran 4 000 inryckande bygger på myndighetens bedömning av den nuvarande viljan till anställning och avtalsskrivning. Försvarsmaktens produktionskapacitet bygger på en avvägning av tillgänglig ekonomi, infrastruktur, materiel och personal för genomförandet av grundutbildning.

Vidare anger Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2016 ett planerat utbildningsbehov om antal rekryter per år enligt tabell 4.4. I syfte att säkerställa volymerna genomförs ett överintag i rekryteringen om cirka 10 procent. Volymerna inkluderar 840 platser för grundutbildning mot hemvärnsförbanden.

Tabell 4.4 Planerat antal rekryter per år

2016	2017	2018	2019–2024
3 200	3 500	4 000	4 000

Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016.

4.7 Ekonomiska utgångspunkter

I nedanstående tabeller redovisas Försvarsmaktens planerade årliga lönekostnader samt övriga personalrelaterade kostnader för samtliga personalkategorier i perioden 2016–2024.

Tabell 4.5 Lönekostnader för samtliga personalkategorier (mnkr)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Officerare	2 699	2 631	2 564	2 564	2 496	2 496	2 429	2 429	2 429
Specialistofficer	2 343	2 395	2 395	2 447	2 499	2 499	2 499	2 551	2 551
Reservofficerare	35	35	35	35	35	35	35	35	35
GSS/T	192	214	242	243	244	246	250	252	255
GSS/K	1 743	1 759	1 822	1 884	1 979	2 010	2 010	2 010	2 010
Civila	2 671	2 671	2 671	2 671	2 671	2 671	2 671	2 671	2 671
Övriga	121	121	121	121	121	121	121	121	121
Ej fördelat	689	689	689	689	689	689	689	689	689
Summa	10 493	10 515	10 539	10 654	10 734	10 767	10 704	10 758	10 761

Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016.

Lön består av grundlön och fasta tillägg inklusive lönekostnadspålägg.

Tabell 4.6 Övriga ersättningar fördelat per personalkategori (mnkr)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Officerare	45	45	61	42	44	44	44	44	44
Specialistofficerare	40	40	60	37	39	39	39	39	39
Reservofficerare	2	2	2	2	2	2	2	2	2
GSS/T	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GSS/K	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Civila	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Övriga	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Ej fördelat	62	62	62	62	62	62	62	62	62
Summa	181	181	217	175	179	179	179	179	179

Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016.

Övriga ersättningar består av övriga rörliga personalkostnader, till exempel pendlingskostnader och beredskapstillägg. Personalrelaterade verksamhetskostnader ingår inte.

Med ej fördelade kostnader avses kostnader som uppkommer på befattningar som i Försvarsmaktens IT-stödsystem PRIO inte är fördelade till en specifik befattningskategori. Personalrelaterade kostnader för tidvis tjänstgörande specialister ingår i kostnaderna för tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, reservofficerare och övriga. Detta då tidvis tjänstgörande specialister inte är en anställningsform, utan dessa individer är anställda eller kontrakterade som reservofficerare, tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän eller som avtalspersonal ur de frivilliga försvarsorganisationerna.

5 Personalförsörjningsmodellen

5.1 Förslag till en förändrad personalförsörjning

Utredningens förslag: Regeringen bör med stöd av 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt besluta att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt i form av grundutbildning.

Personalförsörjningen av det militära försvaret ska i fortsättningen bygga på frivillighet så långt Försvarmaktens rekryteringskraft medger.

All rekrytering – även den frivilliga – ska ske med stöd i totalförsvarsplikten. Innebörden blir att den som vill söka anställning som gruppbefäl, soldat eller sjöman, söka officers- eller specialist-officersutbildning eller vill teckna ett hemvärnsavtal och saknar motsvarande militär utbildning först ska genomföra grundutbildning med värnplikt.

Det personalbehov som inte kan tillgodoses genom frivilligt insteg till plikten ska tillgodoses genom kallelse till mönstring där motivation är en viktig faktor för vem som ska anses vara bäst lämpad. Den årliga volymen kallade till mönstring bör utgå från resultatet av föregående års frivilliga intresseanmälningar. Inriktningen bör vara att antalet uttagna till plikt genom kallelse och antalet som gjort en intresseanmälan och går vidare in i pliktssystemet tillsammans ska uppfylla Försvarmaktens totala årliga personalbehov.

Utredningen ska föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utred-

ningen ska redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga. Förslagen ska utgå från befintlig lagstiftning om totalförsvarspålit och inte heller i övrigt förutsätta lagändringar. Förslagen ska vidare utgå från Försvarens behov av personal i enlighet med den av riksdagen beslutade inriktningen för krigsförband i Försvarens organisationsplan 2016 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11 samt rskr. 2014/15:251) samt de inriktningar rörande krigsförbanden och bemanningen av dessa som regeringen beslutade den 25 juni 2015 i inriktningen för Försvarens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (Fö nr 7).

I det försvarspolitiska inriktningsbeslutet (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10 samt rskr. 2008/09:292) för perioden 2010–2015 beslutade riksdagen att personalförsörjningen i Försvarens makt ska bygga på frivillighet för alla personalkategorier. Riksdagen slog vidare fast att förändringarna är av omfattande karaktär och kommer att ta tid att genomföra och enbart kan genomföras i den takt som ekonomin medger. I samband med övergången till en personalförsörjning baserad på frivillighet gjordes totalförsvarspålitet könsneutral samtidigt som lagen ändrades så att skyldigheten att mönstra samt fullgöra grundutbildning och repetitionsutbildning endast ska tillämpas om regeringen beslutar så med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. För att underlätta ett sådant eventuellt framtida beslut infördes det webbaserade så kallade beredskapsunderlaget. I underlaget lämnar varje åldersklass det år de fyller 18 år uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. Uppgifterna sparas i två år och ska användas som underlag för inkallelse till mönstring om ett sådant behov skulle uppstå.

I sitt underlag till regeringen bedömde Försvarens makt behovet av frivilliga till cirka 4 000 rekryter per år för att alla personalkategorier skulle kunna personalförsörjas. Under perioden 2011 till och med 2015 har antalet frivilliga som påbörjat grundutbildning i medeltal uppgått till cirka 2 500 rekryter per år. Det motsvarar cirka 60 procent av det behov Försvarens makt angav för att klara den frivilliga personalförsörjningen.

Försvarens maktens behov av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän i krigsförbanden har varierat

mellan cirka 15 600 och cirka 16 500 i de budgetunderlag myndigheten lämnat till regeringen sedan 2010. För närvarande – i budgetunderlaget för 2017 – anger myndigheten behovet i krigsförbanden till cirka 17 000 kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Därutöver tillkommer behov för mobiliseringsreserv, förbandsreserv och personalreserv. Vid ingången av 2016 saknades, enligt Försvarmaktens årsredovisning för 2015, cirka 800 kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän och cirka 6 600 tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, vilket motsvarar cirka 44 procent i förhållande till behovet.

Vakanserna i krigsförbanden kommer i enlighet med uppdrag i Försvarmaktens och Totalförsvarets rekryteringsmyndighets regleringsbrev för 2016 att bemannas med icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplacerats på aktuell befattning med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Det gäller personal som fram till 2010 grundutbildats med värnplikt och av före detta anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som kvarstår i sin krigsplacering med stöd av totalförsvarsplikten samt från och med 2016, då en ny längre grundutbildning ersatt den kortare grundläggande militära utbildningen, även av rekryter som genomfört utbildningen med godkänt resultat men som valt att inte söka anställning. Regeringen har som en konsekvens av detta fattat beslut att, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, åter aktivera totalförsvarspliktens möjlighet att repetitionsutbilda krigsplacerad icke anställd totalförsvarspliktig personal så att krigsförbanden kan övas i sin helhet.

Av regeringens proposition *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar* (prop. 2009/10:160) framgår att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt vid behov åter snabbt ska kunna börja tillämpas. Ett sådant beslut kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Vidare uttalade riksdagen i försvarsutskottets betänkande (2009/10:FöU8) att utskottet utgår från att regeringen och Försvarmakten noggrant planerar för att snabbt kunna återuppta grund- och repetitionsutbildningen av värnpliktiga och civilpliktiga om så skulle behövas.

Utredningens bedömning är att rekryteringskraften hittills inte varit tillräcklig stor för att fylla Försvarmaktens behov av personal. Personaluppfyllda och övade krigsförband är en förutsättning

för att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter. Som en konsekvens av detta och för att ge robust tillförsel av personal, bör den frivilliga rekryteringen kompletteras med ett system där personalbehovet också kan tillgodoses och ytterst tryggas genom totalförsvarsplikten. Det förändrade säkerhetspolitiska läget förstärker ytterligare behovet av åtgärder för att skyndsamt stabilisera personalförsörjningen och fylla krigsförbanden med utbildad och väl övad personal. Utredningens bedömning är att såväl det försämrade omvärldsläget som svårigheterna att helt på frivillig väg bemanna krigsförbanden motiverar att regeringen fattar beslut om att skyldigheten att fullgöra mönstring och värnplikt åter ska tillämpas. En tillämpning av totalförsvarsplikten för att säkerställa tillgången till för krigsförbandens uppgifter utbildad personal på detta sätt är nödvändig för Sveriges försvarsberedskap.

Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Det innebär att de ska kunna verka på alla hotnivåer och genomföra operationer såväl nationellt som internationellt i samverkan med andra. Förbanden ska kunna agera inom ramen för den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen – Sverige ska både kunna ge och ta emot militärt stöd – samt uppfylla kraven på krigsförbandens tillgänglighet i fredstid och beredskapskraven för intagande av höjd beredskap. Krigsförbanden ska kunna användas nationellt, i närområdet och bortom närområdet. Bemanningen av krigsförbanden ska ske på ett sådant sätt att dessa uppgifter kan genomföras.

Utredningen bedömer att krigsförband bemannade med icke anställda totalförsvarspiktiga efter mobilisering och under förutsättning att nödvändiga politiska beslut först fattats, kan sättas in i operationer inom ramen för solidaritetsförklaringen. Riksdagen har beslutat att det militära försvaret enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, ska försvara Sverige och främja vår säkerhet. Förutsättningen för att den totalförsvarspiktiga personalen ska kunna delta är att regeringen fattat beslut om krigstjänstgöring på grund av att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller beredskapstjänstgöring med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Krigsförband bemannade med icke anställd totalförsvarspiktig

personal kommer därmed att ha begränsningar avseende tillgängligheten i fredstid samt i internationella militära insatser som inte genomförs på grund av att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap se även kapitel 8.

En hög andel frivilliga som ingår ett anställningsförhållande med Försvarsmakten säkerställer bemanningen av stående krigsförband med hög tillgänglighet i fredstid, korta beredskapstider för intagande av höjd beredskap samt att krigsförbanden kan användas i alla Försvarsmaktens uppgifter såväl nationellt, i närområdet som bortom detta. En aspekt av detta gäller scenarier och kriser i Östersjöområdet, då man inom EU och Nato kan ha svårt att nå samsyn om när solidaritetsklausulerna ska lösa ut och tillämpas av de respektive medlemsländerna, eller där Sverige inte väljer att höja beredskapen eller fatta beslut om beredskapstjänstgöring med hänvisning till Sveriges försvarsberedskap. I ett sådant scenario är de resurser som Försvarsmakten genom egna beslut kan aktivera, det vill säga krigsförband med anställd personal, avgörande. En hög andel kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän säkerställer en hög operativ förmåga i krigsförbanden. Att så många som möjligt visar intresse för att frivilligt söka insteg i plikten bör kunna leda till fortsatt intresse för anställning. Utredningen bedömer därför att det är angeläget att andelen som frivilligt söker insteg i plikten för att därefter söka anställning hålls på en så hög nivå som möjligt. Detta kräver att Försvarsmakten utöver de rekryteringsfrämjande åtgärder som myndigheten hittills vidtagit fortsätter att stärka incitamenten för att frivilligt söka sig till och stanna kvar i Försvarsmakten. Utredningen redovisar sina bedömningar och förslag i detta avseende i kapitel 12 och 15.

Utredningen föreslår mot bakgrund av detta att en personalförsörjningsmodell införs som tar stöd i lagen om totalförsvarspflicht men som även innehåller ett stort inslag av frivillighet. Utredningen föreslår att all rekrytering – även den frivilliga – ska ske med stöd i totalförsvarspflichten. Innebörden av detta blir att den som vill söka anställning som gruppbefäl, soldat eller sjöman, söka officers- eller specialistofficersutbildning eller vill teckna ett hemvärnsavtal och saknar motsvarande militär utbildning först ska genomföra grundutbildning med värnplikt. Den militära grundutbildningen ska ske inom ramen för pliktssystemet. Regeringen bör därför med stöd av 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarspflicht besluta att total-

försvarsppliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt i form av grundutbildning. Personer som är motiverade för att delta i Försvarmaktens verksamhet kan visa intresse för frivilligt insteg i pliktssystemet. Det personalbehov som inte kan tillgodoses genom frivilligt insteg till plikten ska tillgodoses genom kallelse till mönstring där motivation är en viktig faktor för vem som ska anses vara bäst lämpad. Den årliga volymen kallade till mönstring bör utgå från resultatet av föregående års frivilliga intresseanmälningar. Inriktningen bör vara att antalet kallade till mönstring och antalet som gjort en intresseanmälan och går vidare in i pliktssystemet tillsammans efter inskrivning ska uppfylla Försvarmaktens totala årliga personalbehov. Utredningens förslag till personalförsörjningsmodell beskrivs närmare i kapitel 6 samt i bilaga 2.

Utredningen har även övervägt en personalförsörjningsmodell där plikt och frivillighet arbetar i två parallella system som kompletterar varandra. Utredningen ser dock betydande praktiska svårigheter att utbilda hela förband bestående av såväl totalförsvarsppliktig som frivillig personal i en sådan modell. Av regeringens beslut om inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 framgår att myndigheten ska överväga att inledningsvis utbilda hela kontraktsförband för att påskynda uppfyllnaden av dessa. Vidare framgår att Försvarmakten ska låta krigsplacera den icke anställda totalförsvarsppliktiga personalen i kontraktsförbanden. Utredningen ser därför att denna förbandstyp regelmässigt kommer att bestå av såväl anställda som icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän. Även i ett tillväxtperspektiv ser utredningen det som nödvändigt att hela förband ska kunna utbildas. Personalen i förbanden skulle i så fall under utbildningen komma att lyda under olika regelverk med olika skyldigheter, förmåner och möjlighet att avbryta utbildningen. Modellen skulle vidare öppna för taktiserande. En totalförsvarsppliktig som inte vill bli inskriven för värnplikt skulle till exempel kunna anmäla sig för frivillig tjänstgöring, för att därefter direkt efter att den frivilliga utbildningen påbörjats avbryta denna och därmed slippa värnplikten. Utredningen har därför inte gått vidare med denna modell.

5.2 Förslag till tidsplan för införandet

Utredningens förslag: Regeringen bör under första kvartalet 2017 med stöd av 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt besluta att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra mönstring respektive grundutbildning med värnplikt. Beslutet ska gälla vad avser skyldigheten att fullgöra mönstring från och med den 1 juli 2017 och vad gäller skyldigheten att fullgöra grundutbildning med värnplikt från och med den 1 januari 2018.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska då regeringen fattat beslut, och senast under andra kvartalet 2017, informera totalförsvarspliktiga födda 1999 och 2000 om beslutets innebörd.

Totalförsvarspliktiga födda 1999 ska senast under fjärde kvartalet 2017 kunna inkallas till mönstring för inskrivning till grundutbildning med värnplikt 2018. Behovet av inkallade bör baseras på tidigare erfarenhetsvärden och resultatet av de frivilliga intresseanmälningarna 2016 och 2017.

Totalförsvarspliktiga födda 2000 ska kunna inkallas till mönstring under 2018 för inskrivning till grundutbildning med värnplikt 2019. Behovet av inkallade bör baseras på resultatet av de frivilliga intresseanmälningarna 2018.

Annan utredning som ett led i ett frivilligt insteg i plikt-systemet för den som anmäler intresse, ska kunna genomföras med början under tredje kvartalet 2017.

Utredningen bedömer att de tyngst vägande skälen för att avgöra tidpunkten för införandet är behovet att snabbt öka den operativa förmågan i krigsförbanden mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget samt att ge berörda inkallade tillräcklig förvarning om att de kan komma att tas i anspråk för värnplikt. Övriga faktorer som påverkar införandetidpunkten är tidsplanen för de nödvändiga politiska besluten, de berörda myndigheternas förberedelser samt behovet att lämna samhällsinformation om förändringen.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har i sina föreskrifter om totalförsvarsplikt (TPVFS 2007:1) bland annat föreskrivit att totalförsvarspliktiga ska kallas till mönstring det kalenderår de fyller 18 år, att kallelsen till mönstring inte får utfärdas senare än en månad

före dagen för inställelsen och att en kallelse till utbildning om möjligt bör sändas ut minst sex månader, och inte får sändas ut senare än en månad, före utbildningens start. Avvikelse från föreskrifterna får ske, till exempel om särskilda skäl föreligger eller om den enskilde medgivit detta. I ljuset av det försämrade omvärldsläget och behovet att snabbt öka den operativa förmågan i krigsförbanden bedömer utredningen att sådana särskilda skäl skulle kunna anses vara uppfyllda. Utredningen bedömer likväl att det är angeläget att de tidsgränser som varit praxis i värnplikssystemet kan upprätthållas, inte minst med hänsyn till att de som inledningsvis berörs av förändringen inte haft anledning att under någon längre tid planera för skyldigheten att fullgöra värnplikt.

Under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas första kvartalet 2017 bedömer utredningen att tidsgränserna i Totalförsvarets rekryteringsmyndighets föreskrifter kan upprätthållas. Detta förutsätter att mönstring av frivilligt sökande och totalförsvarspliktiga födda 1999 kan påbörjas under 2017 och att dessa ges slutligt beslut om inskrivning för tjänstgöring senast första kvartalet 2018. Grundutbildningen kan då starta tredje kvartalet 2018. Totalförsvarspliktiga födda 2000 mönstrar under 2018 och genomför grundutbildning 2019.

När det gäller tidpunkten för övergången har utredningens utgångspunkt varit att tidpunkten bör väljas så att den totala rekryteringsvolymen påverkas i så liten utsträckning som möjligt. Det är angeläget att det redan första året går att fylla på med inkallade i den mån de intresserade som väljer att göra tester och vill mönstra inte efter att beslut om inskrivning fattats när upp till Försvarmaktens behov. Det kan inte uteslutas att övergången kan komma att påverka antalet som frivilligt vill genomföra tester i negativ riktning. Om en sådan situation skulle uppstå och det inte är möjligt att komplettera med inkallade riskerar utbildningsvolymerna att bli låga det första året. Det skulle därmed kunna vara kontra produktivt att övergå till grundutbildning med värnplikt för de som frivilligt vill genomföra tester innan pliktdelen i systemet är på plats.

Utredningen anser vidare att det ur rekryteringssynpunkt är viktigt att den som frivilligt vill genomföra tester om att få genomföra grundutbildning med värnplikt inte ska behöva inställa sig två gånger vid Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, en gång för att antagningspröva i det gamla systemet och en gång till för att

mönstra i det nya systemet. Detta förutsätter att den som är frivilligt sökande ska kunna mönstra redan under 2017. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att frivilligt sökande med början under tredje kvartalet 2017 ska kunna fullgöra mönstring för inkallelse till grundutbildning med värnplikt 2018. Förslaget förutsätter att totalförsvarspliktiga födda 1999 genom kallelse till mönstring efter inskrivning kan komplettera så att en tillräcklig volym värnpliktiga genomför grundutbildningen 2018.

Det har under utredningens arbete framkommit att det ur de berörda myndigheternas perspektiv skulle vara att föredra att senarelägga skyldigheten att genomföra grundutbildning med värnplikt ett eller två år. Likväl är det utredningens bedömning att det i ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget är angeläget att personalförsörjningssystemet stabiliseras så skyndsamt som möjligt. Utredningen vill också erinra om att riksdagen vid övergången till det frivilliga personalförsörjningssystemet genom Försvarsutskottet uttalade att riksdagen utgår från att regeringen och Försvarsmakten noggrant planerar för att snabbt kunna återuppta grund- och repetitionsutbildningen av värnpliktiga och civilpliktiga om så skulle behövas (bet. 2009/10:FöU8). Utredningen menar därför att det inte är rimligt att vänta med införandet till 2019 eller 2020 och anser att ett genomförande i enlighet med föreslagen tidsplan är att föredra.

De problem som bland annat är kopplade till avsaknad av systemstöd för att ersätta det föråldrade datasystemet PLIS behöver därför hanteras genom tillfälliga lösningar under en övergångsperiod till dess att nödvändigt systemstöd har utvecklats. Utredningen utsluter inte att främst Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kan behöva tillföras ytterligare resurser för den manuella hantering detta kan innebära i övergångsperioden. Utredningen bedömer vidare att Försvarsmakten med sin nuvarande planering bör kunna hantera grundutbildningsvolymerna upp till 4 000 per år oavsett om dessa inkallas för att utbildas med stöd i totalförsvarsplikten eller genom frivillighet. Utredningens bedömningar och förslag om utbildningsvolymerna för att kunna stabilisera personalförsörjningen lämnas i kapitel 11.

6 Personalförsörjning med stöd i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

6.1 Syftet

Regeringen har konstaterat att det finns utmaningar i det nu gällande personalförsörjningssystemet och att dessa utmaningar leder till ett reformbehov. Utredningens förslag bör utgå från befintlig lagstiftning om totalförsvarsplikt då regeringen har gjort bedömningen att lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ger tillräckliga möjligheter att vid behov stabilisera personalförsörjningssystemet genom en ökad användning av totalförsvarsplikten (dir. 2015:98).

Som tidigare redogjorts för ser både det säkerhetspolitiska läget och Sveriges försvarsinriktning annorlunda ut jämfört med hur situationen såg ut när lagen om totalförsvarsplikt kom till och förarbetena till denna skrevs. Utredningen anser att lagen om totalförsvarsplikt bör tolkas utifrån i dag rådande förutsättningar. Utredning för därmed inte in nya element i totalförsvarsplikten utan gör endast bedömningen att man i syfte att ge ett förbättrat stöd i arbetet med att utröna motivation och lämplighet för värnpliktstjänstgöring, kan använda sig av annan utredning enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt i större utsträckning.

I dag har Sverige inte behov av samma volymer i krigsförbanden som när pliktinstrumentet tillämpades på till exempel 1970- och 1980-talen, då Sverige har reducerat antalet krigsförband i krigsorganisationen. För utredningen är det av hög prioritet att en ny personalförsörjningsmodell vid förändrat behov av försvarsberedskap, snabbt ska kunna försörja Sveriges försvar långsiktigt. Vidare anser utredningen att det är av stor vikt att den egna motivationen och intresset från individen att tjänstgöra i Försvarsmakten även

framgent ska vara vägledande för personalförsörjningen. Detta för att främja att de individer som utbildas under plikt i tillräcklig omfattning väljer att fortsätta inom Försvarmakten genom anställningar som gruppbefäl, soldater och sjömän, inom hemvärnet eller som officerare. Utredningen anser att den modell som arbetats fram kan leverera detta. Nedan kommer att redogöras för det system utredningen bedömer tillgodose Sveriges behov i så väl fredstid som vid höjd beredskap och i krigstid.

6.2 Personalförsörjningsmodellen

6.2.1 En moderniserad värnplikt

Personalförsörjningsmodellen som utredningen föreslår består av en moderniserad värnplikt som tar sin utgångspunkt i att i möjligaste mån få in motiverade individer som har ett intresse av att genomföra militär utbildning och i förlängningen väljer att ta anställning i Försvarmakten eller på annat sätt tjänstgöra där. Därmed ingår både inslag av frivillighet och plikt. Frivilligheten manifesteras i att totalförsvarspliktiga ges möjlighet att anmäla att de är intresserade av att genomföra annan utredning och efter det får ta ställning till om de vill mönstra. Inledningsvis kan konstateras att alla individer som kommer till Försvarmakten, oavsett om det är genom att de anmäler intresse eller att de har kallats till mönstring med plikt, ska hanteras enligt lagen om totalförsvarsplikt. Gemensamt för alla är att man vid 17 års ålder ska fylla i det så kallade beredskapsunderlaget. Resan genom den moderniserade personalförsörjningsmodellen börjar med beredskapsunderlaget.

6.2.2 Kallelse till mönstring utifrån beredskapsunderlaget

I beredskapsunderlaget lämnar individen uppgifter om sig själv efter begäran av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Beredskapsunderlaget utgår från 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt. I paragrafen anges

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att, på begäran av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, en annan

statlig myndighet som regeringen bestämmer, en kommun eller ett landsting, skriftligen eller muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt.

Individen får också lämna uppgifter om hur motiverad denne är att genomföra militär utbildning då viljan att genomföra utbildningen kan utgöra en viktig faktor i bedömningen av vem som är bäst lämpad. Med dessa uppgifter som grund kallar Totalförsvarets rekryteringsmyndighet individer som bedöms lämpliga utifrån en samlad bedömning hur motiverade de är och hur de i övrigt uppfyller Försvarsmaktens kravprofil, till mönstring. En mönstring ska ske genom att individen personligen inställer sig. Vidare ska den omfatta medicinska och psykologiska undersökningar och annan utredning av individens personliga förhållanden (2 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt). Om det skulle uppstå ett läge där Sveriges behov av totalförsvarspliktig personal som genomför militär grundutbildning inte kan tillgodoses endast av de som bedöms vara motiverade kan även personer som inte är lika motiverade komma att kallas till mönstring. Som utgångspunkt bör dock motivationen i utgöra basen för personalförsörjningen. Försvarsberedskapens krav och den slutliga bedömningen av bäst lämpade faller dock det slutliga avgörandet.

Utredningen föreslår att beredskapsunderlaget skickas ut till hela åldersklassen det året individen fyller 17 år i stället för rådande system, vilket är i samband med individens 18-årsdag. Innan delar av lagen om totalförsvarsplikt lades vilande och det nuvarande systemet med frivillighet infördes var detta gängse rutin. Dock kallades då den inledande utredningen som genomfördes i form av en webbundersökning för lämplighetsundersökning. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet skickade ut ett webbaserat lämplighetstest till alla som var mönstringspliktiga. Detta webbaserade lämplighetstest utgjorde sedan underlag för bedömning av vilka som hade förutsättningar för att skrivas in för tjänstgöring till mönstring. Detta har behandlats bland annat i SOU 2009:63. Utredningens förslag innebär ett återförande av tidigare rådande system, men med en inriktning där det framhålls att motivation och intresse bland annat bör utgöra kriterier för om en individ är lämplig. Detta är en bedömning som gjordes redan tidigare och därmed inte i sig är helt ny, men som utredningen nu understryker

än mer och som bör utgöra ett av ingångsvärdena. Med ett sådant upplägg får även individen tidigt en indikation på och kunskap om vad som ska hända. Utredningen ser ingen anledning att inte nu använda sig av tidigare gällande tillvägagångssätt.

Det är Totalförsvarets rekryteringsmyndighet som ansvarar för att skicka ut beredskapsunderlaget, kalla till samt genomföra mönstring. Att inte inställa sig till mönstring efter kallelse är belagt med straff om inte individen har giltiga skäl att utebli och därmed har laga förfall (2 kap. 5 § och 10 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Efter genomförd mönstring fattar Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ett beslut om individen ska skrivas in eller inte. En individ ska skrivas in för värnplikt eller till utbildningsreserven om resultatet av mönstringen visar att individen har förutsättningar att fullgöra värnplikt (3 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Om mönstringen visar att individen saknar dessa förutsättningar kommer individen inte att skrivas in för att fullgöra värnplikt (3 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt).

Utredningen anser att i första hand bör de som är äldre än 18 år och högmotiverade ges en chans att göra sitt intresse känt för Försvarsmakten. Sedan kallar Totalförsvarets rekryteringsmyndighet individer som fyllt i beredskapsunderlaget och bedöms som lämpliga, till mönstring. Hur många som kallas till mönstring är avhängigt på grundval av antalet som anmält eget intresse, mönstrat och blivit inskrivna föregående år. Genom att först mönstra de som är över 18 år och har anmält eget intresse ökas sannolikheten att den gruppen som genomför värnplikten består av individer som motiveras av en fortsatt karriär inom Försvarsmakten och som har en potentiell anställning som drivkraft. Att arbeta med frivilligheten i fokus innebär för utredningen att ett helhetsgrepp tas på hela personalförsörjningen där frivilligheten gör sig starkt gällande i de steg som inte träffas av totalförsvarsplikten.

6.3 Möjligheten att anmäla intresse

6.3.1 Försvarsmaktens CRM-databas och hur den kan nyttjas i ett moderniserat system

CRM-databas

Försvarsmakten har skapat en customer relationship management-databas (CRM-databas) som ska underlätta rekryteringen av frivilliga. När en individ svarar på beredskapsunderlaget så kan de som är intresserade av mer information om Försvarsmakten och Försvarsmakten som arbetsgivare anmäla detta och ge sitt samtycke till att ingå i CRM-databasen. CRM-databasen ger därmed Försvarsmakten möjligheten att återkomma till, föra dialog och bibehålla kontakt med individer som efterfrågar information om vad en anställning innebär och vilka möjligheter som finns inom ramen för Försvarsmaktens verksamheter.

CRM-databasens roll i den moderniserade personalförsörjningen

Med den modell för personalförsörjning som utredningen föreslår skulle utskicket av beredskapsunderlaget förläggas till det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 17 år. Detta innebär att individen som regel kommer att fylla i beredskapsunderlaget och om de är intresserade av Försvarsmakten vid 17 års ålder. I avsnitt 6.3.9 redogörs för hur utredningen ser på att individer som är under 18 år lämnar sitt samtycke till att Försvarsmakten lämnar yrkesinformation.

Som ovan angivits kommer totalförsvarspliktiga att kallas till mönstring med informationen från beredskapsunderlaget som grund. Alla som är intresserade kommer inte nödvändigtvis att kallas till mönstring. Om individens uppgifter, efter samtycke från individen, lagras i CRM-databasen kan Försvarsmakten genom utskick hålla individen informerad om sin verksamhet, något som kan underlätta för en individ att i ett senare skede ta initiativ till en kontakt.

Motivationen och drivkraften att genomföra värnplikt eller att söka en anställning i Försvarsmakten kan infalla i senare ålder i livet än vid 17 års ålder då man fyller i beredskapsunderlaget. Människor har olika mognadsprocesser och det är inte alltid lätt att se framför sig hur livet efter en avslutad gymnasieutbildning ska gestalta sig.

Utredningen anser därför att det är av stor vikt att enskilda ska kunna tillkännage sitt intresse för Försvarsmakten och därmed kunna bli aktuell för värnplikt och sedermera en anställning även efter det att man fyllt i beredskapsunderlaget.

6.3.2 Annan utredning

I 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt anges att för att den totalförsvarspliktiges förutsättningar att fullgöra värnplikt ska kunna utredas föreligger möjlighet efter begäran från bland annat Totalförsvarets rekryteringsmyndighet eller annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, att individen vid en personlig inställelse ska lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. Det framgår av 2 kap. 5 § att sådan utredning som avses i 2 kap. 1 § kallas för annan utredning. Mönstring regleras i sin tur i 2 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt.

I 4 kap. 5 § andra stycket förordningen om totalförsvarsplikt anges

En totalförsvarspliktig är även skyldig att lämna uppgifter enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt på begäran av en länsstyrelse, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Statens jordbruksverk, Migrationsverket, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät.

Utredningen kan konstatera att Försvarsmakten är en av de uppräknade statliga myndigheterna som har bemyndigande att utreda en totalförsvarspliktigs förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret.

De krav som finns för annan utredning är att individen ska vara totalförsvarspliktig, det vill säga bosatt i Sverige och gäller från och med det kalenderåret individen fyller 16 år till och med slutet av det kalenderår individen fyller 70 år.

6.3.3 Annan utredning och mönstring

Annan utredning syftar till att klargöra och fastställa den totalförsvarspliktiges förutsättningar att tjänstgöra i olika verksamheter inom totalförsvaret. Utredning om personliga förhållanden kan vara mer eller mindre ingående och ska alltid genomföras innan inskrivning. Inskrivningen utgör en förutsättning för att en skyldighet att fullgöra civilplikt eller värnplikt ska kunna föreligga för en totalförsvarspliktig. Utredningen ska bland annat avse den psykiska och fysiska prestationsförmågan och om en tjänstgöring kan riskera att påverka dessa. Den totalförsvarspliktige är skyldig att medverka till utredningen genom att personligen inställa sig (prop. 1994/95:6, s. 161-f). Vid en mönstring, som regleras i 2 kap. 2–3 §§ lagen om totalförsvarsplikt, föreligger en skyldighet att genomgå psykologiska och medicinska undersökningar. Den skyldigheten föreligger inte vid annan utredning. Enligt 2 kap. 1 § är individen skyldig att lämna uppgifter på begäran av vissa aktörer för att de ska kunna utreda individens förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Vid en sådan begäran blir vissa av straffbestämmelserna i 10 kap. tillämpliga. Den som är totalförsvarspliktig och är föremål för en annan utredning ska enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) underrättas om de uppgifter som tillförts ärendet och få tillfälle att yttra sig över dessa innan ärendet avgörs. Detta gäller oavsett om ärendet ska avslutas utan inskrivning eller genom inskrivning i enlighet med individens egen önskan (prop. 1994/95:6 s. 162 ff). Annan utredning än mönstring inte behöver följas av ett beslut (SOU 2009:63, s. 124).

6.3.4 Möjligheten att själv initiera annan utredning

Utredningen anser att 2 kap. 1 § till sin lydelse även möjliggör för Totalförsvarets pliktverk och Försvarsmakten att låta en individ själv initiera en annan utredning. Den totalförsvarspliktige kontaktar då Totalförsvarets rekryteringsmyndighet eller Försvarsmakten om att denne är intresserad av att genomföra värnplikt. Någon begäran från en myndighet om att individen ska lämna uppgifter sker således inte, utan det är helt på den enskildes initiativ annan utredning i sådana situationer genomförs. Tidigare har bestämmelsen tillämpats på detta sätt, men endast för inskrivning

för civilplikt (Totalförsvarets rekryteringsmyndighet). Bestämelsen om mönstring kan enligt förarbetena tillämpas på detta sätt, något som talar för att motsvarande tillämpning är möjlig för annan utredning initierad av den enskilde. I förarbetena till lagen om totalförsvarsplikt (prop. 1994/95:6 s. 164) anges

Ansvaret för att manliga svenska totalförsvarspliktiga genomgår mönstring ligger på Totalförsvarets pliktverk. Ingen är alltså skyldig att självant anmäla sig eller uppsöka någon myndighet för att genomgå mönstring. Den totalförsvarspliktiges skyldigheter inskränker sig till att efter kallelse inställa sig för mönstring. Inget hindrar emellertid att den som av någon anledning inte har genomgått mönstring själv hos Totalförsvarets pliktverk tar initiativ till detta. Totalförsvarets pliktverk har då att ta ställning till om en mönstring ska genomföras eller om bedömningen kan göras på den tillgängliga utredningen. Den totalförsvarspliktige har således ingen rätt att få genomgå mönstring.

Efter att ha visat intresse för annan utredning får den totalförsvarspliktige genomföra webbtester där denne svarar på frågor om bland annat sin hälsa, utbildningsbakgrund, motivation osv som ett första steg. Om denne uppnår ett godkänt resultat möts denne av uppmantran att gå vidare i processen och boka tid för en annan utredning med personlig inställelse. Det föreligger ingen skyldighet för individen att genomföra en personlig utredning och individen har inte i något skede blivit kallad utan detta sker frivilligt och på individens initiativ. Det föreligger inte heller någon rättighet för att få initiera annan utredning. Detta är en möjlighet individen har som myndigheten sedan tar ställning till, på motsvarande sätt som konstaterats i prop. 1994/95:6 s. 164.

Individen som anmäler intresse och sedermera bokar en tid för en annan utredning är, enligt utredningen, inte att anse som kallad, och har också möjlighet att ångra sig och avboka tiden. Att individen inte är att anse som kallad innebär också att det inte finns rättsliga instrument eller medel om individen uteblir eller avbryter utredningen. Dock inställer sig individen om denne får genomföra en annan utredning och har därmed rätt till förmåner, så som reseförmåner, fria måltider, logi, hälso- och sjukvård, grupplivs försäkring och begravningshjälp, 8 kap. 1 § första stycket punkten 1–6 i lagen om totalförsvarsplikt, 3 kap. 1 § förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Utredningen anser det dock vara av vikt att notera att om en annan utredning ska genomföras på detta sätt så bör en grundförut-

sättning vara att individen i fråga fyllt 18 år. Detta eftersom individen i samband med genomförandet av annan utredning kan komma att ställas inför frågan om han eller hon vill gå vidare till mönstring. Ett beslut att mönstra får genomgripande konsekvenser då den enskilde därmed blir skyldig att fullfölja mönstringen och fullgöra den tjänstgöring som Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kan komma att besluta.

6.3.5 Underlag för information

Annan utredning syftar till att utreda förutsättningarna för att genomföra värnplikt eller civilplikt. Annan utredning har tidigare använts för att skriva in totalförsvarspunktiga för civilplikt och för att inhämta information om den enskilde genom beredskapsunderlaget. Utredningens förslag är dock att annan utredning i denna kontext ska användas för att utreda personens förutsättningar, kompetenser och kvalitéer och vilken befattning/befattningar som individen skulle kunna komma i fråga för. Detta främst för att individen ska kunna fatta ett välgrundat beslut om denne vill mönstra eller avbryta förfarandet. Förarbetena öppnar upp för en sådan tolkning genom följande skrivning

Genom utredningen ska klargöras om den totalförsvarspunktige har förutsättningar att fullgöra tjänstgöring inom totalförsvaret i form av värnplikt eller civilplikt När det gäller män som är svenska medborgare skall utredningen som regel vara ingående och göras vid en mönstring.

Paragrafen hänsyftar alltså både till värnplikt och till civilplikt, men möjliggör inte en direktinskrivning till värnplikt då detta måste ske genom mönstring och personlig inställelse. I SOU 2009:63, s. 124 anges

Annan utredning än mönstring behöver till skillnad från mönstring inte följas av något beslut. Om en totalförsvarspunktig ska skrivas in för tjänstgöring efter annan utredning än mönstring kan detta bara innefatta civilplikt med kort grundutbildning eller civilplikt utan grundutbildning.

Testerna som genomförs vid annan utredning motsvarar mönstring, men sker i Försvarmaktens regi i enlighet med förordningen (1995:238) om totalförsvarspunkt. Dessa kommer därför att förut-

sätta en personlig inställelse från individen. Så som utredningen anser att annan utredning ska tillämpas ska den vara så omfattande och lik en mönstring som möjligt och endast skilja sig åt där författningarna inte tillåter det. Försvarsmakten har genom direktåtkomst tillgång till vissa uppgifter i Totalförsvarets rekryteringsmyndighets automatiserade register över totalförsvarspliktiga, dock inte alla uppgifter. Till exempel i 3 kap. 7 § förordningen om totalförsvarsplikt stadgas att Kriminalvården ska lämna uppgifter om intagning i eller avgång från kriminalvårdsanstalt av svenska medborgare som under kalenderåret fyller 18–47 år. Detta är en uppgift som inte Försvarsmakten får tillgång till genom direkt åtkomst som i förlängningen kan göra att en individ inte bedöms som lämplig.

Endast vid mönstring har individen skyldighet att genomföra medicinska och psykologiska undersökningar. Det föreligger dock inget hinder för att annan utredning kan omfatta sådana undersökningar om individen samtycker till det.

6.3.6 Insamling av uppgifter

Vid annan utredning skulle Försvarsmakten efterfråga uppgifter som är av känslig karaktär för individen. Lag (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga reglerar detta. I 1 § första stycket anges att lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga i den verksamhet Totalförsvarets rekryteringsmyndighet bedriver för att bland annat ta fram underlag för beslut om inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret. I andra stycket anges att i de fall det anges särskilt är lagen också tillämplig i verksamhet som bedrivs av någon annan än Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Vid tillämpning av lagen definieras utredning som mönstring eller annan utredning om den totalförsvarspliktiges förhållanden som utförs enligt lagen om totalförsvarsplikt (3 § lagen om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga). Vidare anges att känsliga uppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att ta fram underlag för beslut om inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret (6 § lagen om

behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga). I förarbetena (prop. 1997/98:80 s. 41) anges

Totalförsvarets pliktverks och den andra myndighetens åtgärder kan därmed sägas vara förenade i samma utredningsärende. Regeringen föreslår att bestämmelser som ger de aktuella myndigheterna m.fl. rätt att behandla känsliga personuppgifter tas in i lagen om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. I lagtexten bör markeras att detta är ett undantag från lagens tillämpningsområde i övrigt, och – vilket är en mycket viktig begränsning – att undantaget från personuppgiftslagens förbud mot behandling av känsliga personuppgifter för de berörda myndigheterna endast gäller i deras verksamhet för att utreda totalförsvarspliktigas förhållanden som sker med stöd av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt. Samma krav gäller således självfallet även för dessa myndigheter som för Totalförsvarets pliktverk vid behandling av känsliga personuppgifter att detta endast får ske om det är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som anges i lagen.

Genom att koppla frivilligsteget till annan utredning, 2 kap. 1 §, tillämpas samma författningar vid insamlingen och behandlingen av uppgifterna. Utredningen anser det inte motiverat att individernas uppgifter ska bedömas olika beroende på om individen anmält intresse eller kallats till en mönstring.

6.3.7 Försvarsmaktens rekommendation till individen

Individen träffar sedan yrkesvägledare från Försvarsmakten och går igenom de insamlade uppgifterna och resultatet från testerna tillsammans med individen. Yrkesvägledaren redogör för och diskuterar med individen vilka befattningar och karriärmöjligheter som kan vara aktuella om denne skulle välja att mönstra. Ju mer underlag som individen lämnar desto mer rättvisande blir den rekommendation Försvarsmakten kan lämna till individen. Samtidigt uppnås kraven i 17 § förvaltningslagen om att den enskilde ska få kännedom om vad som i sak har tillförts ärendet. Annan utredning, enligt utredningens förslag, ska möjliggöra att både Försvarsmakten och den totalförsvarspliktige får så mycket information som möjligt för att den totalförsvarspliktige ska kunna göra ett välgrundat val om en eventuell mönstring. Dock fattas inga beslut i detta skede. Efter annan utredning än mönstring kan en totalförsvarspliktig bara skrivas in till civilplikt med kort grundutbild-

ning. Försvarsmakten avskriver i stället ärendet då det inte leder till ett beslut om inskrivning till civilplikt.

Vid annan utredning har inte Försvarsmakten samma möjlighet att inhämta information från andra myndigheter om individen som Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har befogenhet att göra. Detta innebär att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kan komma att göra en annan bedömning än den Försvarsmakten gör. Utredningen anser att det är av vikt att individen informeras om detta. Risk föreligger annars att individen felaktigt tror att Försvarsmaktens rekommendation är tvingande för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet eller är något annat än just en rekommendation. Det finns dock knappast skäl att anta att den rekommendation som Försvarsmakten lämnat och det inskrivningsbeslut som sedan kan komma att fattas av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet normalt ska behöva skilja sig åt.

När detta är genomfört så får individen själv välja om denne vill avbryta eller gå in i ett mönstringsförfarande. Här är det av största vikt att individen får information och förstår vad dessa olika val innebär. Väljer individen att mönstra är han eller hon skyldig att fullfölja mönstringen och fullgöra den tjänstgöring Totalförsvarets rekryteringsmyndighet beslutar om.

6.3.8 Efter annan utredning

När en individ har genomgått annan utredning står denne inför två val, att inte gå in i ett mönstringsförfarande alternativt att göra det. Om individen väljer att mönstra övergår ansvaret för processen från Försvarsmakten till Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. I 2 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt stadgas att mönstring ska ske genom personlig inställelse. Om annan utredning och mönstring kan genomföras vid ett och samma tillfälle vore det att föredra då individen annars skulle tvingas inställa sig flera gånger. Det är av yttersta vikt att övergången då är tydlig för individen, eftersom det har stor legal betydelse för individen.

Om individen väljer att annan utredning ska övergå till en mönstring överförs värdena och rekommendationen från annan utredning till mönstringen. I prop. 1997/98:80 s. 17 anges

På grundval av dessa och andra uppgifter kan därmed en mindre omfattande utredning än mönstring utföras även hos de nu uppräknade myndigheterna. Om en annan myndighet än Totalförsvarets pliktverk genomfört utredningen ska kopior av handlingar som inkommit till den myndigheten tillställas Totalförsvarets pliktverk.

6.3.9 Underårigs samtycke till att ingå i CRM-databasen

I svensk rätt är en person som inte är fyllda 18 år underårig. Utgångspunkten är att en underårig person inte äger rättskapacitet att själv råda över sina egna tillgångar eller kan ikläda sig förpliktelser. Detta innebär att som huvudregel kan en underårig inte ingå avtal. Av intresse är då även att ställa frågan om en underårig individ, via beredskapsunderlaget, kan ge sitt samtycke i enlighet med personuppgiftslagen (1998:204) till att ingå i en databas och därmed öppna upp för information från Försvarsmakten, en organisation var yttersta syfte är att genom väpnad strid ha förmåga att försvara Sverige. För att kunna lämna ett giltigt samtycke i personuppgiftslagens mening måste individen kunna förstå innebörden och konsekvenserna av att lämna samtycke. Detta innebär att ju äldre den underåriga är, desto större handlingsfrihet har denne. Enligt personuppgiftslagen är det den registrerade, det vill säga den som personuppgifterna gäller, som kan samtycka till behandling av personuppgifterna. Datainspektionen anger att

För att ett giltigt samtycke ska kunna ges krävs att den registrerade är kapabel att förstå innebörden av samtycket. När det gäller vuxna personer är det kravet vanligtvis uppfyllt.

Detta får som konsekvens att den underåriga kan lämna ett samtycke som är giltigt om det är rimligt att denne förstår innebörden av sin handling. I vissa fall anses samtycket giltigt om vårdnadshavare lämnar sitt samtycke till att behandlingen av uppgifterna. Detta är dock avhängigt faktorer som ändamålet med behandlingen, uppgifternas art och ålder. Vidare anger Datainspektionen

Om uppgifter om underåriga ska behandlas är det särskilt viktigt att göra en seriös bedömning av den unges förmåga att förstå de totala konsekvenserna av en behandling. En tumregel kan vara att den som fyllt 15 år normalt är kapabel att ta ställning i samtyckesfrågan. Många gånger är det dock så att andra regler än de som finns i personuppgiftslagen hindrar att personuppgifter om barn behandlas.

Utredningen anser att då individen svarar på beredskapsunderlaget vid 17 års ålder, det vill säga när en individ uppnått en väsentlig mognad, kognitiv funktion och befinner sig nära myndighetsgränsen uppfylls kraven för att kunna lämna giltigt samtycke i den mån tydlig information lämnas vid ifyllandet av beredskapsunderlaget. CRM-databasen innebär dessutom endast att individen samtycker till direktinformation om Försvarets verksamhet och individen har också alltid möjlighet att anmäla att man inte längre vill ingå i CRM-databasen. Vidare ska annan utredning på eget initiativ och efterföljande mönstring och inskrivning för värnplikt eller anställning enligt utredningen inte bli aktuellt före 18 års ålder, den ålder då individen alldeles oavsett uppnått myndighetsåldern.

7 Jämförelser med Danmark och Norge

7.1 Plikt och frivillighet i Danmark

Danmark tillämpar värnplikt, även om det danska försvaret inte har andra nationella uppgifter än övervakning, hävdande av territoriell integritet och räddningstjänst. Det danska försvarets huvuduppgift är att kunna bidra med förband till multinationella operationer under ledning av Nato, FN eller i koalitioner. Genom Forsvarsforliket (försvarsöverenskommelsen) 2013–2017 beslutades i bred politisk enighet att värnplikten skulle ligga fast, men att antalet värnpliktiga skulle anpassas efter försvarets behov och volymerna minskas från 5 000 grundutbildade per år till 4 200 per år (Aftale på forsvarsområdet 2013–2017, København, den 30 november 2012). I överenskommelsen skriver partierna (s. 5)

Tilpasningen skal ikke ses som udtryk for en gradvis udfasning af værneplikten som institution. Forligspartierne er derfor også enige om, at værnepligt i forsvaret fastholdes frem til 2020.

Det danska försvaret är i huvudsak en stående styrka utan nämnvärda reserver. Alla förband är bemannade med anställd eller frivillig personal, med undantag av de kongelige særtjenesterna (Kungliga livgardets vaktkompani, Gardeshusarregementets hästskvadron och kungaskeppet Dannebrogen). Det danska hemvärnet (Hjemmeværnet) består av en aktiv styrka på cirka 15 000 frivilliga, och en passiv reserv. Genomförd militär grundutbildning (basisuddannelse) är inte ett krav för att antas till hemvärnet. Hemvärnet genomför därför en kortare grundläggande militär utbildning i egen regi för de frivilliga som saknar militär utbildning och som vill tjänstgöra i hemvärnet.

Alla danska män, cirka 38 000 per årskull, kallas till prövning, benämnd Försvarets dag. Danska kvinnor är inte skyldiga att pröva, men får inbjudan att delta. Cirka 1 400 kvinnor utnyttjar den möjligheten och deltar i prövningen. Cirka sex månader före Försvarets dag får alla som ska delta ett brev med uppgift att fylla i en webbaserad hälsodeklaration (helbredsspørgeskema). Syftet är att ge ett så bra underlag som möjligt för den medicinska prövningen vid Försvarets dag. Vid prövningen bedöms cirka 22 000 män och 1 100 kvinnor lämpliga för värnplikt. Danmark praktiserar ”värnrätt” för alla som bedöms lämpliga, män som kvinnor, dock endast upp till den politiskt satta gränsen på 4 200 grundutbildade per år. I praktiken innebär det att de som är intresserade måste stå i kö för att få fullgöra sin värnplikt. Väntetiden från Försvarets dag till att grundutbildningen kan påbörjas uppgår ungefär till ett till ett och ett halvt år.

Värnplikten består av en fyra månader lång grundläggande militär utbildning (basisutdannelsen). Av de 4 200 som årligen genomför denna rekryteras (värvas) varje år cirka 1 500–2 000 till insatsförbanden. Där ges de en åtta månader lång fortsättningsutbildning (reaktionsstyrkeutdanning) med lön. Efter utbildningen följer normalt en sex månader lång internationell militär insats. Efter insatsen kan soldaten teckna kontrakt för fortsatt tjänstgöring eller avsluta tjänstgöringen.

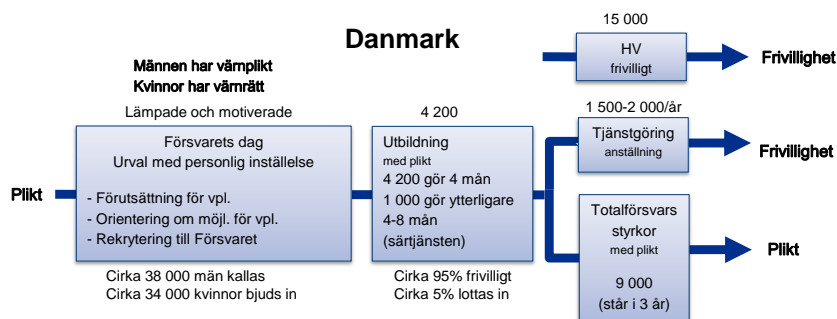
Av de som inte värvas efter den grundläggande militära utbildningen överförs årligen cirka 1 000 personer till de kongelige særtjenesterna för ytterligare fyra till åtta månaders värnplikt. Dessa, samt personal som inte används efter den grundläggande militära utbildningen, överförs efter utbildningen till den så kallade totalförsvarsstyrkan på 9 000 personer. Totalförsvarsstyrkan är varken organiserad, övad eller utrustad. Den har heller aldrig använts efter att den upprättades som en del av en politisk kompromiss 2005.

Strävan är att ta ut motiverade och frivilliga så långt det är möjligt, men för en mindre del av behovet, cirka fem procent, är det inte möjligt. Då det inte finns tillräckligt med frivilliga som bedöms lämpliga sker urvalet med hjälp av lottdragning. Det danska försvaret tar inte ut de mest lämpade för värnplikt, dels som en följd av principen om värnrätt dels för att lottdragning anses mer demokratiskt då alla behandlas lika. Av samma skäl kan inte personer som har anmärkningar i belastningsregistret eller som av andra

skäl bedöms mindre lämpliga för värnplikt utan vidare avvisas från rätten att göra värnplikt.

Den danska Beredskapsstyrelsen (civilförsvaret) har stående styrkor med mycket kort reaktionstid bemannade med värnpliktiga. Beredskapsstyrelsen inkallar på egen hand cirka 400 värnpliktiga per år för nio månaders grundutbildning.

Figur 7.1 Den danska personalförsörjningsmodellen



Källa: Utredningens bild.

Danmarks begränsade användning av värnplikten är, med undantag för de kongelige særtjenesterna, i huvudsak en rekryteringsmekanism för värvning av personal till insatsförbanden. Det danska försvaret är främst organiserat för produktion av styrkebidrag till pågående och framtida internationella militära insatser. Användningen av värnplikten avspeglar detta.

7.2 Plikt och frivillighet i Norge

Norge tillämpar värnplikt. Det norska försvarets huvuduppgift är att försvara Norge och allierade mot allvarliga hot och angrepp inom ramen för Natos kollektiva försvar. Det norska försvaret ska också kunna hävda norsk suveränitet och suveräna rättigheter, samt delta i flernationell krishantering och fredsstöttande operationer.

Värnplikten är enligt grundlagens § 119 främst kopplad till försvaret av Norge, detta inkluderar också kollektivt försvar i ett allianssammanhang. Värnplikten som bemanningskoncept ger därmed en del begränsningar, både av juridisk och politisk karaktär.

Speciellt gäller det försvarets förmåga att delta i flernationell kris-
hantering och i fredsstöttande operationer. I denna typ av upp-
gifter kan värnpliktiga i praktiken inte delta. Sådana uppgifter
måste därför lösas med värvade soldater och frivilliga som ingått ett
anställningsavtal med försvaret. Även om hela försvaret med vissa
undantag är deployerbart (med deployerbart avses att en militär
enhet kan sättas in i operationer utanför landets gränser) är inte
ambitionen att hela styrkestrukturen ska kunna sättas in i inter-
nationell krishantering och fredsstöttande operationer. Som en
följd av detta har Norge dragit slutsatsen att hela styrkestrukturen
inte heller behöver bemannas med frivillig anställd personal. Hem-
värnet, Hans Majestet Kongens Garde, Gränsvakten och Kustvakten
är inte tänkta att användas utanför Norges gränser även om vissa
delar av dem under vissa förutsättningar kan användas i internat-
ionella operationer.

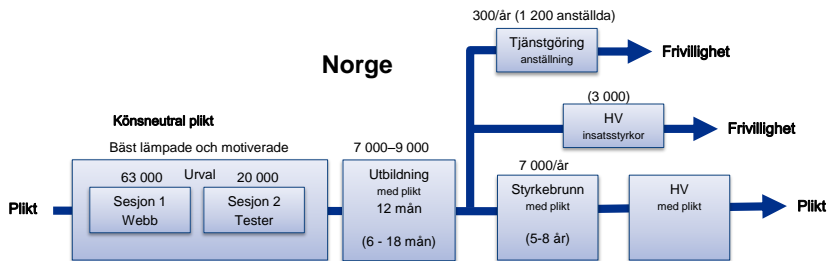
Det är Stortinget som beslutar vilken ambition det norska för-
svaret ska ha att kunna delta i internationell krishantering och
fredstöttande operationer.

Mönstringsplikten har sedan 2010 omfattat såväl kvinnor som
män och sedan 2013 är också värnplikten allmän, det vill säga att
den är könsneutral och omfattar både kvinnor och män. 2015 in-
kallades de första kvinnorna till grundutbildning med plikt. 2010
blev mönstringsförfarandet tvådelat, med ett första och ett andra
urval (sesjon). En årskull omfattar cirka 63 000 kvinnor och män.
Av dessa har försvaret de senaste åren haft behov av att skriva in
cirka 8 500 för värnplikt. Sesjon del ett är webbaserad och innebär
att hela årskullen avger en självskattning det år man fyller 17 år.
Därefter blir cirka 20 000 selekterade till sesjon del två som innebär
personlig inställelse vid något av försvarets sesjonscenter. Under
sesjonen, som pågår under en dag, genomförs tester, läkarunders-
sökning och den kallade får information om försvaret. Urvalet görs
efter principen att det är försvarets behov som är styrande och att
det är de mest lämpade som ska tas ut till värnplikt. Frivillighet och
motivation är en viktigt urvalsgrund, men försvarets behov kan inte
helt täckas av lämpliga som också är motiverade. Andra faktorer
som påverkar uttagningen är geografisk tillhörighet, speciellt om
den kallade kommer från ett område med otillräcklig rekrytering
till hemvärnet.

Grundutbildningens (førstegangstjensten) längd är 12 månader för huvuddelen av de värnpliktiga. Den grundläggande soldatutbildningen på 3–6 månader sker ofta på rekrytskolor innan de värnpliktiga överförs till styrkestrukturen där de sedan upprätthåller beredskap samtidigt som befattningsutbildningen genomförs. Antalet värnpliktiga i førstegangstjensten har varit sjunkande och har de senaste åren legat ned mot 7 000. Flera av förbanden har angivit att de skulle önska fler värnpliktiga om ekonomin medgav det. Førstegangstjensten är också grund för värvning av de cirka 1 200 anställda soldater det norska försvaret har behov av. Rekryteringsbehovet för att klara detta ligger på 300–400 per år.

Efter genomförd førstegangstjenst överförs de värnpliktiga till en reserv (Forsvarssjefens styrkebrønn). Försvaret, med undantag av hemvärnet, baserar hela sin styrkeuppbyggnad på färdigutbildad personal i denna styrkebrønn. Hur länge personalen disponeras i styrkebrønnen efter førstegangstjensten varierar. I princip disponeras personalen i samma befattningar det första året. Andra och tredje året disponeras man i motsvarande befattningar. Därefter överförs ett nödvändigt antal till hemvärnet. Styrkebrønnen tillförs med dagens volym på førstegangstjensten ungefär 7 000 personer per år, inklusive 4 500 till hemvärnet som alltså bemannas med pliktpersonal. I praktiken har det visat sig att tiden mellan førstegangstjensten och krigsplaceringen i hemvärnet kan uppgå till mellan fem och åtta år. Det innebär att den norska personalreserven uppgår till mellan 12 500 och 20 000 färdigutbildade värnpliktiga. En betydande svaghet är att soldater och befäl i styrkebrønnen inte övas. Med få undantag innebär det att styrkeuppbyggnad och övning med fullt uppsatta och kompletta förband aldrig genomförs. För hemvärnets del innebär också den långa tiden i styrkebrønnen utan övning att personalen när den krigsplaceras i hemvärnet tappat mycket av sin kompetens.

Figur 7.2 Den norska personalförsörjningsmodellen



Källa: Utredningens bild.

I oktober 2015 avgav den parlamentariskt sammansatta kommittén Vernepliktsutvalget sin rapport *En framtidig vernepliktsordning – Anbefaling fra Vernepliktsutvalget 2015*. Den norska regeringen beslutade i september 2014 att tillsätta kommittén med uppdrag att värdera värnplikten ur ett militärt, försvarspolitisk och samhällsligt perspektiv och att föreslå en framtida värnpliktsordning baserat på försvarets behov. Vernepliktsutvalget slår fast att värnplikten fortsatt bör ingå som en central komponent i det norska försvarskonceptet. Värnplikten ska lösa försvarets behov, det är den primära uppgiften. Samtidigt är värnplikten en viktig del i samhällskontraktet. Försvaret av landet är inte bara en uppgift för staten utan också en skyldighet för var och en inom ramen för plikten. Vernepliktsutvalget konstaterar vidare (s. 5)

Det finnes i dag ingen realistiske alternativer til verneplikt for dekning av Forsvarets personellbehov, med mindre det gjøres store reduksjoner i Forsvarets struktur, oppgaver og ambisjonsnivå.

Vernepliktsutvalget föreslår en framtida värnpliktsmodell som baseras på 12 månaders förstegangstjenst som det normala, efterföljt av en direkt överföring till reserven eller hemvärnet. Beroende på förvarets behov kan sex eller 18 månaders förstegangstjenst också vara aktuell. 18 månaders förstegangstjenst ska dock vara frivillig och under de sista sex månaderna ska ersättningen vara väsentligt högre. Uttagningsförfarandet (sesjon) bör utvecklas så att de mest motiverade och bäst lämpade i högre grad kan väljas ut. För att detta ska vara möjligt bör antalet som kallas till sesjon del två ökas till halva årskullen, vilket innebär att antalet kallade skulle öka från cirka 20 000 till cirka 32 000. Vernepliktsutvalget föreslår

vidare att Forsvarssjefens styrkebrønn avvecklas. I stället upprättas en identifierbar och övad reserv för varje försvarsgren, som är stor nog att det enskilda krigsförbandet kan bemannas med utbildad och samövad personal inom angivna beredskapskrav. En del av reserven bör vara deployerbar och rekryteras bland frivilliga. Den ordinarie värnpliktiga reserven övas som en del av sitt krigsförband, till exempel en vecka per år i genomsnitt, medan den frivilliga deployerbara reserven övas i genomsnitt tre veckor per år. Personal som inte krigsplaceras i reserven överförs direkt till hemvärnet och krigsplaceras där. Antalet som genomför førstegangstjensten skulle öka från dagens cirka 7 000 till drygt 9 000 per år, varvid också den samlade reserven skulle öka i motsvarande grad.

Stortinget beslutade i juni 2015 en ny militärordning för försvaret. Den innebär att en större andel av försvarets anställda personal kommer att vara befäl och specialister, eller värvade soldater (grenaderer og matroser). En mindre andel kommer att vara officerare. Detta kommer att medföra ett större behov att rekrytera ur førstegangstjensten. Den nya militärordningen innebär också att korttidsanställningarna på cirka tre år för de värvade soldaterna kommer att fasas ut och ersättas av tidsbegränsade anställningar upp till 35 års ålder. Dessa anställningar kommer att kombineras med ett incitaments- och bonussystem som är kopplat till hur många år anställningen fullgörs.

7.3 Utredningens bedömning

Utredningen konstaterar att Danmark och Norge har valt väldigt olika värnpliktsmodeller, men att det i bägge modellerna finns en blandning av såväl plikt som frivillighet. De olika modellerna speglar tydligt skillnaderna i ländernas säkerhetspolitiska förutsättningar. Det blir i sammanhanget tydligt att den danska modellen främst syftar till att utgöra en rekryteringsmekanism för de internationella insatserna, medan den norska modellen fokuserar på försvaret av Norge och dess allierade mot allvarliga hot och angrepp inom ramen för Natos kollektiva försvar. Försvaret ska vara deployerbart men endast en mindre del av styrkestrukturen ska kunna användas i internationell krishantering och fredsstöttande operationer. Som en följd av detta har Norge dragit slut-

satsen att hela styrkestrukturen inte heller behöver bemannas med frivillig anställd personal. I bägge länderna kombineras plikten och frivilligheten på så sätt att en anställning i försvaret först är aktuell efter att värnplikt fullgjorts.

Utredningen ser att det finns stora likheter mellan den norska modellen och den modell utredningen föreslår ska gälla i Sverige. Rekryteringen av den som söker anställning i försvaret sker i bägge modellerna efter en längre grundutbildning under plikt. Frivillighet och motivation är en viktig urvalsgrund för de som ska fullgöra värnplikten. Rekryterings- och urvalsprocesserna är likartade och de utbildningsvolymerna som bedöms nödvändiga för att nå en robust personalförsörjning är ungefär desamma. I Norge, liksom i utredningens förslag, är en tillräckligt stor reserv av utbildad personal en viktig komponent i personalförsörjningsmodellen. Norge har liksom Sverige infört en könsneutral värnplikt. År 2015 inkallades de första kvinnorna till grundutbildning med plikt. Det finns också en del skillnader, till exempel avvägningen mellan anställd personal och pliktpersonal, samt personalförsörjningen av hemvärdet som i Norge sker med plikt.

Utredningen anser att det finns anledning att särskilt följa och utbyta erfarenheter med Norge inom personalförsörjningsområdet, inte minst med anledning av tillämpningen av den könsneutrala plikten.

8 Totalförsvarspliktiga i internationell tjänstgöring

Om värnpliktiga utbildas och tjänstgör för att försvara Sverige militärt blir frågan: Var börjar försvaret av Sverige? Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att krigsförband bemannade med icke anställda totalförsvarspliktiga efter mobilisering och om nödvändiga politiska beslut först fattats, kan sättas in i operationer inom ramen för solidaritetsförklaringen under förutsättning att det handlar om försvaret av Sverige.

Riksdagen har beslutat att det militära försvaret enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, ska försvara Sverige och främja vår säkerhet. Förutsättningen för att den totalförsvarspliktiga personalen ska kunna delta är att regeringen fattat beslut om krigstjänstgöring på grund av att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller beredskapstjänstgöring med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Krigsförband bemannade med icke anställd totalförsvarspliktig personal kommer dock att ha begränsningar avseende tillgängligheten i fredstid samt i internationella militära insatser som inte genomförs på grund av att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

I det följande redogör utredningen för bakgrunden till sin bedömning.

8.1 Tjänstgöring för Sveriges försvarsberedskap

Som beskrivits i kapitel fyra, Utgångspunkter för personalförsörjningen, syftar ytterst personalförsörjningen av det militära försvaret till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges

försvars- och säkerhetspolitik kräver. Försvarsmaktens personalförsörjningssystem ska organiseras på ett sätt som säkerställer användning för samtliga uppgifter, i ett system där personalförsörjningen är en logisk följd av – och stödjer – den säkerhetspolitiska inriktningen.

Utredningen har noterat att en vanligt förekommande uppfattning är att tjänstgöring utomlands per definition är oförenligt med icke anställda totalförsvarspliktiga. Det är lätt att se varför denna uppfattning råder. Som beskrivs i kapitel tre var ett av huvudargumenten för att lägga plikten vilande och övergå till ett anställt militärt försvar, att det dåvarande systemet inte gav den politiska handlingsfrihet som krävdes när försvaret skulle inriktas mot användbara insatsförmågor i en bred skala från fred till krig, med tyngdpunkt i internationella krishanteringsinsatser.

I Försvarsberedningens rapport *Försvaret i användning* (Ds 2008:48) ansåg beredningen till exempel att det i det närmaste måste betraktas som uteslutet att använda värnpliktiga i insatser utanför svenskt territorium och att det inte är realistiskt att använda värnpliktiga i någon annan situation än att försvara Sverige mot väpnat angrepp.

Men, sedan detta synsätt etablerats har Sveriges internationella ambitioner och åtaganden förändrats. Samarbeten har fördjupats syftande till försvar av Sverige och närområdet, medan den användbarhet som ifrågasattes då, utgick från svensk medverkan i internationella insatser i områden inte sällan geografiskt fjärran från Sverige, till exempel inom konceptet för EU:s snabbinsatsstyrkor och fredsbevarande insatser i krigsdrabbade länder. Den säkerhetspolitiska utvecklingen har medfört ändrat fokus och Sverige har till exempel ingått en nära samverkan med Finland – ett samarbete som ska omfatta planering för scenarier bortom fredstid och bland annat en gemensam maritim stridsgrupp. Detta framgår av en debattartikel signerad Sveriges försvarsminister Peter Hultqvist och Finlands försvarsminister Jussi Niinistö (DN-debatt 2016-06-17).

För länder och organisationer har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde gjort att fokus och tyngdpunkt har flyttats från global krishantering till regional säkerhet i samverkan och egen försvarsförmåga. I och med det förändrade omvärldsläget har kollektivt försvar och försvarsplanering ställts i förgrunden inom

Nato, efter decennier av krishantering. Denna utveckling har även påverkat EU, som bygger på en fördragsfäst solidaritet, där bland annat terrorism och hybridhot driver fram allt starkare kopplingar mellan unionens inre och yttre säkerhet. Fokus har under senare år förflyttats närmare unionens gränser och in i medlemsländerna. Terrorattentat i medlemslandet Frankrike har påmint om att EU-medlemskapet har en försvarspolitisk dimension som ytterst innebär stöd till andra EU-medlemmar med alla till buds stående medel, till exempel genom Frankrikes aktivering av Lissabonfördragets solidaritetsartikel 42.7 efter terroristattacker i Paris 2015.

Vid sidan av EU-medlemskapet har Sverige under lång tid och successivt allt tydligare beskrivit den säkerhetspolitiska identiteten som att säkerhet uppnås genom samverkan. Behovet av och viljan till internationellt samarbete formuleras till exempel av Försvarsberedningen 2014 som att säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och att hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer (Ds 2014:20, s. 22).

Ett uttryck för detta är att riksdagen i samband med behandlingen av inriktningspropositionen 2009 ställde sig bakom solidaritetsförklaringen, innebärande att svenskt civilt eller militärt stöd utfästes till EU-länder och nordiska länder, med en förväntan att dessa länder vid behov bistår Sverige på motsvarande sätt. Sverige ska därigenom kunna ta emot och lämna militärt stöd på ett annat sätt än tidigare (bet. 2008/09:FöU10, yttrande 2008/09:UU4y).

Även inom det nordiska samarbetet *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco), där samtliga nordiska länder deltar, antogs en solidaritetsförklaring år 2009. Denna förstärktes år 2011 med att – utöver att bekräfta samarbete i solidarisk anda för att möta utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar – identifiera ett antal potentiella risker och konstatera att om ett nordiskt land drabbas av dessa har övriga länder på begäran av landet ifråga, utlovat att bidra med relevanta medel (skr. 2012/13:112).

Vidare har Sverige, som nämnts ovan, ett nära säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete med Finland, som bland annat omfattar gemensamma övningar och samordnade bidrag till internationella insatser. Samarbetet intar en särställning i Sveriges militära samarbetspalett, inte minst med anledning av avsikten att inleda gemensam operativ planering för kris- och konfliktscenarier bortom

fredstid. Detta reser en rad principiella frågeställningar i de båda länderna, för Sveriges del manifesterat i tillsättandet av en statlig utredning hösten 2015 (Dir. 2015:111) för att analysera de konstitutionella förutsättningarna för Sverige att agera militärt tillsammans med en annan stat för att möta angrepp, hindra kränkningar av någon av ländernas territorium i fred och under krig.

I Finland har en utredning av finska rättsliga förutsättningar lett fram till riksdagsbehandling av en proposition med förslag till ändring av lagen om Försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen (RP 94/2016 rd). Förändringarna syftar till att den finska Försvarsmakten i större omfattning än tidigare har förutsättningar att delta i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet. Förändringarna innebär bland annat att värnpliktslagen ändras så att en värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning ska kunna förordnas till kortvarig tjänstgöring utomlands, om individen deltar i lämnandet av internationellt bistånd eller i annan internationell verksamhet i enlighet med sitt uttryckliga samtycke. De värnpliktiga som tjänstgör ska, i enlighet med tidigare regelverk, inte delta i uppdrag som kräver användning av vapenmakt eller andra motsvarande farliga uppdrag.

Ett lands försvars- och säkerhetspolitik bör naturligtvis vara möjligt att följa logiskt, hela vägen från säkerhetspolitisk doktrin till hur förband personalförsörjs. Finland har behållit territorialförsvaret och organiserar sig för att försvara landet på egen hand, men med komplement i form av bland annat EU:s solidaritetsklausuler, bilateralt samarbete med USA och det militära samarbetet med Sverige. Svensk försvarspolitik lutar sig tydligare mot internationellt samarbete, redan som grundförutsättning för försvar av nationen. Genom Försvarsberedningens rapporter och de senaste inriktningspropositionerna är en återkommande slutsats att länderna i närområdet kommer att påverkas och bli indragna i konflikten, vid eventuellt angrepp mot ett annat, vilket enligt utredningens uppfattning måste leda till slutsatsen att närområdet i vissa fall bör kunna ses som ett gemensamt operationsområde. I det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 kommer det till uttryck på följande sätt (prop. 2014/15:109, s. 1)

Den svenska försvarsförmågan syftar ytterst till försvar av det egna territoriet men ska också betraktas som en del i en gemenskap för

stabilitet och säkerhet i norra Europa. Sverige har möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen i Östersjöområdet. Regeringen anser att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas.

För utredningen framstår sammantaget försvar av Sverige och operationer inom ramen för de utfästelser Sverige har gentemot andra, som sammanflätade. Försvaret av Sverige kan, beroende på omständigheterna, börja utanför landets gränser, i samverkan med andra.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att icke anställd totalförsvarspliktig personal kan komma att sättas in i operationer inom ramen för de utfästelser Sverige har gjort gentemot andra länder och organisationer och som inte faller under vad som brukar kallas traditionella militära fredsbevarande insatser.

Detta innebär inte att värnpliktiga kan eller bör sättas in i alla eventuella operationer som faller inom ramen för Sveriges utfästelser gentemot andra länder eller organisationer. Totalförsvarsplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskaps-tjänstgöring och krigstjänstgöring. Utbildning ska ske under ordnade former och vara just utbildning. Totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats är skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap. Om det behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats ska fullgöra beredskapstjänstgöring, vilket högst får omfatta 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen.

Tjänstgöring internationellt förutsätter att nödvändiga beslut fattas, om krigstjänstgöring på grund av att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller beredskapstjänstgöring med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Det är Försvarsmaktens stående förband som i första hand kommer ifråga för sådana insatser, men för utredningens del är det viktigt att föra ett teoretiskt resonemang om möjligheten att sätta in krigsförband som till del består av totalförsvarspliktig personal eftersom det är en trovärdighetsfråga i de samarbeten Sverige ingår i eller eventuellt kommer att ingå samt en naturlig konsekvens av Sveriges säkerhetspolitiska inriktning. Totalförsvarspliktig personal kan dock inte jämföras rakt av med anställd personal. Användandet av totalförsvarspliktig personal utomlands i skarpt läge förutsätter, som konstaterats, att ett antal politiska beslut finns på plats.

8.2 Deltagande i internationella övningar och utbildning

I regeringens proposition *Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) anför regeringen att övningsverksamhet och annan militär verksamhet är en del av det försvars- och säkerhetspolitiska agerandet i fredstid. Val av till exempel övningsplatser, scenarier och samarbeten med andra länder bidrar enligt regeringen till att höja tröskeln mot angrepp, hot och påtryckningar. I 15 kap. 16 § andra stycket 1 RF anges att regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder om det medges i lag och lagen anger förutsättningarna för åtgärden. Två lagar medger detta förfarande. Den första är lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, vilken innebär att regeringen, på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), kan ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.

Den andra är lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Denna lag ändrades från och med den 1 juli 2016 innebärande att regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i all slags övning och annan utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Den tidigare begränsningen av regeringens beslutsbefogenhet till övningar och annan utbildning för fredsfrämjande verksamhet, har således tagits bort.

Den som i Sverige eller utomlands ska delta i utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten, ska ha samtyckt till att delta i utbildningen. Dock krävs inte samtycke i fråga om utbildning enligt 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Det innebär att totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning eller repetitionsutbildning kan ingå i väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete som en del av sin utbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Vidare ska en totalförsvarspliktig, som under sin grundutbildning, eller som har fullgjort sin grundutbildning, enligt lagen om totalförsvarsplikt och deltar i annan utbildning inom ramen för

internationellt samarbete än sådan som avses i 5 kap. 3 § nämnda lag, även då anses fullgöra grundutbildningen eller repetitionsutbildning.

I Försvarutskottets betänkande (2015/16:FöU14) redogörs för skälen till ovan beskrivna lagförändringar. Utskottet konstaterar att Försvarsmaktens behov av att delta i internationell övnings- och utbildningsverksamhet har förändrats till att omfatta även annat än fredsfrämjande insatser, inklusive övning och annan utbildning som rör utövandet av rätten till individuellt och kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp i enlighet med artikel 51 i FN-stadgan. Utskottet hänvisar vidare till regeringens proposition *Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands* (2015/16:122) där det framhålls att övningsverksamheten i de länder i vårt närområde som Sverige brukar öva med och inom Nato kommit att utvecklas från krishanteringsoperationer mot en underlägsen och mindre kvalificerad motståndare till att fokusera mer på kollektivt självförsvar mot kvalificerade motståndare. Regeringen bedömer därför i propositionen att det är avgörande att Försvarsmakten deltar i sådana övningar för att de försvarspolitiska målen ska kunna uppnås.

9 Officersförsörjningen

Utredningens bedömning: Rekryteringsbasen för officersförsörjningen behöver breddas.

Ett system med aspirantskolor bör inrättas för att möjliggöra direktantagning till den grundläggande officersutbildningen vid Försvarshögskolan. Det är av stor vikt att Försvarsmakten i högre utsträckning utbildar lämpliga totalförsvarspliktiga för befälsplaceringar i krigsorganisationen, i syfte att säkerställa att samtliga befälsbefattningar kan bemannas. En tillräckligt stor volym grundutbildade totalförsvarspliktiga med lämplighet och utbildning som befäl är också en nödvändig förutsättning för att kunna rekrytera tillräckligt många officersaspiranter.

Försvarsmakten bör vidare fortsätta att underlätta för gruppbefäl, soldater och sjömän som varit anställda en tid att genom anpassad specialistofficersutbildning vidareutbilda sig till specialistofficer. Detsamma bör gälla för den som vill bli reservofficer. En liknande möjlighet bör införas för specialistofficerare och gruppbefäl, soldater och sjömän som vill och är lämpliga för studier till officer, dessa bör kunna erbjudas en anpassad officersutbildning.

Särskilda rekryteringsinsatser bör göras för att bredda rekryteringsbasen för reservofficerare, detta gäller inte minst för att nå de som studerar vid olika universitets- och högskoleutbildningar och som genom en kortare militär inomverksutbildning kan komplettera sina civila studier för att bli reservofficer.

Personalreserven bör innehålla cirka 600 officerare av olika kategorier, se avsnitt 11.1. Yrkesofficerare som väljer att avsluta sin anställning på egen begäran, bör i de fall de inte väljer att ta anställning som reservofficerare krigsplaceras som värnpliktiga officerare i personalreserven. Försvarsmakten bör – genom

nödvändiga politiska beslut – ges förutsättningar att repetitionsutbilda denna del av personalreserven på samma sätt som krigsförbanden och dess mobiliseringsreserver.

Utredningen bedömer att officersförsörjningen med nuvarande rekryteringsvolym inte är tillräcklig stabil. Med nuvarande rekryteringsvolym och avgångar bedöms tillgången på yrkesofficerare underskrida behovet redan 2018. Antalet platser för grundläggande officersutbildning har under flera år varit för få, och situationen har dessutom förvärrats genom att de platser som funnits inte har kunnat fyllas helt. Stora pensionsavgångar för officerare är dessutom att vänta inom den närmaste tioårsperioden. Antalet krigsplaceringsbara reservofficerare understiger redan i dag behovet även om den totala volymen av reservofficerare är högre än behovet. Den stora volymen reservofficerare utgörs av officerare i ett ålders- och kompetensläge som inte gör dem krigsplaceringsbara. Den grundläggande reservofficersutbildningen har legat nere under flera år och det är först från 2017 som de första kullarna ur den av regeringen anvisade inomverksutbildningen för reservofficerare som redan har, eller kommer att ha en civil högskoleexamen kommer att kunna anställas.

Det är utredningens bedömning att problemen i officersförsörjningen främst är att hänföra till att rekryteringsbasen minskat under en följd av år. Införandet av flerbefälssystemet har även medfört krav på förändringar i strukturen i officerskåren. Antalet officerare behöver minskas medan antalet specialistofficerare behöver öka. Utredningen menar att det förhållandet att antalet officerare varit för många har medfört att fokus under lång tid legat på hur dessa kan bli färre. Utredningen bedömer att detta har bidragit till att bristerna i officersförsörjningen har uppmärksammas alltför sent. Det kan heller inte uteslutas att en del av problemet med officersförsörjningen har sin grund i hur officersutbildningen är organiserad. Utredningen konstaterar dock att denna fråga inte faller inom utredningens direktiv. Regeringen skriver i försvarsinriktningspropositionen (prop. 2014/15:109, s. 93)

Försvarsberedningen konstaterar att det behövs flera vägar för den som vill bli officer. Dagens utbildning av taktiska officerare infördes före det nya personalförsörjningssystemet som baseras på frivillig rekrytering och före etablerandet av dagens flerbefälssystem. Idag är

den treåriga officersutbildningen på Försvarshögskolan i stort sett den enda vägen för utbildning av taktiska officerare. Denna form av direktutbildning fyller fortsatt en viktig roll men den måste kompletteras med andra vägar för den som vill bli officer.

För att få flera vägar in i officersyrket föreslår Försvarsberedningen att en utredning utarbetar förslag rörande utbildning för officerare. En sådan utredning bör bland annat se på examenskrav, möjligheterna till kompletterande studier samt till breddad rekrytering för officerare – till exempel genom att komplettera direktutbildningen (den treåriga grundläggande officersutbildningen vid Försvarshögskolan) av officerare med en delad militär och civil utbildning där den civila utbildning som erbjuds vid högskolor och universitet i större utsträckning kan tas till vara. Regeringen skriver vidare i försvarsinriktningspropositionen att regeringen delar Försvarsberedningens syn på behovet av att bredda rekryteringen till officersyrket och att se över utbildningen av officerare bland annat utgående från införandet av flerbefälssystemet. Regeringen konstaterar avslutningsvis att regeringen vid behov avser att återkomma i frågan efter att denna utredning lämnat förslag om den långsiktiga stabiliteten i personalförsörjningen. Frågan om officersutbildningens organisering blir därmed en fråga som beroende på hur regeringen avser att återkomma i frågan kan komma att beredas i en annan utredning. Med anledning av detta har utredningen behandlat frågor om hur stort inflödet av officerare av olika kategorier behöver vara för att svara mot krigsorganisationens behov och vilka åtgärder som bör vidtas för att åstadkomma detta, men inte frågan om hur officersutbildningen bör organiseras, även om utredningen bedömer att frågorna inte helt kan separeras från varandra.

Det är av stor vikt att Försvarsmakten i högre utsträckning utbildar lämpliga totalförsvarspiktiga för befälsplaceringar i krigsorganisationen, i syfte att säkerställa att samtliga befälsbefattningar kan bemannas. Detta gäller särskilt befattningar på gruppbefälsnivån. Befälsuttagna totalförsvarspiktiga bör även kunna delta i utbildningsverksamhet. Vid behov bör de ges en förstegsutbildning som möjliggör detta. En tillräckligt stor volym grundutbildade totalförsvarspiktiga med lämplighet och utbildning som befäl är också en nödvändig förutsättning för att kunna rekrytera tillräckligt många officersaspiranter.

Försvarsmaktens behov av elever till de olika officersutbildningarna uppgår till cirka 600 per år fördelat på de olika utbildningarna enligt tabellen nedan.

Tabell 9.1 Försvarsmaktens årliga behov av elever till olika officersutbildningar

	2016	2017	2018	2019–2024
Officersprogrammet (OP)	150	150	150	150
Specialistofficersutbildning (SOU)	360	360	360	360
Reservofficersutbildning (RO)	80	100	100	100
Totalt	590	610	610	610

Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag 2016, bilaga 1, s. 25.

Behovet ska jämföras med erfarenhetsvärdena från 2011–2015. Under denna period har antalet elever som årligen påbörjat den grundläggande officersutbildningen (OP) vid Försvarshögskolan varierat mellan 75 och 104 elever. I snitt har cirka 90 elever påbörjat utbildningen per år. Under samma period har antalet elever som årligen påbörjat specialistofficersutbildningen (SOU) varierat mellan 108 och 241. Med början 2013 har även antagning skett till den anpassade specialistutbildningen (ASOU). Mellan 2013 och 2015 varierade antalet elever som årligen påbörjade denna utbildning mellan 32 och 110. Sammantaget uppgick antalet elever till specialistofficersutbildningen och till den anpassade specialistofficersutbildningen till cirka 260 per år under perioden 2011–2015. I snitt har det totala antalet som påbörjat någon av de olika officersutbildningarna under 2011–2015 uppgått till cirka 320 elever per år. Under denna period har endast en mycket begränsad reservofficersutbildning genomförts. Det har i huvudsak rört anpassad reservofficersutbildning (AROU) och utbildning för språktolkare (SOU/Tolk) där erfarna kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl soldater och sjömän samt språktolkare har kunnat anställas som reservofficerare inom personalkategorin specialistofficerare.

Tabell 9.2 Antalet elever som påbörjat studier vid olika officersutbildningar 2011–2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Medel
Officersprogrammet (OP)	86	75	85	97	104	89
Specialistofficersutbildning (SOU)	236	241	210	176	108	194
Anpassad specialistofficersutbildning (ASOU)	-	-	32	57	110	66
Totalt	322	316	327	330	322	323

Källa: SOU och ASOU Försvarsmaktens årsredovisningar 2014–2015. OP Försvarshögskolans årsredovisningar 2011–2015.

Jämfört med erfarenhetsvärdet visar utredningens sammanställning att rekryteringen till de olika officersutbildningarna sammantaget behöver öka med cirka 290 elever per år för att möta behovet 2016–2025. Det innebär att rekryteringen behöver öka med cirka 47 procent redan från 2017 om målen ska kunna uppnås. Baserat på statistik för årliga avgångar på egen begäran, ålderspension och andra skäl till avgångar bedömer utredningen att antalet yrkesofficerare successivt kommer att minska till nivåer som underskrider behovet om rekryteringen inte kan ökas på det sätt Försvarsmakten planerat. Samtliga bedömningar baseras på personalstatistik redovisad i Försvarsmaktens årsredovisningar 2011–2015. Tabell 9.3 visar utredningens bedömning av hur antalet yrkesofficerare kommer att utvecklas i förhållande till behovet om rekryteringen ligger kvar på erfarenhetsvärdet från 2011–2015, det vill säga cirka 320 elever per år.

Tabell 9.3 Bedömd utveckling av antalet yrkesofficerare 2016–2025 relativt behovet vid en årlig rekrytering i enlighet med erfarenhetsvärdet 2011–2015 (cirka 320 elever/år)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tillgång	9 150	9 080	8 940	8 750	8 620	8 460	8 280	8 130	8 020	7 910
Utflöde	430	500	550	490	520	540	510	470	470	480
Inflöde	360	360	360	360	360	360	360	360	360	360
Resultat	9 080	8 940	8 750	8 620	8 460	8 280	8 130	8 020	7 910	7 790
Behov	8 600	8 600	8 600	8 600	8 600	8 600	8 600	8 600	8 600	8 600
Differens	480	340	150	20	-140	-320	-470	-580	-690	-810

Källa: Utredningens bedömning baserad på statistik redovisad i Försvarsmaktens årsredovisningar 2011–2015. Utflöde se tabell 9.4 och 9.5, inflöde se tabell 9.2. Tillgång yrkesofficerare enl. Försvarsmaktens budgetunderlag 2016.

En stor del av utflödet beror på avgångar på grund av ålderspension, vilka till huvuddelen avser officerare och till en mycket liten del specialistofficerare. Av förklarliga skäl är åldersläget på de som går i ålderspension sådant att de inte kan komma krigsorganisationen till del genom övergång till andra personalkategorier.

Tabell 9.4 Bedömda årliga avgångar för ålderspension, yrkesofficerare 2016–2025

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Officerare	160	240	290	230	260	280	250	220	220	240
Specialistofficerare	5	5	10	5	5	15	10	5	15	5
Totalt	165	245	300	235	265	295	260	225	235	245

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2015, bilaga 2, figur 1.

Andra orsaker till utflödet utgörs av avgångar på egen begäran, flygförarpension, karriärväxling och övriga avgångar. Baserat på erfarenhetsvärden från 2011–2015 bedömer utredningen att de årliga avgångarna på egen begäran uppgår till cirka 1,5 procent och övriga avgångar till cirka 1 procent av det totala antalet yrkesofficerare. Antalet som i perioden erhållit flygförarpension respektive erbjudits karriärväxling har i snitt uppgått till cirka 25 respektive 15 per år.

Tabell 9.5 Bedömda årliga avgångar av andra skäl än ålderspension, yrkesofficerare 2016–2025

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Egen begäran	140	140	130	130	130	130	120	120	120	120
Flygförarpension	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Karriärväxling	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Övriga avgångar	80	80	80	80	80	80	70	70	70	70
Totalt	260	260	250	250	250	250	230	230	230	230

Källa: Utredningens bedömning baserat på personalstatistik i Försvarsmaktens årsredovisningar 2011–2015.

De officerare som avgår på egen begäran är förhållandevis unga. I Försvarsmaktens årsredovisning för 2015 framgår det att den genomsnittliga anställningstiden för de som slutade under året uppgick till 12 år och medelåldern var 37 år. Huvuddelen av de yrkesofficerare som avgår på egen begäran bör därför kunna användas som reservofficerare eller värnpliktiga officerare i krigsorganisationen. Försvarsmakten bedömer att cirka hälften av dessa bör kunna rekryteras som reservofficerare för krigsplacering i krigsförbanden. Utredningen föreslår att de som inte väljer att ta anställning som reservofficerare i stället ska krigsplaceras som värnpliktiga officerare i personalreserven. Cirka 60 yrkesofficerare som avgår på egen begäran skulle därmed kunna krigsplaceras i personalreserven, vilket på tio års sikt skulle kunna bygga upp en personalreserv om cirka 600 värnpliktiga officerare. Utredningen föreslår vidare att denna del av personalreserven till skillnad från personalreserven i övrigt bör genomföra regelbunden repetitionsövning. Regeringen bör därför fatta nödvändiga politiska beslut så att Försvarsmakten medges möjlighet att kalla de värnpliktiga officerarna i personalreserven till repetitionsutbildning.

Reservofficersutbildningen har under flera år hållits på en mycket låg nivå. Försvarsberedningen föreslår (Ds 2014:20) att reservofficerssystemet ska användas på befattningar som i första hand kräver tjänstgöring vid repetitionsövningar, aktivering eller mobilisering. Vidare anser Försvarsberedningen att det som ska vara styrande för reservofficerssystemet bör vara krigsförbandens behov av militär kompetens. Beredningen konstaterar att behovet av reservofficerare i krigsförbanden ökar. I kontraktsförbanden bör minst 30 procent av officersbefattningarna bemannas av reserv-

officerare. En mindre andel reservofficerare kan ingå i de stående förbanden. Reservofficerare som inte krigsplaceras på en befattning i ett krigsförband kan ha kvar sin anställning fram till pension utan krav på tjänstgöring.

Försvarsberedningen skriver vidare att även yrkesofficerare som lämnat sin anställning som kontinuerligt tjänstgörande och som önskar kvarstå som reservofficer utan skyldighet att tjänstgöra kan anställas som reservofficer. Det skapar en möjlighet till redundans i organisationen i form av en officerspool ur vilken personal på frivillig grund kan engageras på kortare tid vid behov. De kan också krigsplaceras i personal- och förbandsreserven. Halva behovet av taktiska reservofficerare i de stående förbanden och kontraktsförbanden bör personalförsörjas genom grundutbildning av reservofficerare. För att rationellt utnyttja investeringar i utbildning bör dock övriga taktiska reservofficerare vara yrkesofficerare som avslutat sin kontinuerliga tjänstgöring och blivit reservofficerare. I prop. 2014/15:109 anför regeringen (s. 94)

Grundutbildning av taktiska reservofficerare ska ske som en kortare inomverksutbildning för dem som redan har eller kommer att skaffa sig en civil högskoleutbildning. Regeringen bedömer att detta är den säkraste och minst resurskrävande vägen att snabbt stärka reservofficerssystemet. Det är sannolikt få som kommer att attraheras av att utöver sin civila högskoleutbildning lägga ytterligare tre års högskolestudier vid Försvarshögskolans officersprogram för att bli reservofficer genom en examen i krigsvetenskap. Detta hindrar inte att officersprogrammet vid Försvarshögskolan kan vara aktuellt för elever som vill bli reservofficerare efter en yrkesexamen i krigsvetenskap. Det får dock inte vara den enda möjligheten att genomgå grundutbildning till reservofficer utan bör ses som ett komplement till den ovan beskrivna reservofficersutbildningen.

Utredningen bedömer att särskilda rekryteringsinsatser bör göras för att bredda rekryteringsbasen till reservofficerare, detta gäller inte minst för att nå de som studerar vid olika universitets- och högskoleutbildningar och som genom en kortare militär inomverksutbildning kan komplettera sina civila studier för att bli reservofficer. Vidare bör Försvarsmakten fortsätta att underlätta för gruppbefäl, soldater och sjömän som är lämpliga och villiga att bli reservofficerare efter avslutad anställning.

Utredningen bedömer att antalet utbildningsplatser vid officersprogrammet (OP) vid Försvarshögskolan under flera år har varit

för få i förhållande till behovet. Det har också varit svårt att fylla de platser som funnits. År 2010, det sista året med värnpliktsutbildning, är det år som hittills har haft flest antal sökande. Därefter har antalet sökande minskat fram till 2014 då antalet sökande ökade något igen. Fortfarande blir dock antalet behöriga så få att något riktigt urval, likt 2010, inte kan ske.

Tabell 9.6 Antagningen till officersprogrammet (OP) vid Försvarshögskolan 2008–2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Försvarsmaktens behov	170	150	90	90	100	100	125	150
Antagna	101	146	90	86	75	85	97	104
Sökande	460	630	750	450	390	300	600	520
Sökande per plats	2,7	4,2	8,4	5,0	3,9	3,0	4,8	3,5

Källa: Försvarshögskolans årsredovisningar 2008–2015.

Rekryteringsbasen för officersförsörjningen har historiskt utgjorts av värnpliktiga som genomfört grundutbildning. I takt med att färre tagits ut till grundutbildning har rekryteringsbasen successivt minskat.

Tabell 9.7 Antal till grundutbildning inryckande värnpliktiga 1998–2009

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
25 300	18 700	17 000	13 900	14 500	15 500	14 500	9 200	10 100	4 700	7 900	7 300

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2010.

Tabell 9.8 Antal till grundläggande militär utbildning inryckande rekryter 2011–2015

2011	2012	2013	2014	2015	Medel
1 600	2 100	3 800	2 300	2 700	2 500

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2011–2015.

Ett av behörighetskraven för ansökan till officersprogrammet (OP) är fullgjort militär grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht eller annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring. I slutet av 1990-talet grundutbildades fortfarande över 25 000 värnpliktiga för att sedan successivt minska till nivåer under

10 000 de sista åren innan värnplikten lades vilande. Under perioden med frivillig personalförsörjning har antalet militärt grundutbildande legat på avsevärt lägre nivåer, i snitt cirka 2 500 per år.

Erfarenheterna från de senaste åren visar att det har krävts 10,6 sökande till den grundläggande militära utbildningen för att få en individ som uppfyller kraven för antagning till officerprogrammet (Försvarshögskolan, 2014). Under antagningsprövningen är det generell intelligens, psykisk funktionsförmåga och befälslämplighet som exkluderar de flesta. I snitt har cirka 1 600 av de som årligen antagningsprövats för grundläggande militär utbildning uppvisat potential för att kunna antas till officersprogrammet. Detta ska jämföras med antalet ansökningar till officersprogrammet som är betydligt lägre, se tabell 9.6. Det tycks som att intresset för officersyrket inte står i proportion till potentialen bland de som genomför militär grundutbildning, den faktiska rekryteringsbasen till officersyrket blir därmed betydligt mindre än vad den skulle kunna vara. Erfarenheterna från de senaste åren visar också att det behövs cirka fem sökande till officersprogrammet för att kunna anta en individ. Under antagningen till officersprogrammet är det dessutom ungefär lika många som själva väljer att inte komma till nästa test som de som inte uppfyller kraven under testen. 2013 fanns det 1 915 individer som efter antagningsprövning hade potential mot officersprogrammet. Samma år hade Försvarshögskolan 312 sökande till 100 platser vid officersprogrammet. Av dessa var det 281 individer som kallades till test ett (antagningsprövning). Efter test två (lämplighetsprövning) var det endast 106 av dessa som kunde antas.

Med utgångspunkt i dessa erfarenheter konstaterar utredningen att det är alltför få av de som genomfört den grundläggande militära utbildningen och har potential som är intresserade av att söka sig till officersyrket. Utredningens förslag om att från och med 2018 införa en personalförsörjningsmodell där den frivilliga personalförsörjningen stöds med totalförsvarsplikt kommer inte på ett avgörande sätt att ändra på detta även om utredningen bedömer att totalförsvarsplikten kan inverka positivt för officersförsörjningen, se avsnitt 14.2.6. Utbildningsvolymerna kommer även med den föreslagna personalförsörjningsmodellen att vara låga i förhållande till värnpliktstidens volymer, detta med hänsyn till krigsorganisationens behov. Då utredningen inte ser det vara möjligt att öka utbildningsvolymerna utöver vad krigsorganisationen kräver skulle

en framkomlig väg kunna vara att i stället säkerställa att fler av de som har potentialen också har intresset att söka till officersprogrammet. Detta skulle kunna göras genom att komplettera dagens antagningsordning med ett system med direktantagning mot officersprogrammet genom inrättandet av så kallade aspirantskolor. Således skulle individer med intresse för officersyrket kunna antas till officersprogrammet innan grundutbildningen påbörjades, men med krav på godkänd grundutbildning för att kunna utnyttja sin plats. Antalet platser som avsätts för direktantagning behöver avvägas så att övriga som genomför grundutbildningen inte diskvalificeras från officersprogrammet. Erfarenheten från värnplikstiden är att ganska många bestämt sig för att söka sig till officersyrket under själva grundutbildningen. Befälsuttagning, meningsfull utbildning och gott ledarskap hos de närmaste befälen har varit, och kommer att vara, viktiga faktorer för intresset för officersyrket. Det handlar om att utveckla ett system där tidigare erfarenheter och alternativa vägar tas tillvara.

Utredningen ser två möjliga vägar att utveckla ett sådant system. En väg är att en möjlighet till antagning med förhandsbesked införs i officersförordningen(2007:1268). Av 9 § officersförordningen framgår bland annat att för att bli antagen till grundläggande officersutbildning krävs att en sökande har fullgjort militär grundutbildning enligt lagen om totalförsvarspåbudsplikt eller annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring. Förordningen kan ändras så att även den som har antagits men ännu inte fullgjort militär grundutbildning kan antas till grundläggande officersutbildning under förutsättning att den militära grundutbildningen genomförts med godkänt resultat. Det vill säga att en möjlighet till antagning med förhandsbesked införs. En annan väg är att organisera direktantagningen som en uppdragsutbildning. Av 3 § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor framgår att en högskola får bedriva uppdragsutbildning om den knyter an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan har examensrätt för. Uppdraget ska avse personalutbildning, eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl. Vidare framgår att uppdraget får avse utbildning av personer som inte är anställda hos uppdragsgivaren, om utbildningen enligt beslut av regeringen ska ges på uppdrag av svenska staten för en bestämd kategori av personer.

Genom att välja att organisera en viss del av den grundläggande officersutbildningen som uppdragsutbildning för den som direkt-
antas kan besked lämnas att en utbildningsplats är reserverad under
förutsättning att den militära grundutbildningen är genomförd med
godkänt resultat. Utredningen konstaterar att oavsett vilken av
vägarna som väljs krävs ett beslut av regeringen, antingen i form av
en ändring av officersförordningen eller genom att uppdra att staten
ska genomföra uppdragsutbildning av officersaspiranter. Utred-
ningen bedömer att Försvarsmakten och Försvarshögskolan bör
överser möjligheterna och inkomma med en gemensam framställ-
ning till regeringen om hur ett sådant system bör vara utformat.

10 Personalförsörjningen av hemvärnet

10.1 Hemvärnsförbanden

Utredningens förslag: Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna ska även i fortsättningen i huvudsak personalförsörjas genom rekrytering av totalförsvarspliktiga som tidigare genomfört militär grundutbildning.

Hemvärnets personalförsörjningsbehov bör vara en av flera dimensioneringsgrunder för personalreservens storlek.

Personalförsörjningen, inte minst av hemvärnsförbanden i de militärdemografiska underskottsområdena, ska även kunna ske genom direktrekrytering av totalförsvarspliktiga som grundutbildats mot den nya typ av krigsförband – lokalförsvarsförband – utredningen föreslår ska införas i Försvarmaktens organisation.

Hemvärnet har försvars-, skydds- och bevakningsuppgifter i hela landet. Tidigt gripbara hemvärnsförband är en förutsättning för att övriga krigsförband ska kunna verka vid ett väpnat angrepp, bland annat för att skydda mobilisering. Att hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna kan personalförsörjas över tid och lösa sina uppgifter är – tillsammans med den höga tillgängligheten, numerären och den geografiska spridningen – av central betydelse för försvaret av det svenska territoriet och för att skydda marinens och flygvapnets basområden, kritisk infrastruktur och andra viktiga totalförsvarsanläggningar (skyddsobjekt) vid höjd beredskap eller grund- eller hemvärnsberedskap, hemvärnsförordningen (1997:146).

Utredningen bedömer att lokal rekrytering och lokalt genomförande av verksamheten är avgörande för personalförsörjningen av hemvärnet. Med hänsyn till förbandens uppgifter är det viktigt att

förbanden i största möjliga mån rekryteras lokalt. Utredningens bedömning är att det även bidrar positivt till relationen mellan försvaret och medborgaren.

Hemvärdnet med de nationella skyddsstyrkorna har ett personalförsörjningsbehov på cirka 2 000 hemvärdnssoldater per år. Av dessa bedömer Försvarsmakten att cirka 800 ska kunna rekryteras ur den fyra till sju månader långa frivilliga grundutbildning som införts 2016, cirka 500 ska kunna rekryteras från kategorin gruppbefäl soldater och sjömän som avslutat sina anställningar samt cirka 300 ska kunna rekryteras ur personalreserven. Därtill tillkommer cirka 500 specialister av olika slag som ska rekryteras och utbildas av de frivilliga försvarsorganisationerna för att därefter teckna avtal och krigsplaceras i hemvärdnförbanden.

Erfarenheterna från den föregående försvarspolitiska inriktningsperioden visar att rekryteringen till hemvärdnförbanden hittills har gått bra. Under 2015 rekryterades cirka 3 000 till hemvärdnet, av dessa rekryterades cirka 170 ur grundutbildningen, cirka 40 gruppbefäl soldater och sjömän som avslutat sina anställningar och cirka 2 400 ur det så kallade värdnpliktsmagasinet av tidigare grundutbildade totalförsvarspiktiga. Cirka 370 specialister rekryterades och utbildades genom de frivilliga försvarsorganisationerna.

Rekryteringen till hemvärdnet sker dock till huvuddelen fortfarande ur det arv av tidigare utbildade värdnpliktiga som är krigsplacerade i personalreserven eller som återfinns i värdnpliktsmagasinet. Med hänsyn till att krigsplaceringarna enligt lagen om totalförsvarspikt inte ska kvarstå längre än 10 år efter det senaste tjänstgöringstillfället, faller antalet krigsplacerade i personalreserven i snabb takt. Om det finns särskilda skäl kan beslut i enskilda fall fattas om förlängning i enlighet med 3 kap. 12 § i lagen om totalförsvarspikt. Från och med 2021 har i praktiken personalreserven helt tömts på krigsplacerade tidigare värdnpliktsutbildade. Hemvärdnets rekryteringsbas är inte omedelbart beroende av personalreserven, då den även omfattar tidigare värdnpliktiga som inte kvarstår i personalreserven – det så kallade värdnpliktsmagasinet – men på längre sikt åldras rekryteringsbasen på ett ogynnsamt sätt om inte personalreserven och värdnpliktsmagasinet fylls på. Erfarenheterna från 2015 års rekrytering visar att medelåldern för de som rekryterades till hemvärdnet från värdnpliktsmagasinet det året var 37 år. Den representerade medelåldern i detta års rekrytering genomförde sin

grundutbildning 1998 vilket visar att rekryteringen till hemvärdet till stor del är beroende av tidigare års värnpliktskullar. Som exempel grundutbildades cirka 25 000 värnpliktskullar 1998, varav cirka 20 400 var krigsplaceringsbara. År 1995 grundutbildades cirka 35 000. Sammantaget innehåller alltså värnpliktsmagasinet en betydande volym tidigare värnpliktsutbildade.

Erfarenheterna från den föregående försvarsinriktningsperioden visar samtidigt att den förändring mot direktrekrytering ur grundutbildningen och rekryteringen av tidvis och kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän som avslutat sina anställningar ännu inte har nått upp till önskade nivåer. Utredningen bedömer att antalet tidvis och kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän som efter avslutad anställning söker sig till hemvärdet kan öka på sikt. Utredningen bedömer dock att detta först kan ske i takt med att volymerna av dessa personalkategorier ökar i Försvarsmakten. Det kan heller inte uteslutas att de som söker sig till hemvärdet först kommer att göra det något eller några år efter att anställningen upphört. Den sammantagna bedömningen är därför att det finns risk för att hemvärdet i närtid inte kommer att kunna öka rekryteringen ur denna personalkategori till de volymer Försvarsmakten planerat för. Givet erfarenhetsvärdena från den förra försvarspolitiska inriktningsperioden bedömer utredningen att det inte är en framkomlig väg att kunna rekrytera en så stor andel som 800 – vilket utgör Försvarsmaktens planeringsantagande – för grundutbildning direkt mot hemvärdet. Med en så stor andel av de frivilliga – cirka 30 procent – kommer antalet frivilliga inte att räcka till för att personalförsörja de stående förbanden och kontraktsförbanden. Antalet frivilliga kommer heller inte att räcka till för officersförsörjningen. För att klara Försvarsmaktens totala behov av frivilliga på det sätt som planerats krävs att frivilligvolymen väsentligt ökar i förhållande till erfarenhetsvärdet 2 500. Utredningen bedömer inte att detta är sannolikt.

Den kortare grundutbildningen på fyra månader för de som inte tagits ut till gruppchefer i hemvärnsförbanden, möjliggör heller inte att dessa kan krigsplaceras utan tilläggsutbildning i andra befattningar om de i stället vill söka anställning i Försvarsmakten.

Utredningens samlade bedömning är därför att det vare sig är lämpligt eller möjligt att avdela en så stor andel av de frivilliga och av Försvarsmaktens produktionskapacitet för utbildningar som

enbart möjliggör krigsplacering inom hemvärdnet. Däremot ser utredningen att detta kan vara en av flera vägar in i hemvärdnet.

Flera av hemvärnsförbanden har uppgifter i delar av landet som är att beteckna som militärdemografiska underskottsområden. Med det avses områden, till exempel i Norrlands inland, men även det inre av Göta- och Svealand samt Gotland där befolkningsunderlaget gör att det är svårt att personalförsörja förbanden med lokalt rekryterad personal. Antalet frivilliga i dessa områden är i förhållande till uppgifterna som ska lösas för litet för att långsiktigt kunna personalförsörja hemvärnsförbanden.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är angeläget att skyndsamt återskapa hemvärdnets rekryteringsbas. Utredningen föreslår att hemvärdnet med de nationella skyddsstyrkorna även i fortsättningen i huvudsak ska personalförsörjas genom rekrytering av totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i personalreserven eller som tidigare genomfört grundutbildning och återfinns i värnpliktsmagasinet. Storleken på personalreserven bör dimensioneras så att den, förutom andra behov, även kan tillgodose hemvärdnets personalförsörjningsbehov. Tiden för att återskapa personalreserven i kombination med svårigheten att direktrekrytera de som frivilligt genomfört grundutbildning och den successiva avklingningen av värnpliktsmagasinet riskerar att hemvärdnets medelålder kommer att öka och dess numerär nedgå med tiden. Utredningen föreslår att detta bland annat möts genom att en ny typ av förband – lokalförsvarsförband – införs i Försvarsmaktens organisation se avsnitt 10.2. Detta som ett sätt att med stöd i totalförsvarsplikten även öppna för direktrekrytering till hemvärdnet.

Utredningen föreslår därför att personalförsörjningen av hemvärnsförbanden, inte minst i de militärdemografiska underskottsområdena, även ska kunna ske genom direktrekrytering av totalförsvarspliktiga som grundutbildats mot lokalförsvarsförbanden. Förbanden föreslås i så stor utsträckning som möjligt vara lokalt rekryterade (med lokalt avses inom län). Bland de soldater som med godkänt resultat genomfört utbildningen genomförs direktrekrytering till hemvärnsförbanden. Soldater som inte rekryterats till hemvärnsförbanden krigsplaceras i lokalförsvarsförbanden.

10.2 Lokalförsvarfsförband

Utredningens förslag: En ny typ av krigsförband – lokalförsvarfsförband – införs i Försvarsmaktens organisation.

Dessa förband bemannas med totalförsvarfspliktig personal. Inriktningen bör inledningsvis vara att efter erforderliga politiska beslut årligen grundutbilda cirka 1 000 totalförsvarfspliktiga mot krigsbefattningar i lokalförsvarfsförband.

Efter godkänd grundutbildning kan de som utbildas rekryteras till hemvärdnet med de nationella skyddsstyrkorna. De som inte rekryteras till hemvärdnet ska krigsplaceras i lokalförsvarfsförband.

Lokalförsvarfsförbanden förstärker hemvärnsförbanden vid höjd beredskap, och kan under en mindre del av grundutbildningen användas till exempel för bevakning av militära förband när så bedömts vara lämpligt.

Det förändrade säkerhetspolitiska läget tydliggör ytterligare behovet av lokala förband för försvar, skydd och bevakning. Inom Försvarsmakten pågår beredning av frågan om behov av ytterligare lokala säkerhetsresurser.

På regeringens uppdrag har de bevakningsansvariga myndigheterna inom totalförsvaret återupptagit planeringen för höjd beredskap. Ett sannolikt resultat av den planering som nu inletts är att ytterligare behov av skydd och bevakning kommer att identifieras. Det kan till exempel inte uteslutas att antalet skyddsobjekt kommer att behöva öka.

Av 22 § skyddslagen (2010:305) följer att den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar för att objektet bevakas. I ett beslut om skyddsobjekt, ska det anges vem som har detta ansvar. Polisen har en viktig roll i fråga om bevakning av till exempel skyddsobjekt och kritisk infrastruktur. Polisen har även en roll i försvaret av riket. Tidigare fanns särskilda förstärkningsresurser inom polisen för höjd beredskap, den så kallade beredskapspolisen. Beredskapspolisen avvecklades 2012.

Denna utveckling innebär sammantaget att uppgiften att försvara, skydda och bevaka såväl militära som civila totalförsvarfsanläggningar (skyddsobjekt) sannolikt kommer att ställa större krav än i dag. Frågan om en förstärkt förmåga i detta avseende har redan

aktualiserats inom Försvarsmakten, och en ökad ambition kan komma att krävas redan inom den nuvarande försvarsbeslutsperioden.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna är Försvarsmaktens största resurs för bevakning och skydd. Hemvärnsförbanden har allmänt sett en hög beredskap och en god förmåga att lösa bevakning och skydd samt vissa försvarsuppgifter. Försvarsmakten har även andra krigsförband för skydd- och bevakningsuppgifter. Sammantaget är Försvarsmaktens förmåga dock begränsad utifrån organisationens volym. Denna begränsning blir särskilt allvarlig i ljuset av de risker och osäkerheter som föreligger i fråga om hemvärnets möjligheter att över tiden upprätthålla sin personalvolym, och därmed spridning över landet.

Ett ökat behov av lokala försvars-, skydds- och bevakningsresurser för det militära försvarets behov kan enligt utredningens bedömning inte mötas med befintliga militära resurser. Samtidigt finns en risk för att Försvarsmaktens förmåga att lösa dessa uppgifter minskar ytterligare. Den enskilt största riskfaktorn är därvidlag hemvärnets möjligheter att långsiktigt upprätthålla sin personalvolym.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en ny typ av krigsförband ska införas i Försvarsmaktens organisation, benämnda lokalförsvarsförband. Dessa förband bör bemannas med totalförsvarspliktig personal och kunna förstärka hemvärnsförbanden vid höjd beredskap. Lokalförsvarsförbandens syfte är att säkerställa att behovet av försvars-, skydds- och bevakningsförband kan tillgodoses i hela landet, både under de närmsta åren och långsiktigt. Förslaget innebär att Försvarsmakten kan skapa ökade förbandsresurser med hög tillgänglighet, numerär och geografisk spridning. Dessa resurser kan användas för att möta behov som kan föreligga både i fredstid och vid höjd beredskap och krig. En positiv effekt av förslaget är vidare att rekryteringsbasen för Försvarsmakten stärks, inte minst vad gäller rekryteringsbasen för hemvärnet och särskilt om dessa individer mönstras och krigsplaceras med lokalanknytning som ett av flera kriterier.

Lokalförsvarsförbandens beredskap, uppgifter, utbildning och utrustningsnivå bör enligt utredningen i huvudsak likna hemvärnsförbandens. Utbildningen av lokalförsvarsförbanden bör i stort ha samma målsättning som hemvärnsförbandens skyttekompanier (insatskompanier). Efter godkänd grundutbildning kan enskilda

soldater rekryteras till hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. De som inte rekryteras till hemvärnet krigsplaceras i lokalförsvarsförband.

Under grundutbildningen fyller lokalförsvarsförbanden också en viktig roll i den fredstida tillgängligheten och beredskapen. Försvarsmakten bör pröva möjligheterna att med lokalförsvarsförband under en mindre del av utbildningstiden förstärka de lokala bevaknings- och skyddsresurserna. Bedömningen måste ske utifrån vilka färdigheter de totalförsvarspiktiga tillägnat sig, och med hänsyn till de utbildningsmål lokalförsvarsförbanden och de totalförsvarspiktiga ska uppnå, jämför 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarspikt samt att de totalförsvarspiktiga inte får utsättas för obefogade risker (prop. 2001/02:11, s. 30).

Enligt utredningens bedömning bör inriktningen vara att inledningsvis grundutbilda cirka 1 000 totalförsvarspiktiga per år i syfte att dessa ska kunna krigsplaceras i lokalförsvarsförband. Bland soldater som med godkänt resultat genomfört utbildningen direktrekryteras till hemvärnsförbanden. Soldater som genomfört grundutbildning i lokalförsvarsförband och som inte rekryterats till hemvärnsförbanden bör kunna krigsplaceras i sammanlagt upp till 20 år, vid genomförd repetitionsutbildning.

Vid ett mycket lågt antagande att upp till 20 procent av varje utbildningsomgång kan rekryteras till hemvärnet, och att 20 procent avgår under grundutbildningen, skulle lokalförsvarsförbanden vid mobilisering kunna omfatta cirka 6 000 soldater, vilket i sin tur skulle kunna motsvara cirka 150 lokalförsvarsplutoner. Detta skulle motsvara att cirka 15–20 plutoner om cirka 60 totalförsvarspiktiga behöver grundutbildas varje år.

Enligt utredningens bedömning kan behovet av grundutbildning av lokalförsvarsförband på sikt komma att öka. Detta beror bland annat på hur personalvolymen inom hemvärnet kommer att utvecklas.

Lokalförsvarsförbanden bör i första hand inordnas och övas i depåförbanden och vid mobilisering kunna komplettera hemvärnsbataljonerna i lösandet av försvars-, skydds-, och bevakningsuppgifter.

Grundutbildning av lokalförsvarsförband innebär som nämnts att rekryteringsbasen för hemvärnet kommer att stärkas. Utredningen bedömer att detta är nödvändigt för att på sikt upprätthålla

hemvärnet med de nationella skyddsstyrkornas numerär. Utbildningen av lokalförsvarsförband skulle även kunna skapa en rekryteringsbas för beredskapspolisen, om regeringen skulle besluta att återinföra denna.

Inledningsvis bör Försvarsmakten pröva möjligheten, så långt detta möjliggörs av personal- och materieltillgång, att krigsplacera reservofficerare och totalförsvarspiktiga ur personalreserven i lokalförsvarsförbanden.

Lokalförsvarsförband är ingen nyhet i den svenska armén. I slutet av 1990-talet omfattade lokalförsvarsförbanden cirka 100 000 soldater som stod under territoriell ledning, det vill säga under försvarsområdesbefälhavare eller motsvarande, och var avsedda till försvar av territoriet. Det förändrade säkerhetspolitiska läget, som även omfattar scenarior där beredskapen är höjd i skymningslägen, tydliggör behovet av lokala förband för försvar, skydd och bevakning. En grundutbildning av lokalförsvarsförband kan jämföras med förhållandena i grannländerna Norge och Finland. I Norge krigsplaceras militärt grundutbildad personal i hemvärnet, vars volym alltså upprätthålls av en blandning av frivillig och värnpliktig personal. I Finland är särskilt de äldre värnpliktiga årsklasserna krigsplacerade i förband med lokalförsvarsuppgifter. Över 20 000 värnpliktiga är också utbildade och krigsplacerade i det så kallade Gränsbevakningsväsendet, som i fredstid lyder under Inrikesministeriet men som i krig inordnas i Försvarsmakten. Polen har nyligen beslutat att med hjälp av värnpliktsutbildning skapa en ny typ av lätta territorialförsvarsförband, omfattande 35 000 soldater. Målet är att på detta sätt utbilda 86 lätta infanteribataljoner med lokalförsvarsuppgifter.

11 Utbildningsvolym, balansen mellan frivillighet och plikt

Utredningens förslag: Bedömt underskridande i utbildningsvolym 2017 genererar ett oförbrukat ekonomiskt utrymme som bör reserveras som anslagsparande öronmärkt för personalförsörjningen. Detta används för att öka utbildningsvolymen år 2020.

Den årliga utbildningsvolymen under innevarande inriktningsperiod bör vara:

2018: 4 000

2019: 4 000

2020: 5 000

Detta motsvarar en ökning relativt nu gällande planering enligt följande:

2018: –

2019: –

2020: 1 000

Den årliga utbildningsvolymen under nästkommande inriktningsperiod (2021–2025) bör vara 6 000 år 2021 för att sedan stabiliseras på 8 000 åren 2022–2025. Detta kräver ökade anslag.

Personalreservens storlek ska dimensioneras utifrån sitt syfte. Personalreserven ska – liksom krigsförbanden – vara dimensionerande för den årliga utbildningsvolymen och bör omfatta minst 23 000 krigsplacerade.

Antalet tidvis (GSS/T) tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän i krigsorganisationen föreslås minska med drygt hälften av dagens planerade behov.

Utredningen ska utgående från krigsorganisationens behov och Försvarsmaktens rekryteringskraft föreslå lämplig balans mellan plikt och frivillighet. Vidare ska utredningen föreslå hur Försvars-

maktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till detta samt föreslå övriga åtgärder i form av förändrade regelverk och förändrade administrativa rutiner med mera som bedöms nödvändiga. Utredningen ska också föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Vid sidan av dessa inriktningar är det utredningens uppdrag att föreslå en personalförsörjning som är långsiktigt hållbar och i utredningens direktiv anges också att det är angeläget att personalförsörjningssystemet stabiliseras så snabbt som möjligt. Vidare är det en tydlig ambition i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet för perioden 2016–2020 att öka den operativa effekten i krigsförbanden.

Begreppen *långsiktigt hållbar* och *så snabbt som möjligt* är relativa. I det följande redogörs för hur utredningen har tolkat och använt dem samt hur de enligt utredningens uppfattning relaterar till operativ effekt.

Utredningens uppfattning är att en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret ska utgå från möjligheten att kunna arbeta med samma personalförsörjningsmodell – detta oavsett politisk ambitionsnivå, förändrad rekryteringskraft och förändringar i omvärldsutvecklingen, utan att anpassa lagstiftning och byta personalförsörjningsmodell. Personalförsörjningsmodellen är emellertid enbart ett verktyg som medger en flexibel planering. Avgörande är vad man fyller modellen med, till exempel avseende resurser till utbildningsproduktion så att personalförsörjningssystemet anpassas till den organisation och de mål och inriktningar som beslutas av statsmakterna, se avsnitt 11.3. Det innebär för utredningens del att en utbildningsvolym som inte kan anpassas till varierade behov och därför inte kan skapa rimlig redundans inte är långsiktigt hållbar. Men det innebär också att en utbildningsvolym som frikopplas från beslutad organisations reella behov och produktionskapacitet, inte heller är hållbar och kan medföra andra problem som får systemet ur balans.

Långsiktig hållbarhet är enligt utredningen även att skapa en grundläggande förmåga att, utöver att fullgöra de mål riksdagen beslutat, möjliggöra tillväxt när politiken beslutar att omvärldsutvecklingen så kräver, det vill säga skapa handlingsfrihet för att kunna hantera framtida utmaningar. Utredningen vill tydliggöra att

det inom ramen för en begränsad budget finns ett spänningsfält mellan kortsiktig operativ effekt – operationer och övningar här och nu - och produktion som bär mot mer långsiktig förmåga.

I utredningens direktiv anges att stabiliseringen av personalförsörjningssystemet ska ske så snabbt som möjligt. Detta skulle, om man har ett alltför ensidigt perspektiv, till exempel kunna innebära att man ansätter full kraft i en redan ansträngd organisation för grundläggande militär utbildning av stora volymer relativt dagens, på bekostnad av operativ effekt i krigsförbanden innebarande bland annat förmågan att fullgöra ambitionsnivån med internationell övningsverksamhet och incidentberedskap. Å andra sidan undermineras förmåga till tillväxt och ett robust system på sikt, om inga åtgärder vidtas.

Utredningens förslag innebär en successiv ökning av utbildningsvolymerna jämfört med dagens nivå, i en takt som bedöms möjlig utifrån nuvarande budget – vilket är en av flera gränssättande faktorer – och produktionsförutsättningar.

För utredningens del är det dock viktigt att påpeka att åtgärder för att öka produktionskapaciteten ofrånkomligen påverkar dagens organisation och förbandsverksamhet – förutsatt att inte ekonomiska resurser tillförs. Det är ytterst en fråga för politiken att värdera och avväga denna balans inför nästkommande försvarspolitiska inriktningsperiod.

11.1 Krigsorganisationens behov

Utredningen ska utgå ifrån Försvarmaktens behov av personal i enlighet med den av riksdagen beslutade inriktningen för krigsförband i Försvarmaktsorganisation 2016 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) samt de inriktningar rörande krigsförbanden och bemanningen av dessa som regeringen beslutade den 25 juni 2015 i Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (regeringsbeslut 2015-06-25, Fö nr 7).

De stående förbandens och kontraktsförbandens behov av gruppbefäl, soldater och sjömän uppgår i dagsläget till cirka 17 000 varav 6 600 är kontinuerligt tjänstgörande och 10 400 tidvis tjänstgörande. Vidare av cirka 1 400 tidvis tjänstgörande specialister som främst är knutna till vissa förband med högt innehåll av sådana

specialkompetenser som är svåra att upprätthålla inom Försvarsmakten. Behovet av yrkesofficerare uppgår till cirka 8 600 och behovet av reservofficerare till cirka 2 100. Hemvärnets behov av cirka 16 600 hemvärnsmän och cirka 5 100 avtalspersonal, totalt uppgår till cirka 21 700. Därutöver tillkommer cirka 300 reservofficerare. Samtliga de cirka 5 000 civila arbetstagarna kommer att krigsplaceras, bland annat i depåförbanden. Till detta ska läggas mobiliseringsreserver knutna till varje krigsförband samt en för krigsorganisationen gemensam förbandsreserv och personalreserv.

Baserat på erfarenhetsvärden och med underlag från Försvarsmakten bedömer utredningen att mobiliseringsreservernas samlade personella volym bör uppgå till cirka 10 procent av krigsförbandens personalstyrka. Det innebär att cirka 1 800 gruppbefäl, soldater och sjömän samt tidvis tjänstgörande specialister bör ingå i mobiliseringsreserverna. Utgående från ekonomi och krav på tillgänglighet och beredskap bör mobiliseringsreserverna med undantag av tidvis tjänstgörande specialister och en mindre del yrkes- och reservofficerare utgöras av totalförsvarspliktiga (GSS/P). Mobiliseringsreserverna bör inte enbart betraktas ur ett kvantitativt perspektiv. Sammansättningen bör utgå från en analys av vilka nyckelkompetenser som är mest kritiska för krigsförbandets förmåga att lösa sina uppgifter. En sådan analys bör läggas till grund för att en lämpligt avvägd ”kompetensreserv” byggs in i mobiliseringsreserven, antingen knuten till varje krigsförband, eller om det är mycket exklusiva kompetenser i en mobiliseringsreserv som kan vara gemensam för flera krigsförband. Personal som krigsplacerats i mobiliseringsreserven bör repetitionsövas tillsammans med det krigsförband till vilket mobiliseringsreserven tillhör.

Syftet med förbandsreserven är att öka uthålligheten och förbandsvolymen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige. Förbandsreserven bör enligt utredningens bedömning med underlag från Försvarsmakten bestå av cirka 3 000 gruppbefäl, soldater och sjömän. Utredningen bedömer med hänsyn till ekonomi och kraven på tillgänglighet och beredskap att även förbandsreserven till huvuddelen bör vara bemannad med totalförsvarspliktiga (GSS/P). Beredskaps- och tillgänglighetskraven innebär att personal som krigsplacerats i förbandsreserven inte kommer att övas om inte särskilda politiska beslut fattas. Det innebär att en totalförsvarspliktig som krigsplacerats i förbandsreserven

kan kvarstå i krigsplaceringen högst 10 år om inte särskilda skäl föreligger enligt 3 kap 12 § lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt).

I personalreserven krigsplaceras all totalförsvarspiktig personal som inte är krigsplacerad i ett krigsförband, i mobiliseringsreserverna eller i förbandsreserven. Med hänsyn till beredskaps- och tillgänglighetskraven övas inte personalreserven. Det innebär att den som krigsplacerats i personalreserven kan kvarstå i krigsplaceringen som längst 10 år efter det senaste tjänstgöringstillfället.

Utredningen har övervägt två principiellt olika sätt att se på storleken på personalreserven.

Ett sätt är att personalreservens storlek faller ut som en konsekvens av den avkastning av personal som krigsförbanden genererar. Det innebär att krigsförbandens totala personalvolym, i kombination med förbandsomsättningstakten eller den individuella personalomsättningen, ger storleken på personalreserven. Efter att krigsplaceringen i krigsförbandet upphört överförs individen till personalreserven och kvarstår där till 10 år efter senaste tjänstgöringstillfället.

Ett annat sätt se på personalreservens storlek är att denna dimensioneras utgående från syftet med personalreserven. I det senare fallet åsätts ett mål för hur stor personalreserven bör vara. Ett mål som är analyserat, beräknat och viljestyrt. Ett mål som tillsammans med övriga delar av krigsorganisationen – krigsförbanden med sina mobiliseringsreserver och förbandsreserven – ger krigsorganisationens totala personalbehov.

Utredningen bedömer att personalreservens storlek bör dimensioneras utgående från dess syfte. Ett viktigt synsätt är att det ska finnas ett klart uttalat behov av de som krigsplaceras där. Med ett sådant synsätt blir personalreserven inte ett mått på överutbildning och misshushållning med mänskliga och ekonomiska resurser. Att krigsplaceras i personalreserven har ett stort värde för Sveriges försvarsberedskap. Utredningen menar att det finns flera syften med personalreserven. Ett är att i fredstid kunna ersätta personal i krigsförbanden när sådana behov uppstår. Det kan till exempel röra sig om personal som behöver ersättas under en krigsförbandsövning på grund av sjukdom eller av andra skäl. Ett annat syfte är att i krig eller krigsfara kunna ersätta personal som stupat, skadats eller drabbats av stridsutmattning när krigsförband sätts in i strid och får förluster. Det förekommer ibland argument att framtida

krig och konflikter kommer att bli så korta att det vare sig är möjligt eller någon idé att ersätta förluster. De krigsförband som är gripbara vid konfliktens början är de som kommer att finnas, och sedan är det slut. Utredningen delar inte denna syn, framför allt är det inte lämpligt att organisera det militära försvaret utifrån en bestämd uppfattning om att så är fallet. Det finns många exempel på konflikter som pågått under mycket lång tid. Konflikterna i Irak, Afghanistan, Syrien och Rysslands aggression mot Ukraina är exempel på några sådana konflikter. Ett tredje syfte med personalreserven är att skapa handlingsfrihet att öka personalvolymen i krigsorganisationen om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Vid snabbt försämrat omvärldsläge är det mer rationellt att aktivera individer som tidigare utbildats än att kalla in ännu inte militärt grundutbildade individer som kräver mer resurser av befintlig organisation. Ett fjärde syfte är att upprätthålla en rekryteringsbas av militärt utbildade till försvaret, inte minst för rekryteringen till hemvärnet och för direktrekrytering till internationella militära insatser.

Utredningen bedömer att personalreserven i huvudsak bör bestå av totalförsvarspiktiga som efter att krigsplaceringen i krigsförbanden upphört överförs till personalreserven. En mindre del av personalreserven bör dock bestå av yrkes- och reservofficerare. Skälet för detta är att bättre kunna möta behovet av att ersätta personal vid krig och krigsfara och för att kunna öka personalvolymen i krigsorganisationen om ett sådant behov skulle uppkomma. Erfarenheter från konflikter visar att förlusterna, och därmed behovet av ersättningspersonal, är särskilt höga för chefer krigsplacerade på lägre förbandsnivåer. Vidare är ledtiderna för att utbilda officerare långa – fem till tio år beroende på nivå – vilket motiverar att det bör finnas ett överskott om ett behov att öka krigsorganisationen skulle uppkomma.

Det finns ingen utredning som närmare analyserat indikationer för hur och när ett tillstånd av långsiktig hållbarhet och redundans infinner sig. Utredningens bedömning är dock, utgående från ovanstående resonemang, att antalet totalförsvarspiktiga i personalreserven minst bör spegla krigsförbandens och förbandsreservens storlek, det vill säga cirka 23 000 totalförsvarspiktiga och cirka 600 värnpliktiga officerare. Därutöver kan övervägas att öka personalreserven ytterligare för att upprätthålla en rekryteringsbas av militärt

utbildade till försvaret, främst för rekryteringen till hemvärnet och för direktrekrytering till internationella militära insatser. Det senare för att skapa bättre uthållighet i dessa och minska belastningen på personalen genom att hålla ned insatsfrekvensen. Det bör också övervägas att till personalreserven knyta vissa specialkompetenser som är svåra att upprätthålla inom Försvarmakten men som krävs i krigsförbanden. Storleken på personalreserven är ytterst en fråga om hur stor redundans och flexibilitet att möta framtida osäkerheter försvaret ska ha och vad detta bedöms få kosta. Storleken på personalreserven kommer att påverka antalet som varje år behöver genomföra grundutbildning och därmed också påverka berörda myndigheters produktionskapacitet.

11.2 Försvarmaktens rekryteringskraft

Utredningen har så långt möjligt gjort sina bedömningar kring Försvarmaktens rekryteringskraft utifrån gjorda erfarenheter från föregående försvarsinriktningsperiod.

Tabell 11.1 Antal rekryter som påbörjat grundläggande militär utbildning 2011–2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Medel
Ansökningar	20 989	26 124	37 293	29 751	32 182	29 268
Rekrytttest	14 258	17 970	24 570	15 298	17 387	17 987
Kallade till provning	7 744	14 411	18 939	7 244	7 881	11 244
Antagningsprovningar	4 797	8 857	10 703	6 083	6 561	7 400
Preliminärt antagna	3 139	5 242	5 912	3 915	3 929	4 427
Antagna	1 953	3 956	5 381	3 169	3 411	3 574
Försvarmaktens behov	2 178	3 008	- ¹	4 500	4 650	3 584
Påbörjat utbildningen	1 556	2 124	3 784	2 342	2 706	2 502
Avslutat utbildningen	1 282	1 719	3 035	1 963	2 214	2 042
Anställda/avtal	991	1 457	2 259	1 458	1 347	1 502

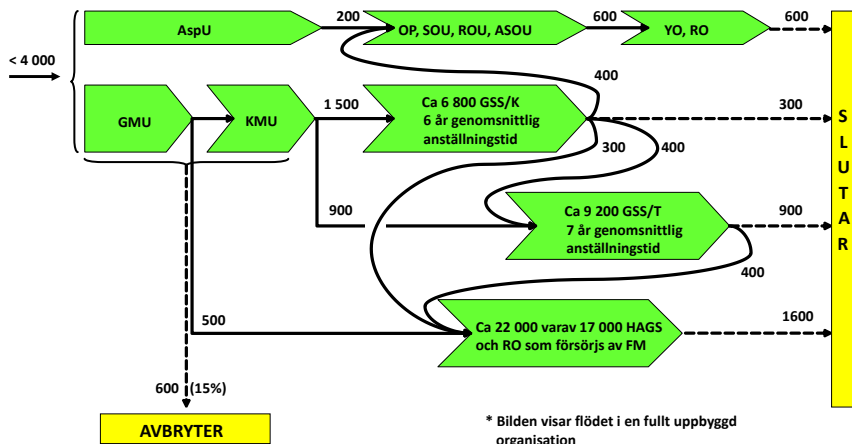
Källa: Totalförsvarets rekryteringsmyndighets och Försvarmaktens årsredovisningar 2011–2012. Försvarmaktens budgetunderlag 2014–2015.

¹ Uppgift saknas.

Av tabellen ovan framgår att den årliga rekryteringen till grundläggande militär utbildning i snitt uppgick till cirka 2 500 rekryter utifrån cirka 29 000 ansökningar under perioden 2011 till 2015. Utfallet

ska ställas i relation till de antaganden som gjordes i Försvarsmaktens underlag (Försvarsmakten 2009) till regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (prop. 2008/09:140).

Figur 11.1 Antaganden om personalflöden 2009



Källa: Försvarsmaktens underlag till prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar.

I underlaget ingick bedömningar om personalflöden utgående från ett antal antaganden om anställningstider, avgångar under utbildning och anställning samt interna flöden mellan olika personalkategorier med mera. Försvarsmakten skrev i underlaget (Försvarsmakten 2009, bil. 1, s. 44)

Inflödet till den frivilliga grundläggande utbildningen behöver uppgå till cirka 3 500–4 000 individer. Denna volym möjliggör en långsiktig personalförsörjning som har förutsättningar att lösa de uppgifter som ställs på Försvarsmakten. För att kunna rekrytera 3 500–4 000 individer till grundläggande utbildning krävs att ett betydligt större antal behöver attraheras. Erfarenheter från andra nationer med jämförbara system visar att volymen sökande bör vara dubbelt så stor som behovet av rekryter för att urvalet ska vara tillräckligt. Detta för att ta hänsyn till bortfall under den psykologiska och medicinska/fysiska granskningen av de sökande.

Studier visar på att 4 000–4 500 är en rimlig siffra på det antal individer som årligen går att rekrytera till den frivilliga utbildningen. Siffrorna bygger på jämförelser med andra länder. Det är den demografiska möjligheten för ett land med Sveriges befolkningsstorlek och levnadsstandard som ligger till grund för antagandet.

Utredningen konstaterar att rekryteringsvolymerna 2011–2015 inte har nått upp till planerade nivåer, och att de understiger antagandena från 2009 med i snitt 1 000–1 500 per år. Som framgår av Försvarsmaktens underlag ovan räcker inte ett så lågt inflöde till en långsiktigt stabil personalförsörjning. Såväl riksdag som regering slog tidigt fast att övergången till den frivilliga personalförsörjningen enbart kan ske i den takt som ekonomin medger. Utredningen menar dock att Försvarsmakten avdelat ekonomi i sådan omfattning att rekrytering till de nivåer som antagandena angav skulle vara möjliga att genomföra. Det framgår bland annat av de budgetunderlag myndigheten lämnat 2011 till och med 2015. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att rekryteringskraften hittills inte varit tillräcklig stor för att helt fylla Försvarsmaktens behov av personal.

Utredningen har vidare gjort bedömningar kring vilken relevans de gjorda erfarenheterna har för den framtida rekryteringskraften. Försvarsmakten rekryterar sin arbetskraft på en fri och konkurrensutsatt arbetsmarknad där arbetskraften värderar Försvarsmaktens erbjudande mot andra potentiella arbetsgivares. Rekryteringskraften är därmed inte ett statiskt tillstånd utan kan ändras över tiden. Antingen genom myndighetsbeslut som stärker eller försämrar konkurrenskraften eller av yttre faktorer som myndigheten inte kan kontrollera men som kommer att påverka rekryteringskraften positivt eller negativt.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och Försvarsmakten bedömer gemensamt att cirka 50 procent av en ålderskull möter någon av Försvarsmaktens kravprofiler och av dessa har cirka 50 procent uttryckt ett intresse för Försvarsmakten. Volymmässigt motsvarar det cirka 20 000 till 25 000 ungdomar per årskull. Samtidigt faller ungdomsarbetslösheten och är nu den lägsta på 13 år (arbetsmarknadsdepartementet, 2016). Det framgår i Försvarsmaktens information till förbandschefer våren 2016 avseende läget och behov av åtgärder för rekrytering mot grundutbildning 2016 och 2017, att ungdomsarbetslösheten i Försvarsmaktens rekryteringsmålgrupper i stort sett är obefintlig. Vidare att det demografiska underlaget har minskat med cirka 20 procent de senaste tre åren samtidigt som regeringen genomfört stora satsningar på möjligheter till universitets- och högskoleutbildningar.

Den sammantagna bilden är att flera yttre faktorer samverkar till att konkurrensen om arbetskraften ökar och påverkar Försvarsmaktens rekryteringskraft negativt. Utredningen gör därför bedömningen att det är osannolikt att antalet som frivilligt söker sig till Försvarsmakten kommer att öka från nivån 2 500 om inte särskilda satsningar görs för att främja frivilligheten och öka rekryteringskraften. Bilden stärks av minskningen av antalet antagningsprövningar från 2014 och framåt (Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, årsredovisning för 2014, s. 10).

Antalet antagningsprövningar till grundläggande militär utbildning har minskat under 2014 jämfört med 2013. Minskningen motsvarar 43 procent och beror på att årskullarna med yngre ungdomar är mindre och att intresset för att antagningspröva och göra grundläggande militär utbildning förefaller ha minskat.

En indikation om den framtida rekryteringskraften efter att den militära grundutbildningen förlängts från 3 månader till 4 till 12 – beroende på befattning – är utfallet av 2016 års rekrytering. I delårsredovisningen för 2016 redovisar Försvarsmakten med underlag av första halvårets rekrytering, att rekryteringen detta år bedöms uppgå till mellan cirka 2 500 och 2 700 frivilliga. Utredningen konstaterar att detta ligger i linje med tidigare erfarenheter och därmed bekräftar erfarenhetsvärdena från den förra försvarspolitiska inriktningsperioden.

11.3 Utbildningsvolym

Genom införandet av den personalförsörjningsmodell utredningen föreslår skapas förutsättningar för att skapa en robust personalförsörjning av försvaret. Det personalbehov som inte kan tillgodoses genom frivilligt insteg till plikten kan tillgodoses genom kallelse till mönstring där motivation bör vara en viktig faktor för vem som ska anses vara bäst lämpad. Antalet frivilligt anmälda och antalet som genom kallelse till mönstring blivit uttagna till plikt, fyller tillsammans Försvarsmaktens totala årliga personalbehov. Personalförsörjningsmodellen ger därigenom en möjlighet att nå volymer som frivilligheten inte ensam kan leverera. Det är emellertid hur personalförsörjningsmodellen kommer att tillämpas i fråga om årliga utbildningsvolym relativt krigsorganisationens behov, som avgör

vilken stabilitet i personalförsörjningen som på sikt kommer att kunna uppnås.

Utredningen har med stöd av Försvarets forskningsinstitut genomfört ett stort antal simuleringar som stöd för bedömningarna om storleken på de årliga utbildningsvolymerna som krävs för att få långsiktig stabilitet och robusthet i personalförsörjningen. Simuleringarna har utgått från den principiella personalflödesmodell som låg till grund för Försvarmaktens underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2009. Utredningen har dock så långt möjligt ersatt de antaganden som gjordes 2009 med vunna erfarenhetsvärden från perioden 2011–2015. Så har till exempel antagandet om att cirka 4 000 frivilliga skulle kunna rekryteras varje år justerats till erfarenhetsvärdet 2 500. Vidare har antagandet att kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän skulle stanna i anställning i cirka 6 år justerats till erfarenhetsvärdet att de i snitt stannar cirka 4 år, baserat på den prognosticerade medelanställningstiden 2011–2015.

Utredningen har sammanvägt simuleringarna till fyra alternativ som visar konsekvenserna för bemanningen av krigsorganisationen med olika årliga utbildningsvolymerna. Volymerna framgår av tabellen nedan. I samtliga alternativ utgör de frivilligt rekryterade 2 500, därutöver sker en uppfyllnad med totalförsvarspiktiga så att volymerna i tabellen uppnås

Tabell 11.2 Årliga utbildningsvolymerna i de olika alternativen

Alternativ	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Alternativ A	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Alternativ B	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Alternativ C	5 000	6 000	6 500	6 500	6 500	6 500	6 500	6 500
Alternativ D	4 000	4 000	5 000	6 000	8 000	8 000	8 000	8 000

Källa: Utredningens simuleringar.

Alternativ A visar konsekvenserna för krigsorganisationen om den föreslagna personalförsörjningsmodellen inte införs och Försvarmakten även fortsättningsvis helt måste förlita sig till frivillig rekrytering på nivån cirka 2 500 rekryter i enlighet med vunna erfarenheter 2011–2015.

Alternativ B innebär att volymen frivilliga med stöd av den föreslagna personalförsörjningsmodellen kan kompletteras med cirka 1 500 inkallade totalförsvarspiktiga upp till en total utbildningsvolym på 4 000. Alternativet visar konsekvenserna för krigsorganisationen med en utbildningsvolym i enlighet med den av Försvarsmakten avvägda produktionskapaciteten för perioden 2018–2020.

Alternativ C innebär ytterligare inkallelser av totalförsvarspiktiga. Detta ger en ökning av utbildningsvolymerna som överstiger den av Försvarsmakten avvägda produktionskapaciteten. Det sker genom en stegvis ökning med 1 000, 2 000 och 2 500 totalförsvarspiktiga redan i innevarande försvarsinriktningsperiod.

Alternativ D innebär också en ökning av utbildningsvolymerna över den avvägda produktionskapaciteten, men ökningen är mindre i innevarande inriktningsperiod och större i perioden 2021 till 2025.

Alternativen C och D innebär behov av ökade försvarsanslag i nästa inriktningsperiod.

Gemensamt för samtliga alternativ är att de visar soldatförsörjningen av krigsorganisationen via grundutbildning. Den personalförsörjning som inte sker via grundutbildningen redovisas således inte. Det innebär att behovet av tidvis tjänstgörande specialister som inte avses rekryteras via grundutbildning utan genom en kortare – cirka tre veckor – grundläggande soldatutbildning för frivilliga (GU-F) inte redovisas. Det totala behovet utgörs i samtliga alternativ av cirka 1 400 individer. Personalförsörjningen av hemvärdet genom grundutbildning sker i enlighet med de förslag utredningen lämnat i kapitel 10. Det innebär att hemvärdet personalförsörjs genom direktrekrytering ur grundutbildningen, rekrytering ur personalreserven och rekryteringen ur värnpliktsmagasinet. I innevarande försvarsinriktningsperiod utgår simuleringarna från att den årliga direktrekryteringen från grundutbildningen uppgår till cirka 300, som i nästa inriktningsperiod kompletteras med direktrekrytering av ytterligare cirka 300 via de föreslagna lokalförsvarsförbanden. Direktrekryteringsbehovet via grundutbildning till hemvärdet har för att få en enklare modell räknats bort från redovisningen av antalet krigsplaceringsbara de olika alternativen genererar. Volymen har i modellen i stället direkt överförs till hemvärdet. Detsamma gäller för officersförsörjningen. Kvar återstår de volymer som genom grundutbildningen kan tillgodogöras för soldatförsörjningen av de stående förbanden, kontraktsförbanden, mobiliseringsreserverna

och förbandsreserven. I simuleringarna har utredningen också utgått från att tidigare anställd personal och rekryter som genomgått den längre militära grundutbildningen som infördes 2016 och inte väljer att ta anställning regelmässigt krigsplaceras som totalförsvarspliktiga (GSS/P) i krigsorganisationen. I tabellen nedan redovisas utfallet av simuleringarna. Av tabellen framgår antalet krigsplaceringsbara gruppbefäl, soldater och sjömän – alla kategorier – som de olika alternativens utbildningsvolym genererar vid fyra givna tillfällen. Utredningen har valt att studera utfallet vid slutet av innevarande inriktningsperiod, i slutet av nästa inriktningsperiod och däremellan i mitten av respektive period.

Tabell 11.3 Antalet krigsplaceringsbara gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS)¹ när direktrekryteringsbehovet till hemvärdet och för officersförsörjningen är tillgodosett

Antalet krigsplaceringsbara GSS vid olika tidpunkter i alternativ A–D

Alternativ	2018	2020	2023	2025
Alternativ A	29 000	25 800	26 100	28 000
Alternativ B	29 000	28 400	32 500	36 800
Alternativ C	29 000	31 200	42 500	51 000
Alternativ D	29 000	29 000	40 000	51 000

¹ Kontinuerligt tjänstgörande (GSS/K), tidvis tjänstgörande (GSS/T) och totalförsvarspliktiga (GSS/P).

Utredningen har vidare undersökt hur krigsorganisationens behov av gruppbefäl, soldater och sjömän – alla kategorier – kan tillgodoses vid dessa tidpunkter givet tillgången på krigsplaceringsbara i de olika alternativen. Utfallet framgår av tabellen nedan.

Tabell 11.4 Krigsorganisationens behov och tillgången av krigsplaceringsbara gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS)¹. Alternativ A–D

	2018	2020	2023	2025
Krigsförband exkl. tidvis tjt. specialister och Hemvärn	17 000	17 000	17 000	17 000
Hemvärn inkl. avtalspersonal	22 700	22 700	22 700	22 700
Lokalförsvarsförband efter politiska beslut	0	0	6 000	6 000
Mobiliseringsreserv	1 800	1 800	1 800	1 800
Förbandsreserv	3 000	3 000	3 000	3 000
Summa krigsorg. behov exkl. personalreserv, Hemvärn och tidvis tjt. specialister	21 800	21 800	27 800	27 800
Tillgång krigsplaceringsbara alternativ A	29 000	25 800	26 100	28 000
Tillgång krigsplaceringsbara alternativ B	29 000	28 400	32 500	36 800
Tillgång krigsplaceringsbara alternativ C	29 000	31 200	42 500	51 000
Tillgång krigsplaceringsbara alternativ D	29 000	29 000	40 000	51 000

¹ Kontinuerligt tjänstgörande (GSS/K), tidvis tjänstgörande (GSS/T) och totalförsvarspiktiga (GSS/P).

Även om den totala volymen av krigsplaceringsbara i samtliga alternativ räcker till för att bemanna krigsorganisationen exklusive personalreserven räcker inte volymen frivilliga – 2 500 – till för att bemanna de anställda gruppbefälen, soldaterna och sjömännen. Av tabellen nedan framgår de volymer som över tiden kan upprätthållas med en frivillig rekrytering på 2 500 enligt erfarenhetsvärdet från 2011–2015. Det innebär att cirka hälften av behovet av de tidvis tjänstgörande gruppbefälen, soldaterna och sjömännen behöver ersättas med totalförsvarspiktiga (GSS/P). Utfallet är lika i samtliga alternativ.

Tabell 11.5 Antalet kontinuerligt (GSS/K) respektive tidvis (GSS/T) tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän som kan personalförsörjas med en frivillig rekrytering på 2 500 per år¹

	2018	2020	2023	2025	Behov
GSS/K	6 200	6 600	6 600	6 600	6 600
GSS/T	3 700	4 000	4 900	4 900	10 400

¹ Volymen är lika i alternativ A–D.

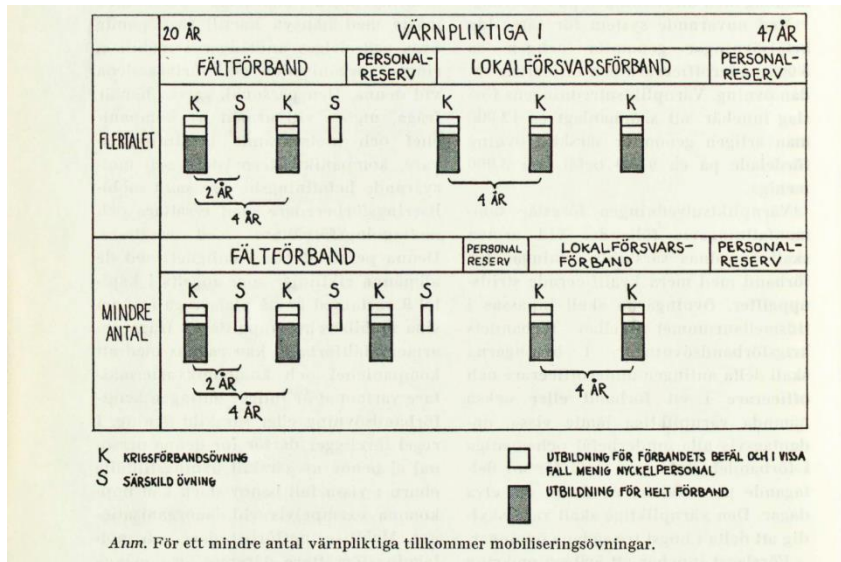
I summeringen av krigsorganisationens behov redovisas behovet för de stående förbanden, kontraktsförbanden, mobiliseringsreserverna och för förbandsreserven. Hemvärnets behov har av skäl som redovisats tidigare inte räknats in i summeringen men är enligt utredningens uppfattning tillgodosedda. Storleken på personalreserven redovisas separat i tabellen nedan. Storleken blir en funktion av tillgången på krigsplaceringsbara efter att den övriga krigsorganisationens behov är tillgodosedd.

Tabell 11.6 Personalreservens storlek efter att krigsorganisationen i övrigt är bemannad. Alternativ A–D

	2018	2020	2023	2025
Alternativ A	7 200	4 000	0	200
Alternativ B	7 200	6 600	4 700	9 000
Alternativ C	7 200	9 400	14 700	23 200
Alternativ D	7 200	6 800	11 800	22 800

Utredningen har i simuleringarna utgått från en förbandsomsättningstakt i enlighet med beprövad erfarenhet från värnplikstiden baserad på principerna i VU 60-systemet (SOU 1965:68). Det innebär att en normal krigsplaceringstid för en totalförvarspiktig som krigsplacerats i kontraktsförbanden bör vara cirka 12 år och cirka 20 år för den som därefter också krigsplacerats i lokalförvarsförbanden. Därefter sker en överföring till personalreserven. Omsättningstiderna förutsätter att regelbunden repetitionsutbildning genomförs med samtliga krigsförband inklusive de mobiliseringsreserver som är knutna till förbanden. Principerna i VU 60-systemet för armén framgår av bilden nedan.

Figur 11.2 Principerna för förbandsomsättning och repetitionsutbildning för armén enligt VU 60-systemet



Källa: (SOU 1965:68) Värnplikten, betänkande utgivet av 1960 års värnpliktsutredning.

I enlighet med VU 60-systemet bör två krigsförbandsövningar med hela förband och några särskilda övningar med förbandets befäl och nyckelpersonal genomföras under 12-årsperioden. Baserat på dessa utgångsvärden visar simuleringarna att repetitionsutbildningsbehovet bör uppgå till cirka 3 500 inkallade totalförsvarspiktiga och tidvis tjänstgörande per år. Till detta tillkommer de kontinuerligt tjänstgörande som är krigsplacerade i förbanden. Behovet är lika i alla alternativ.

11.4 Utredningens bedömning

Utredningen utgår från att Försvarsmakten inom nu avvägd ekonomi har en produktionskapacitet för utbildningsvolym på 4 000 grundutbildade per år under perioden 2018–2020. Vidare att den kan utökas något med ett budgettillskott. Som anförts ovan är ekonomin en faktor i produktionskapaciteten, materiel, instruktörer och fysisk infrastruktur är exempel på andra faktorer som inte

sällan tar viss tid att tillföra organisationen och som därmed är gränssättande för i vilken takt det är möjligt att tillväxa.

Utredningen har sammanvägt simuleringarna till fyra alternativ som visar konsekvenserna för bemanningen av krigsorganisationen med olika årliga utbildningsvolym (alternativen beskrivs närmare i avsnitt 11.3). I det följande redovisar utredningen sina bedömningar:

Alternativ A: Utredningen bedömer inte att alternativet uppfyller kraven för en robust personalförsörjning. Med så låga utbildningsvolym som 2 500 per år kommer personalreserven inte att kunna fyllas på i takt med utflödet främst av tidigare värnpliktsutbildade. Personalreserven går därför från låga nivåer i innevarande inriktningsperiod till att i princip helt upphöra i nästa inriktningsperiod. Antalet totalförsvarspliktiga i krigsorganisationen bygger helt på krigsplacering av tidigare anställd personal och på krigsplacering av de rekryter som genomfört grundutbildning men som inte valt att ta anställning efter grundutbildningen. Tillväxten i krigsförbanden blir därmed väsentligt lägre än i de övriga alternativen. Alternativet avfärdas därför av utredningen.

Alternativ B: Utredningen bedömer heller inte att detta alternativ uppfyller kraven på en robust personalförsörjning. Även, i detta alternativ räcker antalet krigsplaceringsbara inte till för att uppnå en rimlig volym på personalreserven givet de behov utredningen menar att denna bör fylla. Utredningen avfärdar därför även detta alternativ.

Alternativ C innebär en ökning av utbildningsvolymerna som överstiger den av Försvarsmakten avvägda produktionskapaciteten redan i innevarande försvarsinriktningsperiod. Alternativet innebär att kraven på ett robust system uppfylls vad gäller bland annat personalreserv, men medför relativt stora konsekvenser för den operativa effekten under innevarande inriktningsperiod, liksom instabilitet främst avseende tillgång på instruktörer för att möjliggöra tillväxt i nästkommande inriktningsperiod. Utredningen redovisar därför konsekvenserna av alternativet mer utförligt:

Alternativet innebär att erforderliga resurser för en väsentligt större utbildningsvolym än den planerade måste säkerställas. På en övergripande nivå finns större behov av personal i fråga om främst instruktörer, fysisk infrastruktur i fråga om bland annat förläggning, övnings- och skjutfält och andra utbildningsanläggningar och

vissa administrativa resurser. Det finns vidare behov av tillgång till materiel för utbildning och övning, vilket också inkluderar åtgärder för att vidmakthålla denna materiel. Slutligen innebär en ökad utbildningsvolym en ökad belastning på Försvarsmaktens anslag i fråga om ersättningar och förmåner som betalas ut till de totalförsvarspliktiga. I alternativ C bedömer utredningen att ett större antal instruktörer jämfört med övriga alternativ kommer att ianspråkta inom grundutbildningsverksamheten jämfört med dagens verksamhet. Utredningen ser därför att man, utifall produktionen ska öka på det sätt alternativet innebär, måste frigöra än mer personalresurser för att säkerställa ett ökat antal instruktörer för grundutbildning. Bland annat bör möjligheten prövas att i ökad utsträckning använda befälsuttagna totalförsvarspliktiga som ett stöd till den anställda personalen i utbildningsverksamheten. Detta underlättas av att befälsuttagna erhåller en förstegsutbildning. Försvarsmakten bör vidare pröva att ytterligare använda sig av erfarna anställda gruppbefäl i grundutbildningen.

Även om Försvarsmakten vidtar dessa åtgärder för att säkerställa ett ökat antal instruktörer i grundutbildningen måste dock antas att det ökade behovet av personal inom denna verksamhet inte helt kommer att kunna lösas utan att det får märkbara effekter på den planerade verksamheten i övrigt. En tydlig effekt är att antalet officerare, specialistofficerare och anställda gruppbefäl som är tillgängliga för att bedriva övningar och upprätthålla beredskap inom krigsförbanden förmodligen kommer att behöva minska, i takt med att det blir nödvändigt att överföra en andel av denna personal till grundutbildningsverksamheten. Hur stor denna effekt blir beror ytterst på i vilken utsträckning Försvarsmakten förmår hitta andra vägar för att frigöra personalresurser, det vill säga bland annat genom de åtgärder som nämns ovan.

En ytterligare åtgärd för att frigöra ekonomi till ökade utbildningsvolym är att inte anställa det antal kontinuerligt anställda soldater som Försvarsmakten har planerat under perioden. Vid årsskiftet 2015–2016 fanns 5 807 kontinuerligt anställda soldater jämfört med det planerade slutmålet 6 600. Planeringen innebär att Försvarsmakten avsatt en motsvarande ökande andel av förbandsanslaget för rekrytering och anställning av denna personal. Utredningen hade därmed i en vägvallssituation kunnat komma till slutsatsen att en fortsatt situation med ett otillräckligt personalinflöde

innebär större risker för möjligheterna att upprätthålla den militära förmågan än att inte fullt ut fullfölja den planerade tillväxten av kontinuerligt tjänstgörande soldater. De medel som i dag är planerade att användas för att rekrytera ytterligare kontinuerligt anställd personal inom markstridsförbanden – om andra åtgärder inte är tillräckliga och nya medel inte kan tillföras – skulle därmed ytterst kunna användas för att finansiera en utökad grundutbildningsvolym. Utredningens bedömning är dock att en sådan åtgärd innebär effekter som politiken ytterst måste avgöra utifrån vilka operativa krav som ställs på Försvarsmakten.

Alternativ D innebär också en ökning av utbildningsvolymerna över den avvägda produktionskapaciteten, men ökningen är mindre i innevarande inriktningsperiod och större i perioden 2021 till 2025. Utredningen bedömer att de negativa effekter som beskrivs för alternativ C därmed kan undvikas, utan att tillväxten i volym senareläggs på ett sådant sätt att ett robust personalförsörjningssystem förskjuts framåt i tid på ett oacceptabelt sätt. Mot slutet av nästa inriktningsperiod uppnås i själva verket något bättre resultat vad gäller antal krigsplaceringsbara och personalreservens storlek, än i alternativ C. Den överflyttning av medel från kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän till ökad utbildningsproduktion som förutsätts i alternativ C, ska även sättas i relation till att utredningens förslag innebär en dryg halvering av tillgången till tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän jämfört med det planerade behovet om 10 400. Antalet anställda individer i Försvarsmaktens organisation – med den användbarhet som särskiljer denna kategori från krigsplacerade utan anställning – skulle därmed enligt utredningens uppfattning understiga kritiska nivåer med hänsyn till uppgifterna.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att alternativ D är att föredra och det är således utredningens förslag.

Bedömningen om behovet av en personalreserv av tillräcklig storlek handlar dels om krigets krav och redundans vid förluster, dels om att skapa handlingsfrihet och att förbereda sig för det osannolika. Det är en fråga om resursavvägning där framtida behov står mot nutida. I denna typ av avvägningar brukar nutiden vinna över framtiden. Utredningen vill dock mana till eftertanke och erinra om att personalförsörjningen så här långt, sex år efter övergången till frivilligheten, fortfarande i hög grad vilar på tidigare beslut om

utbildningsvolym. Volym som då beskrevs i termer som överutbildning och onödiga. Vår nutid är alltså ett resultat av det som en gång var framtiden.

Personalreserven av tidigare utbildade värnpliktiga uppgick till cirka 55 000 vid personalförsörjningsreformens start 2010. Vid ingången av denna inriktningsperiod uppgår de till cirka 5 000 och vid ingången av nästa kommer reserven av tidigare värnpliktsutbildade att vara helt uttömd. I dag består cirka 7 000 av krigsförbandens gruppbefäl, soldater och sjömän fortfarande av värnpliktiga som utbildades under de sista åren av värnplikt. Likaså är rekryteringen till hemvärdet till cirka 80 procent baserad på tidigare värnpliktsutbildad personal. Dessa erfarenheter måste enligt utredningens mening tas tillvara.

En bedömning som kan kopplas till samtliga alternativ med en ökad användning av totalförsvarspikt, är att Försvarsmakten i högre utsträckning bör utbilda lämpliga totalförsvarspiktiga för befälsbefattningar i krigsorganisationen, i syfte att säkerställa att samtliga befälsbefattningar kan bemannas. Detta gäller särskilt befattningar på gruppbefälsnivå, men även lägre specialistofficersbefattningar och officersbefattningar bör övervägas. Befälsuttagna totalförsvarspiktiga bör även kunna användas för att stödja de yrkesanställda befälen i grundutbildningen. Vid behov bör de kunna ges en förstegsutbildning som möjliggör detta.

En tillräckligt stor volym grundutbildade totalförsvarspiktiga med lämplighet och utbildning som befäl är också en nödvändig förutsättning för att kunna rekrytera tillräckligt många officersaspiranter. Utredningen redovisar sina bedömningar och förslag rörande officersförsörjningen i kapitel 9.

11.5 Ekonomi

11.5.1 Flytta utnyttjat ekonomiskt utrymme från 2017 till 2018–2020

Inom försvarsinriktningsperioden 2016–2020 bör den avvägda årliga produktionskapaciteten på 4 000 utnyttjas fullt ut. För åren 2016 och 2017 bedöms detta inte vara möjligt då inkallelser med plikt kan ske först från och med 2018. Utredningen bedömer inte att det är sannolikt att rekryteringskraften i frivilligheten ökar från

de 2 500 som utgör erfarenhetsvärdet. Antagandet att även fortsatt 2 500 personer kan komma in i utbildningen genom frivilligt insteg i plikten, innebär att antalet under år 2017 kommer att understiga det antal som Försvarsmakten har planerat och avsatt ekonomi för, vilket ger ett anslagssparande. Anslagssparandet från 2017 används för omställningskostnader 2018–2020 samt för ökad utbildningsvolym 2020. Utredningen bedömer att cirka 503 miljoner kronor på detta sätt kan användas för att finansiera omställningskostnader och en utökad utbildningsvolym under innevarande period. Utredningens förslag till finansiering beskrivs närmare i kapitel 14.

11.5.2 Personalförsörjningen bör vara stabiliserad senast under nästa försvarsinriktningsperiod 2021–2025, detta kräver ökade anslag

De simuleringar utredningen gjort visar att personalförsörjningen inte bedöms kunna stabiliseras med de begränsningar i utbildningsvolymen som Försvarsmaktens nu avvägda produktionskapacitet medger. Utredningen menar att personalförsörjningen inte kan stabiliseras utan ökade produktionsvolymen. Utredningen lämnar därför, så som redovisats, förslag som innebär en reducering av behovet av antalet tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, ökade utbildningsvolymen 2020–2025 samt stärkande av produktionskapaciteten. Förslaget innebär krav på att Försvarsmaktens anslag ökar i nästa försvarsinriktningsperiod, om inte finansiering kan ske genom omfördelning från annan verksamhet till personalförsörjningen. De anslagsförstärkningar utredningen ser nödvändiga för att uppnå stabilitet i personalförsörjningen senast i nästa inriktningsperiod uppgår till cirka 1 073 miljoner kronor från och med år 2021 och cirka 2 177 miljoner kronor från och med år 2022.

Utredningen kommer vidare att föreslå åtgärder som stärker frivilligheten och ökar Försvarsmaktens rekryteringskraft. Det är utredningens uppfattning att denna måste stärkas för att personalförsörjningen ska kunna stabiliseras.

11.6 Ökad volym – anpassad utbildningsproduktion

Som utredningen har redovisat ovan kommer antalet totalförsvarspliktiga som grundutbildas att behöva öka jämfört de utbildningsvolymerna som uppnåtts under senare år. En sådan ökning är nödvändig redan under innevarande period. Ett ökat behov av grundutbildning innebär även att erforderliga resurser för detta måste säkerställas. För att kunna öka utbildningsvolymerna på det sätt utredningen föreslår in i nästa försvarsinriktningsperiod och för att möjliggöra politiska beslut som kan innebära en ökad krigsorganisation, bör Försvarsmakten justera i nuvarande arbetssätt.

Så som redovisas under alternativ C, se avsnitt 11.4, Utredningens bedömning innebär ökade utbildningsvolymerna på en övergripande nivå större behov av personal i fråga om främst instruktörer, fysisk infrastruktur i fråga om bland annat förläggning, övnings- och skjutfält och andra utbildningsanläggningar och vissa administrativa resurser. Det finns vidare behov av tillgång till materiel för utbildning och övning, vilket även inkluderar åtgärder för att vidmakthålla denna materiel.

Utredningen ser flera möjligheter att frigöra personalresurser för att säkerställa ett ökat antal instruktörer för grundutbildning. I första hand bör Försvarsmakten pröva möjligheten att i ökad utsträckning använda befälsuttagna totalförsvarspliktiga som ett stöd till den anställda personalen i utbildningsverksamheten. Detta underlättas av att befälsuttagna erhåller en förstegsutbildning. Försvarsmakten bör vidare pröva att ytterligare använda sig av erfarna anställda gruppbefäl i grundutbildningen. På flera förband är detta redan en etablerad praktik, men utredningen bedömer att det kan utvecklas och implementeras ytterligare (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2014, s. 8)

Det finns speciella omständigheter i Försvarsmakten som försvårar en ökad produktivitet. Till dessa hör de successivt minskade stordriftsfördelar genom minskade verksamhetsvolymerna och personalens dubbla roller i att samtidigt vara en del av insatsorganisationen och en del av produktionen av densamma. Det senare innebär att en möjlighet till effektivisering av produktionen kan blockeras av ett kvarstående behov av personal i insatsorganisationen.

I syfte att åstadkomma en så rationell utbildningsorganisation som möjligt bör Försvarsmakten sträva efter att i högre grad inrätta särskilda grundutbildningsenheter vid förbanden.

Särskilt gäller detta i fråga om markstridsförbanden, till exempel utbildningsbataljoner eller utbildningskompanier. Vid dessa enheter tjänstgör särskilt avdelade officerare, specialistofficerare eller gruppbefäl. Dessa befäl har krigsbefattningar vid såväl stående förband som kontraktsförband men arbetar dagligen med utbildning och övning av de totalförsvarspliktiga. På det sättet sker en åtskillnad mellan grundutbildning och den verksamhet som sker vid de stående förbanden. De stående förbanden bör fokusera på annan verksamhet för att kunna upprätthålla sin beredskap och utveckla sin förmåga. Även befäl som normalt tjänstgör vid stående förband bör dock periodvis kunna tjänstgöra vid utbildningsenheter när så är möjligt, till exempel under den tid det stående förbandet inte genomför övningar.

En fördel med ett sådant system för grundutbildning är naturligtvis att de totalförsvarspliktiga under utbildningen kommer i kontakt med officerare ur de förband där de totalförsvarspliktiga kan komma att bli anställda alternativt de förband där de kommer att krigsplaceras efteråt. Verksamheten vid utbildningsenheterna bör vidare utformas på ett sådant sätt att den präglas av en minimal administrativ börda för officerarna. I jämförelse med den verksamhet som bedrivs vid krigsförbanden bör skillnaden kunna vara påtaglig. Som ett exempel finns inte på samma sätt behov av individuell arbetstidredovisning.

En jämförelse kan göras med det system för grundutbildning som rådde fram till 2010, och där grundutbildningen av totalförsvarspliktiga i huvudsak skedde vid så kallade utbildningsbataljoner.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka att skillnaderna samtidigt kommer att vara stora jämfört med det system som rådde under det renodlade värnpliktsförsvarets tid. I det nya systemet kommer de stående förbanden alltjämt vara den dagliga arbetsplatsen för huvuddelen av officerarna och specialistofficerarna i förbandsverksamheten.

Enligt utredningens bedömning finns det även behov av att minska den administrativa bördan för officerarna i krigsförbandsproduktionen. Att anställa civil administrativ personal torde inne-

bära ökad produktivitet och skulle även kunna frigöra resurser för utbildningsproduktion.

Även om Försvarsmakten vidtar dessa åtgärder för att säkerställa ett ökat antal instruktörer i grundutbildningen måste dock antas att det ökade behovet av personal inom denna verksamhet inte helt kommer att kunna lösas utan att detta får märkbara effekter på den planerade verksamheten i övrigt, särskilt vid betydligt ökade volymer relativt dagens planerade nivåer. Om resurser inte tillförs i motsvarande grad kommer effekten vara att antalet officerare, specialistofficerare och anställda gruppbefäl som är tillgängliga för att bedriva övningar och upprätthålla beredskap inom krigsförbanden, förmodligen kommer att behöva minska i takt med att det blir nödvändigt att överföra en andel av denna personal till grundutbildningsverksamheten. Hur stor denna effekt blir beror i sådant fall ytterst på i vilken utsträckning Försvarsmakten förmår hitta andra vägar för att frigöra personalresurser, det vill säga bland annat genom de åtgärder som nämns ovan. Detta är ytterst en politisk vägvalsfråga in i nästkommande inriktningsperiod.

12 Incitament

När övergången till ett militärt personalförsörjningssystem baserat på frivillighet genomfördes år 2010, anförde regeringen att det var av största vikt att de förmåner och villkor som erbjuds uppfattas som tillräckligt attraktiva i konkurrens med den övriga arbetsmarknaden (prop. 2009/10:160). Regeringen underströk samtidigt att den ekonomiska ersättningen inte kan användas för att kompensera för andra faktorer som är av stor betydelse för rekryteringen och att utbildningens attraktionskraft i första hand handlar om att innehållet måste uppfattas som givande, utvecklande och meningsfullt samt att Försvarsmakten kan erbjuda tydliga möjligheter i fråga om vidare utbildning eller tjänstgöring efter att den grundläggande utbildningen är avslutad.

Regeringen var tydlig med att det huvudsakliga ansvaret när det gäller att utforma och genomföra det nya systemet, ligger hos Försvarsmakten som en del av ansvaret för myndighetens personalförsörjning, men pekade också på vikten av att samtliga berörda aktörer samverkar med Försvarsmakten för att reformen ska kunna genomföras framgångsrikt. Regeringen framhöll även att även den politiska nivån har ett ansvar för att Försvarsmakten har förutsättningar att möta de nya kraven med utgångspunkt från tilldelade resurser och de bestämmelser som styr verksamheten. Den politiska nivån har vidare, enligt regeringens skrivningar i propositionen, ett tydligt ansvar även för att informera och kommunicera i frågor som rör Försvarsmakten och den försvarspolitiska inriktningen, inte minst i fråga om betydelsen av det militära försvaret och bakgrunden till dess verksamhet i Sverige och världen. Vidare ansåg regeringen att förtroendet för Försvarsmakten och allmänhetens syn på betydelsen av dess verksamhet och myndighetens förmåga att lösa sina uppgifter är de viktigaste faktorerna på lång sikt för att myndigheten ska uppfattas som en attraktiv arbetsgivare och pekar

på att utbildning, anställning eller tjänstgöring i Försvarsmakten måste uppfattas som utvecklande av både arbetstagare och andra arbetsgivare.

Trots den övergripande inriktningen att det är Försvarsmakten som ansvarar för utformningen av systemet, går regeringen i propositionen in i resonemang om incitament. Regeringen skriver till exempel att det under den grundläggande militära utbildningen är nödvändigt att erbjuda goda utbildningsförhållanden, förmåner och övriga villkor som upplevs rimliga. Regeringen ansåg att det faktum att det är Försvarsmakten som beslutar om rekryternas ersättning, möjliggör att den på ett mer flexibelt sätt kan anpassas utifrån rekryteringsbehovet och andra förutsättningar och att Försvarsmakten bör upprätthålla beredskap för att justera ersättningsnivån efterhand som myndigheten vinner erfarenheter av rekryteringen till den nya utbildningen och dess rekryteringskraft.

Samma år, 2010, redovisade Försvarets forskningsinstitut (FOI) en rapport som utifrån internationella erfarenheter analyserade rekryteringsmöjligheter och kostnader för det svenska försvaret (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010).

Utredningen vill framhålla att det inte är möjligt att direkt jämföra incitamentsystem från ett land med ett annat, utan att ta hänsyn till skillnader i hur dessa samhällen är organiserade i ett bredare perspektiv. Det är dock inte så att jämförelser är helt irrelevanta på grund av detta. Erfarenheter och framgångsrika koncept bör vara möjliga att övervägas och anpassas till svenska förhållanden.

I rapporten konstaterar FOI att Försvarsmakten räknar med att årligen kunna rekrytera cirka 4 000 personer till frivillig grundläggande militär utbildning och att det motsvarar 3,5–4 procent av en åldersklass, vilket i internationell jämförelse sägs vara en hög siffra. Vidare beskrivs att erfarenheter från andra länder visar att avgångarna under kontraktstiden ligger på nivå om 2–3 procent per år och att det ofta bygger på att olika incitament gör det fördelaktigt att fullgöra tjänstgöringen enligt kontrakten. FOI redogör för att incitament kan vara ersättningar, civil utbildning och andra förmåner men också att negativa incitament såsom återbetalningskrav, ofördelaktiga anställningsbetyg och andra ”straff” förekommer.

I rapporten anges att nettoavgångarna för kontinuerligt tjänstgörande soldater antas vara cirka 2,5 procent i den svenska planeri-

ngen, det vill säga i nivå med iakttagelserna från andra länder. Enligt FOI kan detta emellertid komma att kräva olika incitament, inte minst för den tidvis tjänstgörande personalen, vars nettoavgångar antas bli 3,75 procent, och som dessutom kan ha en lojalitet till en annan ordinarie arbetsgivare (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010, s. 8)

Med ledning av de internationella erfarenheterna är det rimliga att Försvarsdepartementet och Försvarsmakten behöver utveckla ett aktivt användande av incitament. Det gäller sannolikt såväl vilka incitament som kan användas och när de bör användas.

FOI:s rapport redovisar hur övergången till ett anställt försvar har fallit ut i ett antal europeiska länder och konstaterar som en generell iakttagelse att det har varit svårare och mer kostnadskrävande än man väntat sig. I rapporten anges ett antal områden där de europeiska Nato-länderna generellt sett gjort insatser för att öka tillgången till personal och det handlar bland annat om förbättrad civil anställningsbarhet efter tjänstgöring (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010, s. 5)

I USA är yrkesutbildning inom försvaret och bidrag till collegeutbildning efter tjänstgöring starka incitament, men i Europa är det vanligare med välorganiserad civil yrkesutbildning (yrkesgymnasier) samt gratis utbildning. Därför är det vanligare att man möjliggör civil utbildning eller praktik på betald arbetstid i slutet av tjänstgöringsperioden. Garanterad anställning inom civil offentlig sektor efter den militära tjänstgöringen används också i t.ex. Italien (polis, gendarmeri, brandkår) och Spanien (gendarmeri). I USA ger anställning i försvaret meritpoäng som kan ha betydelse vid anställningsförfarande hos andra, främst statliga, arbetsgivare.

FOI anger dock att det inte är otroligt att den europeiska modellen med avsevärd tid för betald utbildning i slutet av tjänstgöringen och mer eller mindre garanterade statligt betalda arbeten efteråt blir dyrare än den amerikanska. Vidare hänvisar FOI till analyser som ger lärdomar att dra från USA:s erfarenheter av personalförsörjning baserad på frivillig grund och som bland annat visar att policymakarna har insett att användandet av incitament snarare än regler skulle vara viktigt för en framgångsrik rekrytering (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010, s. 16)

Förutom en konkurrenskraftig grundlön har bonusar, ersättningar, militära karriärvägar och karriärvägar som innebar civilt meritvärde

samt möjlighet till avsteg från standardlängden på kontrakten använts. Särskilt viktigt har rätt till betald civil utbildning visat sig vara. Att kunna behålla den bästa personalen som rekryterats uppfattas vara nyckeln till en högkvalitativ personalkår. För dessa individer har så kallade quality-of-life incitament använts, såsom bostäder, barnomsorg, hälso- och sjukvård och särskilda militära butiker med förmånliga priser. Slutligen måste det finnas tillräckligt med finansiella resurser för att stödja det frivilliga systemet.

FOI skriver vidare att lärdomar från andra länder kan dras för svensk del och anger i detta sammanhang att såväl försvarsdepartementet som finansdepartementet behöver visa stöd för övergången, till exempel genom att möjliggöra att anslag skjuts till om det visar sig att det är nödvändigt för att justera lönenivåer med syfte att underlätta rekryteringen. Vidare pekar rapporten även på att tillskott av finansiella medel kan behövas för att hålla takten med konkurrerande yrken i den civila sektorns löneutveckling och på så sätt behålla personalen.

År 2012 skrev regeringen i en proposition till riksdagen att det fanns skäl för Försvarsmakten att överväga premier som en del av den incitamentsstruktur i Försvarsmakten som ska tillförsäkra en säker bemanning och resonerade kring möjligheten att införa premier efter fullgjord internationell militär insats och efter fullgjort kontrakt (prop. 2011/12:115). Det sistnämnda skulle, rätt utformad, enligt regeringen påtagligt gynna att individer tecknar längre kontrakt och att de fullgör kontrakten. Som argument för detta anfördes att förtida avgångar medför bemanningsproblem och merkostnader för Försvarsmakten. Regeringen skriver (s. 151)

Varje år som anställningen förlängs innebär därför en besparing för Försvarsmakten genom att nyrekryterings- och utbildningsbehovet minskar.

Regeringen ansåg därmed att en premie som incitament för att fullgöra kontrakt skulle kunna vara ekonomiskt motiverat och att storleken på premien bör kunna variera beroende på framför allt anställningens längd, samt att det eventuellt också skulle kunna vara möjligt med ett system grundat på årliga premier. Regeringen konstaterade att premier inte är någon vanlig ersättningsform i staten, men att det redan finns ett system med premier i Försvarsmakten som gäller reservofficerarna.

12.1 Incitament från reformens införande till i dag

Frågan om incitament för att stimulera gruppbefäl, soldater och sjömän att fullfölja sina tidsbegränsade anställningar har varit föremål för olika förslag och överväganden från 2010 och framåt. I det följande ger utredningen ett antal exempel på hur frågan har behandlats och bedömts sedan personalförsörjningsreformen inleddes.

År 2010 föreslog *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* (SOU 2010:86) att Försvarsmakten kan överväga premier för genomförda internationella insatser och efter fullgjort anställningsavtal. 2012 skrev regeringen i propositionen (2011/12:115) *Soldatanställningar i Försvarsmakten* att Försvarsmakten bör överväga att ta upp frågan om premier som en del av incitamentsstrukturen med parterna på det statliga avtalsområdet. I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014 svarade myndigheten på ett regeringsuppdrag om att bland annat redovisa överväganden och åtgärder i fråga om premier som en del i incitamentsstrukturen för försörjningen med tidsbegränsat anställda gruppbefäl, soldater och sjömän. Försvarsmakten anförde att det är för tidigt att fastslå vilka incitament, monetära som icke-monetära, som Försvarsmakten ska använda för att få soldater att fullgöra längre anställningar och motivera dem att prestera väl (Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014, bil. 2).

I maj 2014 föreslog Försvarsberedningen i sin rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (DS 2014:20) att incitamentsstrukturen för att fullfölja utbildningen och den tjänstgöring som följer av kontraktet ska utvecklas. Beredningen ansåg vidare att engångsersättning skulle kunna utbetalas efter fullföljd grundutbildning och kontraktsskrivning och motiverades av att uppmuntra och säkerställa att gruppbefäl, soldater och sjömän fullföljer kontrakterad tjänstgöringstid. *Utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning* bedömde 2014 i betänkandet *Försvarsmakten i sambället* (SOU 2014:73) att ekonomiska tjänstgöringsincitament kan bidra till att tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän fullföljer sina anställningsavtal. Utredningen framhöll att kostnaderna för detta inte får gå ut över Försvarsmaktens möjligheter att genomföra verksamhet och att incitamenten därför måste finansieras genom anslagsförstärkningar.

I december samma år tillkännagav riksdagen för regeringen som sin mening (bet. 2014/15:FöU1) att det bör införas ett system med tidsdelmål med ekonomisk kompensation liksom andra typer av incitament för vissa personalkategorier inom Försvarsmakten. Innebörden i tillkännagivandet är att betona vikten av att Försvarsmakten ska kunna behålla sin personal och riksdagen bedömer att alternativet till att inte behålla anställda soldater kontraktstiden ut är mycket dyrt.

I december 2014 redovisar Försvarsmakten sin syn på incitament i sitt underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015. I underlaget skriver myndigheten att Försvarsmakten har för avsikt att kategorin tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän bland annat ska ges ett tjänstgöringsincitament som betalas ut som ett engångsbelopp efter varje genomförd tjänstgöringsperiod, samt fritt boende när tjänstgöring genomförs vid det förband där individen är krigsplacerad. Vidare skriver myndigheten att incitament för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän bör utformas så att Försvarsmakten har möjlighet att ge de som behöver stöd med bland annat studier inför yrkesväxling. Försvarsmakten avråder däremot från andra former av ekonomiska incitament, till exempel i form av bonus vid anställningstillfället eller premie för fullföljd grundutbildning (Försvarsmakten, 2015, bil. 1).

I propositionen *Försvarspolitisk inriktning Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) anger regeringen som sin bedömning att Försvarsmakten inom ramen för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken bör ta upp diskussioner om incitamentsstrukturer för att uppmuntra att gruppbefäl, soldater och sjömän fullföljer kontrakterad tjänstgöringstid.

I ett inriktningsbeslut till Försvarsmakten den 25 juni 2015 anger regeringen att myndigheten bör överväga att inom ramen för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken ta upp diskussioner om åtgärder, inklusive införandet av ett system med tidsdelmål med ekonomisk kompensation liksom andra typer av incitament, för att gruppbefäl, soldater och sjömän ska fullfölja sina tidsbegränsade anställningar. Formuleringen följer i stort det ovan nämnda tillkännagivandet från riksdagen 2014 (regeringsbeslut 2015-06-25, Fö nr 7).

I budgetunderlaget för 2016 anger Försvarsmakten att man har för avsikt att kategorin tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater

och sjömän ska ges ett tjänstgöringstillägg (fast summa per dag) som betalas ut som ett engångsbelopp efter varje genomförd tjänstgöringsperiod (övning eller liknande) samt fritt boende (logement motsvarande) när tjänstgöring genomförs vid det förband där individen är krigsplacerad. Vidare anför myndigheten, i likhet med tidigare, att incitament för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän bland annat bör utformas så att Försvarsmakten har möjlighet att ge de som behöver stöd med bland annat studier inför yrkesväxling och att stödet inte ska medföra förmånsvärde. Myndigheten skriver vidare att incitamentet inarbetas i det pågående arbetet med karriärplanering för gruppbefäl, soldater och sjömän. Försvarsmakten menar också att åtgärder som stimulerar en producerbar och ekonomiskt hållbar omsättningstakt för gruppbefäl, soldater och sjömän för närvarande inte kan uteslutas, exempelvis i form av fullföljandepremie efter en anställning i 4,5 år, men att andra former av ekonomiska incitament, till exempel i form av bonus vid anställningstillfället eller premie för fullföljd grundutbildning, inte bör ges (Försvarsmakten 2015b, bil. 1, s. 27).

I Försvarsutskottets betänkande *Vissa frågor om Försvarsmaktens personal* från mars 2016 välkomnar utskottet att en ny, längre form av militär grundutbildning gäller sedan årsskiftet och att det med den nya utbildningen även följer en förordningsreglerad rätt till en utbildningspremie (bet. 2015/16:FöU8, s. 12):

Riksdagen har tidigare framhållit betydelsen av såväl ekonomisk kompensation som andra typer av incitament. Utskottet anser att de första viktiga stegen nu tagits inom detta område och har för avsikt att fortsätta att följa hur Försvarsmakten inom ramen för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken fortsätter att verka för att bli en attraktiv arbetsgivare som kan rekrytera och behålla personal så att insatsorganisationen kan bemannas och utvecklas i enlighet med riksdagens beslut.

Sammantaget bedömer utredningen att den generella linjen från tidigare och nuvarande regeringars sida sedan reformen infördes, är att incitament är en fråga för parterna på det statliga avtalsområdet att besluta om inom ramen för lönestrukturen. Till grund för regeringens ställningstagande ligger principerna för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken, vilket innebär att uppdragen till Försvarsmakten stannat vid att myndigheten inom ramen för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken bör överväga att ta upp diskus-

sioner med parterna i incitament- och/eller premiefrågan. Dock har man i propositioner under årens lopp återkommande berört olika incitament som Försvarsmakten bör överväga. Regeringen har också beslutat att vid årsskiftet 2015–2016 – i samband med att grundutbildningen förlängdes från tre månader till uppemot ett år – rekryter efter genomgången och godkänd grundutbildning ska erhålla en utbildningspremie.

Riksdagen har upprepade gånger efterlyst ökat inslag av incitament för att trygga Försvarsmaktens personalförsörjning, samt även gjort ett tillkännagivande i frågan.

Försvarsmakten har å sin sida kontinuerligt framfört att det är verksamhetens innehåll som är avgörande för att gruppbefäl, soldater och sjömän ska stanna i yrket, inte i första hand lön eller incitament i form av till exempel ekonomiska premier. Inom ramen för tilldelad budget har utgifter för ytterligare incitament inte kunnat motiveras då det ska vägas mot andra krav på – och behov i – myndigheten, för att öka den operativa effekten i krigsförbanden.

12.2 Nu gällande förmåner och incitament för rekryter och gruppbefäl, soldater och sjömän

Försvarsmakten kommunicerar förmåner och incitament för rekryter och anställda under rubriken ”Vårt erbjudande” på myndighetens webbplats, se även till exempel broschyren *Hårt och mjukt. Vad du får när du tjänstgör i Försvarsmakten* (Försvarsmakten, 2014). Utredningen kommer nedan att redogöra för dessa. Notabelt är att de som genomför militär grundutbildning i dagens system är rekryter och får ersättning enligt förordning om militär grundutbildning och Försvarsmaktens föreskrifter, medan de som genomför värnplikt i stället kommer att få ersättningar reglerade i förordningen om förmåner till totalförsvarspiktiga. Det förslag som utredningen presenterar i avsnitt 12.5, riktar sig endast till individer som tar anställning i Försvarsmakten. Utredningen anser ändå att det finns ett pedagogiskt värde med att redogöra för Försvarsmaktens erbjudande till dagens frivilliga rekryter.

Under dagens grundutbildning får rekryten:

- 10 procent av prisbasbeloppet i ersättning varje månad vilket blir 4 430 kronor enligt 2016 års beräkning.
- Fri mat och boende.
- Fri sjukvård och akut tandvård.
- Fria hemresor (ungefär varannan vecka).
- Fri in- och utryckningsresa.
- Tillgång till de kläder och den utrustning individen behöver.
- Utbildningspremie vid avslutad och godkänd grundutbildning, som varierar beroende på hur lång grundutbildningen har varit. Det innebär till exempel att en soldat eller sjöman som utbildats under nio månader får en premie på cirka 40 000 kronor och att en hemvärnssoldat som utbildas under fyra månader erhåller cirka 17 000 kronor.
- En till två betalda högskoleprov samt ledighet i samband med genomförandet, förutsatt att högskoleprovet sammanfaller med utbildningen.
- Anstånd med studier samt studieuppehåll medges från och med höstterminen 2016. Alla som är aktiva i Försvarmakten omfattas av Försvarmaktens försäkringsskydd och rekryten har ett särskilt ekonomiskt skydd under utbildningstiden.
- Rekryten kan också söka bidrag hos Försäkringskassan för att få familjebidrag.

En kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman får:

- En ingångslön om 18 000 kronor, med extra ersättning vid övningar, beredskap och insats. Grundlönen är individuellt satt.
- Som anställd i Försvarmakten har man fler semesterdagar än vad semesterlagen (1977:480) säger (semesterns längd följer ålder och till exempel har man 29 semesterdagar till och med det år man fyller 29).
- Rätt till betald ledighet vid särskilda tillfällen, som vid flytt eller om en anhörig drabbas av allvarlig sjukdom.
- Möjligheten till att träna tre timmar i veckan på arbetstid.

- Försvarmakten betalar receptbelagda läkemedel och viss läkarvård, tandvård och sjukgymnastik.
- En tjänstepension som kompletterar den allmänna pensionen och extra ersättning för föräldrar utöver Försäkringskassans föräldrapeng, samt
- kompletterande sjuklön vid långtidssjukskrivning.

En tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman får:

- Studera eller ha ett ordinarie arbete, men får ledigt för att delta på övningar och insatser i Försvarmakten.
- Hur mycket den anställde tjänstgör bestäms i en tjänstgöringsplan varje år.
- Individen har en grundlön som är individuellt satt och man får extra ersättning vid övningar, beredskap och insats. I normala fall förlängs tjänstgöringsperioden med intjänad semester, men det finns också möjlighet att föra över dagar till eventuell civil arbetsgivare eller tvärtom.
- Tre timmars träning i veckan, när man tjänstgör i sin befattning.
- Vid sjukdom ges ersättning för receptbelagda läkemedel och delvis ersättning för läkarvård och sjukgymnastik samt viss tandvård.
- Kompletterande sjuklön vid långtidssjukskrivning, samt
- ett försäkringsskydd under tjänstgöringen.

12.3 Behov av incitament som riktas till gruppbefäl, soldater och sjömän för att uppnå en stabil personalförsörjning

Utredningens uppdrag är att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utredningen har också i sitt uppdrag att redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de

justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga.

Utredningen anser att det är olämpligt att stabilisera Försvarsmaktens personalförsörjningssystem enbart genom att komplettera det frivilliga försvaret med plikt. Personalförsörjningen av det militära försvaret ska även fortsättningsvis huvudsakligen baseras på frivillighet och därför bör åtgärden att införa en ökad användning av totalförsvarsplikten sammanfalla med samtidiga åtgärder för att främja rekryteringskraften, det vill säga att arbeta för att öka intresset och motivationen för grundutbildning under värnplikt och incitament för att i förlängningen söka anställning, samt att öka möjligheten för Försvarsmakten att behålla anställda gruppbefäl, soldater och sjömän längre tid i sina anställningar.

I det följande beskrivs de utgångspunkter som utredningen använt för att analysera – tillsammans med de internationella erfarenheter FOI har beskrivit i ovan nämnda rapport – vilka incitament som bedöms ha störst positiv inverkan och därför utgör utredningens förslag.

12.4 Skäl till att avsluta sin anställning

Demoskop genomför på uppdrag av Försvarsmakten avslutningsintervjuer med personal som avslutar sin tjänst hos Försvarsmakten. Avslutningsintervjuerna genomförs via webbenkäter. Svarsfrekvensen på de intervjuer som utredningen har tagit del av har varierat kraftigt, mellan drygt 30 procent till knappt 60 procent. Samtliga personalkategorier inom Försvarsmakten har intervjuats. För 2015 har utredningen tagit del av kvartal 1–3. Fjärde kvartalet saknas således. 2013 och 2014 var det 1 275 personer respektive 1 045 personer som deltog i avslutningsintervjuerna. Under 2015 kvartal 1–3 var det 738 personer som deltog.

Slutsatserna som drogs av Demoskop efter 2013 och 2014 års intervjuer var att det vanligaste skälet som uppgavs till varför man lämnade sin tjänst vid Försvarsmakten var att man hade fått annat arbete, skulle påbörja studier eller andra alternativ utanför Försvarsmakten. 2013 var det 25 procent som uppgav att något av dessa alternativ var orsaken till att man skulle sluta, medan denna siffra var något lägre, 22 procent, 2014. I 2013 och 2014 års under-

sökningar var det mest förekommande bland både kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän att orsaken till varför man slutade var annat arbete eller studier. I andra personalkategorier kunde man se att det mest frekvent förekommande svaret var att man avslutade sin anställning på grund av orsaker som hade med tjänstgöringen att göra. 2013, 2014 och 2015 kvartal 1–3 uppger drygt 50 procent av de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän på frågan vad man skulle göra efter avslutad anställning att de kommer att gå till studier. Notera skillnaden mellan de siffror som avsåg drivkraften att avsluta sin tjänstgöring medan frågeställningen här gäller vad man avser att göra efter avslutad anställning.

På frågan om man på följande områden upplevt problem eller brister som påverkat beslutet att sluta i Försvarsmakten var de vanligast förekommande svarsalternativen 2013: ”Nej inget av dem”, ”vet ej” eller ”ej svarat” 38 procent, lön och anställningsvillkor 22 procent och utvecklingsmöjligheter (karriär, befattning, uppgifter) 19 procent (flera svarsalternativ var möjliga). 2014 var de vanligast förekommande svarsalternativen: ”Nej inget av dem”, ”vet ej” eller ”ej svar” 36 procent, lön och anställningsvillkor 26 procent och ”ledarskapet i övrigt”, ”dåligt ledarskap” eller ”dåliga chefer/befäl” 23 procent. Utvecklingsmöjligheter (karriär, befattning, uppgifter) var 2014 i stället för den tredje, den fjärde vanligaste orsaken trots att den ökat från 19 procent till 22 procent.

Av de som 2013 uppgav att de skulle utbilda sig var ålderskategorin 21–22 år högst representerad tätt följt av 23–24 år och sedan upp till 20 år. Den åldergrupp som var lägst representerad var 41 år och däröver. 2014 var kategorin 23–24 år högst representerad, tätt följt av 21–22 år och upp till 20 år. Återigen var den åldergrupp som var lägst representerad 41 år och däröver.

2013 och 2014 uppgav tre av fyra att de kan tänka sig att återkomma till Försvarsmakten.

12.5 Ett studieekonomiskt incitament med kvarhållande effekt

Utredningens förslag: Ett studieekonomiskt incitament med syftet att dels verka rekryteringsfrämjande, dels kvarhålla yrkeskategorin kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän i längre sammanlagd anställningstid än den i dag prognostiserade bör införas. Detta system bör utformas så att individen får lättnader av studieekonomisk karaktär beroende på antalet år individen tjänstgjort hos Försvarsmakten.

12.5.1 Studiestödets utformning och dess syfte

Studerande som uppfyller vissa grundvillkor har rätt till studiemedel. Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Totalbeloppet (bidrag och lån) för fyra veckor uppgår till 9 904 kronor för heltidsstudier 2016. Det finns två olika nivåer på bidraget, en generell och en högre nivå. Studiemedel med den högre bidragsnivån kan i dagsläget lämnas för studier på grundskolenivå och gymnasial nivå till vuxna studerande som saknar sådan utbildning. Sedan 2011 kan arbetslösa ungdomar under 25 år under vissa förutsättningar få den högre bidragsnivån. Studiebidraget är skattefritt och pensionsgrundande. I vissa fall kan den studerande även få tilläggsbidrag, tilläggs lån och merkostnadslån. De specifika målen för studiestödet är att det ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och bidra till ökad social rättvisa.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) mäter årligen studiemedlets rekryterande effekter. Studien som genomfördes 2015 visade att möjligheten att erhålla studiemedel är olika betydelsefullt för olika studerandegrupper i valet att påbörja studier. Gruppen studerande med barn anger ofta att utan möjligheten att erhålla studiemedel skulle de inte påbörja studier. 66 procent anger att de inte eller troligen inte skulle ha börjat studera utan studiemedel. Studien visade även att av de som studerar med studielån skulle 54 procent av dem inte ha börjat studera utan det statliga studiestödet. Studiemedlet har en högre rekryterande effekt på äldre än yngre

och att kvinnor är genomsnittligt mer påverkade av tillgången till av studiemedlen än män. Detta, bland flera faktorer, indikerar att studiestödet genom att det har en rekryterande effekt för grupper som utan studiemedel inte hade börjat studera, bidrar till att utjämna sociala skillnader. Samtidigt har man sett att studiestödets konstruktion med bidrag och lån kan utgöra ett hinder för olika grupper som inte vill skuldsätta sig (Centrala studiestödsnämnden, 2016).

Vidare ska studiestödet ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden. Målen ska uppnås genom ett effektivt, sammanhållet, flexibelt och rättssäkert studiestödssystem som ska vara enhetligt och överblickbart. De utbetalningar som görs från systemet ska vara riktiga, och den del av studiestödet som utgörs av lån ska återbetalas (prop. 2015/16:1). Den genomsnittliga skulden när det gäller annuitetslån är 131 000 kronor för kvinnor och 128 000 kronor för män. Studenter på eftergymnasial nivå som tagit studielån och har blivit återbetalningsskyldiga under 2016 studerade i genomsnitt 118 veckor med studiemedel. Historiskt sett har män haft högre studieskulder än kvinnor men sedan 2008 har dock kvinnor högre skulder på sina annuitetslån. Denna förändring beror troligtvis på att kvinnor i genomsnitt har studiemedel under en något längre tid än män. Lånebenägenheten bland dem som studerar på eftergymnasial nivå uppgick till 74,1 procent under 2014 (Centrala studiestödsnämnden, 2016).

12.5.2 Målgruppen

Då det är en relativt låg svarsfrekvens är det svårt att dra statistiskt säkerställda slutsatser från Demoskops avslutningsintervjuer. Givet att vi kan förutsätta att bortfallet inte är systematiskt för hela populationen, är det möjligt att använda utfallet för att dra slutsatser för hela populationen. Vi har ingen anledning att göra någon annan bedömning än att så skulle vara fallet.

Ungefär en tredjedel av dem som avslutar sin tjänst hos Försvarsmakten väljer att studera. Det är inte nödvändigtvis drivkraften för att avsluta anställningen, utan det utgör ett naturligt nästa steg. De två främst representerade grupperna som väljer att studera är kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl,

soldater och sjömän. Drygt 50 procent av de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjömän uppgav att de efter sin avslutade anställning skulle studera. Då en stor del av de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat och sjömän väljer att gå till studier i stället för den civila arbetsmarknaden, indikerar detta att det är en studiestark grupp. Försvarmakten bör därför inte nödvändigtvis försöka konkurrera med högskola och universitet eftersom studier verkar utgöra ett naturligt val för dessa individer.

12.5.3 Överväganden

Utredningen bedömer att det är nödvändigt för Sveriges försvarsberedskap att främja personalkategorin gruppbefäl, soldater och sjömän. Förlängda anställningstider bidrar till högre operativ effekt i krigsförbanden och minskar belastningen på Försvarmaktens produktionskapacitet samtidigt som det minskar återrekryteringskostnaderna för myndigheten, resurser som i stället kan användas för att öka kvaliteten i verksamheten. Det blir därför viktigt att skapa incitament som tilltalar denna grupp och som får en kvarhållande effekt. I dag är den prognosticerade medeltjänstgöringstiden för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän cirka fyra år. Dock kan man utifrån ålderskategorierna som är högst representerade som uppger att de efter sin anställning ska gå vidare till studier anta att medelanställningstiden för dessa är något lägre, se avsnitt 12.4. Flertalet har inte uppnått en ålder där de kan ha varit anställda i fyra år. Utredningen anser att det, av ovan angivna skäl, är av vikt att göra det attraktivt för dessa individer att förlänga sin tjänstgöringstid.

I propositionen *Soldatanställningar i Försvarmakten* angav regeringen (prop. 2011/12:115, s. 67)

Regeringen vill också framhålla att det inte heller från den enskildes perspektiv vore lämpligt med tillsvidareanställning för personalkategorin gruppbefäl, soldater och sjömän. Regeringen har redan pekat på risken för den enskilde individens hälsa om hon eller han deltar i för många internationella militära insatser. Staten kan inte låta sina anställda utsättas för detta slag av risker. Regeringen har också pekat på att "soldatyrket" inte är avsett att vara utgångspunkten i eller grunden för en fortsatt karriär inom Försvarmakten. Det är i stället fråga om en viktig uppgift inom försvaret som bör fullgöras under en viss, begränsad tid. Därefter ska den enskilde övergå till annan verk-

samhet. Samtidigt vill regeringen understryka att det är angeläget att den som anställs ska känna en trygghet i sin anställning. Den enskilde måste när hon eller han tar anställning som gruppbefäl, soldat eller sjömän redan från början veta vilka regler och förutsättningar som gäller. Hon eller han måste veta hur lång anställningen är och vad som kommer att hända när anställningen upphör. Det nya personalförsörjningssystemet utformas därför så att Försvarmakten får ett ansvar för att underlätta för den enskilde att skaffa ett civilt arbete efter avslutad tjänstgöring inom Försvarmakten.

I SOU 2014:73 (s. 285) skriver utredaren

Det finns de som lämnat synpunkter till utredningen med innebörd att det redan från början av försvarsreformen framstod som uppenbart att en person inte önskar att kvarstanna i soldatyrket under så lång tid som antagas. I detta sammanhang menar jag att ett viktigt incitament till att en person väljer att stanna kvar i soldatyrket är om personen ser att det även efter det att den tidsbegränsade anställningen är slut, finns utvecklingsmöjligheter och andra alternativa karriärvägar såväl inom Försvarmakten som hos andra arbetsgivare.

För att åstadkomma både en kvarhållande effekt och trygghet och förutsägbarhet för individen, vilket i sig kan ha en kvarhållande effekt, har utredningen för avsikt att lägga förslag av studieekonomisk karaktär riktat mot yrkeskategorin gruppbefäl, soldater och sjömän. Studiestödet utgör ett viktigt verktyg för att öka deltagande i och bredda rekryteringen till utbildning. Dessutom är studiestödet en betydelsefull faktor för att möjliggöra omställning i arbetslivet. Utredningens förslag ämnar uppmuntra gruppbefäl, soldater och sjömän att tjänstgöra en längre tid inom Försvarmakten än vad de gör i dag. Vid övervägandet av utformningen av ett sådant system kan hänsyn inte endast tas till målgruppen. Hänsyn till varför studiemedelssystemet ser ut som det gör måste tas så att syftet med detta inte förfelas, se avsnitt 12.5.1.

Utredningen anser att ett system som bygger på att individen får lättnader av studieekonomisk karaktär beroende på antalet år individen tjänstgör hos Försvarmakten är den lämpligaste framkomliga vägen för att uppnå en kvarhållande effekt. Detta kan ske genom det traditionella studiestödssystemet, via CSN genom ett högre studiebidrag som innebär att individen lånar mindre, att Försvarmakten hjälper individen med återbetalning av studielånet efter fullgjord utbildning eller att den enskilde får studera inom ramen för en anställning och Försvarmakten betalar en lön som

motsvarar studiemedel. Andra fördelar med ett incitament som är knutet till utbildning är att ett sådant innebär avkastning för både den enskilde och för samhället i stort (prop. 2015/16:1). Kostnaderna för utbildning bör därför delas mellan den enskilde och det allmänna också som en del i det samhällsansvar enskilda tar för Sveriges försvarsberedskap genom att ingå i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Ett antal statliga riktade satsningar har gjorts för att stimulera studenter att välja vissa inriktningar eller för att få vissa yrkesgrupper att vidareutbilda sig. Dessa satsningar har haft varierat resultat. Vid uppföljning har det visat sig att den önskade effekten uteblivit. Tillströmningen till dessa utbildningar har inte ökat i den utsträckning så som önskats och det har visats att de individer som är studiemotiverade och redan haft för avsikt att vidareutbilda sig har gynnats (se till exempel Statskontoret, 2010).

Kostnadshämmande incitament

I här aktuell situation skulle avsikten med incitament vara att förlänga den tid som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän kvarstannat i sin anställning. Det handlar inte om att styra den enskilde mot någon viss typ av utbildning eller dylikt. Om incitamentet först utgår efter att anställningen passerat den genomsnittliga anställningstiden, innebär detta att risken minimeras att incitamentet utgår utan att det haft en kvarhållande effekt. Vid en sådan konstruktion är ett sådant system inte bara kostnadsdrivande utan samtidigt kostnadshämmande då Försvarsmakten kan hålla nere utbildningskostnader. Ny personal är dessutom inte lika lönsam och effektiv som mer erfaren personal. Kortare anställningstider innebär ökade kostnader för nyrekrytering och utbildning men även förlorad kompetens i krigsförbanden vilket bedöms påverka dess krigsduglighet och ytterst försvarets samlade operativa förmåga.

12.6 Utformningen av ett incitament

Utredningen har övervägt hur ett studieekonomiskt incitament kan utformas för att uppnå bästa resultat för både individen och Försvarmakten. Utredningen redovisar tre olika möjligheter nedan. Som angivits ovan är syftet med studiestödssystemet att det ska vara långsiktigt samhällsekonomiskt hållbart och det är därför viktigt att de utbetalningar som görs från systemet är korrekta och att den del av studiestödet som består av lån återbetalas fullt ut. Därmed anser utredningen att ett incitament inte bör innebära en automatisk nedskrivning alternativt en avskrivning av en studieskuld. Skulden ska därmed betalas av, alternativt inte uppstå.

12.6.1 Möjliga vägar fram

Möjlighet 1 – Ge det högre bidraget efter anställning om minst sex år som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman

En möjlighet är att låta den som efter avslutad anställning som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman väljer att studera och ansöker om studiemedel kvalificerar sig för det högre bidraget. Individen måste kunna styrka anställning under minst sex år hos Försvarmakten. Utredningen föreslår en ny paragraf, 3 kap. 10 a § studiestödsförordningen (2000:655) där det stadgas att

Det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för studier vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i bilagan till denna förordning om den studerande har haft en militär anställning som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman i Försvarmakten under en sammanlagd period av sex år. Det högre bidragsbeloppet får endast lämnas enligt denna paragraf under 120 veckor.

Det högre bidragsbeloppet lämnas inom ramen för anvisade medel och i den ordning som ansökningarna kommer in till Centrala studiestödsnämnden.

En sådan utformning skulle innebära att individen oavsett vilken nivå eller utbildning denne studerar på kvalificerar sig till det högre bidraget. Storleken på summan som utgår per vecka om individen

både har en bidragsdel och en lånedel ändras inte, däremot ändras fördelningen mellan bidragsdelen och lånedelen. Bidragsdelen ökar från 704 kronor till 1639 kronor och lånedelen minskar från 1 772 kronor till 837 kronor. Detta skulle innebära att individen får en lägre sammanlagd studieskuld om 935 kronor per vecka. Studiemedel lämnas om 40 veckor per år. Detta skulle innebära en kostnad för det allmänna om 37 400 kronor per år och individ. På högskolenivå kan en individ få studiemedel i 240 veckor, vilket motsvarar sex år av studier. Det motsvarar en sammanlagd kostnad om 224 400 kronor. En begränsning av hur länge man kan få det högre bidraget efter tjänstgöring i Försvarsmakten bör införas. Utredningen förordar en begränsning till 120 veckor, vilket vid heltidsstudier motsvarar en kandidatexamen och en ökad kostnad för det högre bidraget om 112 200 kronor per individ för staten.

I dag utgår endast det högre bidraget till utbildning på eftergymnasial nivå om det avser studier på kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen inom matematik, biologi, fysik, kemi, naturkunskap eller teknik.

Utredningen ser dock att det även finns nackdelar med en sådan utformning av studiestöd. Individer som redan har studerat färdigt när de tar anställning som gruppbefäl, soldat eller sjöman skulle inte få ta del av detta. Vidare har det framförts till utredningen att ett sådant incitament kan vara problematiskt då det inte är enhetligt. De som skulle ta del av det högre studiebidraget skulle läsa på olika utbildningar och ur ett rättviseperspektiv skulle detta kunna upplevas negativt från studiekamrater. Utredningen noterar att satsningen pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen inom matematik, biologi, fysik, kemi, naturkunskap eller teknik riktar sig till en enhetlig grupp som bedriver studier tillsammans, men att det finns satsningar som avviker från detta, till exempel för unga arbetslösa vuxna som bedriver studier på gymnasial nivå.

Det är vidare utredningens uppfattning att den på svensk arbetsmarknad speciella anställningsformen som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän utgör motiverar ett konkret och substantiellt stöd för övergång från militärt till civilt yrkesliv.

Möjlighet 2 – Försvarsmakten återbetalar en del av individens studieskuld

En annan möjlighet är att Försvarsmakten betalar en viss del av tidigare anställda som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjömans studieskulder efter studier. En sådan utformning faller inom ramen för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken. Utredningen anser ändå att det är möjligt att presentera detta som ett alternativ. Regeringen har tidigare angett att Försvarsmakten bör ta upp diskussioner om incitamentsstrukturer för att uppmuntra att gruppbefäl, soldater och sjömän fullföljer kontrakterad tjänstgöringstid, se avsnitt 12.1 och regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 116, där det anges att regeringen även fortsättningsvis kommer att ta arbetsgivarpolitiska initiativ inom prioriterade områden.

Hur mycket Försvarsmakten ska betala bör bestämmas av antalet år i tjänst. Ersättningen bör först utgå efter att den sammanlagda anställningstiden uppgår till fem år och därefter öka för varje ytterligare år i anställning. Utredningen bedömer att detta är en lämplig ersättningsstorlek.

Tabell 12.1 Ersättning per år och sammanlagd ersättning

	År 5	År 6	År 7	År 8
Årlig ersättning	10 000	20 000	40 000	50 000
Sammanlagd ersättning	10 000	30 000	70 000	120 000

Utredningen bedömer att genom att individen ”intjänar” en summa som ökar exponentiellt för varje år är detta mer fördelaktigt än om en större ersättning utgår först efter fullgjord anställningstid som gruppbefäl, soldat eller sjöman. Individen får då tidigt se nyttan och konsekvensen av att kvarstå i anställning.

Efter avslutade studier skulle den enskilde inkomma med sitt årsbesked till Försvarsmakten som skulle betala av den intjänade summan alternativt skulle Försvarsmakten kontakta CSN och av dem få en avi på ett visst skuldbelopp.

En nackdel med ett sådant upplägg är att den enskilde blir beskattad då incitamentsprogram som arbetsgivaren inrättat anses utgöra en förmån. I svensk skatterätt är huvudregeln att arvoden,

löner, förmåner och alla andra inkomster som erhålls på grund av tjänst och/eller uppdrag beskattas i inkomstslaget tjänst. Vidare skulle detta få konsekvenser för den enskilde då CSN kontrollerar den enskildes inkomst via Skatteverket under studietiden. Om individen har tjänat över det fastställda fribeloppet kommer den enskilde få ett återkrav. När den enskilde slutar ansöka om studie-stöd hos CSN blir denne återbetalningsskyldig på sitt studielån tidigast sex månader efter det att denne erhöll studiestöd och alltid efter ett årsskifte. Det är därför viktigt att Försvarets inbetalning utgår först när individen blir återbetalningsskyldig till CSN, och inte direkt efter avslutade studier, så individen inte får ett återkrav på grund av för höga inkomster under studietiden.

Möjlighet 3 – Studier får bedrivas inom ramen för anställning om individen tar anställning som tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman

Vid införandet av de nya personalkategorierna baserades behovet av frivilliga på personalflödesantaganden som bland annat innebar att medelanställningstiden för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän skulle uppgå till cirka sex år. Vidare att de efter avslutad anställning skulle välja att ta anställning som tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman. Att främja och uppmuntra ett sådant beteende skulle kunna vara fördelaktigt då det ytterligare skulle pressa ned Försvarets utbildningskostnader då behovet av att utbilda tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater eller sjömän skulle minska.

En tredje möjlighet kan vara att kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater eller sjömän som fullgjort en sammanlagd anställningstid om sex år och väljer att ta anställning som tidvis tjänstgörande erbjuds att studera inom ramen för sin nya anställning bör därför också övervägas. Den anställde skulle tjänstgöra vid vinter- och sommaruppehåll eller genom att i samråd med Försvarets makten ta fram en studieplan som tillåter detta.

Om anställningens omfattning skulle dimensioneras så att netto-lönen motsvarar minst lånedelen av studiemedlet skulle individen samtidigt kunna ansöka till CSN om bidragsdelen och få motsvarande ett fullt studiebidrag. Lånedelen är 1 772 kronor per vecka, vilket blir 35 400 kronor per termin. Fri-beloppet för 2016 är

171 626 kronor (högsta inkomst en person kan ha utan att möjligheten att erhålla studiemedel påverkas). Det finns därmed utrymme för inkomst utan att studiebidragsdelen nedsätts eller att individen blir återbetalningsskyldig.

Nackdelen med ett sådant upplägg är att det inte finns någon kontrollfunktion för att den anställde är inskriven vid en utbildning och dessutom tar erforderliga högskolepoäng.

Utredningens bedömning

Utredningen förordar de två först nämnda möjliga modellerna för ett studieekonomiskt incitament. I dessa två alternativ kommer CSN inte betala ut det högre studiebidraget respektive den enskilde kommer inte att ha möjligheten att få studielån om individen inte bedriver studier och inom en viss tid uppnår erforderliga studieresultat. Den tredje möjligheten skulle innebära tillskapandet av ett nytt element i Försvarmaktens organisation och personalhantering. Detta kan med stor sannolikhet leda till ökad administration och frågor kring uppföljningen av studier. Utredningen ser därför inget skäl varför man ska ålägga myndigheten nya uppdrag när det redan existerar en myndighet som arbetar med att besluta om och betala ut studiestöd. Hanteringen bör lämpligen ske via det reguljära studiestödet.

12.7 Höjda ingångslöner

Lönesättningen och löneutvecklingen ska, precis som i dag, regleras av arbetsmarknadens parter. Utredningen avstår därför från att föreslå höjda ingångslöner eller brantare löneutveckling för gruppbefäl, soldater och sjömän. Dock vill utredningen framföra följande uppfattning för myndighetens fortsatta överväganden:

Den genomsnittliga månadslönen för personer i åldersgruppen 25–34 år är 28 750 kronor för män och 29 250 kronor för kvinnor, vilket ger en genomsnittlig månadslön i åldersspannet om 29 000 kronor (Statistiska Centralbyrån, 2016a). Hotell- och restaurangbranschen samt detaljhandeln är exempel på vanliga ingångsbranscher. Dessa branscher ger därför en god fingervisning om hur höga ingångslönerna är för de som är nya på arbetsmarknaden. År

2016 ligger ingångslönen för en vuxen person utan utbildning på 20 609 kronor i månaden inom hotell- och restaurangbranschen och 20 239 kronor inom detaljhandeln.

Ingångslönen för gruppbefäl, soldater och sjömän är 18 000 kronor, vilket kan jämföras med detaljhandelsbiträdets 20 239 kronor 2016 (Ekonomifakta.se, 2016). I en sammanställning över yrkena med lägst medellön år 2015 återfinns ”soldater m.fl.” på sjätte plats med en medellön på 21 800 kronor, efter marknadsundersökare och intervjuare (18 800 kronor), övrig hemservicepersonal med flera (20 100 kronor), kafé- och konditoribiträden (20 100 kronor), växtodlare och djuruppfödare (21 500 kronor) och övriga servicearbetare (21 600 kronor) enligt Sverigesiffror, Statistiska Centralbyrån (2016b).

Försvarmakten konkurrerar om personal på en öppen marknad och bör kontinuerligt kalibrera ingångslönerna för gruppbefäl, soldater och sjömän, så att de ligger i nivå med medellönen i andra offentliga anställningar för personer med motsvarande utbildning.

Försvarmakten har dock inte främst problem att rekrytera kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän, vilket indikerar att ingångslönen inte har entydigt negativ inverkan på Försvarmaktens rekryteringskraft.

Efter ett antal år som anställd i Försvarmakten är det utredningens bedömning att löneutvecklingen växer i betydelse i takt med att individerna kan stå inför till exempel familjebildning. Löneutvecklingen för gruppbefäl, soldater och sjömän ligger i nivå med andra statligt anställda, vilket illustreras av tabellerna nedan:

Tabell 12.2 Löneutveckling i staten (procent)

	2012	2013	2014	2015
	2,0	2,4	2,5	2,5

Källa: Medlingsinstitutets lönestatistik.

Tabell 12.3 Löneutveckling gruppchefer soldater och sjömän (procent och antal anställningsår)

GSS	1–2	2–3	3–4	4–5	5–6	6–7
GSS/K	1,74	2,36	2,80	3,42	2,20	3,11
GSS/T	0,55	1,46	1,09	-	-	-

Källa: Försvarmakten.

Dock bedömer utredningen att den relativt låga ingångslönen gör att individen – trots löneutvecklingen – ligger lågt lönemässigt även efter ett antal år i yrket. Lönesättningen kan vara en faktor som påverkar möjligheten att behålla gruppbefäl, soldater och sjömän längre i anställning. Det är viktigt att Försvarsmakten kan erbjuda sina anställda konkurrenskraftiga löner jämfört med andra yrken som kräver liknande utbildningsbakgrund och bör därför se över lönesättningen.

13 Folkförankring och samhällsinformation

13.1 Opinion och folkförankring

Stödet för ett värnpliktsbaserat försvar förefaller ha ökat under de senaste åren. I SOM-undersökningen 2014 vill fyra av tio svenskar återinföra den allmänna värnplikten (Bergström et al. 2015). I undersökningen framgår att stödet för allmän värnplikt är starkare bland äldre än bland yngre. I åldrarna 16–29 år tycker 27 procent att återinförd värnplikt vore ganska eller mycket bra. Motsvarande siffra bland de över 65 år är 53 procent.

I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) årliga undersökning *Opinioner 2015* anger drygt 50 procent av de tillfrågade att de föredrar ett värnpliktsbaserat försvar, medan andelen som är för ett renodlat yrkesförsvar utgör en tredjedel av respondenterna (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016). Stödet för ett värnpliktsförsvar är därmed bland det högsta sedan den aktuella frågeställningen introducerades 2003.

Enligt MSB:s undersökning förordas ett försvar som bygger på värnplikt framför allt av män och personer över 30 år. Kvinnor anser i högre grad än män att Sverige bör ha ett renodlat yrkesförsvar. Yngre personer anser i högre omfattning än övriga åldersgrupper att Sverige bör ha ett renodlat yrkesförsvar.

Av undersökningen framgår vidare att över 60 procent av befolkningen avser att värnplikt har mycket eller ganska stor betydelse för att Sveriges försvar ska vara trovärdigt – en andel som har ökat sedan 2011. I *Opinioner 2015* anser äldre att allmän värnplikt har större betydelse för trovärdigheten jämfört med yngre.

Utredningen har inte genomfört någon egen undersökning vad gäller allmänhetens inställning till en aktivering av värnplikten, vilket inte heller anges i direktiven som en faktor att ta hänsyn till.

Däremot betonas folkförankringen och att folkförankringen av totalförsvaret har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga.

Utredningen konstaterar att folkförankring är ett subjektivt begrepp som inte sällan används i den försvarspolitiska debatten för att beskriva något som man själv anser är bra, snarare än ett definierat och mätbart tillstånd. Den vanligaste kopplingen i den offentliga debatten görs mellan Försvarsmaktens personalförsörjning och folkförankring, där den allmänt anses ha minskat efter det att värnplikten lades vilande och färre individer kommer i kontakt med det militära försvaret. Det torde dock vara så, att det inte finns någon omedelbar automatik mellan plikt och förankring, eller mellan antalet värnpliktsutbildade och hur stödet för verksamheten utvecklas i samhället. Andra länder, med yrkesförsvaret i stället för värnplikt, uppvisar till exempel hög grad av folkförankring, så som begreppet allmänt används. Man finner inte heller stöd för detta samband i uppmätta förtroendesiffror för Försvarsmakten i Sverige, där andelen som uppger ganska eller mycket stort förtroende för försvaret ökar något de närmaste åren efter det att plikten lades vilande, låt vara från en låg nivå (Bergström et al. 2015, s. 292).

En fullt ut tillämplad värnplikt för kvinnor och män, som upplevs irrelevant och illa genomförd, skulle till exempel i stället kunna inverka kontraproduktivt på folkförankringen. Utredningens bedömning är att en plikt som omfattar kvinnor och män – där alla kan komma ifråga men relativt få väljs ut och där egen motivation har stor betydelse – tillsammans med bred politisk uppslutning och upplevd samsyn mellan Försvarsmakten och politiken, har bäst möjlighet att vinna förståelse och förankring i samhället.

Vid en övergång till återaktiverad plikt i enlighet med utredningens förslag, kan betydelsen av relevant och från statsmakterna sammanhållen planering för och genomförd kommunikation gentemot allmänheten inte överskattas. Flera myndigheter är avsändare av sådan kommunikation, liksom direkt och indirekt frivilliga försvarsorganisationer och andra utåtriktade verksamheter av betydelse för kunskap och förståelse, som till exempel Folk och Försvar. Utredningen lämnar i det följande övergripande synpunkter inför kommande information till allmänheten.

När regeringen i propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal*

(2009/10:160) föreslog att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarspåbudsplikt, framhölls vikten av att förbättra informationen om försvarsfrågor ur ett brett perspektiv. Regeringen menade att det behövde genomföras kommunikationsverksamhet för att i ett bredare perspektiv informera om Försvarsmakten och dess uppdrag, samt kommunikation som mer direkt syftar till att rekrytera personal. Vidare ansåg regeringen att information av allmän karaktär bör separeras från den kommunikation som syftar till att rekrytera personal till verksamheten, även om god kunskap om Försvarsmakten och dess verksamhet bland allmänheten bidrar till att skapa förutsättningar för en framgångsrik rekrytering, eftersom Försvarsmaktens attraktionskraft påverkas av det förtroende som finns för myndigheten.

I propositionen framhålls att om försvarsberedskapen så kräver måste en tillämpning av totalförsvarspåbudsplikten snabbt kunna åstadkommas. Regeringen bedömde att bestämmelserna i lagen om totalförsvarspåbudsplikt är väl beprövade och fungerande och att lagstiftningen således får anses vara väl inarbetad hos såväl berörda myndigheter som berörd allmänhet (prop. 2009/10:160, s. 78).

Utredningens bedömning är dock, sex år senare, att en ökad användning av totalförsvarspåbudsplikten kräver både omfattande och genomtänkt samhällsinformation inför och under införandet av det nya personalförsörjningssystemet. Det är en subjektiv bedömning, men utredningens bild är att den generella kunskapsnivån hos allmänheten är relativt låg när det gäller till exempel att regelverket om totalförsvarspåbudsplikten är aktiverat redan i dag gällande repetitionsutbildning och att reglerna om krigsplacering gäller samt att värnplikt vid aktivering omfattar kvinnor.

13.2 Flera myndigheter – sammanhållet budskap

När den allmänna värnplikten tillämpades i Sverige var det dåvarande Styrelsen för psykologiskt försvar som samordnade totalförsvarsinformation genom Totalförsvarets informationsråd, där bland andra dåvarande Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, numera Totalförsvarets rekryteringsmyndighet samt Försvarsmakten och frivilliga försvarsorganisationer ingick.

Från 2009 fick MSB, som då tog över verksamhet som bedrivits av Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar, som särskild uppgift att tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik. År 2010 fick MSB ett regeringsuppdrag att ta fram och distribuera information om försvar och krisberedskap till samtliga personer som enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är skyldiga att medverka i en utredning om deras personliga förhållanden (beredskapsunderlaget). Framtagandet av informationen skulle, enligt uppdraget, ske i samverkan med berörda myndigheter och inledas 2011. MSB samordnar och driver denna informationsinsats till 18-åringarna sedan dess, i samarbete med Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, både vad gäller planering och genomförande.

I Försvarsmaktens och MSB:s förslag till gemensamma grunder för en sammanhängande planering för totalförsvaret från sommaren 2016 föreslår myndigheterna ett antal gemensamma aktiviteter för att uppnå den övergripande målbilden för 2020, bland annat information till allmänheten samt individens roll med start 2017. Syftet är att öka allmänhetens kunskap om den återupptagna planeringen för totalförsvaret och hur man som individ ska förhålla sig till detta samt till olika former av påverkan från andra stater (Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016). Vidare beviljar MSB årligen uppdragsersättning till ideella organisationer som genomför kursverksamhet riktad till allmänheten, i syfte att öka enskildas förmåga att förebygga och hantera olyckor, allvarliga händelser och kriser. Uppdragsersättningens syfte är att med stöd av ideella organisationer erbjuda enskilda över hela landet kostnadsfri utbildning i enskildas säkerhet och beredskap vid olyckor, allvarliga händelser och kriser.

För målgruppen barn och unga i skolan har MSB både en webbkanal (säkerhetspolitik.se) samt pdf-material om försvar och krisberedskap till högstadiet.

Det är utredningens förhoppning att samtliga informationskanaler ovan, i olika grad, kan användas för samordnad samhällsinformation på bred front om förändringarna av personalförsörjningssystemet. Om ett flertal stora och ibland årliga informationskampanjer med snarlika innehåll inte samordnas vad gäller budskap och beskrivning

i den del som rör totalförsvarsplikt och nytt personalförsörjningssystem, riskerar de att motverka varandra.

Enligt utredningens uppfattning bör myndigheterna analysera på vilket sätt engagemanget i de frivilliga försvarsorganisationerna kan tas tillvara vad gäller information om reformen, särskilt information till ungdomar.

Sammantaget är det enligt utredningens uppfattning ett alltför snävt synsätt att enbart rikta sig till de individer som kan komma i fråga för mönstring och värnplikt. Försvarsmakten har till utredningen framhållit hur betydelsefull omgivningens attityd är för individens benägenhet att söka sig till Försvarsmakten eller inte och utifrån ett folkförankringsperspektiv torde det vara mer betydelsefullt att det finns en bred förståelse och allra helst acceptans för systemet, än antalet individer som genomgår värnplikt.

Vad gäller information i skolan har utredningen erfarit att de som arbetar med försvarsinformation och rekrytering inom försvarssektorn ofta uttrycker frustration över vad som upplevs som svårigheter att bedriva skolinformation och att det har blivit svårare under senare år. Det diskuteras bland annat om det beror på en minskad andel inom lärarkollektivet som har egna erfarenheter av till exempel värnplikt. Utredningen bedömer att övergången från plikt till frivillighet innebar en förskjutning från samhällsinformation om en plikt som (den manliga delen) av befolkningen berördes av, till rekrytering av soldater och sjömän på frivillig väg. Därigenom kan aktörer utanför försvarssektorn ha upplevt att de inte längre hade en naturlig roll i information och utbildning, på samma sätt som tidigare. Det är utredningens förhoppning att återinförd mönstring och värnplikt – som dessutom omfattar både kvinnor och män – bör innebära att skolans roll växer i betydelse och att detta bör beaktas i ovan nämnda information till målgruppen barn och unga i skolan i MSB:s regi.

Vidare bör förberedelser vidtas för att, i händelse av än mer försämrat omvärldsläge med behov av att ytterligare utöka antalet som mönstrar och blir värnpliktiga, snabbt kunna informera privatpersoner. En sådan informationsinsats bör förberedas under normala förhållanden för att kunna aktiveras när omedelbart behov uppstår.

Utredningen vill i detta sammanhang även betona vikten av att den högsta politiska nivån aktivt medverkar till att förklara och

därigenom manifesteras sitt ansvar för åtgärden att aktivera ytterligare delar av totalförsvarsplikten.

13.3 Plikt för kvinnor och norska erfarenheter

När kommittén bakom utredningen *Totalförsvarsplikt och frivillighet* (SOU 2009:63) föreslog att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring – liksom skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt – görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det, samt att skyldigheten att genomgå mönstring när den tillämpas ska omfatta både kvinnor och män, framfördes att ansvariga myndigheter, i ett läge där det finns behov av att använda plikten, måste ha största möjliga handlingsfrihet vad gäller att ta ut totalförsvarspliktiga till utbildning och tjänstgöring.

Kommittén menade att det inte går att förutsäga hur personalbehovet i en sådan situation kommer att se ut, men framhöll att det är en orealistisk och omodern tanke att kön i en sådan situation skulle vara den avgörande urvalsfaktorn för att hitta den som är bäst lämpad för varje befattning. Regeringen delade uppfattningen att det självklart måste vara lämpligheten hos den enskilde som är avgörande och att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning, när denna tillämpas, även bör omfatta kvinnor. Detta bör enligt utredningens uppfattning utgöra stommen i budskapet.

Vid en aktivering av mönstring och värnplikt för den manliga delen av befolkningen, finns det ett kollektivt minne som – hur svagt det än må vara – innebär en slags förståelse för åtgärden. Innan rekryteringen till Försvarsmakten byggde på frivillighet för alla, har kvinnor på frivillig grund, med stöd i förordning (1995:240) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning kunnat göra en antagningsprövning och skrivas in för värnplikt och därefter tjänstgjort på samma villkor som männen. Att en aktiverad plikt omfattar kvinnor och män på lika villkor är däremot en ny företeelse. Utredningen bedömer att detta principiellt mycket viktiga steg förtjänar extra uppmärksamhet i kommunikationen från myndigheterna – både vad gäller information till kvinnorna själva och en bredare allmänhet. Bland

allmänheten är kunskapen om Försvarsmakten generellt sett låg – även om den tenderar att långsamt öka. Vid ingången av 2015 uppgav 3 av 10 svenskar att de hade god kunskap om Försvarsmakten. Bland kvinnor är andelen bara 15 procent. Den låga kunskapsnivån indikerar att det finns ett tydligt behov av information och utbildning om Försvarsmakten, om myndighetens verksamhet och de politiska beslut som lägger grunden för den.

Utredningen har inhämtat erfarenheter från Norge, som 2013 ändrade lagen så att *verneplikten* blev könsneutral och omfattar alla norska kvinnor födda 1997 eller senare, och där den första utbildningsomgången startade 2015. Norge är det första Nato-landet som har infört allmän värnplikt, under relativt stor medial uppmärksamhet. De första kvinnorna har nyligen ryckt in, i enlighet med den nya lagen, varför erfarenheterna i den delen ännu är begränsade. Dock genomfördes gedigna informationsinsatser i samband med förändringarna, som är väl värd att hämta erfarenheter och kunskap från.

De norska erfarenheterna är bland annat utifrån resultatet av underökningar i fokusgrupper att informationsbehovet är stort. Särskilda informationsinsatser gjordes riktade till kvinnor födda 1997 och deras mödrar. Bland 17-åriga kvinnor uppfattades införandet av allmän värnplikt positivt och jämställt och det omgärdades av en känsla av nytänkande, vilket även kännetecknade reaktionerna från mödrar till kvinnor som kan komma ifråga för plikttjänstgöring.

13.4 Först in

De individer som är först att möta reformen i praktiken är de som är födda år 1999 och 2000. Det är utredningens bedömning att kommunikationen till dem och deras omgivning bör ta avstamp i det faktum att de är först i en reform som mycket snabbt omsätts till praktik. Det skyndsamma införandet kommer ofrånkomligen innebära att allt inte kommer att vara på plats från början. Detta innebär en risk för negativa reaktioner. Det är därför av stor vikt att myndigheterna är medvetna om detta. Självklart ska systemet kunna fungera tillfredsställande från start. Samtidigt är det av vikt att informera dessa initialt närmast berörda männen och kvinnorna

om att de är delaktiga i en för Sveriges försvarsberedskap nödvändig process, en process som de är med om att starta upp.

13.5 Tidsplan utifrån utredningens förslag

Utredningen redogör i kapitel 5 för tidsplanen för införande av personalförsörjningsmodellen. Alla totalförsvarspliktiga som berörs av reformen bör så snart som möjligt informeras av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om konsekvenser för individen. Myndigheten bör samverka med Försvarsmakten och MSB i fråga om utformningen av den information som lämnas, för att statsmakternas kommunikation ska vara tydlig och samordnad med annan samhällsinformation till bredare grupper, i enlighet med rekommendationerna ovan.

Berörda myndigheter kan inte informera om konsekvenser för enskilda av beslut som formellt ännu inte är fattade av regering eller riksdag. Utredningen bedömer dock att myndigheterna bör förbereda informationsinsatser under innevarande höst (hösten 2016) utifrån utredningens förslag att regeringen under första kvartalet 2017 beslutar att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra mönstring respektive grundutbildning med värnplikt.

Om regeringen beslutar i enlighet med utredningens förslag betyder det i praktiken att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet senast under andra kvartalet 2017 ska informera totalförsvarspliktiga födda 1999 och 2000 om beslutets innebörd. Specifika informationsinsatser kopplade till mönstring och inskrivning bör vara påbörjade senast hösten 2017, det vill säga några månader innan verksamheten startar.

14 Kostnads- och konsekvensanalys

14.1 Inledning

Utredningen ska enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) beskriva de ekonomiska och andra konsekvenser som blir följden av utredningens förslag. I utredningens direktiv anges inget utöver kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser.

Utredningen konstaterar som en övergripande iakttagelse att personalförsörjningens andel av Sveriges försvarsanslag är relativt liten i relation till andra jämförbara länder. Utredningen konstaterar också att området systematiskt har finansierat annan verksamhet i Försvarsmakten på grund av att budgeterade resurser inte har kunnat utnyttjas i personalförsörjningen, se avsnitt 14.2.1.

14.2 Konsekvenser av förslaget att aktivera mönstring och grundutbildning med värnplikt

Utredningens förslag: Regeringen bör besluta med stöd av 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt.

Personalförsörjningen av det militära försvaret ska i fortsättningen bygga på frivillighet så långt Försvarsmaktens rekryteringskraft medger. All rekrytering – även den frivilliga – ska ske med stöd i totalförsvarsplikten. Innebörden blir att den som vill söka anställning som gruppbefäl, soldat eller sjöman, söka officers- eller specialistofficersutbildning eller vill teckna ett hemvärnsavtal och saknar annan motsvarande militär utbildning först ska genomföra grundutbildning med värnplikt.

Det personalbehov som inte kan tillgodoses genom frivilligt insteg till plikten ska tillgodoses genom kallelse till mönstring där motivation bör vara en viktig faktor för vem som ska anses vara bäst lämpad. Den årliga volymen kallade till mönstring bör utgå från resultatet av föregående års frivilliga intresseanmälningar. Inriktningen bör vara att antalet uttagna till plikt genom kallelse och antalet som gjort en intresseanmälan och gått vidare in i pliktssystemet, tillsammans ska uppfylla Försvarmaktens totala årliga personalbehov.

14.2.1 Konsekvenser för Försvarmakten

Utredningen bedömer att införandet av en personalförsörjningsmodell med stöd i totalförsvarsplikten innebär att de personalvolymerna Försvarmakten planerat för och avsatt ekonomi för också kan uppfyllas och produceras. Detta ger dels ökad stabilitet och förutsägbarhet i personalförsörjningen, dels att den ekonomi som avvägts för personalförsörjningen också kan användas för ändamålet. För att exemplifiera det senare konstaterar utredningen att det regelmässiga underskridandet av planerade rekryteringsvolymerna i perioden 2011–2015 inneburit att cirka 2 700 miljoner kronor inte har kunnat utnyttjas i personalförsörjningen utan använts för annan verksamhet. Utredningens bedömning baseras på uppgifter från Försvarmakten att kostnaden för 1 000 utbildningsplatser uppgår till cirka 483 miljoner kronor i 2016 års prisläge (tre månaders grundläggande militär utbildning och sex månaders efterföljande befattningsutbildning).

Tabell 14.1 Ekonomiska resurser som 2011–2015 överförts från personalförsörjningsområdet på grund av outnyttjade utbildningsplatser

	2011	2012	2013	2014	2015
Planerad utbildningsvolym	2 178	3 008	- ¹	4 500	4 650
Genomförd utbildning	1 556	2 124	3 784	2 342	2 706
Differens utbildningsplatser	622	884	0	2 158	1 944
Differens kostnad (mnkr)	300	427	0	1 042	939

Kostnader i 2016 års prisläge.

¹ Uppgift saknas.

Utredningen konstaterar därmed att personalförsörjningsreformen under förra försvarsinriktningsperioden inte har genomförts i den takt ekonomin medgett, utan långsammare därför att den ekonomi som avdelats inte har kunnat utnyttjas. Införandet av den föreslagna personalförsörjningsmodellen hanterar denna problematik i innevarande och kommande inriktningsperiod.

Konsekvenser i innevarande inriktningsperiod 2016–2020

Utredningen bedömer att modellen i huvudsak är kostnadsneutral relativt dagens personalförsörjningsmodell. Utredningen konstaterar dock att det IT-stödsystem – ATLAS – som utvecklats gemensamt av Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet för den frivilliga rekryteringen behöver anpassas till den föreslagna modellen. Det är Försvarsmakten som finansierat utveckling och anpassning av ATLAS. Den föreslagna anpassningen kommer att medföra kostnader för Försvarsmakten. Utredningen bedömer att kostnaderna för detta kommer att uppgå till cirka 5–10 miljoner kronor utslaget på fem år varav de första fyra åren infaller under nuvarande försvarsinriktningsperiod och det sista under nästa.

Tabell 14.2 Kostnader för anpassning av ATLAS 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Anpassning ATLAS	0	2	2	2	2
Summa (mnkr)	0	2	2	2	2

Kostnader i 2016 är prisläge.

Konsekvenser i nästa inriktningsperiod 2021–2025

Den föreslagna anpassningen av ATLAS medför ökade kostnader med cirka 2 miljoner kronor även 2020, därefter bedöms anpassningen av systemet vara slutförd.

Tabell 14.3 Kostnader för anpassning av ATLAS 2021–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Anpassning ATLAS	2	0	0	0	0
Summa (mnkr)	2	0	0	0	0

Kostnader i 2016 års prisläge.

14.2.2 Konsekvenser för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Konsekvenser i innevarande inriktningsperiod 2016–2020

Utredningen menar att kravet att kunna hantera totalförsvarspliktiga i personalförsörjningen aldrig har upphört. Regering och riksdag har återkommande framhållit möjligheten att aktivera hela eller delar av totalförsvarsplikten om regeringen beslutar att det är nödvändigt med hänsyn till försvarsberedskapen. I försvarsutskottets betänkande skriver utskottet (bet. 2009/10:FöU8 s. 24)

Om försvarsberedskapen så kräver måste totalförsvarsplikten enligt dagens system snabbt kunna tillämpas. Ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra sin tjänstgöring kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utskottet utgår därför från att regeringen och Försvarsmakten noggrant planerar för att snabbt kunna återuppta grund- och repetitionsutbildningen av värnpliktiga och civilpliktiga om så skulle behövas. Utskottet lägger stor vikt vid denna möjlighet.

Utredningen bedömer ändå att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kommer att få ökade kostnader för att ersätta IT-stödssystemet PLIS med ett nytt stödssystem. PLIS anpassades för att hantera frivilligheten 2010. Systemet anpassades däremot inte för förändringarna av plikten, bland annat könsneutral plikt. PLIS är baserat på programvaror och versioner som är utdaterade sedan över tio år. Utredningen bedömer att kostnaden för detta kommer att uppgå till cirka 35–40 miljoner kronor utslaget på fem år, baserat på erfarenhetsvärden från utvecklingen av ATLAS. Kostnaden för att ersätta PLIS ska belasta anslaget för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Vidare bedömer utredningen att myndigheten kan komma att behöva förstärkas med ytterligare personella resurser för den manuella hantering av data som kommer att krävas intill dess

att IT-stödsystemen är utvecklade. Utredningen bedömer att kostnaden för detta kan komma att uppgå till cirka 3–5 miljoner kronor under år 2017. Till detta kommer de kompetenser som Totalförsvarets rekryteringsmyndighet behöver rekrytera med anledning av återinförande av plikten. Dessa personalkostnader beräknas uppgå till cirka 15 miljoner kronor per år.

Tabell 14.4 Kostnader för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet 2016–2020

Ökade kostnader TRM	2016	2017	2018	2019	2020
Ersättning av PLIS	0	0	8	8	8
Ökade personalkostnader	0	19	15	15	15
Summa (mnkr)	0	19	23	23	23

Kostnader i 2016 års prisläge.

Konsekvenser i nästa inriktningsperiod 2021–2025

Kostnader för att ersätta PLIS påverkar Totalförsvarets rekryteringsmyndighet med cirka 8 miljoner per år även 2021 och 2022. Därefter bedöms systemet vara ersatt. Ökade personalkostnader för att hantera plikten bedöms uppgå till cirka 15 miljoner per år under hela perioden.

Tabell 14.5 Kostnader för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet 2021–2025

Ökade kostnader TRM	2021	2022	2023	2024	2025
Ersättning av PLIS (mnkr)	8	8	0	0	0
Ökade personalkostnader (mnkr)	15	15	15	15	15
Summa (mnkr)	23	23	15	15	15

Kostnader i 2016 års prisläge.

14.2.3 Konsekvenser för Försäkringskassan

Den förslagna personalförsörjningsmodellen innebär inga förändringar i Försäkringskassans verksamhet. Dock kommer myndighetens ärendevolymer för handläggning av familjebidrag och dagpenning till totalförsvarspliktiga att öka. Det innebär behov av en, enligt Försäkringskassan, utökad administration. Då avgifterna debiteras Försvarsmakten är administrationen emellertid kostnadsneutral för myndigheten. Fördelarna med den av utredningen föreslagna

modellen som inbegriper plikt uppges vara att prognoserna för ärendemängder kan göras med större säkerhet. Då myndighetens ärendemängd kommer att öka förutses interna beslut om tillsättning av ytterligare personal och som en konsekvens justering av hittills uttagna avgifter. De ökade kostnader som bedöms uppstå för Försäkringskassan på grund av ökade utbildningsvolymerna i Försvarsmakten redovisas i avsnitt 14.4.3.

14.2.4 Konsekvenser för Försvarets materielverk

Utredningen bedömer inte att förslaget har några konsekvenser för Försvarets materielverk utöver att krav skärps ytterligare på tillgänglig materiel som – i förekommande fall – ska vara utformad även för kvinnor i och med den könsneutrala värnplikten

14.2.5 Konsekvenser för Fortifikationsverket

Utredningen bedömer inte att förslaget har några konsekvenser för Fortifikationsverket.

14.2.6 Konsekvenser för officersförsörjningen

Utredningen bedömer att en övergång till en personalförsörjningsmodell där grundutbildning genomförs under plikt, skulle ha en positiv inverkan på officersförsörjningen. Rekryteringsbasen bedöms därigenom öka något i förhållande till erfarenhetsvärdena från 2011–2015 genom att inkallelse av totalförsvarspliktiga fyller upp till planerade utbildningsvolymerna. En tillräckligt stor volym grundutbildade totalförsvarspliktiga med lämplighet och utbildning som befäl är en resurs för att kunna rekrytera tillräckligt många officersaspiranter. Den huvudsakliga rekryteringsbasen måste fortsatt vara frivillig, men även gruppbefäl, soldater och sjömän som mönstrat med totalförsvarsplikt kan attraheras under utbildningen. Därmed skulle ett större antal som är lämpliga för officersyrket bli insatta i vad detta yrke innebär och vilka möjligheter det ger. Utredningen bedömer att ett icke ringa antal av dessa skulle kunna bli intresserade av officersutbildningen. Erfarenheter från värnplikts-

tiden visar att ett stort antal av dagens officerare blev intresserade av yrket just på detta sätt.

14.2.7 Konsekvenser för individen

De ungdomar som utredningen föreslår ska pliktinkallas kommer att drabbas av både positiva och negativa effekter. Vid utbildningsvolymerna i nivå med utredningens förslag för innevarande försvarsinriktningsperiod bedömer utredningen att konsekvenserna för individer är begränsade. Om däremot volymerna ökar så mycket att individers eget intresse och motivation får mindre genomslag och fler därmed bortfaller från eget förstahandsval vad lönearbete eller studier beträffar, inklusive senare inträde i arbetslivet, innebär det alternativa kostnader som främst drabbar individen. Individens eget intresse kan därmed krocka med statens intresse. Utredningen föreslår bättre förmåner jämfört med nu gällande villkor för totalförsvarspiktiga, bland annat när det gäller dagersättning, för att något kompensera för det faktum att – även i en situation där utbildningsvolymerna ökar kraftigt jämfört med dagen – det ändå kommer att vara en relativt liten del av de individer som är födda samma år som tas ut till värnpliktsutbildning (se avsnitt 14.3). Även den utbildningspremie, som betalas till dagens rekryter efter genomförd utbildning, kvarstår i pliktssystemet.

En positiv effekt för individen är att enligt 60 kap. 17 § socialförsäkringsbalken (2010:110) får de som genomgår grundutbildning under värnplikt som är minst 120 dagar tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp.

Ytterligare positiva effekter kan till exempel vara att ungdomar som har svårt att hitta ett civilt arbete och som inte har haft en egen drivkraft att söka sig till Försvarsmakten, får en meningsfull sysselsättning som kan leda vidare inom myndigheten alternativt bidra till en merit för civila arbetstagare.

14.2.8 Konsekvenser för civila arbetsgivare

Civila arbetsgivare kommer sannolikt inte att beröras nämnvärt förutom om utbildningsvolymerna ökar i avsevärd omfattning, utöver vad utredningen föreslår under nästkommande inriktnings-

period. Utredningen bedömer dock att civila arbetsgivare kan dra nytta av den utbildning och personlighetsutveckling individer tillägnar sig under värnplikten.

14.2.9 Konsekvenser för staten

Den samhällsekonomiska konsekvensen av tillämpad värnplikt avgörs av hur stor volym som tas ut till grundutbildning med plikt och hur hög grad av frivilligt insteg till plikten som systemet innebär. Den samhällsekonomiska merkostnaden för värnplikt, som inte syns i försvarsutgifterna, gäller den alternativa produktion som går förlorad när en individ ianspråkats för värnplikt. Vissa av de värnpliktiga skulle haft en civil anställning och i andra fall handlar det om en utbildning som i förlängningen skulle kunna ge extra år av livsarbets-tid. Andra skulle dock ha varit arbetslösa och inte studerat.

Om antalet som genomför grundutbildning med värnplikt inte skiljer sig på ett avgörande sätt från dagens nivåer, har det enligt utredningens bedömning ingen avgörande påverkan för samhälls-ekonomi. Ett system med hög grad av motivationsanpassad uttagning innebär att en större andel av de individer som genomför värnplikt ändå hade tänkt genomföra grundutbildningen på frivillig väg eller hade tänkt söka anställning i Försvarsmakten.

Om däremot volymerna ökar så mycket att individers motivation får mindre genomslag och fler därmed bortfaller från arbetsmarknaden eller får ett senare inträde i arbetslivet, innebär det otvetydigt alternativa kostnader som främst drabbar individen, till exempel kan det innebära att inträdet på arbetsmarknaden fördröjs, vilket i sin tur kan innebära ett eftersläp i löneökningar, då lönen i de flesta civila yrken stiger med arbetslivserfarenheten.

Kostnaderna för främst enskilda individer och de kostnader det kan medföra för samhället i övrigt ska ställas mot den vinst samhället gör genom att Försvarsmaktens personalförsörjningssystem kan anpassas så att statsmakternas beslutade mål kan uppfyllas. Alternativkostnaden som hade genererats om Försvarsmakten hade behövt attrahera motsvarande stora volymer på frivillig väg måste bedömas som hög, men också som tämligen ouppnåbar.

Eftersom det i nuläget inte är klarlagt vilka personer som ska kallas in för värnplikt när volymerna ökar i nästa inriktningsperiod

och det därför är svårt att beräkna den totala samhällskostnaden och väga uteblivna specialiseringsvinster med mera mot rena kostnadsminskningar för Försvarsmakten, blir det heller inte möjligt att uppskatta vad eventuellt bortfall från arbetsmarknaden eller senare inträde i arbetslivet skulle innebära för de samhällsekonomiska kostnaderna. Det är även svårt att beräkna den samhällsekonomiska konsekvensen av bristande operativ militär förmåga på grund av att Försvarsmakten inte är tillräckligt personalförsörjd.

Att värdera konsekvenserna för landets försvarsberedskap samt medborgarnas upplevda trygghet, utifrån förslagen om ett långsiktigt robust personalförsörjningssystem, låter sig inte göras inom ramen för denna utredning. Faktorn som sådan är dock enligt utredningens mening ändå värd att beakta. Försvarsmakten är inget självändamål utan uppbar en funktion som är en central del av staten och landets försvarsberedskap.

14.2.10 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag att regeringen aktiverar skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt innebär att denna skyldighet träffar såväl män som kvinnor. Ingen skillnad mellan män och kvinnor kommer göras, detta följer direkt av lagen om totalförsvarsplikt. Det förhållandet att kvinnor och män som medborgare omfattas av samma skyldigheter och rättigheter i relation till med det militära försvaret, bedömer utredningen som ett mycket viktigt principiellt steg som bör ha stor inverkan på vilket sätt som normer och värderingar successivt utvecklas inom området, se vidare kapitel 16.

14.3 Utredningens förslag på området förmåner till totalförsvarspliktiga

Utredningens förslag: Alla nominella belopp som anges i andra och tredje kapitlet i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga, dagsersättningen undantaget, ska ändras på så sätt att angivna ersättningar uppdateras och därmed följer utvecklingen i enlighet med konsumentprisindex. Dagsersätt-

ningen till totalförsvarspliktiga ska i stället ändras så denna motsvarar dagens ersättningsnivå för den frivilliga militära grundutbildningen.

Utredningen föreslår i avsnitt 18.2 att andra och tredje kapitlet i förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga ska ändras med hänsyn till att de ersättningar som är kopplade till denna till viss del är daterade. Ersättningsnivåerna på dessa förmåner ändrades senast år 2005. Utredningen har därför valt att justera de i kapitlena angivna nominella beloppen utifrån konsumentprisindex.

I frågan om dagsersättningen som behandlas i samma avsnitt har utredningen anpassat denna så den motsvarar dagens ersättningsnivå för den frivilliga militära grundutbildningen. Motivet för detta är att det inte ska uppfattas som en försämring för individen att genomföra värnplikt jämfört med dagens frivilliga militära grundutbildning.

Eftersom de av utredningen föreslagna ändringar är justeringar för att motsvara dagens ersättningsnivå samt justeringar för inflationsökningen sedan år 2005 torde dessa inte föranleda särskilda behov av finansiering eller anslagsökningar. De kostnadsökningar som är hänförliga till ökade utbildningsvolymerna av totalförsvarspliktiga behandlas i avsnitt 14.4.

14.3.1 Konsekvenser för Försvarsmakten

Vad som ovan sägs om kostnadsneutralitet vid oförändrade utbildningsvolymerna gäller dock inte de ökade kostnader som blir följden av förmånligare reseförmåner i förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga än i förordningen (2015:613) om militär grundutbildning som i dag gäller för rekryter. Dessa kostnader påverkar Försvarsmakten även vid en oförändrad utbildningsvolym. Utredningen bedömer baserat på underlag från Försvarsmakten att kostnadsökningen blir cirka 56 miljoner kronor per år för en oförändrad utbildningsvolym på 4 000 totalförsvarspliktiga per år. Kostnadsökningar som är hänförliga till ökade utbildningsvolymerna påverkar åren 2020–2025 i utredningens förslag. Dessa behandlas i avsnitt 14.4.

Tabell 14.6 Kostnader för Försvarsmakten 2016–2020

Volym 4 000 utbildade	2016	2017	2018	2019	2020
Ökade resekostnader	0	0	56	56	56
Summa (mnkr)	0	0	56	56	56

Kostnader i 2016 års prisläge.

Tabell 14.7 Kostnader för Försvarsmakten 2021–2025

Volym 4 000 utbildade	2021	2022	2023	2024	2025
Ökade resekostnader	56	56	56	56	56
Summa (mnkr)	56	56	56	56	56

Kostnader i 2016 års prisläge.

14.4 Utredningens förslag till förändrade utbildningsvolymen jämfört med Försvarsmaktens planering

Utredningens förslag: Bedömt underskridande i utbildningsvolym 2017 genererar ett oförbrukat ekonomiskt utrymme som bör reserveras som anslagsparande öronmärkt för personalförsörjningen. Detta används för att öka utbildningsvolymen år 2020.

Den årliga utbildningsvolymen under innevarande inriktningsperiod bör vara:

2018: 4 000

2019: 4 000

2020: 5 000

Detta motsvarar en ökning relativt nu gällande planering enligt följande:

2018: –

2019: –

2020: 1 000

Den årliga utbildningsvolymen under nästkommande inriktningsperiod (2021–2025) bör vara 6 000 år 2021 för att sedan stabiliseras på 8 000 åren 2022–2025. Detta kräver ökade anslag.

Personalreservens storlek ska dimensioneras utifrån sitt syfte. Personalreserven ska – liksom krigsförbanden – vara dimension-

erande för den årliga utbildningsvolymen och bör omfatta minst 23 000 krigsplacerade.

Antalet tidvis (GSS/T) tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän i krigsorganisationen nedgår med drygt hälften av dagens planerade behov.

Försvarsmaktens ekonomiskt avvägda planering av volymer för den grundläggande militära utbildningen under innevarande inriktningsperiod, 2016–2020, är 3 200 för 2016, 3 500 för 2017 och 4 000 för åren 2018–2020. Utredningen bedömer utgående från erfarenhetsvärden att Försvarsmakten i genomsnitt kan rekrytera 2 500 frivilliga. Utan möjlighet att komplettera med totalförsvarspliktiga 2016 och 2017 uppstår ett underskridande av den avvägda produktionsvolymen 2016 och 2017.

Tabell 14.8 Avvägd produktionsvolym och utredningens förslag till volymer (grundutbildande)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Avvägt	3 200	3 500	4 000	4 000	4 000	4 000 ¹	4 000 ¹	4 000 ¹	4 000 ¹	4 000 ¹
Förslag	2 500	2 500	4 000	4 000	5 000	6 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Differens	-700	-1 000	0	0	1 000	2 000	4 000	4 000	4 000	4 000

¹ Prologering av Försvarsmaktens avvägda årliga produktionsvolym 2018–2020.

Först från och med 2018 då rekryteringen kan ske med stöd i totalförsvarsplikten, bedömer utredningen att volymerna kan uppgå till vad Försmakten planerat för. För att nå stabilitet i personalförsörjningen föreslår dock utredningen att utbildningsvolymerna successivt ska öka utöver Försvarsmaktens avvägda planering. Utgångspunkten för den årliga rekryteringen utgörs av en bedömning av att cirka 2 500 frivilligt söker insteg i plikten och att det därutöver sker ytterligare inkallelser av totalförsvarspliktiga upp till den totalvolym som krävs för att åstadkomma stabilitet.

Utredningen föreslår att totalvolymen under 2018 och 2019 ska uppgå till 4 000. För 2020 föreslås en ökning med 1 000, så att totalvolymen uppgår till 5 000. För nästa inriktningsperiod föreslås en ytterligare ökning med 1 000 så att totalvolymen uppgår till 6 000 år 2021. Från och med 2022 föreslås en ytterligare ökning med 2 000 så att totalvolymen uppgår till 8 000 för åren 2022–2025.

Det är utredningens mening att en stabil personalförsörjning då kan uppnås inom nästa inriktningsperiod. Det bör noteras att den avvägda produktionsvolymen avser innevarande försvarsinriktningsperiod. För nästa försvarsinriktningsperiod finns ingen avvägd produktionsvolym. För att redovisa konsekvenserna av utredningens förslag har utredningen därför utgått från en prolongering av nuvarande avvägning.

14.4.1 Konsekvenser för Försvarsmakten

Konsekvenser i innevarande inriktningsperiod 2016–2020

Med de föreslagna utbildningsvolymerna, och den balans utredningen bedömer möjlig mellan de som frivilligt söker insteg i plikten och de som inkallas kommer volymen av de olika kategorierna av gruppbefäl, soldater och sjömän att förändras relativt Försvarsmaktens planering. Antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) kommer att kunna behållas på planerad nivå medan antalet tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T) kommer att halveras och ersättas av totalförsvarspliktiga gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/P).

Tabell 14.9 Utredningens förslag till förändringar mellan GSS/K, T och P 2016–2020

Antal GSS	2016	2017	2018	2019	2020	P-res.
<u>Planerat</u>						
GSS/K	5 600	5 700	5 900	6 200	6 600	0
GSS/T	5 400	6 400	6 900	7 200	7 300	0
GSS/P	6 000	5 100	4 200	3 600	3 100	9 000
Totalt antal GSS (K, T och P)	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000	-
<u>Förslag</u>						
GSS/K	5 300	5 700 ¹	5 900 ¹	6 200 ¹	6 600	0
GSS/T	3 700	3 700	3 700	3 800	4 000	0
GSS/P	8 000	7 600	7 400	7 000	6 400	23 000
Totalt antal GSS (K, T och P)	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000	-

¹ Modellen medger en snabbare tillväxt av GSS/ 2017–2019. Med hänsyn till ekonomin har dock utredningen valt att följa Försvarets planerade tillväxt dessa år. Skulle tillväxten ske med modellens bedömda maxkapacitet skulle antalet GSS/K i stället kunna tillväxa till 5 800, 6 200 och 6 600 åren 2017–2019.

Förslaget påverkar Försvarets lönekostnader beroende på den förändrade personalsammansättningen inom personalkategorin gruppbefäl, soldater och sjömän. Den sammantagna effekten av förändringarna är att lönekostnaderna minskar med cirka 70–140 miljoner kronor per år 2016–2020 för kategorin gruppbefäl, soldater och sjömän. Utredningens bedömning bygger bland annat på att totalförsvarspliktig personal genomför repetitionsutbildning med cirka sju tjänstgöringsdagar per år över en fyraårsperiod i enlighet med principerna för VU 60-systemet (SOU 1965:68), se kapitel 11.

Tabell 14.10 Förändrade lönekostnader GSS/K, T och P 2016–2020

Lönekostnader GSS	2016	2017	2018	2019	2020
Minskat antal GSS/K	300	0	0	0	0
Förändrad lönekostnad GSS/K (mnr)	-99	0	0	0	0
Minskat antal GSS/T	1 00	2 700	3 200	3 400	3 300
Förändrad lönekostnad GSS/T (mnr)	-55	-87	-104	-110	-107
Ökat antal GSS/P	2 000	2 700	3 200	3 400	3 300
Förändrad lönekostnad GSS/P (mnr)	11	15	18	19	19
Förändrad lönekostnad totalt (mnr)	-143	-72	-86	-91	-88

Kostnader i 2016 års prisläge.

Utredningen bedömer att de medel som budgeterats för en utbildningsvolym på 4 000 frivilliga ska vara tillräckliga för det föreslagna motsvarande antalet totalförsvarspliktiga, det vill säga 4 000. Utredningens förslag att öka utbildningsvolymen 2020 till 5 000 får dock konsekvenser i form av ökade kostnader det sista året i inriktningsperioden. Utredningen bedömer att detta kan balanseras genom att utbildningsvolymerna de första åren bedöms underskridas baserat på hittillsvarande erfarenheter av den frivilliga rekryteringen och att lönekostnaderna inom kategorin gruppbefäl, soldater och sjömän samlat minskar. Utredningen föreslår att budgetöverskottet från 2017 ska sparas och användas för omställningskostnader 2018–2020 och den föreslagna ökningen av 1 000 värnpliktiga år 2020.

Den ökade kostnaden för utbildning, värnpliktsförmåner och utryckningsbidrag för ytterligare 1 000 totalförsvarspliktiga, utöver de planerade 4 000 uppskattas med stöd av underlag från Försvarsmakten till cirka 328 miljoner kronor. Ytterligare cirka 208 miljoner kronor uppskattas tillkomma för andra verksamheter som ökat slitage av utbildningsmateriel och personlig utrustning, liksom kostnader för medinflytandeorganisation, ökad kapacitet vid försvarshälsan och kostnader för förläggning på logement och förläggning vid skjutfält med mera. Utredningens bedömning är att de kostnadsökningar Försvarsmakten redovisat kan åsättas ett rationaliserings- och effektivitetskrav på 10 procent, varför utredningen bedömt den faktiska kostnaden för att öka utbildningsvolymen med 1 000 totalförsvarspliktiga till cirka 480 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att de förtidsavgångna yrkesofficerare som inte väljer att ta anställning som reservofficerare i stället ska krigsplaceras som värnpliktiga officerare i personalreserven. Cirka 60 yrkesofficerare per år som avgår på egen begäran skulle därmed kunna krigsplaceras i personalreserven, vilket på tio års sikt skulle kunna bygga upp en personalreserv om cirka 600 värnpliktiga officerare. Utredningen föreslår att denna del av personalreserven till skillnad från personalreserven i övrigt bör genomföra regelbunden repetitionsövning. Utredningen bedömer att kostnaden för detta skulle uppgå till 1–3 miljoner kronor per år i innevarande inriktningsperiod. Kostnaden baseras på utredningens bedömning att antalet krigsplacerade värnpliktiga officerare i snitt bör tjänstgöra cirka sju dagar per år över en fyraårsperiod.

Tabell 14.11 Ökade kostnader för värnpliktiga officerare i personalreserven 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Antal krigsplacerade	0	0	60	120	180
Kostnad (mnkr)¹	0	0	1,1	2,2	3,2

Kostnader i 2016 års prisläge.

¹ Lön (dagpenning) och verksamhetskostnader.

Ökade utbildningsvolymen innebär även att kostnaden för de totalförsvarspliktigas resor ökar. Kostnaden för 4 000 totalförsvarspliktiga bedöms baserat på Försvarsmaktens underlag till cirka 56 miljoner per år. Utredningens förslag att öka utbildningsvolymen med 1 000 totalförsvarspliktiga år 2020 bedöms ge ökade kostnader för resor med ytterligare cirka 14 miljoner kronor.

Tabell 14.12 Ökade kostnader för resor totalförsvarspliktiga 2016–2020

FM kostnadsökning	2016	2017	2018	2019	2020
Ökade resekostnader för 1 000 totalförsvarspliktiga	0	0	0	0	14
Summa (mnkr)	0	0	0	0	14

Kostnader i 2016 års prisläge.

Utredningens förslag medför även ökade kostnader för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet med cirka 25–40 miljoner kronor per år vilka särredovisas under avsnittet konsekvenser för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.

De sammantagna kostnadsförändringarna samt utredningens förslag till finansiering av utredningens förslag 2016–2020 redovisas nedan. Kostnaden för att anpassa ATLAS är volymoberoende, se avsnitt 14.2.

Tabell 14.13 Förändringar i kostnader för Försvarsmakten samt förslag till finansiering 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Avvägd volym (antal utb.platser)	3 200	3 500	4 000	4 000	4 000
Förslag till volym (antal utb.platser)	2 500	2 500	4 000	4 000	5 000
Differens volym (antal utb.platser)	-700	-1 000	0	0	1 000
Differens kostnad volym (mnkr)	-338	-458	0	0	448
(Varav ökning för höjd ersättning till vpl.)	(0)	(0)	(0)	(0)	(140)
(Varav ökning av familjebidrag)	(0)	(0)	(0)	(0)	(7)
Ökad ersättning till TRM¹	0	25	39	39	39
Ökade kostnader för vpl.resor	0	0	56	56	70
Förändrade lönekostnader GSS (K, T och P)	-143	-72	-86	-91	-88
Kostnad anpassning ATLAS	0	2	2	2	2
Ökade kostnader Försäkringskassan (mnkr)³	0	0	0	0	1
Kostnader för vpl. off. i personalres. (mnkr)	0	0	1,1	2,2	3,2
Total kostnadsförändring (mnkr)	-481	-503²	12²	8²	475²

Kostnader i 2016 års prisläge.

¹ Se tabell 14.20 Förändringar i kostnader för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet 2016–2020.

² Anslagssparande från 2017 används för omställningskostnader 2018–2020 samt för ökad utbildningsvolym 2020.

³ För att hantera ökad ärendevolym för utbetalning av dagpenning och familjebidrag.

Konsekvenser i nästa inriktningsperiod 2021–2025

Utredningen bedömer att de utbildningsvolymerna som kommer att krävas för att få stabilitet i personalförsörjningen inte kan finansieras inom ramen för en prolongering av personalekonomin in i nästa inriktningsperiod. För att uppnå stabilitet i personalförsörjningen föreslår utredningen en ytterligare stegvis ökning av utbildningsvolymerna till 6 000 från och med 2021 och till 8 000 från och med 2022. Det är utredningens mening att en stabil personalförsörjning då kan uppnås.

Med de föreslagna utbildningsvolymerna, och den balans utredningen bedömer möjlig mellan de som frivilligt söker insteg i plikten och de som inkallas kommer volymen av de olika kategorierna av gruppbefäl, soldater och sjömän att förändras relativt Försvarsmaktens planering. Antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) kommer att kunna behållas på planerad nivå medan antalet tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater

och sjömän (GSS/T) kommer att halveras och ersättas av totalförsvarspliktiga gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/P).

Tabell 14.14 Förändringar mellan GSS/K, T och P 2021–2025

Antal GSS	2021	2022	2023	2024	2025	P-res.
<u>Planerat antal</u>						
GSS/K	6 600	6 600	6 600	6 600	6 600	0
GSS/T	7 700	8 000	8 300	8 600	8 600	0
GSS/P	2 700	2 400	2 100	1 800	1 800	9 000
Totalt GSS (K, T och P)	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000	-
<u>Förslaget's antal</u>						
GSS/K	6 600	6 600	6 600	6 600	6 600	0
GSS/T	4 300	4 700	4 900	5 100	4 900	0
GSS/P	6 100	5 700	5 500	5 300	5 500	23 000
Totalt GSS (K, T och P)	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000	-

Förslaget påverkar Försvarsmaktens lönekostnader beroende på den förändrade personalsammansättningen inom personalkategorin gruppbefäl, soldater och sjömän. Den sammantagna effekten av förändringarna är att lönekostnaderna minskar med cirka 90 miljoner kronor per år 2021–2025 för kategorin gruppbefäl, soldater och sjömän. Utredningens bedömning bygger bland annat på att totalförsvarspliktig personal genomför repetitionsutbildning med cirka sju tjänstgöringsdagar per år över en fyraårsperiod i enlighet med principerna i VU 60-systemet (SOU 1965:68), se kapitel 11.

Tabell 14.15 Förändrade lönekostnader GSS/K, T och P 2021–2025

Lönekostnader GSS	2021	2022	2023	2024	2025
Minskat antal GSS/K	0	0	0	0	0
Förändrad lönekostnad GSS/K (mnkr)	0	0	0	0	0
Minskat antal GSS/T	3 400	3 300	3 400	3 500	3 700
Förändrad lönekostnad GSS/T (mnkr)	-110	-107	-110	-113	-120
Ökat antal GSS/P	3 400	3 300	3 400	3 500	3 700
Förändrad lönekostnad GSS/P (mnkr)	19	19	19	20	21
Förändrad lönekostnad totalt (mnkr)	-91	-88	-91	-93	-99

Kostnader i 2016 års prisläge.

Utredningen föreslår vidare att en ny typ av krigsförband – lokalförsvarfsförband – ska införas i Försvarmaktens organisation. Dessa förband bemannas med totalförsvarfspliktig personal. Förslaget innebär att efter erforderliga politiska beslut årligen grundutbilda cirka 1 000 totalförsvarfspliktiga mot krigsbefattningar i lokalförsvarfsförband.

Fortsatt krigsplacering av förtidsavgångna yrkesofficerare som värnpliktiga officerare i personalreserven medför ökade kostnader enligt tabell 14.16. Kostnaderna avser lön och verksamhetskostnader för cirka sju tjänstgöringsdagar per år över en fyraårsperiod.

Tabell 14.16 Ökade kostnader för värnpliktiga officerare i personalreserven 2021–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Antal krigsplacerade	240	300	360	420	480
Kostnad (mnkr)¹	4,3	5,4	6,5	7,6	8,6

Kostnader i 2016 års prisläge.

¹ Lön (dagpenning) och verksamhetskostnader.

Ökade utbildningsvolymerna innebär även att kostnaden för de totalförsvarfspliktigas resor ökar. Kostnaden för 4 000 totalförsvarfspliktiga bedöms baserat på Försvarmaktens underlag till cirka 56 miljoner per år. Utredningens förslag att öka utbildningsvolymerna med 2 000 totalförsvarfspliktiga år 2021 och med 4 000 totalförsvarfspliktiga per år 2022–2025 bedöms ge ökade kostnader för resor med ytterligare cirka 84 miljoner kronor 2021 och med 112 miljoner kronor per år 2022–2025.

Tabell 14.17 Ökade kostnader för resor totalförsvarfspliktiga 2021–2025

FM kostnadsökning	2021	2022	2023	2024	2025
Ökade resekostnader	84	112	112	112	112
Summa (mnkr)	84	112	112	112	112

Kostnader i 2016 års prisläge.

Utredningens förslag medför även ökade kostnader för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet med 60–90 miljoner kronor per år

vilka särredovisas under avsnittet konsekvenser för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.

De sammantagna kostnadsförändringarna samt utredningens förslag till finansiering av utredningens förslag 2021–2025 redovisas nedan.

Tabell 14.18 Förändringar i kostnader för Försvarsmakten samt förslag till finansiering 2021–2025

FM kostnadsökning	2021	2022	2023	2024	2025
Avvägd volym (antal)	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Förslag till volym (antal)	6 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Varav för lokalförsvarförband (antal)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Ökad volym (antal)	2 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Ökad kostnad (mnkr)	1 014	2 056	2 064	2 064	2 064
Varav kostnad för lokalförsvarförband (mnkr)	453	453	453	453	453
Varav höjd ersättning till vpl. (mnkr)	280	560	560	560	560
Varav ökad kostnad för familjebidrag (mnkr)	14	28	28	28	28
Ökad ersättning till TRM (mnkr)¹	60	92	84	84	84
Ökade kostnader för vpl.resor (mnkr)	84	112	112	112	112
Ökade kostnader Försäkringskassan (mnkr)	2	4	4	4	4
Förändrade lönekostnader GSS (mnkr)	-91	-88	-91	-93	-99
Kostnad anpassning ATLAS (mnkr)	2	0	0	0	0
Kostnader för vpl. off. i personalres. (mnkr)	4,3	5,4	6,5	7,6	8,6
Ökad kostnad totalt (mnkr)	1 075	2 181	2 179	2 179	2 174

Kostnader i 2016 års prisläge.

¹ Se tabell 14.21 Förändringar i kostnader för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet 2021–2025.

² För att hantera ökad ärendevolym för utbetalning av dagpenning och familjebidrag.

Utredningen har undersökt olika möjligheter att finansiera den kostnadsökning som förslaget medför. De möjligheter som övervägts från utredningens sida är främst en förändring i balansen mellan de olika personalkategorierna och en anslagsförstärkning. Utredningen har undersökt möjligheten att balansera kostnadsökningen för ökade utbildningsvolymerna genom att den planerade fortsätta ökningen av antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) antingen reduceras eller avbryts.

Tabell 14.19 Möjlig kostnadsminskning vid oförändrat eller reducerat antal GSS/K (endast lön)

GSS/K	6 600	5 600	4 600	3 600	2 600	1 600	600	0
Minskning rel.behov	0	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Besparing (mnkr)	0	331	662	992	1 325	1 656	1 987	2 186

Besparingar i 2016 års prisläge.

Vid halvårsskiftet 2016 fanns 5 556 anställda kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Den långsiktiga målsättningen – vilken är finansierad i Försvarmaktens budgetunderlag – är 6 600 anställda i kategorin. Om antalet anställda vidmakthålls på nuvarande nivå utan att öka ytterligare uppstår en möjlig kostnadsminskning om cirka 330 miljoner kronor per år endast avseende lönekostnader. Till detta kommer en kostnadsminskning i fråga om verksamhetskostnader.

Att reducera eller ha ett oförändrat antal kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän bör värderas utifrån krav på operativ effekt och användbarhet. Utredningen menar att det ytterst är en politisk fråga som måste botten i och kopplas till de operativa krav och målsättningar som ställs på Försvarmakten. Utredningens uppfattning är att regeringen bör föreslå riksdagen en ökning av försvarsanslagen till nästa försvarsinriktningsperiod.

Om det efter en fortsatt och närmare analys utifrån bland annat de operativa kraven skulle visa sig finnas möjligheter att låta den planerade ytterligare tillväxten av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän minskas, innebär detta att det kan finnas ett utrymme för att till exempel finansiera en ökad grundutbildningsvolym. Ett sådant utrymme kan i sådant fall användas för en snabbare utökning av grundutbildningsvolymen jämfört med utredningens förslag. En lägre målsättning avseende antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän skulle även innebära ett långsiktigt bidrag till finansieringen av den nödvändiga ökningen av antalet grundutbildade, och därigenom kunna vara en del av finansieringen av utökade volymer i nästa inriktningsperiod. Ytterst måste frågan avgöras politiskt utifrån närmare underlag från Försvarmakten.

Utredningen ser för sin del – utifrån utredningens uppdrag att säkerställa Försvarsmaktens förmåga att tillväxa om politiken så beslutar – att konsekvenserna i den delen kan innebära en begränsning.

14.4.2 Konsekvenser för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Konsekvenser i nuvarande inriktningsperiod 2016–2020

Utredningen bedömer att de volymsberoende kostnaderna av förslaget utgörs av ökade kostnader för ökat antal provningar och till en del av ökade personalkostnader. Utredningen bedömer att myndigheten kan komma att behöva förstärkas med ytterligare personella resurser för den manuella hantering av data som kommer att krävas intill dess att IT-stödsystemen PLIS och ATLAS är utvecklade. Utredningen bedömer att kostnaden för detta kan komma att uppgå till cirka 3–5 miljoner kronor under år 2017. Till detta kommer de kompetenser som Totalförsvarets rekryteringsmyndighet behöver rekrytera med anledning av återinförande av plikten. Dessa personalkostnader beräknas uppgå till cirka 15 miljoner kronor per år. Det är svårt att precisera hur stor andel av dessa kostnader som är volymsberoende och vilka som är volymsberoende. Utredningen bedömer att antalet provningar behöver öka för att kunna hantera såväl de frivilliga som mönstrar efter annan utredning som de totalförsvarspliktiga som inkallas till mönstring. Utredningen bedömer att antalet provningstillfällen för frivilligheten kommer att minska från 11 000 till 8 000. En bedömning är att det kommer att kallas 5 000 per år för mönstring inom ramen för plikt. Den totala provningskapaciteten för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet uppgår därmed till cirka 13 000 provningstillfällen.

Kostnaderna för att ersätta PLIS är inte volymberoende. De totala kostnadsökningarna, såväl de volymberoende som de volymbberoende redovisas nedan. De ökade kostnaderna föreslås finansieras genom överföring av anslagsmedel från Försvarsmaktens förbandsanslag. De ökade kostnaderna för Försvarsmakten föreslås i sin tur finansieras med anslagsparande från 2017, se avsnitt 14.4.1, tabell 14.13.

Tabell 14.20 Förändringar i kostnader för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet 2016–2020

TRM kostnadsökning¹	2016	2017	2018	2019	2020
Kostnader för ökat antal provningar (mnkr)	0	16	16	16	16
Ersättning av PLIS (mnkr)	0	0	8	8	8
Ökade personalkostnader (mnkr)	0	19	15	15	15
Total kostnadsförändring (mnkr)	0	25	39	39	39

¹ Hanteras genom överföring av anslag eller genom avgifter från Försvarsmakten.

Konsekvenser i nästa inriktningsperiod 2021–2020

Med de ökade utbildningsvolymerna som föreslås 2021–2025 ökar kostnaderna för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ytterligare. Det är kostnader som i huvudsak är volymsberoende, främst kostnader för ökat antal provningstillfällen men också ökade personalkostnader. Den totala provningskapaciteten för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet bör uppgå till 17 000 provningstillfällen 2021 och till 21 000 provningstillfällen från och med 2022. Kostnadsökningen baseras på en bedömd kostnad på 8 000 kronor per provning (i beloppet ingår provningskostnader, resor samt kost och logi för de provande). Kostnader för att ersätta PLIS är inte volymsberoende. Utvecklingen av ersättaren till detta IT-stödsystem bedöms vara avslutad 2022.

De totala kostnadsökningarna, såväl de volymsberoende som de volymsoberoende redovisas nedan. De ökade kostnaderna föreslås finansieras genom förstärkning av försvarsanslagen, se avsnitt 14.4.1.

Tabell 14.21 Förändringar i kostnader för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet 2021–2025

TRM kostnadsökning ¹	2021	2022	2023	2024	2025
Kostnader för ökat antal prövningar (mnkr)	32	64	64	64	64
Ersättning av PLIS (mnkr)	8	8	0	0	0
Ökade personalkostnader (mnkr)	20	20	20	20	20
Total kostnadsförändring (mnkr)	60	92	84	84	84

¹ Hanteras genom överföring av anslag eller genom avgifter från Försvarsmakten.

14.4.3 Konsekvenser för Försäkringskassan

Konsekvenser i nuvarande inriktningsperiod 2016–2020

Baserat på erfarenhetsvärden för perioden 2011–2015 då utbetald dagpenning och familjebidrag i snitt uppgick till cirka 20 miljoner kronor per år, vilket genererade årliga kostnader på cirka 3 miljoner kronor för Försäkringskassans administration, bedömer utredningen att utbetalningarna skulle kunna öka med cirka 7 miljoner kronor per år vid en utbildningsvolym på 5 000 totalförsvarspliktiga. Ökningen av ärendevolymer skulle därmed öka Försäkringskassans årliga kostnader med cirka 1 miljon kronor för att administrera utbetalningarna år 2020.

Konsekvenser i nästa inriktningsperiod 2021–2025

Utredningen bedömer att Försäkringskassans ärendevolym skulle kunna öka med cirka 14 miljoner kronor per år vid en ökad utbildningsvolym till 6 000 totalförsvarspliktiga och med cirka 28 miljoner kronor per år vid en ökad volym till 8 000 totalförsvarspliktiga. Detta skulle medföra ökade administrativa kostnader för Försäkringskassan med cirka 2 miljoner kronor år 2021 och med cirka 4 miljoner kronor från och med år 2022.

14.5 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag att införa ett incitament kopplat till studieekonomi

Utredningens bedömning: De två möjliga modellerna för studieekonomiska incitament som utredningen förordar, högre bidragsbelopp från CSN respektive att Försvarsmakten återbetalar en del av individens studieskuld, är finansierade. Utredningen bedömer att de kan innebära en större utgiftsminskning än utgiftsökning. Båda erbjuder tidigare kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän ett studieekonomiskt incitament för att kvarstå i tjänst en längre tid än dagens prognosticerade medelanställningstid. De medför utgiftsökningar, i det första fallet för CSN och i det andra fallet för Försvarsmakten. Vid ett eventuellt införande av högre bidragsbelopp från CSN bör CSN tillföras ytterligare medel. Dessa utgiftsökningar finansieras genom att regeringen allokera medel avsatta för personalförsörjningen av Försvarsmakten. Detta möjliggörs genom att det uppstår ett minskat årligt behov av utbildningsplatser för värnpliktiga och kostnader knutna till detta.

14.5.1 Förutsättningar

Utredningen förordar i kapitel 12 två möjliga vägar att genomföra utredningens förslag om studieekonomiskt incitament med syfte att uppnå en kvarhållande effekt av anställda kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Som utredningen redovisat i avsnitt 12.4 uppger hälften av denna yrkeskategori som avslutar sin anställning att de kommer att gå till studier. Dagens prognostiserade medelanställningstid för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän är knappt fyra år. Det finns skäl att tro att medelanställningstiden egentligen är något lägre för gruppen som väljer att studera, se avsnitt 12.4, med hänsyn till deras ålder när de slutar och det faktumet att de måste uppnått en viss ålder för att få en anställning.

Med studieekonomiska incitament vill utredningen uppnå att dessa individer förändrar sitt beteende. Utredningen bedömer att incitament uppnår effekt genom, dels att det innebär en nytta för

individen som redan varit motiverad att genomföra värnplikt och sedan ta anställning, men vars nästa naturliga steg är studier, dels för att man genom studieekonomiska incitament kommer att locka individer som vanligtvis inte hade sökt anställning i Försvarsmakten att göra detta.

Försvarsmakten har inkommit med underlag till utredningen hur stora kostnaderna för 1 000 utbildningsplatser är. Utredningen har använt detta underlag för att estimerade vad de minskade kostnaderna för 1 000 utbildningsplatser skulle kunna uppgå till, se avsnitt 14.4.1. Varje utbildningsplats innebär därmed en kostnad om 483 000 kronor per individ. Denna summa kommer ligga till grund för beräkningarna för besparingar.

Utredningen redovisar nedan bedömda kostnaderna för de två möjligheterna som förordas och besparingarna de innebär för Försvarsmakten i minskade utbildningskostnader. Kostnaderna beräknas på årsbasis när reformen nått fullt genomslag. Utredningen har inkluderat och kommer att redovisa eventuella ökade lönekostnader som uppstår på grund av den längre anställningstiden och ökad erfarenhet. Som grund för dessa beräkningar har utredningen använt sig av Försvarsmaktens underlag om kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömäns medianlön respektive tjänstgöringsår.

14.5.2 Antalet individer som påverkas

Försvarsmakten har angett att deras behov uppgår till 6 600 anställda kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Om medelanställningstiden för dessa är fyra år, innebär omsättnings-takten att Försvarsmakten har, något förenklat, behov av att utbildna och anställa 1 650 per år av denna yrkeskategori för att upprätthålla personalstocken. Om man tar med i beräkningarna att inte alla som påbörjar grundutbildningen slutför denna och av dem som slutför den kommer inte alla att ta anställning, så kommer behovet av utbildningsplatser i stället, baserat på erfarenhetsvärden, uppgå till cirka 2 170 stycken årligen för att kunna anställa 1 650 kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Utredningen kommer att redovisa utifrån båda antagandena, dock bör man notera att antagandet att Försvarsmakten endast behöver ut-

bilda så många man har ett behov av att anställa är ett lågt antagande.

Utredningen bedömer att det är rimligt att utgå från att hälften av alla som avslutar sin anställning har för avsikt att studera efter avslutad anställning, det vill säga 825 individer årligen enligt den förenklade beräkningen. Det är ett högt antagande att alla dessa kommer att välja att ta del av ett incitamentsprogram, men utredningen bedömer att ett sådant erbjudande också kommer att motivera unga vuxna som i dag inte väljer att söka sig till Försvarsmakten att göra detta.

14.5.3 Beräkningen av antalet sparade utbildningsplatser

Som ovan redogjorts för har utredningen använt sig av två beräkningsmetoder för att beräkna hur många utbildningsplatser för värnpliktiga som behövs för att personalförsörja behovet av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Bägge beräkningsmetoderna utgår från hur lång tid de stannar i anställning. I dagsläget har Försvarsmakten ett behov om 6 600 anställda kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. I den förenklade beräkningsmetoden beräknas hur många utbildningsplatser per år som krävs för att över tid tillgodose detta genom att antalet anställda divideras med antal år i anställning och detta blir omsättningstakten, tillika behovet av utbildningsplatser. I den alternativa beräkningsmetoden har det simuleringsverktyg som Försvarets forskningsinstitut tagit fram för utredningen med kvalitets-säkringsstöd av Försvarsmakten använts. I verktyget tas hänsyn till andra parametrar såsom avhopp, skador, hur många som tar anställning efter avslutad utbildning med mera. Antalet som avbryter under utbildning är baserat på erfarenhetsvärden från värnplikts-tiden. Utredningen gör i de föreslagna modellerna olika antaganden för hur länge man kan förlänga anställningstiden genom studie-ekonomiska incitament och hur många till antalet som kommer att göra detta. I bägge metoderna jämförs beräkningar för behov av utbildningsplatser utan incitamentsprogrammen med beräkningar för behov av utbildningsplatser efter incitamentsprogrammets bedömda påverkan på genomsnittliga tjänstgöringstider och därmed kan därefter ekonomiska effekter beräknas, givet program-

mens kostnader respektive besparingar per utbildningsplats. I beräkningen av hur många utbildningsplatser som behövs så kan införandet av ett incitamentsprogram komma att påverka hur många som tar anställning direkt efter genomförd värnplikt och bortfallet från just den gruppen kan då minska något.

14.5.4 Möjlighet 1 – Det högre bidraget från CSN

Kostnadsberäkningarna görs med utgångspunkt i beloppen för 2016, vilka baseras på prisbasbeloppet 44 300 kronor. Kostnadsförändringar som inte kan hänföras till förslagen i betänkandet tas inte med i beräkningarna. Det innebär att kostnaderna kan bli högre eller lägre än beräknat om ersättningsnivåerna av andra skäl ökar eller minskar. Beräkningarna och bedömningarna är utredningens egna.

Utredningens förslag innebär att studiemedlets totalbelopp ska vara oförändrat, men att tidigare anställda kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän som innehaft anställning i sammanlagt minst sex år kvalificerar sig för högre bidragsnivåer. Som utredningen redogjort för ovan gör vi bedömningen att 825 individer årligen kommer att välja att utnyttja incitamentsprogrammet och därmed inte avsluta sin anställning efter fyra år utan i stället kvarstå i anställning i sex år.

Tabell 14.22 Avgångar och behov av utbildningsplatser, 1 650 resp. 2 170

	1 650	2 170
Med incitament År 4	825	1 085
Med incitament År 6	550	720
Total	1 375	1 805
Utan incitament	1 650	2 170
Differens	275	365

Detta innebär att Försvarsmakten skulle behöva utbilda mellan 275 och 365 färre värnpliktiga à 483 000 kronor per år. Detta innebär en besparing mellan 132,8 miljoner och 176,3 miljoner kronor per år.

Tabell 14.23 Studiemedelsbelopp (kronor och procent per vecka) samt utredningens förslag, 2016 års belopp

Studiemedel				Studiemedel med högre bidrag				Totalt	
Lånedel		Bidragsdel		Lånedel		Bidragsdel		Lån+bidrag	
72 %	1 772	28 %	704	34 %	837	66 %	1 639	100 %	2 476

Kostnader i 2016 års prisläge.

Det högre bidraget innebär en ökad kostnad om 935 kronor per vecka och individ. Det högre bidraget skulle kunna utgå som längst i 120 veckor vilket genererar en kostnad om 112 200 kronor per individ om alla fullt ut utnyttjar maximalt antal veckor.

Tabell 14.24 Kostnader (kronor)

	Per individ	825 individer
40 veckor	37 400	30 855 000
80 veckor	74 800	61 710 000
120 veckor	112 200	92 565 000

Kostnader i 2016 års prisläge.

Detta innebär att med antagandet att bortfallet är noll, det vill säga att Försvarsmakten endast behöver utbilda så många värnpliktiga som man sedan har behov av att anställa, blir den beräknade besparingen ett sådant incitamentsprogram skulle kunna komma att generera drygt 40 miljoner kronor. Om man i stället använder sig av antagande baserade på erfarenhetsvärden skulle incitamentsprogrammet innebära en besparing om knappt 83,5 miljoner kronor. Till detta bör också en löneeffekt läggas, beroende på att soldaterna stannar längre i yrket och uppnår högre lönenivåer, som uppskattningsvis uppgår till cirka 2 procent för personalkategorin, eller cirka 46 miljoner kronor. Besparingen blir därmed totalt 38 miljoner kronor.

Kostnader för övriga myndigheter

Utredningen föreslår att CSN ska hantera beslut och utbetalningar av det högre bidragsbeloppet. CSN kommer därmed att få ökade utgifter om cirka 93 miljoner årligen hänförliga till utbetalningen av

det högre bidraget. Utredningen bedömer att denna kostnad bör finansieras genom att man flyttar motsvarande medel från Försvarsmaktens budget för personalkostnader till CSN. Alternativet medför inte någon nämnvärd ökad administrativ börda, då det avser 825 personer årligen, varav flertalet endast har valt att senarelägga sina studier, vilket innebär att de blir föremål för ärendehantering i ett senare skede än vad som annars varit fallet. Utredningen bedömer vidare att ett sådant förslag inte kommer utgöra någon ökad kostnad i hantering för andra myndigheter.

14.5.5 Möjlighet 2 – Försvarmakten återbetalar en viss del av individens studieskuld

I denna modell betalar Försvarmakten en viss del av tidigare anställda kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjömans studieskulder efter studier.

Tabell 14.25 Ersättningsnivåer (kronor)

Kronor	År 5	År 6	År 7	År 8
Årlig ersättning	10 000	20 000	40 000	50 000
Sammanlagd ersättning	10 000	30 000	70 000	120 000

Kostnader i 2016 års prisläge.

Utredningen har bedömt att det är rimligt att fördelningen mellan hur många år individen kvarstår i anställning är följande.

Tabell 14.26 Antalet individer som förlänger sin anställning och kostnader kopplat till detta

	År 5	År 6	År 7	År 8	Totalt
Andelar som fullgör	10 %	20 %	50 %	20 %	100 %
Antal individer	83	165	413	165	825
Utbetalning (kr)	10 000	30 000	70 000	120 000	
Kostnad inkl. LKP ¹ (kr)	1 155 000	6 930 000	40 425 000	27 720 000	76 230 000
Andel av totalen GSS/K	5 %	10 %	25 %	10 %	50 %

Kostnader i 2016 års prisläge.

¹ Lönekostnadspåslag.

Beräkningarna av förändringen av behovet av årliga utbildningsplatser utgår från volymerna utan incitament om 1 650 respektive 2 170. När det framtagna simuleringsverktyget används resulterar ovan beskrivet beteende i följande behov av utbildningsplatser :

- För dem som avslutar sin anställning efter fyra år – 825 respektive 1 085 utbildningsplatser.
- För dem som avslutar sin anställning efter fem år – 66 respektive 88 utbildningsplatser.
- För dem som avslutar sin anställning efter sex år – 110 respektive 144 utbildningsplatser.
- För dem som avslutar sin anställning efter sju år – 236 respektive 307 utbildningsplatser.
- För dem som avslutar sin anställning efter åtta år – 83 respektive 107 utbildningsplatser.

Det sammanlagda behovet av utbildningsplatser med incitamentsprogrammet uppgår då till 1 319 respektive 1 731 stycken i stället för 1 650 respektive 2 170 stycken. Detta innebär att behovet av utbildningsplatser minskar med mellan 331 respektive 439 stycken. Detta innebär en sparad utbildningskostnad om knappt 159,8 miljoner respektive 212 miljoner kronor årligen, medan kostnaden är drygt 76,2 miljoner kronor årligen. Nettobesparingen blir enligt utredningens beräkningar mellan knappt 83,6 miljoner respektive drygt 135,8 miljoner kronor årligen. Till detta bör också en löneeffekt läggas, även här beroende på att soldaterna stannar längre i yrket och uppnår högre lönenivåer. Denna löneeffekt kan uppskattas till cirka 3 procent eller motsvarande ungefär 62 miljoner kronor.

Kostnader för övriga myndigheter

Den myndighet som, utöver Försvarsmakten, berörs av denna möjlighet är CSN. Då modellen inte medför några nya arbetsmoment samt att den inte kommer att innebära någon nämnvärd tillströmning av studenter bedömer utredningen att det inte behöver ske någon ytterligare resurstilldelning.

15 Ett fortsatt arbete för att främja frivilligheten

15.1 Nationella och regionala åtgärder

I detta avsnitt ger utredningen exempel på vissa åtgärder som kan genomföras för att öka Försvarmaktens rekryteringskraft.

Som utredningen beskriver i kapitel 4 säkerställer en hög andel frivilliga som ingår ett anställningsförhållande med Försvarmakten bemanningen av stående krigsförband med hög tillgänglighet i fredstid, korta beredskapstider för intagande av höjd beredskap samt att krigsförbanden kan användas i alla Försvarmaktens uppgifter såväl nationellt, i närområdet som i operationer bortom detta. Det är angeläget att andelen frivilligt sökande hålls på en så hög nivå som möjligt, vilket kräver att Försvarmakten utöver de rekryteringsfrämjande åtgärder som myndigheten hittills vidtagit fortsätter att stärka incitamenten för att frivilligt söka sig till och stanna kvar i Försvarmakten.

Utredningen har genom deltagande i olika forum med bland annat Försvarmakten, intresseorganisationer, arbetsgivare, utbildningsanordnare, potentiella rekryter och gruppbefäl, soldater, och sjömän identifierat några områden som kan bidra till kunskap och intresse för värnpliktstjänstgöring och att bidra till och i vissa fall möjliggöra för enskilda att ta anställning. Vissa regioner har nått långt i detta arbete medan andra har ett utvecklingsarbete framför sig. Utredningen anser att detta också utgör en viktig del i arbetet med att uppnå lokal förankring.

15.2 Dagens utbildningar på gymnasial nivå och dess påverkan vid urval för mönstring

15.2.1 Betyg och behörighet till militär grundutbildning

En individ som ansöker om att få genomföra militär grundutbildning måste vara 18 år och svensk medborgare. Utöver detta krävs att individen har godkänt betyg i gymnasieämnena svenska 1, matematik 1 (a, b eller c) och engelska 5. Det finns inga krav på gymnasieexamen eller studiebevis från gymnasieskolan. Utredningen ser i likhet med utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning inget skäl att rekommendera att Försvarsmakten bör se över behörighetskraven utan de kan med fördel tillämpas i ett system med värnplikt. Däremot är det utredningens bedömning att man bör se över om man kan stötta de individer som inte uppfyller betygskraven i processen att bli behöriga. Utredningen gör bedömningen att nyckeln till en framgångsrik rekrytering av dessa är att identifiera hur man hjälper dem som inte uppfyller betygskraven, att nå hela vägen fram, utan att för den delen kompromissa med kravsättningen.

15.2.2 Genomströmningen i gymnasieskolan och studieresultat

Genomströmning här avser hur många elever som slutfört sin gymnasieutbildning. Normaleleven genomför sin utbildning under en treårsperiod, men elever byter utbildning, tar studieuppehåll eller kanske inte påbörjar ett nationellt program utan läser på ett introduktionsprogram inledningsvis.

Denna statistik avser genomströmningen av elever som påbörjade sin gymnasieutbildning hösten 2012 och slutförde utbildningen med en gymnasieexamen våren 2015, det vill säga eleven slutförde sin utbildning i normal takt. För att få en gymnasieexamen måste en elev bland annat ha godkända betyg i svenska 1, engelska 5 och matematik 1(a, b eller c). Under höstterminen 2012 påbörjade 90 388 elever årskurs 1 på ett nationellt program. Vårterminen 2015 slutförde drygt 73 procent av eleverna sin gymnasieutbildning med en gymnasieexamen.

Skolverket har bistått utredningen genom att ta fram särskild statistik rörande betyg. Av det underlaget Skolverket inkommit med framgår att sammantaget av alla avgångselever våren 2015, 83 711 stycken, som läst ett nationellt program oavsett när de påbörjade utbildningen, var det 7,8 procent eller 6 534 elever som inte klarade av att få godkända betyg i svenska 1, matematik 1 (a, b och c) och engelska 5.

Notabelt är att elever som fått streck i stället för betyg inte ingår här. En elev kan få ett streck om läraren har gjort bedömningen att det inte finns tillräckligt med underlag för att sätta betyg på eleven.

Skolverket framhåller i sin analys att i det tidigare systemet som gällde före gymnasireformen år 2011 (Gy 2011), erhöll en större andel elever ett slutbetyg jämfört med andelen elever som uppnår en gymnasieexamen i Gy 2011 då det krävs ett större antal godkända betyg än tidigare. Detta innebär att det ställs högre krav på eleverna i dag för att de ska få ut en gymnasieexamen, än vad det gjordes av tidigare årskullar för att få ett slutbetyg.

15.2.3 Minskade årskullar och högre kunskapskrav

Åldersgrupperna som är och kommer att bli aktuella för grundutbildning har minskat och i och med gymnasireformen 2011 uppnår färre individer de krav på behörighet i form av betyg som Försvarsmakten har. Till exempel är kunskapskraven som ställs för att få godkänt betyg i matematik 1 högre i dag jämfört med för sex år sedan.

Utredningen har tagit del av statistik avseende utbildningsbakgrund för de som genomfört rekryttestet för att kvalificera sig för frivillig grundläggande militär utbildning. Denna statistik är hänförlig till perioden 1 september 2014 till 31 september 2015. Rekryttestet innehöll under denna period tre frågor om utbildning. På frågan om man var behörig att söka ett nationellt gymnasieprogram var det 392 personer som inte var behöriga att genomföra grundläggande militär utbildning. På frågan om man har en gymnasieexamen var det 173 personer som inte var behöriga att genomföra grundläggande militär utbildning. På frågan om man hade ett godkänt betyg i matematik 1 (a, b eller c), engelska 5 och svenska 1 var det 580 personer som inte var behöriga att genomföra grundlägg-

ande militär utbildning. Det var sammanlagt 1 145 individer som inte kvalificerar sig som behöriga till att genomföra grundläggande militär utbildning på grund av sin utbildningsbakgrund. För att sätta siffrorna i en kontext, så var det under perioden 1 januari till 31 december 2015, 14 924 unika individer som genomförde rekryttestet på webben. Notera att dessa individer kunde också av andra skäl inte vara aktuella för att genomföra grundläggande militär utbildning genom att de diskvalificerades i annan del av rekryttestet, det kan i dagsläget inte utläsas.

Detta innebär att underlaget i vilket man hittar totalförsvarspliktiga att kalla till mönstring utifrån dagens krav minskar. Utöver att underlaget minskar så konkurrerar Försvarsmakten med den civila arbetsmarknaden och utbildningsväsendet.

Det har till utredningen förts fram av anställda inom Försvarsmakten att det är svårt med allmängiltiga lösningar avseende hur man ska kunna kombinera en karriär inom Försvarsmakten och civila utbildningar. Förutsättningarna ser olika ut på olika organisationsenheter inom myndigheten, både utifrån den egna verksamheten, men också utifrån närheten till högskola eller den kommunala vuxenutbildningens (komvux) utformning och utbud. För att utredningens förslag ska vara användbara måste de vara flexibla och kunna anpassas till rådande regionala förutsättningar.

15.3 Komvux på gymnasial nivå

15.3.1 Möjligheten till komvux

Alla Sveriges kommuner ska tillhandahålla komvux. Enligt 20 kap. 20 § skollagen (2010:800) är en individ är behörig till komvux det andra kalenderhalvåret denne fyller 20 år, är bosatt i Sverige, saknar de kunskaper utbildningen syftar till att ge och har möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen.

För elever som inte uppnår godkända betyg i matematik 1 (a, b och c), svenska 1 och engelska 5 i gymnasieskolan finns i dagsläget en möjlighet, dock inte nödvändigtvis en rättighet, att läsa dessa i komvux. Regeringen har beslutat om en lagrådsremiss om Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (U2016/0322/GV).

I lagrådsremissen föreslås att kravet på att den vuxne ska ha en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan för att det ska fin-

nas en rätt till komvux tas bort. I stället införs en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå behörighet till högskoleutbildning på grundnivå eller till utbildning inom yrkes-högskolan. Rätten till behörighetsgivande utbildning ska gälla för alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå. Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i skollagen och de nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. En stor del unga som saknar gymnasieexamen eller har en gymnasieexamen, men saknar ett godkänt betyg i svenska, matematik 1(a, b eller c) eller engelska. Dessa ämnen är krav för grundläggande behörighet till högskola. Vilka krav som ställs för särskild behörigheten varierar beroende på utbildning. Dessa kommer därmed kunna påbörja studier inom komvux.

15.3.2 Samarbete med komvux

Genom sin CRM-databas kan Försvarsmakten nå potentiella värnpliktiga, även sådana som inte ännu har uppnått behörighet för värnplikt. Om man har betygsuppgifter från individen tillgängliga skulle Försvarsmakten genom CRM-databasen kunna hänvisa individen till komvux och upplysa om möjligheten att läsa kurser där. Det är svårt för individen att ta tillvara på en rättighet denne inte känner till. Kommunen har en informationsplikt gentemot sina kommunmedborgare, men att Försvarsmakten ytterligare hänvisar till möjligheten skulle kunna göra individen mer motiverad och öppen för att ta till sig informationen.

15.3.3 Studier vid komvux i kombination med en anställning

Utredningen anser att man inte bör sänka de gällande betygskraven. En individ som saknar dessa ämnen kan läsa upp dem på egen hand. Försvarsmakten har och har tidigare haft särskilda satsningar där de låter individer läsa in behörighet samtidigt som de varit aktiva hos Försvarsmakten. Ett sådant exempel är satsningen Öppen dörr. När individen har uppnått behörighet kan de anmäla intresse för annan utredning, för att sedan mönstra.

I prop. 2011/12:115 s. 158 anges att en anställning inom Försvarsmakten kan vara första steget in på arbetsmarknaden för

en stor del av de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefälen, soldater och sjömän. Regeringen anför därför att det är viktigt att inom ramen för syftet *med den militära* tjänstgöringen kunna ge arbetslivserfarenheter och kunskaper som är användbara och attraktiva på den civila arbetsmarknaden. Det innebär att individer som vanligtvis på den reguljära arbetsmarknaden skulle ha svårt att få ett arbete vid sidan av studierna, det vill säga de som inte har en gymnasieexamen, men har uppnått behörighet för att genomföra värnplikt, skulle ges möjlighet att ta anställning efter värnplikt skulle få ett första arbete på sitt CV. Utredningen anser därför att det är viktigt att Försvarsmakten tar tillvara på dessa individer genom att informera om möjligheten om studier på gymnasial nivå för att nå upp till Försvarsmaktens betygskrav.

Efter fullgjord värnplikt kan de som är motiverade att studera vidare på gymnasial nivå för att få en examen kombinera studier med en anställning som tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman. En fördel med att kombinera en sådan anställning med komvux är att utbildningen bedrivs året om, det vill säga de har inte sommaruppehåll eller jullov. I stället ska utbildningens upplägg i tid och rum utgå från individens behov. Det innebär att de eleverna inte skulle vara lika låsta vid att kunna fullgöra sin tjänstgöring vid vissa alltid givna tillfällen.

15.3.4 Synliggörandet av kompetens

Enligt regeringen har Försvarsmakten i egenskap av arbetsgivare ett särskilt ansvar att tydlig- och synliggöra det civila meritvärdet av tjänstgöring.

I prop. 2011/12:115 s. 158 framhölls två faktorer för att förbättra det civila meritvärdet. Den första var att

Försvarsmaktens anseende som kvalificerad och attraktiv arbetsgivare är av stor betydelse. Det bör vara en merit redan i sig att ha blivit uttagen till och ha tjänstgjort i Försvarsmakten.

Utredningen anser att detta är något som Försvarsmakten är och har varit framgångsrik i och har därför inga synpunkter på detta. Det andra var att

De erfarenheter som den enskilde fått och de utbildningar som hon eller han genomgått ska vara meriterande. För att detta ska vara möj-

ligt krävs att utbildningarna m.m. översätts till intyg eller certifikat som är användbara på den civila arbetsmarknaden.

Vidare tilläggs att

Försvarsmaktens förmåga att bedöma erfarenhet och utbildning till att vara användbara även på den civila arbetsmarknaden är viktig för att myndigheten ska vara en attraktiv arbetsgivare.

Det är av stor vikt att de utbildningar och kunskaper som en individ tillgodogör sig under sin anställning får en formell utformning med civilt meritvärde genom validering och i bästa fall ett betyg. Här är samarbete och utväxling med komvux av vikt. Komvux är en stor aktör inom validering och kan i samband med valideringen genomföra en prövning, för de fall då individens kunskaper motsvarar en kurs enligt ämnesplan, som därmed resulterar i betyg för den enskilde. Även Myndigheten för yrkeshögskolan och lokala utbildningsanordnare är viktiga aktörer i detta arbete. Tillväxtverket framhåller i en rapport (Tillväxtverket, 2015, s. 16) att

Under den kommande tioårsperioden väntas ett stort utträde från arbetsmarknaden samtidigt som ett stort inträde av personer födda på 1990-talet förväntas, med betydande matchningsutmaningar mellan de två grupperna. Framför allt kommer det råda en brist på arbetskraft med eftergymnasial utbildning och då främst med inriktning mot vård, teknik och naturvetenskap. Som Tillväxtanalys understryker är det inte med antalet högre utbildade Sverige kan konkurrera, utan snarare med en så effektiv användning som möjligt av det tillgängliga kunskapskapitalet – det vill säga matchningen på arbetsmarknaden.

15.4 Regionala kompetensplattformar – en arena för Försvarsmakten?

Sveriges Akademikers centralorganisation (SACO) framhöll i sitt remissvar till regeringens proposition 2011/12:115 s. 135 att Försvarsmakten, genom att övergå till ett personalförsörjningssystem med endast frivillig rekrytering, ålades det kanske svåraste rekryteringsuppdraget i modern tid. Vidare ansåg de att

Förutom att myndigheten får ett svårt och hårt arbete med krav på utomordentlig kompetens i rekrytering och andra personalfrågor behövs ett nationellt, regionalt och lokalt stöd. SACO menar därför att ett

omfattande och gott samarbete med arbetsgivare och högskolor är avgörande.

De regionala kompetensplattformarna är ett forum där olika regionala aktörer ska verka för att bland annat utveckla strukturer, processer och olika metoder som ska bidra till en bättre kompetensförsörjning. Utredningen anser att i detta forum borde de olika regementena regionalt vara självklara aktörer för att underlätta rekryteringen till, men sen också karriärväxlingen från Försvarsmakten. Det ligger både i det kommunala intresset såväl som Försvarsmaktens intresse att rekrytera från närområdet, hjälpa nyinflyttade att bli etablerade och att de efter tjänstgöring som gruppbefäl, soldat eller sjöman stannar kvar i regionen och fortsätter med andra engagemang vid Försvarsmakten. De regionala kompetensplattformarnas forum användas som ett av flera nätverk att verka inom, då de i många regioner är väl etablerade och fungerande.

15.5 Försvarsmaktsråd och regionala samverkansforum

Runt om i landet har det etablerats försvarsmaktsråd för regional samverkan mellan Försvarsmakten och förbandskommunerna samt lokala och regionala civila aktörer, där huvudinriktningen är samverkan om kompetensförsörjning med koppling till regional tillväxt och personalförsörjning. Det finns regionala råd i Skaraborg, Småland, Norrbotten, Blekinge och Halland. Med Försvarsmaktsråd Skaraborg som förebild gjorde regeringen bedömningen (prop. 2011/12:115) att Försvarsmakten skulle överväga att inrätta försvarsmaktsråd på flera orter i landet. Planering pågår för ytterligare råd. Utredningen bedömer att dessa fora har stor betydelse för att finna lokala och regionala samarbeten och utvecklingsmöjligheter och att det är viktigt att goda initiativ tillåts växa fram, testas och etableras. Lokal och regional rekryteringskraft växer där Försvarsmaktens organisationsenheter tillåts utnyttja sin kunskap om lokala förutsättningar.

På central nivå finns Centrala Försvarsmaktsrådet, som bland annat samverkar med stora civila arbetsgivare och centrala branschorganisationer kring avsiktsförklaringar och utvecklat samarbete

kring personal- och kompetensförsörjning till ömsesidig nytta för Försvarsmakten, civila arbetsgivare och individen.

Utredningen vill understryka vikten av det arbete som utförs i dessa regionala och centrala råd.

15.6 Ingenjörer och tekniker

Det råder brist på tekniker och ingenjörer av olika former och bristen ser ut att växa under lång tid, vilket är och blir tilltagande besvärligt för svenska företag och offentliga verksamheter, till exempel inom IT och VA. Enligt Sveriges Ingenjörer och Teknikföretagen är det stora behovet inte civilingenjörer utan framför allt högskoleingenjörer samt motsvarande de tidigare gymnasieingenjörerna, se till exempel Svenska Teknik & Designföretagens rapport *Investeringssignalen*.

Utredningen har uppmärksammats på att det kan finnas synergieffekter mellan kategorin kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän och detta samhällsbehov, utifrån att många av soldaterna arbetat praktiskt med olika tekniska system i deras befattningar vilket gör att de ofta har tillägnat sig en grund som civila studenter ofta saknar. Utredningen bedömer att de därmed kan komma att bli mycket eftertraktade på arbetsmarknaden, om de utbildar sig till exempel högskoleingenjörer till del under eller efter anställningen i Försvarsmakten, se även kapitel 12. Det torde finnas goda möjligheter till ömsesidig nytta i projekt- och examensarbeten som kan ske på företag eller inom Försvarsmakten, liksom utformning av specialanpassade utbildningar som tas fram – där hänsyn tas till att individerna har yrkeslivserfarenhet – i samarbete mellan till exempel Försvarshögskolan och lämpliga lärosäten.

Avseende gymnasieingenjörer kan från och med hösten 2016 gymnasieskolor anordna och erbjuda ett fjärde år på teknikprogrammet. Det fjärde året syftar till att ge elever en utbildning som ger mycket stora möjligheter att få ett jobb direkt. Det fjärde året ger också praktiska kunskaper som gör det lättare att klara en högskole- eller civilingenjörsutbildning. Detta ska genomföras i tätt samarbete med arbetslivet och det fjärde året ska innehålla minst 10 veckors arbetsplatsförlagt lärande. Ett krav för gymnasieskolorna ska få anordna ett fjärde år är att ett lokalt programråd är kopplat

till utbildningen för att säkerställa att utbildningen är relevant och leder till anställningsbarhet. Utredningen anser att det är av vikt att Försvarsmakten genom deltagande i lokala nätverk utöver Försvarsmaktsråd regionalt förankrar sina behov och vilka möjligheter de som arbetsgivare erbjuder.

Utredningen bedömer sammantaget området tillräckligt intressant för att föra fram det som möjliga utvecklingsområden och respektive utbildningsanordnare som viktiga samarbetspartners för Försvarsmaktens fortsatta arbete.

16 En jämställd försvarsmakt

16.1 Bakgrund

Mellan åren 1980 och 1989 öppnades samtliga yrkeskategorier inom Försvarsmakten för kvinnor. Först år 1989 gavs kvinnor samma formella rättigheter som män att utöva militärt arbete. Fem år senare antogs lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Kvinnor fick därmed möjlighet att, efter särskild antagningsprövning, genomföra totalförsvarsutbildning längre än 60 dagar, även utan att eftersträva en anställning inom Försvarsmakten. I propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal* (prop. 2009/10:160) föreslog regeringen att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarsplikt. Skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kräva att regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap först har beslutat om detta. Regeringen föreslog vidare att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning ska omfatta såväl kvinnor som män.

16.2 Dagens situation

Kvinnor är underrepresenterade inom det militära försvaret. I Försvarsmaktens årsredovisning för 2015 framgår det till exempel att fördelningen mellan män och kvinnor är 89 respektive 11 procent i kategorin kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän – vilket innebär oförändrad fördelning jämfört med föregående två år. Enligt Försvarsmaktens jämställdhetsplan är målet att 20 procent av de som genomför grundläggande militär utbildning

ska vara kvinnor. År 2015 uppgick andelen kvinnor av de som genomfört utbildningen till 13 procent, en minskning med fyra procentenheter sedan 2014. Myndigheten anser att andelen kvinnor i de militära personalgrupperna är långt från den som Försvarsmakten eftersträvar (Försvarsmakten, 2016 s. 87).

Utredningens direktiv anger att det är angeläget att åstadkomma en jämnare könsfördelning i personalförsörjningen. Utredningens uppgift är därför att beakta frågan om att fler kvinnor behöver rekryteras och stanna kvar inom det militära försvaret i sitt arbete och i de förslag som lämnas.

Utredningens förslag att aktivera skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt, innebär samtidigt att skyldigheten träffar såväl män som kvinnor. Försvarsmaktens personalförsörjningssystem är på så sätt könsneutralt.

Det förhållandet att kvinnor och män som medborgare omfattas av lika villkor vad beträffar skyldigheter och rättigheter i relationen till det militära försvaret, bedömer utredningen som ett mycket viktigt principiellt steg som bör ha stor inverkan på vilket sätt som normer och värderingar successivt utvecklas inom området. Hur de kvinnor som kommer i kontakt med Försvarsmakten, som ett resultat av modellkonstruktionen, upplever bemötande, utrustning och utbildning med mera är naturligtvis avgörande för effekt och resultat när det gäller till exempel hur många kvinnor som söker anställning i Försvarsmakten.

16.3 Utredningens generella perspektiv

Utredningens övergripande perspektiv, som förstärkts genom samtal med anställda kvinnor i Försvarsmakten och gender/jämställdhetssakkunniga i myndigheten, är att det kan vara kontra-produktivt att föreslå särskilda åtgärder, modifierade krav eller andra mellan könen särskiljande förslag som i sig förstärker skillnader i stället för att utgå från individuella olikheter som Försvarsmakten som arbetsgivare har att hantera på det sätt som kännetecknar en modern och inkluderande arbetsplats.

Utredningens förslag om att ta bort den paragraf, 4 kap. 7 §, i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga, som innebär att en kvinnlig totalförsvarspliktig under grundutbildning

som är längre än 60 dagar har rätt till särskild beklädnadsersättning till underkläder, kan sägas illustrera detta synsätt, se kapitel 17. Utredningen anser att detta inte bör särregleras, ur säkerhets-synpunkt men också utifrån signalvärde: Plikten är könsneutral och därmed ska det finnas en beredskap för att utrusta alla kvinnor och män med erforderlig materiel.

Materiel i stort är en viktig fråga för hur individer uppfattar sin egen och andras möjlighet att verka i Försvarsmakten. Materiel ska vara säker, ändamålsenlig och effektiv. En effekt av att individer inte kan använda materielen, är att de uppfattas sämre som militär personal, när det i stället är förutsättningar för att kunna agera som brister. Militär materiel är i stor utsträckning grundad på antropometiska mått från värnpliktstiden vilket innebär att det är få kvinnor i underlagen och att materiel därmed anpassas utifrån en mans fysiologiska egenskaper och attribut. Brister i anpassad utrustning – både för kvinnor och män – hämmar potentiell militär förmåga och effekt.

Utredningen har erfarit att det pågår ett arbete för att mått med mera ska kunna tas på individen i samband med mönstring för att direkt kunna överföras till Försvarets materielverk, vilket därigenom minskar risken för brist på lämplig personlig utrustning i samband med utbildningsstart.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang om vikten av att undvika särskiljande förslag, har utredningen utformat incitament, se kapitel 12, som är allmänna och inte riktar sig specifikt till någon särskild grupp i Försvarsmakten, mer än vad gäller anställningsform. Däremot anser utredningen, i likhet med myndigheten och regeringen, att det är viktigt att andelen kvinnor i militära befattningar i Försvarsmakten ökar, helt enkelt eftersom kompetensen behövs. Utredningens ambition har därför varit att utformningen av incitamenten ska verka särskilt attraherande för gruppen kvinnor. Så som redovisas i kapitlet mäter CSN årligen studiemedlets rekryterande effekter och studien från 2015 ger vid hand att kvinnor är genomsnittligt mer intresserade av studiemedel som rekryteringsverktyg än män.

16.4 Möjligheten att nå fler kvinnor

Utredningens personalförsörjningsmodell innebär en ökad möjlighet att nå och förhoppningsvis attrahera kvinnor till anställning i Försvarsmakten, genom mönstrings- och värnpliktsinstrumentet. Utifrån beredskapsunderlaget 2014 framgår att det fanns 43 596 personer som är godkända och kan kallas till mönstring. Om hänsyn till motivation och intresse tas finns det enligt Totalförsvarets rekryteringsmyndighet 22 273 individer som kan kallas till mönstring varav 14 867 män och 7 406 kvinnor. I dessa siffror ryms stor potential och i och med att intresserade ska ges möjlighet att samtycka till information från Försvarsmakten i samband med ifyllandet av beredskapsunderlaget bör resultaten sammantaget förbättras vad gäller rekryteringskraft gentemot kvinnor.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kan inte med hänsyn till diskrimineringslagstiftningen gynna en viss grupp på bekostnad av en annan, till exempel kalla fler kvinnor än män till mönstring utifrån bestämda kvoter. Urvalet vid inskrivning sker genom att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har att välja ut de för uppgifterna bäst lämpade.

16.4.1 Samma krav – adekvata tester

Genom att studera resultatet från Totalförsvarets rekryteringsmyndighets antagningsprövningar under 2015 urskiljs följande:

Under 2015 var det 2 138, 1 740 män och 398 kvinnor, som inte uppnådde godkänt resultat på sin antagningsprövning. I det följande redovisas varje delprov och bortfallet vid varje delprov. Följande delprov genomförde alla antagningsprövande med godkänt resultat: befälslämplighet, färgseende, längd och tjänstbarhet. Vid arbetsprovet var det 123 personer, 85 män och 38 kvinnor, som inte uppnådde ett godkänt resultat. Vid hörseltestet var det 45 personer, 39 män och 6 kvinnor, som inte uppnådde ett godkänt resultat. Vid det så kallade iprovet (begåvningsstest) var det 485 personer, 407 män och 78 kvinnor, som inte uppnådde godkänt resultat. Vid muskeltestet (Isokaitest) var det 35 personer, alla kvinnor, som inte uppnådde godkänt resultat. Vid delprovet psykologisk färdighet var det 1 163 personer, 994 män och 169 kvinnor, som inte uppnådde godkänt resultat. Vid syntestet var det 124 personer, varav 91 män

och 33 kvinnor som inte uppnådde ett godkänt resultat. Vid den sammantagna läkarbedömningen var det 163 personer, 124 män och 39 kvinnor som inte uppnådde godkänt resultat.

Resultatet ger vid hand att muskeltestet framstår klart avskiljande för kvinnor. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har till utredningen framfört att Isokai-testet är en tillförlitlig och icke-diskriminerande metod för att mäta en individs muskelstyrka (Larsson, H, et al. 2011). Frågan är därför om kraven bör sänkas? Det är emellertid utredningens uppfattning att kraven vid mönstringen inte ska sänkas, inte heller differentieras mellan kvinnor och män. Utredningen delar i denna del bedömningen att varken den enskilde, Försvarsmakten eller samhället i stort vinner på att personer, kvinnor eller män, antas och anställs i Försvarsmakten om de inte uppfyller de fysiska krav som ställs på respektive befattning och att en sådan sådan ordning skulle kunna innebära att både den enskildes och dennes kollegors fysiska hälsa och säkerhet riskeras. Att en metod mäter korrekt är en sak, men är resultatet adekvat och relevant? Utredningen förutsätter att tester utvecklas i takt med att ny kunskap och erfarenhet erövrats, för att säkerställa att de mest adekvata metoderna används. Att utveckla metoder som redovisarjämförbara resultat mellan kvinnor och män är inte samma sak som att sänka krav utan att säkerställa att varje individ får en rättvis prövning utifrån relevanta kriterium. Ytterligare en aspekt är att säkerställa att man mäter rätt förmågor utifrån befattningskrav. Utredningen anser att myndigheterna regelbundet bör göra sådana översyner.

17 Överväganden vid framtagandet av förordningsändringar hänförliga till totalförsvarsplikten

17.1 Förordning (2015:613) om militär grundutbildning

Utredningens förslag: Möjligheten att genomföra frivillig militär grundutbildning ska upphöra efter utgången av september 2017. Förordningen (2015:613) om militär grundutbildning ska från och med då endast tillämpas om regeringen beslutat att så får ske med hänsyn till att Sveriges försvarsberedskap tillåter det.

Plikten som ett medel, inte ett mål

Om regeringen beslutar i enlighet med utredningens förslag, att skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt ska tillämpas och att all grundutbildning därmed ska ske under plikt, bör också nu gällande möjlighet för Försvarsmakten att anta till och genomföra frivillig militär grundutbildning upphöra. Motivet för att återigen genomföra utbildning under plikt är att Sveriges försvarsberedskap så kräver. Det militära försvaret ska kunna växa om politiska beslut så kräver utifrån till exempel ett försämrat omvärldsläge. Vidare har den frivilliga rekryteringen inte fullt ut nått de uppsatta målen. Det har varit utredningens intention att skapa en personalförsörjningsmodell som är flexibel och anpassningsbar till de behov som försvaret av Sverige har i nutid, men också framledes. Värnplikten fyller inget självändamål utan ska tillskapa och möjliggöra ett växa-perspektiv under relativt korta tidsramar och utredningen ska enligt utredningsdirektivet

föreslå en lämplig balans mellan plikt och frivillighet utgående från krigsorganisationens behov och Försvarsmaktens rekryteringsbehov.

Utredningen anser därför att man i möjligaste mån bör tillhandahålla verktyg även för att kunna använda sig av frivillig rekrytering till grundutbildningen om behoven i krigsorganisationen och Försvarsmaktens rekryteringsbehov skulle minska i framtiden och det finns ett tillräckligt antal frivilliga för att uppfylla krigsorganisationens behov. Pliktinstrumentet är ett begränsande av den enskildes genom grundlag givna rättigheter och enligt utredningen måste inte bara införandet av pliktinstrumentet utan också användandet av det utgå från proportionalitetsprincipen. Det är ytterst Sveriges försvarsberedskap som avgör vad som krävs. Det är därför av stor vikt att markera att personalförsörjningssystemet måste bygga på stabilitet och förutsägbarhet även om verktyg för frivillig rekrytering till grundutbildning kan finnas förberedda i form av förordningsreglering. Därför bör en koppling göras till vad Sveriges försvarsberedskap tillåter, i enlighet med vad som stadgas om skyldigheten att mönstra och fullgöra värnplikt i 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt. Utredningen föreslår därför ett nytt andra stycke till 1 § i förordningen om militär grundutbildning med lydelsen

Denna förordning får tillämpas endast när regeringen beslutat att så kan ske med hänsyn till vad Sveriges försvarsberedskap tillåter.

Detta som en markering och en påminnelse av de överväganden en regering behöver göra i detta sammanhang. Vidare föreslår utredningen att det nya stycket ska träda i kraft och tillämpas från den 1 oktober samt en övergångsbestämmelse som möjliggöra att de som påbörjat frivillig militär grundutbildning före den 30 september ska få slutföra utbildningen i enlighet med förordningen.

17.2 Förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga

Utredningens förslag: Andra och tredje kapitlet i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga ska ändras på så sätt att angivna ersättningar i dessa kapitel följer utvecklingen

i enlighet med konsumentprisindex. Dagsersättningen till totalförsvarspliktiga som regleras i 2 kap. 1 § förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga ändras så denna motsvarar dagens ersättningsnivå för den frivilliga militära grundutbildningen. 4 kap. 7 § som reglerar särskild beklädnadsersättning till underkläder för kvinnor ska upphöra att gälla.

I 2–3 kap. förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga regleras vissa av de förmåner som utgår till totalförsvarspliktiga. Ersättningsnivåerna på dessa förmåner ändrades senast år 2005. I frågan om dagsersättningen, 2 kap. 1 §, har utredningen anpassat denna så den motsvarar dagens ersättningsnivå för den frivilliga militära grundutbildningen. Motivet för detta är att det inte ska uppfattas som en försämring för individen att genomföra värnplikt jämfört med dagens frivilliga militära grundutbildning. Vidare har utredningen valt att justera de i förordningen angivna ersättningsvärdena utifrån konsumentprisindex. Utredningen anser i övrigt att 4 kap. 7 § som reglerar särskild beklädnadsersättning till underkläder för kvinnliga totalförsvarspliktiga under grundutbildning bör upphävas. Utredningen anser att detta inte bör särregleras, ur säkerhetssynpunkt och utifrån signalvärde. Utifrån säkerhetssynpunkt är de underkläder som Försvarsmakten har och distribuerar framtagna för att användas i militär verksamhet. Därmed är de anpassade för och kravställda utifrån detta. Det är inte vanliga underkläder på marknaden. Utifrån signalvärde anser utredningen det är av vikt att all materiel finns på plats och att detta är en självklar utgångspunkt. Plikten är könsneutral och därmed ska det finnas en beredskap för att utrusta alla kvinnor och män med erforderlig materiel. Vidare är beklädnadsersättning som utgår till dem som har tillstånd att i tjänsten använda egna kläder reglerat i 4 kap. 6 § förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga. Underkläder torde rymmas inom denna bestämmelse, för det fall att särskilda behov ändå skulle föreligga oavsett om behovet gäller kvinnor eller män.

Vidare föreslår utredningen att denna förordningen ska träda i kraft från den 1 oktober 2017, även fast de ändringar som görs kommer att tillämpas först senare. Med detta vill utredningen uppnå en förutsägbarhet för individen och en möjlighet för myndigheterna att tydligt kunna kommunicera detta till allmänheten.

17.3 Fortsatt översyn av behovet av författningsförändringar

Utredningens bedömning: Regeringen bör i särskild ordning genomföra en översyn av regelverket för medinflytandet för totalförsvarspliktiga, i samråd med Försvarsmakten. Samråd ska också ske med Sveriges kommuner och landsting (SKL) då förordningen om totalförsvarsplikt även reglerar medinflytande vid civilplikt.

17.3.1 Förordning (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga

Medinflytande för frivillig utbildning är författningsreglerat i förordningen om militär grundutbildning. Försvarsmakten har med den översiktliga regleringen som ramverk utarbetat en modell för medinflytande. Eftersom utbildningen bedrivs med lägre volymer jämfört med de som var gällande under värnplikten, utbildningen är frivillig samt att Försvarsmakten som en potentiell arbetsgivare måste arbeta för att rekryterna ska vilja söka anställning efter fullgjord utbildning så skiljer sig dagens modell från tidigare system för medinflytande för totalförsvarspliktiga.

Författningar kopplade till utbildning under värnplikt har under tiden med frivillig grundutbildning inte tillämpats. Dessa kommer återigen att tillämpas vid ett beslut om att återinföra utbildning under värnplikt, däribland förordningen (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga. Frågeställningen som då uppstår är om det är ändamålsenligt att återgå till en reglering som inte har tillämpats på några år, i stället för att fortsätta att använda sig av dagens modell. Utredningen anser att då grundutbildningen föreslås utgöras av värnplikt bör förordningar som är kopplade till pliktssystemet som utgångspunkt fortsatt också tillämpas. Där emot finns det skäl att se över förordningen med tanke på hur medinflytandet bäst garanteras och genomförs utifrån dagens behov och förutsättningar. Förordningen är i vissa delar daterad och lärdomar gjorda under frivilligsystemet bör tas tillvara på. Medinflytandesystemet såsom det stadgas i förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga har till syfte att försäkra att totalförsvarsplikt-

iga som tas i anspråk av staten får en möjlighet att påverka och utveckla verksamheten som de deltar i och de värderingar och ideal som speglas i denna (SOU 2009:63). En viktig aspekt att ha med är att medinflytandet inom totalförsvarsplikten har ett långt förflutet och att det ofta finns en historia och en anledning till förändringarna som genomförts genom åren. Detta kan till exempel förklara varför dagens medinflytandeförordning i vissa delar är detaljerad och precis.

Jämförliga författningsreglerade områden

Nedan angivna exempel på författningar om medinflytande är detaljerade bestämmelser över hur medinflytandet ska gå till i praktiken, exempelvis vilket skydd (till exempel rätt till ledighet) som gruppernas representanter har i utövandet av medinflytande. Till detta lagstadgade skydd kommer att det finns etablerade organisationer för arbetstagare, elever och studenter som förstärker dessa gruppers möjlighet till att utöva inflytande.

Inom arbetslivet finns ett väl utvecklat och författningsreglerat medinflytande. Medbestämmandelagen (1976:580) handlar om de anställdas rätt till medbestämmande över arbetsvillkor och företagsledning. Arbetstagarnas medbestämmande utövas ofta av fackförbund, fackföreningar och klubbar på arbetsplatserna. Utöver lagstöd finns såväl en lång tradition av samverkan mellan parterna på arbetsmarknaden som starka organisationer som företräder arbetstagarna.

Skollagen (2010:800) beskriver bland annat att barn och elever ska ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Elevers inflytande utövas ofta genom elevråd eller elevkårer.

Högskolelagen (1992:1434) beskriver bland annat principerna om studentinflytande, ett medinflytande som Universitetskanslersämbetet (tidigare Högskoleverket) bland annat undersöker i sina inspektioner. På de flesta lärosäten finns studentkårer, som företräder studenterna gentemot universitets- och högskoleledningar.

Medinflytande i dag

Vid införandet av den frivilliga militära grundutbildningen anförde kommittén i Totalförsvarsplikt och frivillighet avseende medinflytande (s. 271) att

Försvarsmaktens verksamhet skiljer sig från övriga myndigheters genom förmågan till väpnad strid. Verksamhetens riskfyllda natur skiljer ytterligare ut Försvarsmakten från andra myndigheters. Att de som deltar i utbildning inom Försvarsmakten tillförsäkras ett tillfredsställande medinflytande och ges möjlighet till en tillräcklig utbildningsbevakning är därför av särskilt stor vikt. Missförhållanden måste kunna upptäckas och åtgärdas tidigt. Ett fungerande medinflytandesystem är också viktigt för att verksamheten ska kunna utvecklas.

Det medinflytandesystem som har utvecklats under tiden med en kort frivillig militär grundutbildning har ställt andra krav på verksamheten jämfört med det system som regleras i förordning om medinflytande för totalförsvarspliktiga och som tillämpades under värnplikt. Nuvarande system för medinflytande regleras i 15 § förordningen om militär grundutbildning

Den som genomgår utbildning enligt denna förordning har rätt att utöva inflytande över utbildningen. Försvarsmakten ska verka för att rekryterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och ska säkerställa att rekryterna får information om sin rätt att utöva inflytande över utbildningen.

I Försvarsmaktens högkvarter och vid enheter inom Försvarsmakten som bedriver utbildning av rekryter ska det finnas personal som är ansvarig för frågor som rör rekryternas medinflytande.

Försvarsmakten har tagit fram interna bestämmelser för hur verksamheten ska arbeta för att tillförsäkra att rekryter ges medinflytande. Bland annat har man tagit fram en medinflytandefunktion på varje förband, som ansvarar för att se till att rekryten behandlas på ett sätt som stimulerar vidare engagemang inom Försvarsmakten. Rekryternas åsikter ska tas tillvara för att förbättra och utveckla grundutbildningen, men också för att rekryten ska uppfatta Försvarsmakten som en potentiell och attraktiv arbetsgivare. Incitamentet för medinflytande med utgångspunkt i att Försvarsmakten ska vara en attraktiv arbetsgivare kvarstår framgent då personalförserjningen är avhängigt att individer vill fortsätta inom Försvarsmakten efter värnplikten.

I SOU 2009:63 (s. 267) anför kommittén angående medinflytande i ett frivilligsystem jämfört med ett system med värnplikt att

Vad gäller frågan om hur medinflytande- och tillsynsstruktur bör se ut i den av kommittén föreslagna utbildningen, bedömer kommittén att det system som finns för värnpliktiga i dag till största delen fungerar väl, men att möjligheter till förbättringar finns. Ett framtida system bör bygga vidare på de erfarenheter som finns från dagens militära grundutbildningar. Det måste också beaktas att ett utbildningssystem som bygger på plikt ställer särskilda krav på medinflytande. Att det av kommittén föreslagna frivilliga utbildningssystemet delvis har en annan utformning än dagens värnpliktssystem gör också att medinflytande- och tillsynsstrukturer kan behöva att se annorlunda ut.

På motsvarande sätt så anser utredningen att det vore förhastat att helt ersätta ett system som arbetats fram under decennier med plikt, med ett system där det varit fråga om frivillig rekrytering och väsentligt mycket kortare frivillig grundutbildning om plikten åter ska införas. Med hänsyn till att staten ianspråkar totalförsvarspliktiga i värnpliktssystemet är det av stor vikt att medinflytandet är reglerat. Ett sådant system måste dock samtidigt vara tillräckligt flexibelt för att kunna anpassas för att utbildningsvolymerna vid ett förändrat omvärldsläge kan komma att öka.

Regeringen bör genomföra en översyn av systemet för medinflytande för totalförsvarspliktiga. Utredningen anser att detta lämpligen ska göras i samråd med Försvarsmakten för att ta tillvara på de erfarenheter som de har från åren med ett frivilligsystem. Då förordningen även reglerar tjänstgöring med civilplikt och Sveriges kommuner och landsting berörs, bör även deras intressen tillvaratas.

Inför en sådan översyn vill utredningen lämna följande synpunkter:

- Det är viktigt att en reglering av medinflytandet för totalförsvarspliktiga kan hantera även stora förändringar i den mängd totalförsvarspliktiga som ska utbildas. Att göra om förordningen varje gång det sker förändringar i utbildningsvolym är inte hållbart.
- En värnpliktskongress är inte nödvändigtvis ändamålsenlig med dagens utbildningsvolym och andra arbetsmetoder bör övervägas.

- Regelverket bör allmänt ses över i fråga om terminologi.
- Finansieringen bör regleras i regleringsbrevet. Det finns erfarenhetsvärden från 2000-talet att utgå från.
- Det bör övervägas om utgivning av tidning är det bästa mediet att nå förordningens mål att bidra till totalförsvarspliktigas medinflytande, utveckla verksamheten i enlighet med utbildningens mål och i övrigt främja goda utbildningsförhållanden (se 6 § förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga).

Referenser

Offentligt tryck

Betänkande 1994/95:FöU1, *Totalförsvarsplikt.*

Betänkande 2008/09:FöU1, *Försvar och samhällets krisberedskap – budgetåret 2009.*

Betänkande 2008/09:FöU10, *Försvarets nya inriktning.*

Betänkande 2009/10:FöU8, *Försvarsmaktens personalförsörjning m.m.*

Betänkande 2011/12:FöU5, *Soldatanställningar i Försvarsmakten.*

Betänkande 2012/13:FöU7, *Modern personalförsörjning för ett modernt försvar.*

Betänkande 2013/14:FöU1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

Betänkande 2013/14:FöU2, *Försvarets personalförsörjning och personalpolitik m.m.*

Betänkande 2013/14:FöU12, *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser.*

Betänkande 2014/15:FöU1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

Betänkande 2014/15:FöU3, *Riksrevisionens rapporter under 2014 om regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret.*

Betänkande 2014/15:FöU7, *Vissa frågor om Försvarsmaktens personal.*

Betänkande 2014/15:FöU11, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Betänkande 2015/16:FöU8, *Vissa frågor om Försvarsmaktens personal.*

- Betänkande 2015/16:FöU14, *Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands.*
- Direktiv 2007:147, *En förändrad totalförsvarsplikt.*
- Direktiv 2009:58, *Personalförsörjning för det reformerade försvaret.*
- Direktiv 2015:98, *En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret.*
- Direktiv 2015:111, *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete.*
- Ds 2003:8, *Säkrare grannskap – osäker värld.*
- Ds 2003:34, *Vårt militära försvar – vilja och vägval.*
- Ds 2004:30, *Försvar för en ny tid.*
- Ds 2008:48, *Försvar i användning.*
- Ds 2013:33, *Vägval i en globaliserad värld.*
- Ds 2014:20, *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid.*
- Lagradsremiss, *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (U2016/0322/GV).*
- Proposition 1986/87:95, *Totalförsvarets fortsatta utveckling.*
- Proposition 1991/92:101, *Om värnpliktsutbildning.*
- Proposition 1994/95:6, *Totalförsvarsplikt.*
- Proposition 1997/98:80, *Lag om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga.*
- Proposition 2001/02:11, *Bättre villkor för totalförsvarspliktiga.*
- Proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar.*
- Proposition 2008/09:140, *Ett användbart försvar.*
- Proposition 2009/10:160, *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal.*
- Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Proposition 2011/12:115, *Soldatanställningar i Försvarsmakten.*
- Proposition 2014/15:109, *Sveriges försvar 2016–2020.*
- Proposition 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016.*
- Proposition 2015/16:122, *Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands.*

- Regeringens skrivelse 2012/13:112, *Nordiskt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inklusive krisberedskap.*
- Regeringens skrivelse 2013/14:185, *Riksrevisionens rapport om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser.*
- Regeringens skrivelse 2013/14:255, *Riksrevisionens rapporter under 2014 om regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret.*
- Regeringsbeslut 2014-12-11, Fö nr I:15, *Skyldighet för totalförsvarspiktiga att fullgöra repetitionsutbildning.*
- Regeringsbeslut 2015-06-25, Fö nr 7, *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020.*
- Riksdagsskrivelse 2008/09:292.
- Riksdagsskrivelse 2012/13:223.
- Riksdagsskrivelse 2014/15:63.
- Riksdagsskrivelse 2014/15:251.
- Riksrevisionens skrivelse RiR 2013:22, *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser.*
- Riksrevisionens skrivelse RiR 2014:4, *Försvarsmaktens omställning.*
- Riksrevisionens skrivelse RiR 2014:7, *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret.*
- Riksrevisionens skrivelse RiR 2014:8, *Försvaret – en utmaning för staten.*
- SOU 1965:68, *Värnplikten – betänkande avgiivet av 1960 års värnpliktsutredning*, Stockholm.
- SOU 2009:63, *Totalförsvarspikt och frivillighet*, Slutbetänkande av Utredningen om totalförsvarspikten, Stockholm.
- SOU 2010:86, *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar*, Betänkande av Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning, Stockholm.
- SOU 2014:73, *Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret*, Betänkande av Utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning, Stockholm.
- Utrikesutskottets yttrande 2008/09:UU4y.

Övrig litteratur

- Aftale på forsvarsområdet 2013–2017, København, den 30 november 2012.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2016). Promemoria (press PM), 4 augusti.
- Bergström, A, Johansson, B, Oscarsson, H, Oskarson, M (red.). (2015). *Fragment SOM-undersökningen 2014*. SOM-rapport nr 63.
- Centrala studiestödsnämnden (2016). *Studiemedel 2015*. Rapport 2016:4, Stockholm.
- Finska regeringens proposition (RP 94/2016 rd), *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om pension för arbetstagare, pensionslagen för den offentliga sektorn, lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag och vissa lagar som har samband med dem*.
- Försvarshögskolan (2014). *Potential för att antas till Officersprogrammet bland sökande till grundläggande militär utbildning*. Promemoria ISSL/LC 5-2014.
- Försvarsmakten (2009), *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*. HKV 23 383:51503.
- Försvarsmakten (2013), *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014 med särskilda redovisningar*. HKV 23 383:53446.
- Försvarsmakten (2014), *Hårt och mjukt. Vad du får när du tjänstgör i Försvarsmakten*. Försvarsmaktens HR-centrum, M7737-366618.
- Försvarsmakten (2015a), *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*. FM2014-5882:31.
- Försvarsmakten (2015b), *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016*. FM2014-5882:46.
- Försvarsmakten (2016), *Försvarsmaktens årsredovisning för 2015*.
- Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. FM2016-13584:3 och MSB2016-25.
- Hultqvist, P och Niinistö, J (2016). *Svensk-finska samarbetet om försvaret ska fördjupas*. Dagens Nyheter. 17 juni.

- Larsson, H, Tegern, M, Broman, L, Harms-Ringdahl, K. (2011). *Isokai-testet som urvalstest till utbildning i Försvarmaktens nya personalförsörjningssystem*. Karolinska Institutet och Försvarmakten.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016). *Opinioner 2015*. Stockholm.
- Statskontoret (2010). *Ett lyft för den som vill – Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare*. 2010:12.
- Svenska Teknik & Designföretagen (2016). *Investeringssignalen*. Rapport, juli.
- Tillväxtverket (2015). *Regionalt kompetensförsörjningsarbete – Systembild, utmaningar och möjligheter*. Rapport, Stockholm.
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2010). *Frivilliga soldater i stället för plikt – internationella erfarenheter och ekonomiska konsekvenser*. Rapport, Stockholm.
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2014). *Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar – Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och pris-kompensation*. Rapport, Stockholm.
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2016). *Andel GMU-rekryter som tar anställning över tid*. FOI Memo 5739.
- Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (2015), *Rekryteringsmyndighetens årsredovisning för 2014*.
- Vernepliktsutvalget (2015). *En fremtidig vernepliktsordning – Anbefaling fra Vernepliktsutvalget 2015*. Forsvarsdepartementet, Oslo.
- Wahlberg, I (2015). *Blev det som vi tänkt oss? En uppföljning av vissa frågor i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009*. Riksdagsstryckeriet, Stockholm.

Uppgifter från webplatser

Ekonomifakta.se (2016).

<http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Loner/ingansloner/> (hämtad 2016-06-169).

Statistiska central byrån (2016a). http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Loner-och-arbetskostnader/Konjunkturstatistik-loner-for-statlig-sektor-KLS/7507/7514/20450/ (hämtad 2016-09-15).

Statistiska central byrån (2016b). <http://www.sverigeisiffror.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/mest-och-minst-betalda-yrkena/> (hämtad 2016-09-01).

Kommittédirektiv 2015:98

En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

Utredaren ska bland annat

- utgående från krigsorganisationens behov och Försvarsmaktens rekryteringskraft föreslå lämplig balans mellan plikt och frivillighet,
- föreslå hur Försvarsmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till förslagen,
- föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges
- försvarsberedskap, och
- redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

Bakgrund

Den reformerade personalförsörjningen

I riksdagens beslut 2009 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) angavs förutsättningar samt inriktningar för den reformerade personalförsörjningen. Riksdagen beslutade vidare 2010 (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) om utformningen av den reformerade totalförsvarsplikten, frivillig rekrytering och frågor kopplade till grundläggande militär utbildning. I propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal som låg till grund för riksdagens beslut, föreslog regeringen att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarsplikt. Regeringen konstaterade samtidigt att någon garanti för att det frivilliga rekryterings-systemet i alla situationer i framtiden skulle vara tillräckligt för att kunna försvara Sverige inte kunde lämnas. Regeringen bedömde att en ansvarsfull planering kräver att det finns ett regelverk på plats även för att hantera det oväntade. Förslagen innebar därför att totalförsvarsplikten i grunden kvarstår. Däremot föreslogs att skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i framtiden ska kräva att regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap först ska ha beslutat om detta. Regeringen föreslog vidare att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning ska omfatta såväl kvinnor som män.

Riksdagen beslutade 2012 (prop. 2011/12:115, bet. 2011/12:FöU5, rskr. 2011/12:216) om en ny lag, lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar. I lagen regleras Försvarsmaktens möjlighet att anställa gruppbefäl, soldater och sjömän på längre tidsbegränsade anställningar samt därmed sammanhängande frågor. 2013 beslutade regeringen efter ett tillkännagivande från riksdagen (bet 2012/13:FöU7, rskr. 2012/13:223) direktiv (dir. 2013:94) för en utredning att föreslå hur Försvarsmaktens personalförsörjning bör utvecklas inom ramen för den försvarspolitiska inriktning som riksdagen beslutade 2009. Utredningen lämnade i november 2014 betänkandet Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av för-

svaret (SOU 2014:73). Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Totalförsvarsplikten

Med anledning av regeringens proposition Modern personalför-sörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal beslutade riksdagen 2010 (bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) bland annat om ändringar i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Ändringarna som trädde i kraft den 1 juli 2010 innebär att totalförsvarsplikten numera är könsneutral. En totalförsvarspliktig är bland annat skyldig att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden och att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Med utredning om personliga förhållanden avses mönstring eller annan utredning. Tjänstgöring fullgörs bland annat som värnplikt, omfattande grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

En totalförsvarspliktig är dock inte skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt förrän regeringen beslutat om det med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Där- emot är såväl kvinnor som män skyldiga att medverka i en lämplighetsundersökning genom att lämna nödvändiga uppgifter om hälso- tillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. Uppgifterna sammanställs i det så kallade beredskapsunderlaget och sparas i två år.

Delar av totalförsvarsplikten gäller således utan särskilda beslut medan andra delar är vilande till dess att regeringen beslutar att aktivera dem. Av propositionen framgår bland annat att ett regeringsbeslut om skyldighet att genomgå mönstring eller att fullgöra hela, eller delar av, värnplikten kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Mot bakgrund av Försvarsmaktens bedömning att totalförsvarspliktiga under lång tid kommer att kvarstå i krigsförbanden beslutade regeringen den 11 december 2014 (Fö nr I:15) att, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, åter aktivera pliktlagstiftningens möj-

lighet att repetitionsutbilda krigsplacerad icke anställd totalförsvarspliktig personal så att krigsförbanden kan övas i sin helhet.

Inriktning för Försvarsmakten 2016–2020

Regeringen lämnade 2015 propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) till riksdagen. Till grund för propositionen låg bland annat Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) och försvarspolitiska rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20). Riksdagen beslutade den 16 juni (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) i enlighet med regeringens proposition. Mot denna bakgrund beslutade regeringen den 25 juni 2015 inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (Fö nr 7). Regeringens inriktning innebär att krigsförbanden ska utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. Alla delar av Försvarsmaktens organisation och all anställd personal som har uppgifter vid höjd beredskap ska krigsorganiseras och krigsplaceras. Krigsförbanden ska bestå av stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. I Försvarsmakten ska även finnas en förbandsreserv och genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska en personalreserv upprätthållas.

Stående förband ska ha hög beredskap och hög tillgänglighet för att lösa uppgifter i krigs- och fredstid. Stående förband ska kunna genomföra operationer i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Stående förband ska i huvudsak bestå av anställd kontinuerligt tjänstgörande personal. Kontraktsförband ska primärt inriktas mot operationer i händelse av höjd beredskap i Sverige och i närområdet. Kontraktsförbanden ska i huvudsak bestå av anställd tidvis tjänstgörande personal och ska inriktas mot nationella försvarsuppgifter. Efter beslut av regeringen eller Försvarsmakten om aktivering ska hemvärnsförbanden även i fredstid snabbt kunna lösa sina uppgifter inklusive stöd till samhället vid kris. Hemvärnsförbanden ska huvudsakligen bestå av icke anställd totalförsvarspliktig personal med hemvärnsavtal.

För att utöka uthålligheten och förbandsvolymen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige ska

Försvarsmakten upprätthålla en förbandsreserv. Förbandsreserven ska bemannas av icke anställd totalförsvarspliktig personal som fullgjort värnplikt eller annan motsvarande militär utbildning, som inte tas i anspråk i krigsförbanden. Förbandsreserven ska vidare innehålla organisationsbestämmande materiel, såsom stridsfordon, som inte tas i anspråk i krigsförbanden. Förbandsreserven ska senast tre år efter beslut och med tillförda medel kunna lösa nationella försvarsuppgifter. Vid beslut om att förbandsreserven tas i bruk krävs tillämpning av lagen om totalförsvarsplikt. Särskilda politiska beslut krävs även för utbildning, övning och beredskap samt för komplettering och nyanskaffning av materiel.

Utöver detta ska Försvarsmakten genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet upprätthålla en personalreserv där utbildad icke anställd totalförsvarspliktig personal som inte ianspråk tas på annan plats ska krigsplaceras. Försvarsmakten ska genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet säkerställa att all den personal krigsplaceras inom Försvarsmakten som tjänstgjort under de senaste tio åren, har tillräckliga färdigheter och kunskaper och inte har någon annan krigsplacering inom totalförsvaret som ska äga företräde.

Alla krigsförband ska i sin helhet genomföra krigsförbandsövningar under försvarsinriktningsperioden. Den del av krigsförbandens personal som inte är anställd ska inkallas till repetitionsutbildning med stöd av lagen om totalförsvarsplikt och regeringens beslut om skyldighet för totalförsvarspliktiga att fullgöra repetitionsutbildning, så att krigsförbanden kan övas i sin helhet.

Försvarsmakten ska fortsätta arbetet med att bemanna krigsförbanden med såväl kontinuerligt som tidvis anställd personal. Försvarsmakten ska införa en ny personalkategori, gruppbefäl, soldater och sjömän som tjänstgör med totalförsvarsplikt (GSS/P), bestående av grundutbildad men icke anställd totalförsvarspliktig personal. Försvarsmakten ska låta krigsplacera denna personalkategori i kontraktsförbanden, där kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande personal saknas, med hänsyn tagen till respektive krigsförbands krav på tillgänglighet och beredskap. GSS/P ska repetitionsövas på samma sätt som övrig personal som är krigsplacerad i krigsförbandet.

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska genomföra förberedelser för en förändrad militär grundutbildning 2016 (Fö nr 9).

Myndigheterna ska i sin planering utgå från att den nya militära grundutbildningen i likhet med den som beskrivs i den försvarspolitiska inriktningspropositionen och i enlighet med de förslag till förordningsändringar som framgår av promemorian En ny militär grundutbildning (Fö2015/00945/RS) ska genomföras från och med 2016. Regeringen har även gett Försvarmakten i inriktning att överväga att inom ramen för den förändrade militära grundutbildningen inledningsvis grundutbilda hela kontraktsförband för att påskynda uppfyllanden av dessa. Försvarmakten ska vidare genom Totalförsvarets rekryteringsmyndighet säkerställa att den personal som genomgått den nya grundutbildningen med godkänt resultat ska krigsplaceras oavsett om utbildningen leder till anställning eller inte.

Uppdraget

Behovet av en utredning

Regeringen konstaterar att det finns utmaningar i personalförsörjningssystemet som leder till ett fortsatt reformbehov. Vissa krigsförband är under överskådlig tid beroende av icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplacerats på aktuell befattning med stöd av lagen om totalförvarsplikt. Det är personal som tidigare genomfört kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Försvarmaktens underlag till regeringens proposition Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) indikerar att det finns betydande utmaningar och osäkerheter avseende möjligheterna att fullt ut bemanna krigsförbanden med anställd personal även efter försvarsinriktningsperioden. Av den försvarspolitiska inriktningspropositionen framgår att regeringen lägger vikt vid att fortsatta ansträngningar görs för att såväl rekrytera som behålla personal av samtliga personalkategorier. Även om fortsatta satsningar genomförs för att såväl rekrytera som behålla kvinnor och män i samtliga personalkategorier bedömer dock regeringen att beroendet av icke anställd krigsplacerad totalförvarspliktig personal i vissa av krigsförbanden kommer att kvarstå.

Personalförsörjningen av det militära försvaret vilar på såväl frivillighet som på totalförvarsplikt och vägar att utveckla de möjlig-

heter detta ger bör granskas. Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen uttryckt uppfattningen att en sådan långsiktig lösning bör utformas i största möjliga politiska samsyn och ser därför behov av en utredning där frågan behandlas. Regeringen bedömer att lagen om totalförsvarsplikt ger tillräckliga möjligheter att vid behov stabilisera personalförsörjningssystemet genom en ökad användning av totalförsvarsplikten. Regeringen kan med stöd av lagen besluta om att använda de delar av totalförsvarsplikten som nu är vilande, om det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Av propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal (prop. 2009/10:160) framgår bland annat att ett regeringsbeslut om skyldighet att genomgå mönstring eller att fullgöra hela eller olika delar av värnplikten (grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring) kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

En utredning behöver föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utredningen bör redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga. Utredningen bör även inhämta erfarenheter från andra länders personalförsörjningssystem där plikt och frivillighet blandats, bland annat genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen. I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget är det angeläget att personalförsörjningssystemet stabiliseras så snabbt som möjligt. Utredningens förslag bör därför utgå från befintlig lagstiftning om totalförsvarsplikt. Som framgår ovan saknas behov av att förändra lagen om totalförsvarsplikt. Inte heller i övrigt bör förslagen förutsetta lagändringar. Utredningens förslag bör vidare beakta och följa upp de förslag till förordningsändringar som föreslås i promemorian En ny militär grundutbildning (Fö2015/00945/RS) per den 1 januari 2016.

Hela det svenska samhället har en roll i totalförsvaret. Folkförankringen av totalförsvaret har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga. Folkförankring uppnås i första hand genom delaktighet och engagemang bland befolkningen. Personalförsörjningen av det militära försvaret spelar en viktig roll för att skapa engagemang och delaktighet bland den svenska befolkningen. Försvarsmakten behöver ett omfattande stöd från hela samhället för att kunna lösa sin uppgift att försvara riket. Det militära försvaret av Sverige förutsätter en bred folklig förankring. En långsiktig lösning av personalförsörjningen bör därför även beakta dess påverkan på folkförankringen. Utredningen bör därför föreslå åtgärder som inom ramen för personalförsörjningen bidrar till att öka folkförankringen av det militära försvaret. Kvinnor är i dag underrepresenterade inom det militära försvaret. Det är därför angeläget att åstadkomma en jämnare könsfördelning i personalförsörjningen. Utredningen bör beakta frågan om att fler kvinnor behöver rekryteras och stanna kvar inom det militära försvaret i sitt arbete och i de förslag som lämnas.

Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Utredningens förslag bör därför utgå från Försvarsmaktens behov av personal i enlighet med den av riksdagen beslutade inriktningen för krigsförband i Försvarsmaktsorganisation 2016 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) samt de inriktningar rörande krigsförbanden och bemanningen av dessa som regeringen beslutade den 25 juni 2015 i Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (Fö nr 7). Utredningen bör utgående från krigsorganisationens behov och Försvarsmaktens rekryteringskraft föreslå en lämplig balans mellan plikt och frivillighet samt föreslå hur kvinnor och män ska rekryteras, utbildas, krigsplaceras och övas för att trygga krigsorganisationens behov.

Personalförsörjningen ställer krav på Försvarsmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet. Försvarsmaktens produktionskapacitet har successivt anpassats till en personalförsörjning baserad på frivillighet. Försvarsmakten har bland annat i sin årsredovisning för 2014 redovisat att Försvarsmakten

under året reducerat antalet platser till den grundläggande militära utbildningen genom beslut grundade på produktionsförutsättningar. Utredningen bör föreslå hur Försvarmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till förslagen. Utredningen bör även föreslå övriga åtgärder i form av förändrade regelverk och förändrade administrativa rutiner m.m. som bedöms nödvändiga för att medge rekrytering, utbildning, krigsplacering och övning av personalen i de volymer som utredningen föreslår.

Försvarmaktens personalförsörjning måste på ett ändamålsenligt sätt kunna anpassas utifrån de uppgifter som riksdagen och regeringen ger till myndigheten. Det kan inte uteslutas att Försvarmaktens behov av personal kan komma att förändras i framtiden. Utredningen bör därför även föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, till exempel mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge.

Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen redovisat en inriktning för försvarsekonomin 2016–2020. För åren 2016–2020 bör de ramar som riksdagen beslutat och beräknat utgöra de ekonomiska förutsättningarna för förslagen.

Utredaren ska därför göra följande

Utredaren ska föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

Utredaren ska

- utgående från krigsorganisationens behov och Försvarmaktens rekryteringskraft föreslå lämplig balans mellan plikt och frivillighet,
- föreslå hur kvinnor och män ska rekryteras, utbildas, krigsplaceras och övas,
- föreslå åtgärder som inom ramen för personalförsörjningen bidrar till att öka folkförankringen av det militära försvaret,

- föreslå hur Försvarmaktens och övriga berörda myndigheters produktionskapacitet bör anpassas till förslagen,
- föreslå övriga åtgärder i form av förändrade regelverk och förändrade administrativa rutiner m.m. som bedöms nödvändiga,
- föreslå hur en utökad personalvolym i krigsorganisationen kan uppnås, om ett sådant behov skulle uppkomma med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap,
- anlägga ett jämställdhetsperspektiv i utredningsarbetet,
- inhämta erfarenheter från andra länders personalförsörjningssystem där plikt och frivillighet blandats, bland annat genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen,
- beskriva såväl de samhällsekonomiska konsekvenserna som konsekvenserna för Försvarmakten och övriga berörda myndigheter av förslagen, och
- redovisa de åtgärder som krävs för att förslagen ska kunna genomföras, inklusive de justeringar i den frivilliga delen av personalförsörjningen som bedöms nödvändiga.

Förslagen ska utgå från befintlig lagstiftning om totalförsvarspikt och inte heller i övrigt förutsätta lagändringar. Förslagen ska vidare utgå från Försvarmaktens behov av personal i enlighet med den av riksdagen beslutade inriktningen för krigsförband i Försvarmaktsorganisation 2016 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) samt de inriktningar rörande krigsförbanden och bemanningen av dessa som regeringen beslutade den 25 juni 2015 i inriktningen för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (Fö nr 7). Utredaren ska beakta och följa upp de förordningsändringar som föreslås i promemorian En ny militär grundutbildning (Fö2015/00945/RS). För åren 2016–2020 ska de ramar riksdagen beslutat och beräknat utgöra de ekonomiska förutsättningarna för förslagen.

Författningsförslag och finansiering

Utredaren ska

- utgå från befintlig lag om totalförsvarsplikt,
- i den mån förordningsändringar bedöms nödvändiga lämna fullständiga författningsförslag, och
- redovisa uppskattade kostnader för respektive förslag och föreslå hur dessa ska finansieras.

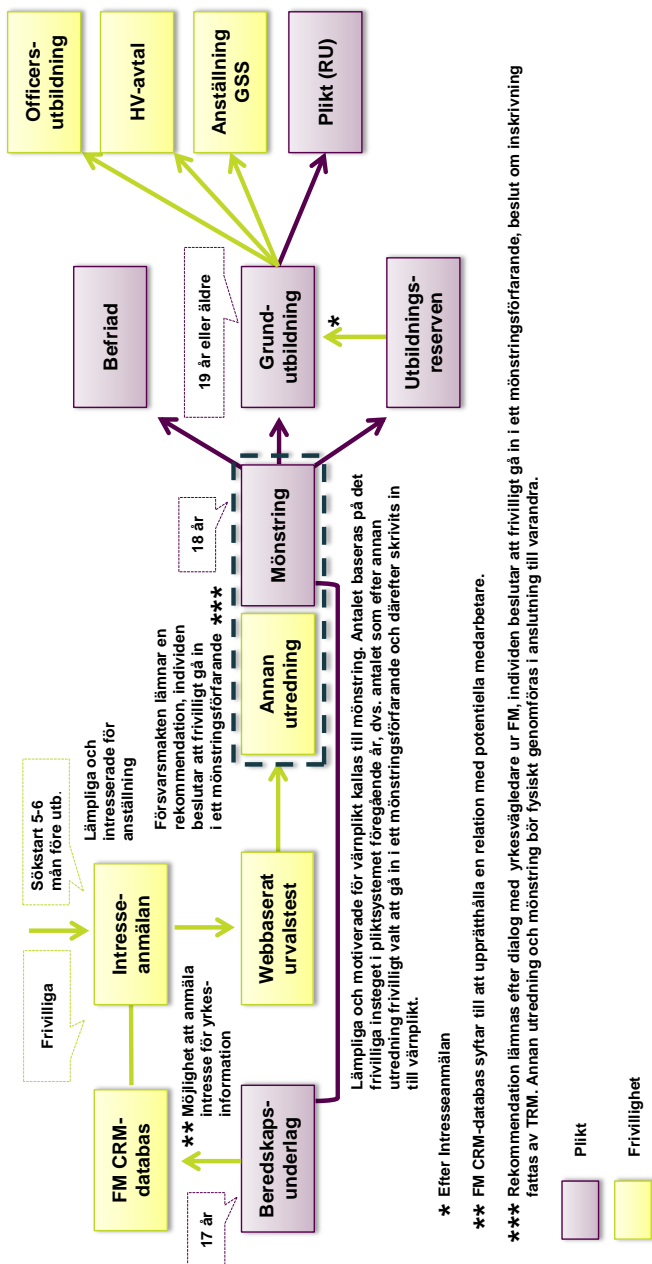
Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med Försvarmakten, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och andra berörda myndigheter. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren ska informera andra offentliga utredningar i de fall det är relevant.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

(Försvarsdepartementet)

Utredningens förslag till personalförsörjningsmodell



Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldradeltid för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civillsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]

Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]

Ökad insyn i välfärden. [62]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]

Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]

På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. [59]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]

Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. [57]