



Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep.
0032 OSLO

Att:

Deres ref.
2013/02262-33/FD V 3/SOH

Vår ref.
14/4052-11 691.0/MABR

Dato:
Oslo, 18.02.2015

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAKNR.: 15/00137-17	
19 FEB 2015	
ARKBET:	OSL
KASSERES 5 ÅR	
KASSERES 30 ÅR	
BEVARES	

Høring - Forslag til endringer i forsvarspersonelloven

Høringsuttalelsen oversendes med forbehold om endelig godkjenning i LOs sekretariat 2. mars d.å.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) har mottatt ovennevnte sak på høring.

LO er i stor grad positiv til de fremlagte endringene i forsvarspersonelloven hvor målsettingen å sikre ansatte i Forsvaret større grad av *forutsigbarhet*. Slik ønsker man å redusere stor turnover og å beholde kompetent personell i Forsvaret. Dette er avgjørende for beredskapen og sikkerheten i den operative strukturen i Forsvaret.

LO ønsker imidlertid å peke på enkelte forhold ved endringsforslagene som vil kunne svekke målsettingen og som krever nærmere vurderinger.

1. Generelle kommentarer

Forsvarsdepartementet foreslår å innføre en modell som baseres på en OF/OR (officers/other ranks) ordning som en løsning på dagens utfordringer. LO mener imidlertid at årsaken til høy turnover og rotasjon ikke ligger i dagens gradssystem, men i det særegne alderssystemet.

Departementet har etter LOs syn ikke foretatt en reell vurdering av de tre ulike modellene som Kompetansemeldingen forutsetter vurdert. Det er ikke blitt gjort forsøk på å beskrive hvilke muligheter som ligger innenfor en videreutvikling av dagens modell. Det er heller ikke blitt gjort en komparativ analyse og avveining mellom en OF/OR-ordning og en videreutvikling av dagens modell. Derfor mener vi det er forhastet å komme frem med en løsningsmodell basert på OF/OR-standard før dette blir gjort.

Når det gjelder ønsket om at den nye ordningen skal stimulere til horisontal karriere vil LO påpeke at ved innføring av en OR-ordning betyr dette innføring av en vertikal avansements ordning for en ny gruppe. Forslaget synes heller ikke å ha utredet dette forholdet nærmere.

Tilbakemeldinger som LO har fått vedrørende forslaget om innføring av et todelt befalskorps uttrykker bekymringer når det gjelder uavklarte temaer og grensesnitt, uklare overgangsordninger, ulemper med oppsplitting av befalskorpset i to kategorier, problemer i

forhold til den norske kultur, økte administrative kostnader, usikkerhet i forhold til det norske forsvars Lean-konsept og usikkerhet for lønnspolitikken for den nye kategorien med mer.

Etter LO syn er imidlertid den største utfordringen i Forsvaret dagens ordning, der store grupper befal og vervede har tilsetning kun fram til 35 år med mulighet for forlengelse i tre år. LO mener at den anbefalte modellen i liten grad vil klare å møte utfordringene med høy rotasjon og lav kontinuitet.

Når det gjelder de som faller inn under kategorien vervede vil forslaget medføre en klar forbedring. Det stilles imidlertid spørsmål om endringen er tilstrekkelig når man ser at tilsvarende modell ikke har klart å sikre lang nok ståtid blant dagens avdelingsbefal.

Det fremlagte forslaget vil uansett gjøre det nødvendig å utvikle og implementere karriere- og tjenestegjøringsplaner som vil kunne utvikle grenaderer og matroser både i forhold til stilling og til en eventuell sivil karriere etter fylte 35 år. Det er etter LOs syn helt nødvendig å legge en plan for enkeltes plan over tid, både med hensyn på videre militær eller sivil karriere. Uten dette i bunn vil endringene i loven medføre at militært personell tvinges ut av Forsvaret uten å ha med seg en kompetanse som kan omsettes sivilt. Loven bør i større grad konkretisere disse forholdene.

Når det gjelder de sivilt ansatte i Forsvaret vil LO bemerke at forslaget i liten grad berører videreutdanning, karriereveiledning og andre forhold for denne gruppen.

2. Kommentarer til høringsforslagene

LO støtter forslaget der befalsordningen og ordningen for vervede mannskaper slås sammen til en felles ordning under *Ordning for militært personell*. Vi mener at dette vil medføre en betydelig forbedring i forutsigbarhet og mulighet til livslang karriere i Forsvaret for vervede.

2.1. Omfang og prosedyrer

Når det gjelder anbefalingen av en videreføring av prosedyrene er LO enig i forslaget og støtter at *tilsetning* blir en del av den nye ordningen for militært personell i tillegg til *utdanning, disponering og avansement*. Disse må fremdeles fastsettes med Stortingets samtykke.

2.2. Befal og vervede

LO støtter forslaget til ny § 3 i forsvarspersonelloven med unntak av forslaget om å bytte ut benevnelsen *vervede mannskap* med *grenaderer og matroser*. Begrepet grenaderer og matroser er dagens gradsbetegnelser for disse kategoriene. Ved innføring av ny ordning vil disse bli fordelt over flere grader (OR-2-3-4) og det er ikke gitt at de nye gradsbestemmelsene vil bli lik dagens bestemmelser.

LO mener derfor at begrepet *vervede mannskaper* videreføres, eventuelt som *vervede*. Videre bør det stå i lovforslaget at begrepet omfatter kategoriene OR 2-3-4. En tekst kan således lyde "*§ 3 Med tilsatt militært personell menes offiserer, befal og vervede som er tilsatt i Forsvaret.*"

Samtidig vil vi påpeke at dagens avdelingsbefal ikke er en egen kategori befal, da de har tilsvarende rettigheter og plikter som yrkesbefal. Det eneste som skiller gruppene er det særlige ansettelsesregimet det er underlagt gjennom loven. Når det gjelder gruppen *spesiell kategori befal* kan ikke LO se at denne kategorien er gitt en utfyllende beskrivelse i

høringsteksten. Dette er ønskelig. Samtidig bør det vurderes om denne kategorien bør bli omtalt i selve lovteksten.

2.3. Ansettelsesvilkår

Forslaget til ny personellov vil medføre tre kategorier for tilsetning; midlertidig tilsetning jamfør tjenestemannsloven, en særegen midlertidig ansettelse (fast) til 35 år (med mulighet for forlengelse til 38 år) og ansettelse til særaldersgrensen på 60 år (med mulighet for forlengelse ett år av gangen).

LO er prinsipielt av den oppfatning at tilsetning skal skje fast og ikke på tidsbegrensning. Loven og høringsnotatet er svært uklare på hvem som skal få og hvilke kriterier som skal legges til grunn for tilsetning til 60 år.

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er fast ansettelse. Dette samt hensynet til den enkeltes forutsigbarhet tilsier at ansettelse til 35/38 år ikke er forenelig med prinsippene i norsk arbeidsliv. Som nevnt ovenfor er en av de i største utfordringene i forhold til dagens befalsordning for stor turnover og tap av viktig kompetanse midt i et karriereløp. Årsaken til dette mener vi ligger i anledningen til å ansette midlertidig til 35/38 år for en betydelig gruppe befal. Forslaget vil derfor i stor grad videreføre et system der et stort antall militært personell går av lenge før aldersgrensen på 35/38 år.

For gruppen vervede mannskaper vil ordningen medføre en betydelig forbedring i forutsigbarhet og kan gi mulighet for en livslang karriere. På den andre siden ser vi at den gruppen befal (offiserer og befal) som har denne muligheten under dagens system preges av kompetansetap på grunn av tidlig avgang. Det er derfor rimelig å stille seg tvilende til om ordningen totalt sett vil klare å løse utfordringen som i dag eksisterer med hensyn til høy turnover og tap av kompetanse.

LO stiller derfor spørsmål ved om en aldersgrense på 35/38 år er fornuftig dersom målsettingen er å beholde kompetanse og spesialisert militært personell. LO mener at departementet må vurdere ulike løsninger for å nå målsettingen.

2.3.1. Fast stilling

For det første må man vurdere å avskaffe ordningen med ansettelse til henholdsvis 35 og 38 år. Kompetansemeldingen (Meld. St. 14 (2012-2013)) peker på behovet for spisskompetanse samtidig som man ser at sluttratene er høye hos vervede, kontraktsbefal og avdelingsbefal.

I dagens regelverk er det unntak som gir mulighet til å stå til man er 38 år som en motvekt til den brutale avgangen ved 35 år. Statistikken viser at dette likevel ikke har vært nok. Man ser høy grad av avgang allerede rundt 27-28 år.

For å kunne skape dybdeinnsikt og kontinuitet bør det derfor gis fast ansettelse etter gjennomført GBU (grunnleggende befalsutdanning)/VSU (videregående soldatutdanning)/GOU (grunnleggende offisersutdanning) med tilhørende plikttjeneste.

LO mener således at ved å oppheve dagens aldersgrense og tilby fast stilling vil man kunne oppnå målsettingen om å beholde og utvikle militære fagspesialister i Forsvaret.

2.3.2. Særordninger og unntak

For det andre, dersom man likevel velger å opprettholde en aldersgrense på 35/38 år, er det helt nødvendig å lage ordninger og/eller særuntak slik at militært personell faktisk står til de er 35 år. Per i dag eksisterer det i liten grad ordninger som ivaretar personellet etter en brå

avgang ved 35 år. Det er mulig å opptjene bonus som utbetales ved avgang. Denne er imidlertid avhengig av antall år som er tjenestegjort og vil for mange ikke være tilstrekkelig for å klare og omstille seg.

Departementet foreslår at det skal utarbeides karriere- og tjenestegjøringsplaner. LO stiller seg imidlertid tvilende til at dette vil være tilstrekkelig for at man skal ønske å stå til aldersgrensen på 35 år.

Ordninger etter modell fra tjenestemannsloven som *ventelønn* og *fortrinnsrett* vil være ordninger som ivaretar personellet i en overgangsperiode fram til man finner nytt arbeid. Med slike ordninger vil det være mer hensiktsmessig å sette 35 år som aldersgrense. Samtidig er muligheten større for at personellet faktisk står til de er 35 år som er hensikten og ikke går av når de er rundt 27-28 år som i dag.

I dag ligger rett til ventelønn og fortrinnsrett i tjenestemannsloven. Rettighetene er blant annet en kompensasjon for at tjenestemenn gjennom loven er ilagt mer liberale regler enn det som er norm for øvrige deler av samfunnet.

Dette fordrer imidlertid at man har fast stilling. Det har man ikke i dag etter 35 år jamfør forsvarspersonelloven § 8. Ved å bruke 35 år som aldersgrense kan man altså ikke kreve ventelønn eller fortrinnsrett da vilkårene ikke er oppfylt. Dersom man velger ikke å lage en særordning, vil en mulighet være å fjerne dette unntaket og etablere rett til ventelønn etter tjenestemannsloven § 13-1. Ventelønn vil gi militært personell en mulighet til å se seg om etter nye muligheter. En fortrinnsrett til ny stilling i staten vil uansett være positivt, da forsvarspersonell besitter verdifull og viktig kompetanse som vil være svært nyttig i andre stillinger i samfunnet.

2.3.3. *Midlertidige stillinger*

Forsvarsdepartementet omtaler ansettelse fram til 35 år som fast. Vi ser departementets behov for å holde korte midlertidige stillinger fra midlertidige lange stillinger, derav begrepsbruken "*fast*" stilling.

LO er enig i at ordinære midlertidige tilsetninger må oppfylle vilkårene i tjenestemannsloven for å være lovlige. LO er likevel av den oppfatning at fast ansettelse inntil 35 år også i realiteten er midlertidig tilsetting. Etter LOs oppfatning bør det derfor lages et eget unntak i tjenestemannsloven § 3 for forsvarspersonell som ansettes "*fast*" med særaldersgrense på 35 år dersom man skulle opprettholde 35 år som særaldersgrense.

Når det gjelder muligheten til å gi ytterligere tre års midlertidig ansettelse etter fylte 35 år kan ikke LO se at Forsvarsdepartementets utredning har tatt til orde for en slik ordning. For det første bør anledningen til midlertidige ansettelser begrenses i størst mulig grad. For det andre bør det forventes at Forsvaret avklarer i god tid før fylte 35 år hvorvidt den enkelte er tiltenkt en livslang tilsetting. På bakgrunn av dette mener LO at denne muligheten til ytterligere tre års midlertidig ansettelse avskaffes.

2.3.4. *Særaldersgrenser*

I arbeidsmiljølovens § 13-1 er det forbud mot aldersdiskriminering, det vil si alle former for særaldersgrenser. En slik grense kan kun brukes dersom det foreligger saklige og nødvendige grunner. Det er gjort unntak for forsvarspersonell.

Hovedspørsmålet som det søkes svar på er om det er unntaket med særaldersgrenser som har ført til stor turnover og tap av kompetanse i Forsvaret. Dersom det forholder seg slik at dette

er årsaken vil en nødvendig konsekvens være at man fjerner aldersgrensen på 35 år. Da har ikke unntaket en saklig begrunnelse lenger.

Når det gjelder særaldersgrensen på 60 år foreslås det i høringen at adgangen i en slik ansettelse skal utvides til andre grupper utover generaler og admiraler. LO vil påpeke at det ikke er blitt gjennomført en vurdering av denne grensen som beskrevet i Kompetansemeldingen. LO mener derfor at det ikke bør gjøres endringer i lovverket på dette området før en slik vurdering er foretatt. Siste vurdering av denne grensen i 2002-2003 tilsa en videreføring av grensen på nåværende nivå. LO kan ikke se at forutsetningene for denne vurderingen er vesentlig endret.

Dersom man likevel velger å utvide adgangen for andre grupper enn generaler og admiraler bør denne adgangen benyttes i svært snevert omfang før en vurdering foreligger. Videre bør det foreligge samtykke fra den enkelte om forlenget ansettelsesforhold slik at arbeidsgiver ikke *ensidig* kan forlenge denne ansettelsen utover særaldersgrensen. LO vil samtidig gjøre oppmerksom på at man allerede i dag kan ivareta spesielle behov gjennom tilsetting på pensjonistvilkår.

2.3.5. Særskilt oppsigelsesvern

I forsvarspersonelloven § 19 annet ledd er det slått fast at offiserer og befal tilsatt før 1. januar 2005 har et særskilt oppsigelsesvern. Bakgrunnen for vernet var blant annet at skiftende regjeringer og økonomiske forhold ikke skulle medføre nedskjæringer på kort sikt da dette kunne true Norges forsvarsevne.

Planlegging, bemanning og endringer av Forsvaret bør gjennomføres med basis i langsiktige vedtak. LO mener derfor at særskilte oppsigelsesvernet bør gjeninnføres for alt tilsatt militært personell.

Dersom man likevel skulle velge å innføre ordningen i forslaget til § 19, 2. ledd mener LO at denne bør inkludere både offiserer og befal, ikke kun offiserer. Bestemmelser må også omfatte de tilfellene hvor offiserer, som i dag er omfattet av bestemmelsen, vil bli konvertert til befal.

3. Vurdering av ansettelsesregimet

Dersom man skal nå de skisserte målsetninger i Langtidsplanen for Forsvaret og Kompetansemeldingen er det nødvendig å sikre personellet/individene *større grad av forutsigbarhet*. Dette vil bidra til å redusere turnover og å beholde kompetent personell.

For Forsvaret er den største utfordringen å rekruttere personell og beholde disse. Ved å se på eksisterende avgangsmekanismer i Forsvaret ønsker LO peke på problematikken rundt 35 års grensen for befal. For det første vil manglende livslangt perspektiv i den tidlige fasen av ansettelsen etter LOs vurdering gi lav ståtid og høy turnover. Videre vil en tvungen avgang ved 35 år kunne føre til tap av verdifull kompetanse. Ordningen med bonus fremstår som kostbar (overstiger 100 Mill kr pr år) og fremstår i enkelte tilfeller som "avgangsstimulering".

I Forsvarsdepartementets utredning anbefales det at ansettelsesregimet inneholder en ordning med avgangsmekanisme for å sikre en balansert aldersstruktur tilpasset Forsvarets oppgaver og oppdrag.

Utredningen viser imidlertid at det vil være rom for en betydelig reduksjon i sluttraten i forhold til dagen situasjon, uten at hensynet til aldersstruktur blir skadelidende. Snarere argumenteres det med at det er hensiktsmessig med lavere turnover. Et helt sentralt spørsmål blir da om en naturlig avgang vil være tilstrekkelig til å sikre en sunn aldersstruktur.

Utredningen beskriver at avgangsraten for militært personell er høy i starten av karrieren og avtar utover i karrieren. Videre er det interessant å se at avgangsraten er sammenfallende for henholdsvis avdelingsbefal og yrkesbefal på samme alder, og at den lineære framskrivning er sammenfallende.

Det er således god grunn til å anta at en livslang tilsetning på et meget tidlig stadium i karrieren vil følge en avgangsrate tilsvarende den lineære framskrivning. Noe som igjen er tilstrekkelig til å oppnå en aldersstruktur for militært personell. Dette betyr at en naturlig avgang vil sikre en balansert aldersstruktur.

Da vil Forsvaret istedenfor å ha en fast avgangsmekanisme, med de utfordringer som beskrevet ovenfor, kunne anvende *behovsvurderte AST-mekanismer* (tilsvarende de avgangs stimulerende (AST) pakker og ordninger som ble brukt på 2000-tallet).

Behovsvurderte AST-mekanismer vil fremstå som mer fleksibel, mer målrettet med tanke på kompetanse og rimeligere ved at bruken blir avgrenset i tid. Ordningen kan finansieres ved at deler av de midler som i dag brukes på bonusordninger kan avsettes til fremtidige AST-fond.

LO viser til Forsvarssjefens anbefaling; "*Forsvaret, som norm, bør tilsette en større andel av personellet til ordinær pensjonsalder.*" LO beklager at Forsvarssjefen ikke valgte å gå lengre i å anbefale en *ordning* som i langt større grad ville sikret personellet forutsigbarhet.

4. Oppsummering og anbefalinger

- LO vil peke på Regjeringens manglende oppfølging av anbefalingene i Kompetansemeldingen om å reelt utrede tre ulike modeller for en revidering av befals- og personellordningene.
- LO støtter forslaget om en sammenslåing av befalsordningen og ordningen for vervede mannskaper under et nytt navn *ordning for militært personell* under forutsetning at de regler og prosedyrer som befalsordningen har vært underlagt videreføres for den nye ordningen.
- LO støtter forslaget at ny ordning for militært personell utvides til å omfatte *tilsetting*, i tillegg til utdanning, disponering og avansement og at disse fremdeles fastsettes med Stortingets samtykke i tråd med tidligere praksis for befalsordningen.
- LO anbefaler at "*tilsatt militært personell*" betyr offiserer, befal og vervede som er tilsatt i forsvaret. *Vervede* erstatter således matroser og grenaderer i forslaget til ny tekst i § 3.
- Det bør vurderes om personellkategorien *spesielle kategorier militært personell* skal omtales i lovteksten.
- Forsvarets ordning som gir mulighet til ansettelse til kun 35 år må vurderes. Dersom aldersgrensen på 35 år er en medvirkende årsak til høy turnover og tap av kompetanse for Forsvaret må aldersgrensen økes. En mulighet er at personellet får fast ansettelse etter gjennomført GBU/GBK/VSU.
- Gitt en videreføring av ansettelse til 35 år, bør ordningen med mulighet til forlengelse til 38 år avskaffes.
- Ansettelse frem til 35 år må i realiteten være å anse som en *midlertidig* ansettelse.

- Vedørende muligheten til å forlenge ansettelse utover 60 år utover dagens adgang for generaler og admiraler mener LO at dette ikke bør gjennomføres før det foreligger en vurdering og begrunnelse.
- Det særskilte oppsigelsesvernet – jmf § 19 annet ledd – bør innføres for alt tilsatt militært personell. LO forutsetter at dette vernet vil være gjeldende for både offiserer og befal, så lenge de har vært under dette vernet.
- Alt forsvarspersonell bør komme fullt og helt inn under tjenestemannslovens bestemmelser om fortrinnsrett og ventelønn. En mulig løsning vil være å opprette egne ordninger etter modell fra tjenestemannsloven.
- Det er helt nødvendig å utvikle og implementere karriere og tjenestegjøringsplaner som vil kunne utvikle grenaderer og matroser både i forhold til stilling og til en eventuell sivil karriere etter fylte 35 år.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Tor-Arne Solbakken
(sign.)

Kenneth Sandmo
(sign.)

Saksbehandler: Marianne Breiland

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.