



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Prop. 151 S

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kampkraft og bærekraft Langtidsplan for forsvarssektoren

Innledning og sammendrag – Kampkraft og bærekraft

Et styrket og fornyet forsvar

Forsvaret av landet er en av statens viktigste oppgaver, og evnen til å håndtere krise og væpnet konflikt i egne og alliertes nærområder må gis høyere prioritet. Disse oppgavene er det bare Forsvaret som kan løse. Det finnes ikke raske løsninger for å bygge opp forsvarsevnen, men regjeringens anbefaling i denne langtidsplanen sikrer Norge et forsvar med robuste og fleksible operative avdelinger som kan håndtere skiftende utfordringer hjemme og ute i lys av det til enhver tid gjeldende trusselbildet.

Norge har et forsvar som leverer høy kvalitet hjemme og ute. Norges sikkerhet bygges sammen med andre. Atlanterhavstraktatens artikkel 5, om at et væpnet angrep mot én eller flere allierte skal betraktes som et angrep på alle, har vært en bærebjelke i norsk sikkerhetspolitikk i snart 70 år. Samtidig inneholder den samme traktaten et viktig og betydelig ansvar i artikkel 3, som forplikter NATOs medlemsland til å opprettholde og utvikle sin individuelle og felles evne til å motstå væpnet angrep. NATO-samarbeidet forutsetter et troverdig nasjonalt forsvar som kan reagere hurtig og gjennomføre koordinerte operasjoner, samtidig med mottak av alliert støtte, egen styrkeoppbygging og beskyttelse av befolkningen og infrastrukturen.

Forsvarets ambisjonsnivå og krav til beredskap må endres i lys av en ny sikkerhetspolitisk situasjon, fremtidens internasjonale operasjoner og Forsvarets vesentlige bidrag til samfunnets samlede beredskap. Det er særlig viktig å styrke beredskapen og evnen til å håndtere de mest omfattende oppgavene: forsvar mot trusler, anslag og angrep.

For at forsvarsevnen skal kunne opprettholdes over tid, og som grunnlag for økonomisk bærekraft, er det avgjørende med realistisk planlegging som tar høyde for faktiske driftsutgifter og reell kostnadsutvikling. Kostnadene ved å drifte og videreutvikle et moderne og relevant forsvar har over tid vært økende. I denne langtidsplanen er det for første gang tatt høyde for en slik utvikling i kostnadsberegningene. Forsvarets struktur og kapasiteter må stadig moderniseres for å være relevante sammenholdt med potensielle motstandere, og for å kunne operere sammen med allierte.

Dagens forsvarsstruktur lar seg ikke videreføre med dagens budsjettnivå. Tidligere har utgif-

ter til modernisering blitt dekket inn gjennom effektivisering av virksomheten. Det har også blitt kuttet i antall enheter innenfor flere kapasiteter i så stor grad at en rekke kapasiteter i dag er på det som må anses som kritisk minimum for å kunne levere operativ verdi og slagkraft. Et annet virkemiddel som har vært brukt for å finansiere tidligere omstillinger er å akseptere et redusert operativt aktivitetsnivå i en periode. Dagens sikkerhetspolitiske utvikling stiller økte krav til Forsvarets operative aktivitet, og gjør slike prioriteringer uakseptable.

For å videreutvikle Forsvaret og styrke den reelle operative evnen foreslår regjeringen et *dobbel løft for bærekraft*, med en kombinasjon av en historisk styrking av forsvarsbudsjettet og en rekke strukturelle tiltak. Det vil legge grunnlaget for en langsiktig og bærekraftig utvikling av forsvarsstrukturen med reell balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi.

Kontinuerlig modernisering og reform er et krav i alle deler av offentlig sektor. Dette gjelder også for forsvarssektoren. Det er behov for modernisering og effektivisering for å sikre at Forsvarets kapasiteter er relevante og gir mest mulig effekt. Omfattende struktur- og basetiltak og fortsatt effektivisering skal sikre tilpasning til endringer i operative krav, men også at ressursene prioriteres mot de viktigste områdene. Regjeringens langtidsplan forutsetter betydelig omdisponering av ressurser innenfor forsvarssektoren til prioritert aktivitet.

Økte bevilgninger og frigjøring av ressurser internt skal for det første sikre at det identifiserte etterslepet som har bygget seg opp over tid hentes inn, slik at tilgjengelighet og utholdenhet økes. Videre skal økte ressurser sikre at Forsvarets kapasiteter er øvet, trent og bemannet slik at de kan benyttes til oppgavene de er tiltenkt når det er behov for dem. For det tredje foreslår regjeringen å investere i fremtidsrettede, strategiske kapasiteter, for blant annet å opprettholde situasjonsforståelsen og kontrollen i nordområdene.

Å løse problemene som har bygget seg opp over tid og legge grunnlaget for at sektoren kan opprettholde bærekraften fremover vil ta tid og fordrer vilje til klare prioriteringer, tøffe tiltak og gjennomføringskraft. De to kommende fireårsperiodene vil være utfordrende for forsvarssektoren, selv med den økonomiske planrammen regjeringen foreslår. Det kan ikke tidlig i perioden planlegges med vesentlige besparelser knyttet til de

rasjonaliseringstiltakene regjeringen anbefaler, siden det for mange av tiltakene først vil påløpe omstillingskostnader eller vil være nødvendig å gjennomføre investeringer før tiltakene får effekt. Samtidig påløper kostnadene forbundet med flere store investeringer i avgjørende kapasiteter i det samme tidsrommet. Et viktig unntak er utdanningsområdet, der de økonomiske gevinstene av endringene kommer tidlig og sammen med bevilgningsøkningen er en av forutsetningene for den økonomiske bærekraften tidlig i fireårsperioden.

En bærekraftig og balansert struktur krever betydelige og forutsigbare bevilgningsøkninger til forsvarssektoren. I de to kommende fireårsperiodene vektlegger regjeringen en økonomisk planramme som legger til rette for en gradvis økning av ambisjonsnivået for forsvarssektoren. I videreutviklingen av Forsvarets operative struktur for perioden 2017–2020 skal tilgjengelighet, utholdenhet og bedre ivaretagelse av gjeldende klartider prioriteres fra 2017. Fra 2018 ønsker regjeringen å øke gjeldende ambisjonsnivå til å omfatte kortere klartider, økt aktivitet og økt bemanning av utvalgte kapasiteter. Samtidig vil en omfattende modernisering bli videreført og ytterligere styrket fra 2019 med anskaffelse av materiellsystemer i perioden 2021–2024, som ytterligere vil styrke den operative evnen, slik at Forsvaret forblir et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge.

Grunnlaget for langtidsplanen

I arbeidet med ny langtidsplan har regjeringen vektlagt åpenhet, realisme og bærekraftige løsninger: Åpenhet om utfordringene Forsvaret står overfor, realisme rundt kapasiteter og deres faktiske operative status, og prioritering av bærekraftige løsninger som står seg og kan driftes over tid.

Forsvarssektorens langtidsplaner skal sikre en langsiktig og bærekraftig utvikling av sektoren basert på oppdaterte vurderinger av relevante forhold. For å sikre et godt grunnlag for regjeringens valg og prioriteringer, har regjeringen innhentet flere viktige innspill til arbeidet. Det mest sentrale av disse er forsvarssjefens fagmilitære råd. Forsvarssjefen ble bedt av regjeringen om å prioritere evnen til å løse de viktigste og mest krevende oppgavene, herunder styrke beredskapen og evnen til styrkeoppbygging. Videre har Ekspertgruppen for forsvaret av Norge levert rapporten «Et felles løft», med en rekke anbefalinger for å styrke forsvarsevnen. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) la frem sitt sikkerhetsfaglige råd med oversikt over utfordringsbildet og mulige risikoreduse-

rende tiltak innenfor forebyggende sikkerhet. Det regjeringsoppnevnte Verneplikutvalget presenterte sin rapport «En fremtidig vernepliktsordning» om den videre utviklingen av verneplikten og førstegangstjenesten.

Forsvarsdepartementet har også innhentet en ekstern konsulentrapport om effektivisering med vurdering av gevinstpotensialet knyttet til stab-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i sektoren. For å kunne ta stilling til konsekvenser for samfunnet har det blitt gjennomført en distriktsmessig konsekvensutredning i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. For lokalisering av fremskutt base for kampfly og base for maritime overvåkningsressurser i Nord-Norge har det også blitt gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse.

I tillegg til Forsvarsdepartementets egne grunnlagsanalyser, har Forsvarets forskningsinstitutt levert sentrale innspill. Langtidsplanarbeidet har også trukket på eksterne utredninger, slik som NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn* (Lysneutvalget).

Regjeringen har ønsket å legge til rette for en åpen og bred debatt om den videre utviklingen av forsvarssektoren. I den forbindelse ble det blant annet opprettet en egen portal, hvor privatpersoner, foreninger, kommuner, fylkeskommuner og andre interessenter ble gitt muligheten til å gi sine innspill til langtidsplanarbeidet. Videre inviterte forsvarsministeren til dialogmøter med berørte kommuner og fylkeskommuner. Personellorganisasjonene har også blitt gitt anledning til å gi sine innspill til grunnlaget.

Kontinuerlig langtidsplanlegging

Stortinget sluttet seg i Innst. S. nr. 318, jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008) – *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, til en mer kontinuerlig planmodell for forsvarssektoren. Stortinget vil fremdeles få seg forelagt og behandle et overordnet, helhetlig perspektiv på utviklingen av forsvarssektoren i hver stortingsperiode. Samtidig vil ikke langtidsplanleggingen i like stor grad som tidligere være sentrert omkring faste, fireårige planperioder.

Utfordringen med å utvikle og fornye forsvarssektoren har implikasjoner som strekker seg over flere stortingsperioder. Denne langtidsplanen beskriver og er styrende for utviklingen i den neste fireårsperioden (2017–2020). Men planen inneholder i tillegg føringer for utviklingen og operative og økonomiske konsekvenser i et lengre perspektiv.

I den kontinuerlige planmodellen legges det også større vekt på en løpende utvikling av sektoren og på at saker skal legges frem for Stortinget når det er behov for å orientere eller invitere Stortinget til beslutninger i en sak. Derfor trekker denne langtidsplanen også opp temaer som regjeringen vil arbeide videre med, og legge frem for Stortinget i fireårsperioden 2017–2020.

Den kontinuerlige planleggingsmodellen legger opp til at utviklingen av forsvarssektoren skal være et mer kontinuerlig arbeid og at langtidsplanene ikke i samme grad som før vil være altomfattende revurderinger av Forsvarets struktur. Likevel har utfordringene og utviklingen forsvarssektoren står overfor denne gangen betinget en mer omfattende prosess og grundige og helhetlige prioriteringer knyttet til sektorens fremtidige utvikling.

Sammendrag

Omstillingen av Forsvaret til et innsatsforsvar i tiårene etter den kalde krigen var nødvendig og riktig gitt utfordringene Norge sto overfor. Forutsetninger som har ligget til grunn for norsk forsvarsplanlegging siden den kalde krigens slutt er i endring. Førrige langtidsplan (Prop. 73 S (2011–2012)) *Et forsvar for vår tid* ble skrevet i en annen tid. Siden inneværende langtidsplan ble lagt frem i 2012, har Norge vært vitne til større sikkerhetspolitiske endringer enn på mange år.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen aktualiserer allerede eksisterende utfordringer knyttet til Forsvarets reaksjonsevne, tilgjengelighet og utholdenhet. Tiår med lavspenning hjemme, samtidig som Forsvaret har hatt store og krevende oppgaver ute, har medført at det ikke har blitt prioritert tilstrekkelige ressurser til beredskap, vedlikehold og logistikk for operasjoner i det øvre konfliktspekteret. Forsvaret har ikke den nødvendige evnen til å løse de viktigste oppgavene eller en reaksjonsevne og utholdenhet som svarer til det trusselbildet krever.

Alvoret i Forsvarets reduserte operative evne forsterkes av en anstrengt økonomisk situasjon og en sikkerhetspolitisk og teknologisk utvikling som medfører økte krav til Forsvaret. Dette utgjør et krevende utgangspunkt for den nye langtidsplanen. De sikkerhetspolitiske, økonomiske og teknologiske endringene er så omfattende at det etter regjeringens syn er behov for en langt større satsing på Forsvaret i kombinasjon med en tydeligere prioritering av Forsvarets sammensetning og innretning.

Regjeringen vil med denne langtidsplanen styrke Forsvarets operative evne. Forsvaret skal kunne utføre daglige nasjonale oppgaver, bidra til troverdig avskrekking og til å opprettholde Norges rolle og kompetanse på strategiske forhold i nordområdene. Ved å øke beredskapsbeholdninger og gjennomføre nødvendig vedlikehold, vil regjeringen øke reaksjonsevnen og utholdenheten til våre militære styrker. Etterretningstjenesten styrkes ytterligere, og aktiviteten i forsvarsgrenene økes. Videre prioriterer regjeringen å investere i sentrale, fremtidsrettede kapasiteter. For å få til dette er det behov for en kombinasjon av et betydelig økonomisk løft, fortsatt effektivisering, omprioritering av ressurser og strukturendringer.

Utviklingstrekk, rammer og føringer

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har som mål å sikre Norges suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet. Forsvarets grunnleggende rasjonale er å ha en avskrekkende effekt på mulige angripere, og forsvare Norge og allierte mot eksterne trusler, anslag og angrep. Sikkerhets- og forsvarspolitikken må sette Norge i stand til å svare på utfordringer i hele krisespekteret fra episodehåndtering i fredstid, til en sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Forsvaret er i denne sammenhengen et grunnleggende og avgjørende sikkerhetspolitisk virkemiddel. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik bygger på et solid internasjonalt rammeverk, et sterkt transatlantisk sikkerhetsfellesskap gjennom NATO, og samfunnets samlede bidrag til forsvarsevnen.

Fundamentet for Norges sikkerhet er NATO. Et moderne forsvar som inngår i en sterk og troverdig allianse har en avskrekkende effekt og reduserer sannsynligheten for at vi kommer i en situasjon hvor Norges eller alliertes sikkerhet utfordres og må forsvares med militærmakt. Forsvaret skal sammen med allierte kunne hindre fiendtlige aktører i å oppnå en strategisk fordel ved å ta seg til rette på norsk eller alliert territorium eller utfordre vår suverenitet.

Forsvaret skal ha evne til å løse et bredt spekter av nasjonale oppgaver og kunne bidra effektivt i alliert og annet internasjonalt samarbeid for fred og sikkerhet. Forsvaret skal også kunne bidra substansielt og effektivt til styrket sikkerhet i samarbeid med andre sentrale aktører som FN, EU, de nordiske landene og Den afrikanske union.

Forsvaret spiller en viktig rolle i samfunnets samlede beredskap. Forsvaret skal bidra til samfunnssikkerhet og nasjonal krisehåndtering innen-

for rammen av totalforsvaret. Forsvaret skal samarbeide med og støtte politiet og sivile beredskapsmyndigheter i forbindelse med terrorangrep og andre alvorlige hendelser, ulykker og naturkatastrofer.

Videre skal Forsvaret utvikles innenfor en helhetlig ramme som sikrer at de ulike elementene utfyller og forsterker hverandre, og gir et balansert forsvar. Den operative evnen, tilgjengeligheten og beredskapen skal styrkes. Forsvarets samlede operative kapasiteter skal være øvet, bemannet og utrustet til fellesoperativ innsats innenfor hele oppgaveporteføljen. Strukturen skal være bærekraftig både i det korte og i det lange perspektivet.

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik

Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen stiller større krav til at Norge må være i stand til å ta ansvar for egen sikkerhet. Regjeringens sikkerhetspolitiske prioriteringer i denne langtidsplanen er derfor å styrke forsvaret av Norge, styrke NATOs kollektive forsvar og å bidra til internasjonal innsats. I tillegg vil regjeringen videreutvikle totalforsvaret. Dette inkluderer både Forsvarets støtte til samfunnssikkerheten og sivilsamfunnets støtte til Forsvaret i krise og væpnet konflikt.

Styrking av forsvaret av Norge krever at situasjonsforståelsen i egne nærområder opprettholdes og at Forsvarets operative evne styrkes gjennom forbedret reaksjonsevne, kampkraft og utholdenhet. Det er også viktig å øke militær tilstedeværelse, øving og trening, og legge til rette for allierte forsterkninger. Regjeringen vil knytte alliansen og nære allierte tettere til Norge og norske interesser i det daglige og gjennom hele krisespekteret, og søke et tettere samarbeid med utvalgte allierte. Dette har en sikkerhetspolitisk dimensjon, men Norge skal også søke flernasjonale samarbeidsløsninger som et kostnadseffektivt tiltak for å kunne opprettholde militære kapasiteter. Norsk engasjement i og bidrag til NATO skal styrkes ytterligere, og det må tilrettelegges for NATO-aktivitet og -nærvær i Norge. Norge skal bidra til internasjonal innsats, og være pådriver for at NATO prioriterer kollektivt forsvar.

Forsvarets oppgaver

Forsvarets oppgaver sammenfattes som følger:

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar
2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar

3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Rammebetingelser og utvikling siden forrige langtidsplan

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i vår del av verden er i sum mer krevende og kompleks enn på lenge. Store utfordringer tett på NATOs ansvarsområde kan få direkte konsekvenser for norsk og alliert sikkerhet. Russlands økte militære evne og maktbruk utgjør den mest sentrale endringen. NATOs sørlige nærområde preges av konflikt, store områder med svak myndighetskontroll, militant ekstremisme og flyktningstrømmer. Disse utfordringene kommer i tillegg til utfordringer i europeiske land og allerede eksisterende sikkerhetsutfordringer knyttet til globale utviklingstrekk. Reduserte forsvarsbudsjetter i flere NATO-land og press på den kollektive forsvarsevnen forsterker utfordringene for Norge. Norge har et medansvar for internasjonal fred og stabilitet og må fortsatt være forberedt på å bidra i internasjonal militær innsats på relativt kort varsel.

Den teknologiske utviklingen som preger hele samfunnet, påvirker Forsvaret i særlig stor grad. Dette gir nye muligheter til å løse oppgaver mer effektivt og med lavere risiko for personellet. Samtidig utgjør kostnadsutviklingen for ny teknologi en spesiell utfordring for Forsvaret. Forsvarets struktur, kompetanseprofil og konseptuelle tilnærming må tilpasses den teknologiske utviklingen for å få fullt utbytte av og kampkraft fra investeringene som er gjort og gjøres i høyteknologisk utstyr.

Økonomiske rammebetingelser

Behovet for kontinuerlige ytelsesforbedringer gjør at Forsvaret erfarer en høy kostnadsvekst. Det har over lang tid bygget seg opp et etterslep innenfor beredskapslogistikk og vedlikehold, som

må håndteres før satsing på økt aktivitet og nye investeringer får effekt. Regjeringen legger opp til en historisk økning av forsvarsbudsjettet i kombinasjon med videre effektiviseringstiltak internt for å frigjøre ressurser til bruk for Forsvaret. Det blir lagt opp til forbedringer og effektivisering innenfor basestrukturen, anskaffelser og drift av bygg og anlegg. Innsparingene skal i størst mulig grad hentes innenfor stab, støtte og administrasjon og omprioriteres til operativ virksomhet.

Det initieres omfattende endringer innenfor Forsvarets utdanningssystem. Alle besparelsene skal brukes på å styrke Forsvarets evne til å løse sine oppgaver.

Forsvaret og samfunnet

Forsvaret av landet er forsvarssektorens hovedoppdrag. Men forsvarssektoren er også en betydelig samfunnsaktør på andre områder. Den direkte økonomiske effekten av Forsvarets tilstedeværelse og aktivitet i landet ligger på om lag 30 mrd. kroner. Forsvaret står i et gjensidig avhengighetsforhold til andre beredskapsmyndigheter. Totalforsvarskonseptet innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krise og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret, fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt.

Regjeringen videreutvikler forsvarssektorens evne til å bistå sivile myndigheter i samfunnsikkerheten. Forsvarets egne behov vil fremdeles være viktigst for å utvikle Forsvarets struktur og kapasiteter. Forsvarets støtte til det sivile samfunnet skal likevel i større grad være styrende for innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter. Dette gjelder særlig innenfor områdene maritim kontraterror og smitteverntransport.

Ved større investeringer i Forsvaret som kan ha nytteverdi for sivile myndigheter, skal det avklares om det finnes bistands- og støttebehov og muligheter for flerbruk. Slike eventuelle behov og muligheter skal tas med i vurderingen.

Videreutvikling av Forsvarets struktur

Regjeringen vil sikre at Forsvaret er robust og fleksibelt, slik at det kan håndtere skiftende utfordringer. Forsvarspolitikken gir grunnlaget for tilpasningen av Forsvarets struktur og binder sammen de overordnede politiske ambisjonene og prioriteringene for Forsvaret med den konkrete utformingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet.

Regjeringen prioriterer anskaffelsen av strategiske kapasiteter. Kapasiteter som ubåter, maritime overvåkingsfly og F-35 kampfly er viktige bidrag til Forsvarets avskrekkende evne og til NATOs kollektive forsvarsevne. Reduksjoner på noen utvalgte områder gir muligheten for å satse på nye, moderne og slagkraftige systemer, samtidig som det bidrar til at viktige eksisterende kapasiteter styrkes og får økt tilgjengelighet og utholdenhet. Norges evne til å etablere nasjonal og alliert situasjonsforståelse i nord prioriteres gjennom en styrking av flere kapasiteter som bidrar i en slik sammenheng.

Det er behov for å utrede hvordan den teknologiske og konseptuelle utviklingen får langsiktige konsekvenser for fremtidens landstyrker. Regjeringen iverksetter derfor en helhetlig vurdering av fremtidens landmakt. Samtidig styrkes Hæren fra 2017 ved å bedre driftssituasjonen, øke aktivitetsnivået og utbedre mangler ved beredskapslogistikken.

Base- og støttestrukturen

Regjeringen vil forbedre balansen mellom den operative strukturen og yteevnen til støttevirksomheten. Base- og støttestrukturen har ikke blitt modernisert i samsvar med den store omstillingen av den operative strukturen. Målet er å sikre en langsiktig balanse mellom Forsvarets operative struktur, styrkeproduksjon, baser og støttevirksomhet, slik at en større del av sektorens ressurser kan nyttes til operativ virksomhet og understøttelsen av denne. Regjeringen vil derfor foreta en helt nødvendig reduksjon i antall baser, effektivisere forvaltningen og fortsette moderniseringen av logistikken. Forsvarsdepartementet og alle underliggende etater vil bli omfattet av omstilling.

Regjeringen prioriterer økt aktivitet i nord og en mer effektiv og bedre beskyttet basestruktur.

Regjeringen vil gjennomføre en omfattende modernisering av støttestrukturen i Forsvaret, herunder logistikkområdet, og i langt større grad basere forsyning og vedlikehold på leveranser fra det sivile markedet. Bruk av strategiske avtaler med sivile leverandører gir fordeler som effektiv tids- og ressursutnyttelse, økt reaksjonsevne og fleksibilitet, større operativt handlingsrom, forbedret utholdenhet og økt operativ tilgjengelighet.

Forsvarssektorens øvrige etater

Forsvarssektoren består av Forsvarsdepartementet og fem underlagte etater: Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Forsvarets forsknings-

institutt (FFI) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Med unntak av NSM, som også har viktige oppgaver som ligger under Justis- og beredskapsdepartementet, er de fire andre etatenes primærfunksjon å støtte Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Støtten til Forsvaret innebærer at utviklingen av Forsvaret påvirker etatenes oppdrag og oppgaver. Dette hovedoppdraget skal være tydeligere styrende for de andre etatene.

Forsvarsdepartementet og alle etatene skal kontinuerlig arbeide med forbedring og effektivisering, som alle sektorer i samfunnet. Dette er både en naturlig del av en kontinuerlig forbedrings- og utviklingsprosess, og også helt sentralt for å frigjøre ressurser til prioritert virksomhet. Det er synliggjort et betydelig forbedrings- og effektiviseringspotensial innenfor etatenes ansvarsområder.

Personell og kompetanse

Kompetansereformen i forsvarssektoren skal bidra til at sektoren utvikles til å bli en moderne kompetanseorganisasjon med riktig kompetanse. Det er avgjørende at sektoren evner å tiltrekke, rekruttere, anvende, beholde og utvikle kompetansen den trenger. Like viktig er det å omstille den kompetansen som ikke lenger er relevant.

Verneplikten er en viktig forutsetning for Forsvarets evne til å løse sine oppgaver. Førstegangstjenesten skal videreutvikles og bedre tilpasses Forsvarets krav og behov. Regjeringen vil igangsette en reform av utdanningssystemet som skal skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen og mer robuste fagmiljøer samt styrke forskningsbasert utdanning og frigjøre ressurser til operativ aktivitet. Utdanningssystemet må særlig tilpasses ny militærordning.

Andre forhold og tiltak

Forsvarssektoren gjennomfører forskning og utvikling (FoU) som et ledd i utvikling av militære kapabiliteter og operativ evne. Forsvaret skal utvikle seg videre mot et høyteknologisk forsvar, og sentrale FoU-områder vil være informasjons- og nettverksteknologi, missilteknologi, autonome og ubemannede systemer og forsvar mot den samme nye teknologien.

Det skal satses videre på IKT i forsvarssektoren for å tilrettelegge for at Forsvaret skal kunne løse sine viktigste oppgaver, og for å bidra til god utnyttelse av sektorens ressurser.

Forebyggende sikkerhet skal motvirke trusler mot forsvarssektorens verdier og beskytte disse mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Dette gjøres gjennom forebyggende sikkerhetstiltak og avdekking og håndtering av sikkerhetstruende hendelser. Den forebyggende sikkerhetstjenesten i forsvarssektoren skal støtte opp under de sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringene og bidra til å øke Forsvarets operative evne.

Gjennomføring

Regjeringen vektlegger en bærekraftig forsvarsstruktur som legger til rette for at Forsvaret skal kunne løse sine ni oppgaver innenfor angitt ambisjonsnivå på kort og lang sikt. Leveransene fra forsvarssektorens øvrige etater er avgjørende for å sette Forsvaret i stand til å løse disse oppgavene effektivt. Parallelt med at Forsvaret løpende skal løse sine oppgaver, skal helheten av tiltakene som følger av denne proposisjonen realiseres. Det er disse to hensynene som legger rammer for gjennomføringen av langtidsplanen og styringen av etatene i forsvarssektoren i perioden 2017–2020. I videreutviklingen av Forsvarets samlede kapabiliteter vil regjeringen prioritere økt tilgjengelighet og utholdenhet innledningsvis i perioden. Betydelig økte bevilgninger, modernisering og reform vil legge til rette for styrket reaksjonsevne, økt aktivitet og oppbemanning av utvalgte kapasiteter videre i fireårsperioden. Dette vil også legge til rette for en videreføring og, mot slutten av perioden 2017–2020, en opptrapping av moderniseringen av flere materiellsystemer.

Fellesskapet stiller betydelige ressurser til disposisjon for forsvarssektoren, og regjeringen setter høye krav til at disse ressursene forvaltes effektivt og i tråd med gjeldende lover, regler og politiske vedtak. Forsvarssektoren skal kjennetegnes ved en effektiv økonomistyring, forsvarlig forvaltning og evne til stadig fornying og forbedring.

Gjennom helheten av de tiltak og mål regjeringen foreslår i denne proposisjonen etableres et solid grunnlag for en langsiktig utvikling av forsvarssektoren, slik at Forsvaret forblir et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge.

Innhold

Del I	Rammer og føringer	15		
1	Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik	17		2.1.3 Nordområdene og Arktis
1.1	Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål	17		2.1.4 Afrika og Midtøsten
1.2	Sikkerhetsbegrepet	17		2.1.5 Asia
1.3	Sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringer	18		2.2 Internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid
1.3.1	Styrke forsvaret av Norge	18		2.2.1 NATO
1.3.2	Styrke NATOs kollektive forsvar ..	20		2.2.2 FN
1.3.3	Bidra til internasjonal innsats	21		2.2.3 EU
1.3.4	Videreutvikle totalforsvaret	21		2.2.4 Nordiske land
1.4	Forsvarets oppgaver	21		2.3 Ukonvensjonelle trusler og andre utviklingstrekk
1.4.1	Oppgave 1: Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar	22		2.3.1 Terrorisme
1.4.2	Oppgave 2: Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar	23	3	2.3.2 Masseødeleggelsesvåpen og leveringsmidler
1.4.3	Oppgave 3: Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement	23		2.3.3 Digitalisering og digitale trusler ...
1.4.4	Oppgave 4: Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning	24		2.3.4 Teknologi
1.4.5	Oppgave 5: Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter	24		2.3.5 Utnyttelse av verdensrommet
1.4.6	Oppgave 6: Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder ..	25		2.3.6 Strategisk kommunikasjon
1.4.7	Oppgave 7: Delta i flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner	25		2.3.7 Demografi og arbeidsmarked
1.4.8	Oppgave 8: Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området	26		2.3.8 Miljø og klima
1.4.9	Oppgave 9: Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver	26		Forsvarsøkonomien i et langtidsperspektiv
1.5	Prinsipper for innretningen av forsvarsstrukturen	26		3.1 Det økonomiske utfordringsbildet
2	Rammebetingelser og utviklingstrekk	28		3.1.1 Forsvarssektorens andel av verdiskapingen i Norge
2.1	Globale utviklingstrekk	28		3.1.2 Etterslep som følge av tidligere prioriteringer
2.1.1	Europa	28		3.1.3 Endret sikkerhetspolitisk situasjon
2.1.2	Russland	28		3.1.4 Bredden i Forsvarets kapasiteter og tilstedeværelse
				3.1.5 Kostnadsutviklingen i forsvarssektoren
				3.2 Utvikling i NATO-lands forsvarsøkonomi
				3.3 Et betydelig økonomisk løft for forsvarssektoren
				3.4 Satsing og fortsatt omstilling
				3.4.1 Beredskapsløft
				3.4.2 Økt bemanning og aktivitet
				3.4.3 Investere i nye prioriterte kapasiteter
				3.4.4 Kontinuerlig forbedring og effektivisering
			4	Forsvaret i et samfunns-
				perspektiv
				4.1 Forsvaret som samfunnsaktør
				4.1.1 Bidrag til verdiskaping og arbeidsplasser
				4.1.2 Kompetanseutvikling og -spredning

4.1.3	Støtte til frivillig arbeid	45	5.6	Forsvarets spesialstyrker	68
4.2	Videreutvikling av totalforsvaret ..	45	5.6.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	68
4.2.1	Forsvarets behov for støtte fra det sivile samfunn	46	5.6.2	Operativ ambisjon Forsvarets spesialstyrker	69
4.2.2	Forsvarets støtte til sivile myndigheters arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap	47	5.6.3	Ledelse av spesialstyrkene	69
			5.6.4	Utvikling av de taktiske enhetene	69
			5.6.5	Luftforsvarets støtte til spesialstyrkene	69
Del II	Tiltak og gjennomføring	53	5.7	Etterretningstjenesten	70
5	Videreutvikling av Forsvarets struktur	55	5.7.1	Etterretning, overvåking og rekognosering	70
5.1	Operativ ledelse	55	5.7.2	Ambisjon for situasjonsforståelse og rettidig varsling	71
5.2	Hæren	56	5.8	Felleskapasiteter	71
5.2.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	56	5.8.1	Forsvarets logistikkorganisasjon ..	71
5.2.2	Operativ ambisjon Hæren	56	5.8.2	Cyberforsvaret	72
5.2.3	Hærens ledelse	56	5.8.3	Forsvarets sanitet	73
5.2.4	Brigade Nord	56	5.9	Strukturtabell	74
5.2.5	Øvrige avdelinger i Hæren	57			
5.2.6	En landmaktutredning – den videre utviklingen av Hæren ..	58	6	Base- og støttestrukturen	75
5.3	Sjøforsvaret	58	6.1	Endringer i basestrukturen	75
5.3.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	58	6.1.1	Status i gjennomføring av kampflybaseutbyggingen på Ørland	76
5.3.2	Operativ ambisjon Sjøforsvaret	59	6.1.2	Fremskutt kampflybase og base for maritime overvåkingsfly	76
5.3.3	Sjøforsvarets ledelse	59	6.1.3	Utnyttelsen av Rygge	78
5.3.4	Fregatter	59	6.1.4	Utnyttelse av ledig kapasitet på Værnes – nedleggelse av Forsvarets base på Kjevik	79
5.3.5	Ubåter	59	6.1.5	Styrking av Grensevakten i Sør-Varanger	79
5.3.6	Skjold-klassen kystkorvetter	60	6.1.6	Tilpasning av basestruktur for Heimevernet	79
5.3.7	Mineryddekapasitet	60	6.1.7	Redusert virksomhet på Karljohansvern ved Horten – videreføring av Vealøs	80
5.3.8	Sjøforsvarets logistikkapasitet	61	6.1.8	Nedleggelse av baser i Harstad-området	80
5.3.9	Kystvakten	61	6.1.9	Nedleggelse av Kjeller	80
5.3.10	Kystjegere og taktisk båtskvadron	61	6.1.10	Konsolidering og effektivisering av Forsvarets personell- og vernepliktsenter	81
5.4	Luftforsvaret	62	6.2	Modernisering og utvikling av støttestrukturen i forsvarssektoren	81
5.4.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	62	6.2.1	Organisering av logistikkvirksomheten	81
5.4.2	Operativ ambisjon Luftforsvaret ...	62	6.3	Disponering av verdiøkningen for arealene som frigjøres ved en eventuell flytting av sivil lufthavn i Bodø	82
5.4.3	Luftforsvarets ledelse	62	6.4	Samlede konsekvenser knyttet til omstillingen av base- og støttestrukturen	83
5.4.4	Luftkommando og luftkontroll	63			
5.4.5	Kampfly	63			
5.4.6	Luftvern og baseforsvar	64			
5.4.7	Maritime patruljefly	65			
5.4.8	Helikopter	65			
5.4.9	Transportfly og tankfly	66			
5.4.10	DA-20 og Forsvarets EK-støttesenter	67			
5.5	Heimevernet	67			
5.5.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	67			
5.5.2	Operativ ambisjon Heimevernet ..	67			
5.5.3	Heimevernets ledelse	67			
5.5.4	Heimevernets styrkestruktur	68			
5.5.5	Landmaktutredning – den videre utviklingen av Heimevernet	68			

6.5	Alliert øving og trening	83	9	Andre forhold av betydning for utviklingen av forsvarssektoren	101
6.6	Alliert forhåndslagring og mottak	83			
6.7	Samfunnsmessige konsekvensutredninger	84	9.1	Forskning og utvikling	101
6.7.1	Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for etablering av fremskutt kampfly- og maritim overvåkingsbase i nord	84	9.1.1	Utvikling og ambisjonsnivå	101
			9.1.2	Samarbeid og særegenheter	101
			9.1.3	Satsingsområder for FoU	101
			9.1.4	Videre utvikling av romvirksomheten	102
			9.1.5	Effektivisering innenfor FoU-området	102
7	Utvikling av forsvarssektorens øvrige etater	87	9.2	Informasjons- og kommunikasjons-teknologi (IKT)	103
7.1	Forsvarsmateriell	87	9.3	Forebyggende sikkerhet	104
7.1.1	Hovedprioriteringer	87	9.3.1	Målsetninger for forebyggende sikkerhet	104
7.1.2	Videreutvikling av Forsvarsmateriell	87	9.3.2	Informasjons- og kommunikasjons-sikkerhet	104
7.2	Forsvarsbygg	88	9.3.3	Bruk av kryptering for å beskytte informasjon	105
7.2.1	Forvaltningsmodellen for eiendom, bygg og anlegg	88	9.3.4	Samarbeid om kompetanse	105
7.2.2	Videreutvikling av Forsvarsbygg ..	88	9.3.5	Redusere antallet klareringsmyndigheter	105
7.3	Forsvarets forskningsinstitutt	89	9.3.6	Styrket sikkerhetskultur	106
7.3.1	Hovedprioriteringer	89	9.4	Kultur og tradisjon	106
7.3.2	Videreutvikling av FFI	89	9.4.1	Forsvarets musikk	106
7.4	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	90	9.4.2	Forsvarets museer	106
7.4.1	Hovedprioriteringer	90	9.4.3	Statens kulturhistoriske eiendommer – de nasjonale festningsverkene	106
7.4.2	Videreutvikling av NSM	91			
8	Personell og kompetanse	92	10	Valg og prioriteringer i gjennomføringen 2017–2020	108
8.1	Riktig kompetanse til rett tid	92	10.1	Gjennomføringskraft	108
8.2	Rekruttering og seleksjon	92	10.2	En enhetlig forsvarssektor	108
8.3	Verneplikten og førstegangstjenesten	93	10.3	Regjeringens mål for virksomheten i forsvarssektoren 2017–2020	109
8.4	Implementering av militærordningen	94	10.3.1	Operative mål	109
8.5	Utdanning	94	10.3.2	Økonomi og strukturmål	110
8.5.1	Forsvarets utdanningssystem	94	10.3.3	Personell- og kompetansemål	112
8.5.2	Starten på en utdanningsreform ...	95	10.4	Materiell og utrustning	113
8.5.3	Nødvendige organisatoriske endringer	96	10.5	Eiendom, bygg og anlegg	114
8.5.4	Kvalitetshevede og kostnadsreducerende tiltak	96	10.6	Sentrale suksesskriterier	115
8.5.5	Økonomiske konsekvenser	97	10.6.1	Nærmere om strukturutvikling og avhengigheter på viktige områder og implementering	115
8.6	Reservepersonell	98	10.6.2	Styring og ledelse i forsvarssektoren	115
8.6.1	Vernepliktig reserve	98	10.6.3	Samfunnskontakt	116
8.6.2	Reservister med sivil spesialistkompetanse	98			
8.7	Omstillingskonsekvenser	99			
8.8	Veteraner	99			
8.9	Likestilling og mangfold	100			
8.10	Holdninger, etikk og ledelse	100			
8.11	Vurdering av Forsvarets særaldersgrense	100			

**Forslag til vedtak om Kampkraft
og bærekraft – Langtidsplan for
forsvarssektoren 117**

Vedlegg

**1 Forsvarssjefens kommentarer til
regjeringens anbefaling om den
videre utvikling av Forsvaret 118**



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Prop. 151 S

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kampkraft og bærekraft

Langtidsplan for forsvarssektoren

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 17. juni 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

Del I
Rammer og føringer

1 Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik bygger på et solid internasjonalt rammeverk, et sterkt transatlantisk sikkerhetsfellesskap gjennom NATO og samfunnets samlede bidrag til forsvarsevnen. Norsk sikkerhet er nært knyttet til internasjonale utviklingstrekk. Sikkerhets- og forsvarspolitikken må sette Norge i stand til å svare på utfordringer i hele krisespekteret fra episodehåndtering i fred, via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Forsvaret er avgjørende for å ivareta norsk sikkerhet og for at Norge skal yte troverdige bidrag til kollektiv sikkerhet. De fire øvrige etatene i forsvarssektoren, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har egne oppdrag, men alle skal støtte Forsvaret i oppgaveløsingen.

Regjeringen vil sikre et relevant og bærekraftig forsvar for fremtiden. Det må skapes en reell balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Forsvaret må innrettes slik at det er en bedre sammenheng mellom oppgavene Forsvaret er pålagt av Stortinget og regjeringen og de oppgavene Forsvaret i praksis kan løse.

1.1 Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har som hovedformål å sikre Norges suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet. Bærebjelken i norsk sikkerhetspolitikk er NATO-alliansen og det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet. Norge vil bidra til å forebygge væpnet konflikt og arbeide for at fred og stabilitet ivaretas innenfor en global, multilateral rettsorden basert på prinsippene nedfelt i FN-pakten.

Forsvaret er et grunnleggende og avgjørende sikkerhetspolitisk virkemiddel for å sikre Norges suverenitet og norske rettigheter, og for å bevare norsk handlefrihet. Forsvaret skal sammen med allierte bidra til avskrekking. Gevinsten ved å true eller utfordre norsk sikkerhet skal ikke stå i forhold til kostnadene det innebærer. Forsvaret skal bidra til at militære trusler mot Norge ikke oppstår.

Forsvaret skal sammen med allierte sikre kollektivt forsvar av Norge og allierte mot trusler, anslag og angrep. Gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner og kapasitetsbygging i utvalgte land, skal Forsvaret forebygge krig og bidra til sikkerhet og stabilitet.

Forsvaret skal bidra til samfunnssikkerheten gjennom støtte til, og samarbeid med, sivile myndigheter i forbindelse med terrorangrep og andre alvorlige hendelser, ulykker og naturkatastrofer.

1.2 Sikkerhetsbegrepet

Utformingen av norsk sikkerhetspolitikk legger til grunn et sikkerhetsbegrep som omfatter statssikkerhet, samfunnssikkerhet og individets sikkerhet. Sikkerhetspolitikken formål er å ivareta statssikkerheten, som vil si å ivareta statens suverenitet og integritet, samt å sikre politisk handlefrihet. Begrepet inkluderer også Norges bidrag til kollektivt forsvar utløst av NATO-traktatens artikkel 5.

Norske myndigheter har også et ansvar for å ivareta samfunnssikkerheten der sivilbefolkningens trygghet, sentrale samfunnsfunksjoner og infrastruktur kan være utfordret, men uten at statens eksistens er truet. Trusler mot individ- og samfunnssikkerheten, for eksempel i form av terroranslag og angrep i det digitale rom, kan i ytterste konsekvens utvikle seg til å true statssikkerheten. Dette understreker behovet for tett sikkerhets- og beredskapssamarbeid på tvers av sektorgrensene. Totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig sivil-militær støtte i hele krisespekteret. Gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn skal bidra til forebygging, beredskapsplanlegging og krise- og konsekvenshåndtering.

Behovet for å beskytte individer eller grupper av individer mot folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser kan gi grunnlag for internasjonal innsats, også med militære midler.

1.3 Sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringer

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk må i økende grad legges til grunn at endringer i våre sikkerhetspolitiske omgivelser kan komme svært raskt. Utfordringer mot europeisk og transatlantisk sikkerhet må møtes med samarbeid, fasthet og forutsigbarhet. Den sikkerhetspolitiske utviklingen har konsekvenser for vår operative ambisjon, satsingen på Forsvaret og internasjonalt samarbeid. Norge må være i stand til å ta større ansvar for egen sikkerhet. Forsvarets operative evne må styrkes.

Ut fra de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og utviklingstrekkene beskrevet i del I av proposisjonen, har regjeringen følgende prioriteringer for den videre utviklingen av Forsvaret:

- Styrke forsvaret av Norge
- Styrke NATOs kollektive forsvar
- Bidra til internasjonal innsats
- Videreutvikle totalforsvaret

1.3.1 Styrke forsvaret av Norge

Den nasjonale forsvarsevnen skal styrkes. Forsvaret av Norge skjer innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar. Tette relasjoner til sentrale allierte, interoperabilitet, øving og trening, tilstedeværelse og alliert støtte på norsk territorium eller i vårt nærområde har betydning for vår avskrekkingsevne og for norsk og alliert forsvarsevne i fred, krise og væpnet konflikt. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk skal tilstrebe at allierte forsterkninger er på plass før en situasjon utvikler seg til en krise eller væpnet konflikt, og at forsvarsinnsatsen skal kunne eskaleres så sømløst som mulig. Slik tidlig alliert involvering kan imidlertid ikke forutsettes. NATOs kollektive forsvar legger til grunn at alle allierte har en god evne til forsvar av eget territorium, i tråd med NATO-traktatens artikkel 3. Norge må kunne håndtere sikkerhetspolitiske kriser, anslag og angrep av et visst omfang selv, og opprettholde en beredskap som gjør oss i stand til å kunne engasjere en motstander i alle domener. En slik evne vil, sammen med en tydelig kommunisert forpliktelse om alliert støtte, virke avskrekkende overfor en potensiell motstander. Troverdige avskrekking må derfor bygge på mer alliert øving og trening i fredstid, evne til å motta alliert støtte og at allierte involveres tidligst mulig i en krise.

Forsvaret av Norge er avhengig av at evnen til situasjonsforståelse, etterretning og krisehåndtering opprettholdes. Den sikkerhetspolitiske og

teknologiske utviklingen gjør at dette krever en satsing på etterretning og overvåking. Videre skal Forsvarets reaksjonsevne, kampkraft og utholdenhet bedres. Det skal legges bedre til rette for allierte forsterkninger, bilateralt og flernasjonalt samarbeid skal styrkes og den militære tilstedeværelsen og øvings- og treningsaktiviteten skal økes.

1.3.1.1 Opprettholde situasjonsforståelse og evne til krisehåndtering

Forsvarets daglige operasjoner i fredstid danner grunnlaget for å oppdage, avverge og om nødvendig håndtere sikkerhetspolitiske episoder og kriser. Evnen til rettidig varsling er utgangspunktet for god og rask beslutningstaking. God situasjonsforståelse i våre nærområder er en forutsetning for å kunne fatte gode beslutninger og for å anvende Forsvaret best mulig. Gitt den strategiske betydningen av nordområdene, er det avgjørende å ha en god evne til overvåking for å kunne håndtere situasjoner som oppstår, om nødvendig sammen med allierte. Norge er en maritim nasjon med ansvar for store havområder, og maritim overvåking er et premiss for god situasjonsforståelse. Etterretningstjenesten skal opprettholde sin evne til å bidra til at nasjonale myndigheter har den nødvendige situasjonsforståelsen for å forebygge og håndtere sikkerhetspolitiske episoder og kriser, og væpnet konflikt. På grunn av den krevende teknologiske og sikkerhetspolitiske utviklingen er det nødvendig med en satsing på etterretning og overvåking for å opprettholde situasjonsforståelsen.

Effektiv krisehåndtering på nasjonalt nivå forutsetter at strategiske beslutninger tas raskt på tvers av sektorer, samt opp mot NATO, FN og andre samarbeidspartnere når det er relevant. Den nasjonale forsvarsevnen er avhengig av et koordinert og øvet krisehåndteringsapparat på alle nivåer for å samordnede beslutninger mellom ulike sektorer og mellom politisk og militært nivå.

1.3.1.2 Styrke reaksjonsevne, kampkraft og utholdenhet

Forsvarets operative evne skal styrkes. Det kan ikke lenger forutsettes lange varslingstider. Den operative evnen er et produkt av reaksjonsevne, kampkraft og utholdenhet. For at Forsvaret i en krisesituasjon skal kunne reagere tilstrekkelig raskt, må de operative kapasitetene og understøttelsesfunksjonene kunne gjøres tilgjengelige på kortere tid enn hva tilfellet er i dag. Reaksjons-

evne handler om å kunne være på rett sted, til rett tid og med rett kapasitet for å oppnå ønsket effekt. Forsvaret må også ha relevant kampkraft og utholdenhet til å gjennomføre operasjoner over tid.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen aktualiserer utfordringen Forsvaret har hatt over lengre tid med operativ evne. Reaksjonsevnen, som omfatter styrkeoppbygging og forflytning til innsatsområder, er ikke tilpasset dagens situasjon. Forsvaret må kunne klargjøre hele strukturen innenfor gitte klartider og forflytte styrker fra sine baser på en rask og effektiv måte. Dette krever en bedre logistikkberedskap, blant annet gjennom et videreutviklet totalforsvarskonsept, slik at sivil støtte i form av varer og tjenester utløses når det er behov for det. Forsvaret må også styrke sin kampkraft gjennom å opprettholde et høyt treningsnivå, dra nytte av ulike våpensystemers komplementære evner og fortsette å investere i nye, relevante kapasiteter. Kampkraft sikres dessuten gjennom å bygge videre på vår interoperabilitet med allierte. Videre må Forsvarets utholdenhet styrkes, noe som stiller krav til personell, materiell og logistikk, herunder evnen til å opprettholde forsyningslinjer.

Det må sikres at norsk militærmakt ikke enkelt kan settes ut ved å ramme kritisk infrastruktur. Det er derfor vesentlig å sikre vitale objekter som er av betydning for forsvaret av Norge i hele krisespekteret. Aktive beskyttelsestiltak, militær infrastruktur, behov for fortifikasjon og robust kommunikasjonsinfrastruktur er tiltak som reduserer sårbarheten og understøtter forsvarevnen.

Trusler i det digitale rom må oppdages tidlig. Hele forsvarssektoren må være i stand til å iverksette forebyggende sikkerhetstiltak, og evnen til å avdekke cyberangrep skal bedres. Evnen til å håndtere slike angrep, ved å iverksette relevante mottiltak, skal videreutvikles.

1.3.1.3 *Legge til rette for allierte forsterkninger*

Forsterkning av Norge med allierte styrker har vært en viktig forutsetning i norsk sikkerhetspolitikk og strategi gjennom hele etterkrigstiden. En aktiv alliansepolitikk er derfor grunnleggende viktig. De sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene og økt militær aktivitet i våre nærområder, gjør det viktigere å knytte NATO og nære allierte tettere til Norge og norske interesser både i det daglige, i kriser og i konflikt. USA er Norges viktigste allierte og det bilaterale forholdet har stor betydning for norsk sikkerhet. Avtalene om amerikansk forhåndslagring har stor sikkerhetspolitisk og opera-

tiv verdi og er derfor spesielt betydningsfulle. Løsningen er i tillegg kostnadseffektiv, både for USA og for Norge. Disse avtalene skal videreføres, videreutvikles og harmoniseres med allierte og nasjonale planverk, som må øves og trenes.

Forholdene må legges til rette for at alliert støtte kan komme raskt på plass ved fare for væpnet konflikt og før en sikkerhetspolitisk krise eskalerer. Dette forutsetter gode nasjonale og allierte planverk, tydelig beslutningsansvar og klare kommando- og kontrollforhold. Ved en alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt må Norge ha tilstrekkelig evne til effektivt mottak av og støtte til allierte forsterkningsstyrker slik at disse kan delta i operasjoner. En satsing på operativt samvirke med allierte forsterkningsstyrker er avgjørende for forsvarevnen.

1.3.1.4 *Styrke bilateralt og flernasjonalt samarbeid*

Norge må prioritere det operative og sikkerhetspolitiske samarbeidet med utvalgte allierte som er relevante for bilateral og alliert forsterkning av Norge i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Løpende samarbeid med nære allierte blir dessuten stadig viktigere også for å kunne samarbeide om bidrag til internasjonal krisehåndtering. Samarbeid vil i økende grad være en forutsetning for å kunne anskaffe, drifte og operere kapabiliteter som Norge har behov for, samt for å sikre evnen til å operere sammen.

I tillegg til å videreutvikle forholdet til vår viktigste allierte USA, vil Norge også styrke det forpliktende bilaterale og flernasjonale samarbeidet med nære europeiske allierte som Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Nederland. De nordeuropeiske landene utgjør et betydelig sikkerhetspolitisk og militært interessefelleskap som støtter opp om det bredere samarbeidet i NATO. Den nordeuropeiske sikkerhets- og forsvarspolitiske dialogen i *Northern Group* er viktig som et forum for informasjonsutveksling og tillitsbygging mellom landene i regionen.

Det er viktig med deltakelse i flernasjonale samarbeidsfora innenfor alliansen, slik som det britiskledete *Joint Expeditionary Force* (JEF) og det tyskledete *Framework Nations Concept* (FNC). Samarbeid med andre allierte og partnerland til NATO prioriteres der dette er i norsk interesse. Videreutviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFKO) fortsetter på områder som gir sikkerhetspolitisk, kapasitetsmessig og operativt utbytte.

Flernasjonalt samarbeid er et viktig virkemiddel for å videreutvikle militære kapabiliteter og gi Norge tilgang til kapabiliteter som er for ressurskrevende å realisere på egen hånd. Den sikkerhetspolitiske utviklingen, teknologiske utviklings-trekk og behovet for kostnadseffektive løsninger underbygger behovet for å styrke satsingen på flernasjonalt forsvarssamarbeid gjennom flere og mer integrerte samarbeidsløsninger.

Flernasjonalt samarbeid er krevende og støter ofte på flere hindringer og motforestillinger. Ulike nasjonale behov og interesser kan tidvis være vanskelige å forene. Varierende militær tradisjon og praksis, i tillegg til motstridende industrielle interesser, er blant de største utfordringene å finne gode løsninger på. Samarbeid kan også utfordre mer tradisjonelle oppfatninger av nasjonal suverenitet og operativ autonomi. Dette er imidlertid interesser og forestillinger som må utfordres dersom samarbeid skal lykkes.

En styrket satsing på samarbeid innebærer at forsvarssektorens kapabiliteter og virksomhet må vurderes i et flernasjonalt perspektiv. Etater og forsvarsgrener skal i størst mulig utstrekning søkes videreutviklet i samarbeid med nære allierte. Unntak vil kun være aktuelt i de tilfeller hvor nasjonalt eierskap med og kontroll av kapabiliteten er avgjørende, eller hvor virksomheten ikke naturlig egner seg for samarbeid.

Samarbeidet skal baseres på grundige analyser og tidlig dialog med aktuelle partnere. Forsvarsplanlegging, operativ planlegging, strukturutvikling, investeringer, forskning og utvikling, øving og trening må ses i lys av muligheter for flernasjonalt samarbeid. Det skal fra norsk side utvises villighet til å tilpasse særegne nasjonale krav. Tilsvarende vilje må utvises fra aktuelle partnere om samarbeidet skal lykkes.

1.3.1.5 Økt militær tilstedeværelse og mer øving og trening

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikken må vektlegge relevant militær tilstedeværelse i land-, sjø- og luftdomenet. Regelmessig nærvær i form av daglige operasjoner kommuniserer norske interesser, sikrer nødvendig politisk og militær situasjonsforståelse og gir kortere varslings- og reaksjonstid. Det er derfor viktig å prioritere militær tilstedeværelse med relevant operativ evne i våre nærområder, særlig i nord, for å skape forutsigbarhet og stabilitet. Fredstidsnærvær ivaretas i en kombinasjon mellom operativ aktivitet og øving og trening med nasjonale, flernasjonale og allierte styrker. Tilstedeværelse over tid forutsetter at

Forsvaret har relevante baser og relevant infrastruktur, samt gode øvings- og treningsområder i strategisk og operativt viktige områder.

Øving og trening, også sammen med allierte styrker, er et viktig sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge. Regelmessig alliert øving og trening i fredstid opprettholder en normalsituasjon med alliert nærvær i Norge som virker stabiliserende og forutsigbart. Dette gir samtrening og bidrar til å styrke interoperabiliteten som allierte operasjoner er avhengig av. Dette bidrar også til å gi allierte verdifull kunnskap om og evne til å operere i norske nærområder. Regjeringen legger opp til mer alliert øving og trening på norsk territorium. Norge må sørge for tilstrekkelig infrastruktur og vertslandsstøtte for alliert øving og trening. Alliert tilstedeværelse i norske ansvarsområder forvaltes i henhold til norsk basepolitikk.

1.3.2 Styrke NATOs kollektive forsvar

NATO må ha nødvendig politisk handlekraft og militær kampkraft for å avskrekke en potensiell motstander fra å true eller angripe alliansens medlemsland. Det er derfor en overordnet prioritet å styrke NATOs kollektive forsvar (artikkel 5) gjennom å bidra til NATO som forsvarsallianse og som transatlantisk sikkerhetspolitisk konsultasjonsforum. Revitaliseringen av NATOs kollektive forsvarevne er i tråd med Norges langsiktige prioriteringer og vil fremdeles stå sentralt i Norges arbeid opp mot NATO.

Fortsatt amerikansk engasjement og tilstedeværelse i Europa er viktig. Den sikkerhetspolitiske situasjonen understreker betydningen av en bedre transatlantisk byrdefordeling – politisk, militært og økonomisk – ved at europeiske land øker forsvarsbudsjettene og bidrar med relevante kapasiteter for å løse militære oppgaver både i og utenfor alliansens område. Norge vil vektlegge å bidra med sin andel av NATOs samlede kapabiliteter slik at alliansen er i stand til å løse sine oppgaver, samt bidra til å følge opp beslutningene fra Wales-toppmøtet om *Readiness Action Plan*, beroligelsestiltak og langsiktig tilpasning av alliansen med relevante bidrag. Det er en målsetning for Norge å bidra regelmessig og substansielt til NATOs stående styrker og beredskapsstyrker med en planhorisont på fem år. Dette gjøres for å bidra til både operativ og økonomisk forutsigbarhet.

NATO oppdaterer sine geografiske beredskapsplaner, inkludert planene for Norge og de maritime flankene. Regelmessig alliert aktivitet, øving og trening på norsk territorium er relevant

for avskrekking og kollektivt forsvar. Dette vil være rammen når Norge i 2018 er vertskap for NATOs *High Visibility Exercise, Trident Juncture 18*. Et forberedt og øvd planverk forbedrer NATOs evne til å handle raskt i en krisesituasjon og har også en viktig politisk funksjon fordi det demonstrerer alliansens vilje og evne til kollektivt forsvar av medlemslandene. NATOs hurtige reaksjonsstyrker skal være et instrument for å demonstrere og gi troverdighet til alliansens evne og vilje til å handle med militære maktmidler i hele alliansens område. Norge vil bidra aktivt til å styrke alliansen ved å forbedre situasjonsforståelsen for hele allianseområdet i NATOs kommandostruktur. Bidrag til å styrke forbindelsen mellom NATOs kommandostruktur og nasjonale hovedkvarter vil være en viktig del av dette.

1.3.3 Bidra til internasjonal innsats

Forsvaret skal opprettholde sin evne til internasjonal innsats. Den internasjonale utviklingen tilsier at det store behovet for internasjonal innsats for fred, sikkerhet og stabilitet, både i form av internasjonale operasjoner og kapasitetsbygging, vil vedvare. Slik støtte kan inkludere sikkerhetssektorreform for å bedre et lands evne til å ivareta egen sikkerhet, men kan også omfatte freds- og stabiliseringsoperasjoner.

Det er i Norges interesse å bidra til å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Internasjonal innsats i allierte rammer er en investering i solidariteten som sikrer at også Norge mottar alliert støtte om vi trenger det. I tillegg til deltakelse i internasjonale operasjoner, inkluderer internasjonal innsats flere typer øving og trening i utlandet, deltakelse i styrkeregistre, beroligelsestiltak og kapasitetsbygging. Norge vil særlig søke å gjøre kapasitetsbygging til et kosteffektivt bidrag i internasjonal innsats, fortrinnsvis i flernasjonale rammer. Forsvarets evne til å håndtere øvre del av krisespekteret i norske nærområder innebærer at vi har relevante kapasiteter for internasjonale bidrag. Omfanget av slik deltakelse må imidlertid ses i lys av tilgjengelighet på personell og materiell og behovet for nasjonal beredskap.

1.3.4 Videreutvikle totalforsvaret

Totalforsvaret omfatter gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn, og skal bidra til forebygging, beredskapsplanlegging og krise- og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret. I en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt vil Forsvarets

behov for sivil støtte i form av materiell, varer, tjenester og tilgang til infrastruktur overstige hva Forsvaret disponerer til daglig. Det er behov for å videreutvikle totalforsvaret for at samfunnets samlede ressurser om nødvendig skal kunne mobiliseres for forsvaret av landet. Sivil støtte er helt nødvendig for å opprettholde og videreutvikle relevant forsvarsevne. Støtten fra det sivile samfunn må, sammen med Forsvarets kapasiteter, kunne understøtte hele den nasjonale styrkestrukturen og allierte forsterkningsstyrker samtidig. Totalforsvaret utformes i samsvar med folkeretten ved i nødvendig grad å skille militær virksomhet fra beskyttelsesverdige sivile persongrupper og objekter.

Forsvaret spiller også en viktig rolle som støtteressurs for sivile beredskapsetater, noe som har fått økt betydning de siste årene. Forsvarets evne til å bistå sivile myndigheter ved naturkatastrofer, ulykker, terroranslag og annen alvorlig kriminalitet, skal videreutvikles. Styrking av Forsvarets operative evne vil også gi styrket evne til å bistå i sivil krisehåndtering, og dermed forbedre samfunnets samlede beredskap. Gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet omtales nærmere i kapittel 4.

1.4 Forsvarets oppgaver

Forsvarspolitikken definerer rammene og de overordnede føringene for Forsvarets utvikling gjennom å angi Forsvarets oppgaver og ambisjon, og retning for strukturplanlegging og utvikling av operativ evne. Dette er en operasjonalisering av de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og skal sikre en utvikling slik at Norge har et forsvar som til enhver tid kan ivareta norsk og alliert sikkerhet.

Sammensetningen av Forsvarets oppgaver videreføres slik Stortinget vedtok i Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S. (2011–2012). Det er viktig med kontinuitet i oppgavesettet, men beskrivelsen av oppgavene er oppdatert i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen og regjeringens prioriteringer. Forsvarets oppgaver er Stortingets og regjeringens overordnede oppdrag til Forsvaret. Forsvarets struktur og operative kapasiteter skal utvikles for å kunne løse oppdrag innenfor rammen av disse. Hver av Forsvarets oppgaver er ledsaget av en tekst som beskriver oppgavens innhold og ambisjonsnivå. Helheten av disse rammene og retningslinjene utgjør Forsvarets oppgaver. Oppgavene sammenfattes som følger:

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar
2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Oppgave 1 uttrykker Forsvarets mest sentrale funksjon. Forsvaret skal avskrekke potensielle aggressorer og forhindre at konflikter med bruk av militære virkemidler oppstår. Ved behov må Norge sammen med allierte kunne forsvare norsk og alliert territorium, uttrykt ved oppgave 2 og 3.

Noen av Forsvarets oppgaver har sitt opphav i nasjonalt ansvar og interesser som knytter seg til Norge og norske nærområder. Disse oppgavene må primært løses med nasjonale ressurser. Oppgave 3–6 er alle oppgaver som faller inn under denne kategorien. Andre oppgaver må løses i samarbeid med andre og primært med våre allierte i NATO. Oppgave 1, 2 og 7 inngår i denne kategorien. Oppgave 8 er som oftest knyttet til samarbeid med allierte, mens oppgave 9 i utgangspunktet er en nasjonal oppgave, selv om også den kan kreve samarbeid på tvers av landegrensene.

Oppgave 1–7 er dimensjonerende for Forsvaret. Med dette menes at Forsvaret må utrustes, bemannes og ledes spesielt for å løse disse oppgavene. Samtidig skal støtte til det sivile samfunn i større grad være styrende for innretningen og dimensjoneringen av enkelte kapasiteter i Forsvaret. Dette er relevant blant annet ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor Forsvaret. Totalforsvarskonseptet omfatter i dag gjensidig sivil-militær støtte i hele krisespekteret fra episodehåndtering i fred til krise og væpnet konflikt. Regjeringen videreutvikler totalforsvaret slik at samfunnets samlede ressurser i større grad kan mobiliseres i tilfelle sikkerhetspolitisk krise og

væpnet konflikt. For oppgave 9 er det beskrevet hvilke kapasiteter Forsvaret kan bidra med til støtte for sivile myndigheter, og hvilke som er spesielt innrettet for dette formålet.

Det overordnede ambisjonsnivået for Forsvarets oppgaver stadfestes hovedsakelig gjennom beskrivelsen av de enkelte oppgavene. Der beskrives oppgavens innhold sammen med sentrale evner som Forsvaret trenger for å løse oppgavene. Disse evnene er også viktige for at Forsvarets innretning og struktur utvikles i tråd med de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og prioriteringene. Forsvarets innretning og struktur er nærmere beskrevet i kapittel 5.

1.4.1 Oppgave 1: Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar

Forsvarets evne til å løse sine oppgaver, alene og sammen med allierte, utgjør den samlede forsvarsevnen. At kostnadene ved å true eller angripe Norges sikkerhet, territorium eller politiske handlemfrihet blir uakseptabelt høye, utgjør en avskrekkingseffekt. Evnen til å håndtere militære utfordringer skal bidra til at trusler ikke oppstår. Troverdig avskrekking sikres gjennom en aktiv alliansopolitikk som er forutsigbar, langsiktig og konfliktforebyggende.

NATO er kjernen i Norges evne til troverdig avskrekking. Organisasjonens fremste formål har siden NATO ble grunnlagt vært å forebygge væpnet konflikt gjennom en tydelig evne og vilje til å forsvare alliansen med militære midler om nødvendig. Forsvaret skal bidra til at NATO forblir troverdig i våre nærområder. Dette forutsetter evne til å reagere umiddelbart, effektivt og med relevante midler dersom Norge utsettes for press, anslag eller angrep, samt evne til samvirke med allierte styrker innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.

Forsvaret må kunne møte en rekke utfordringer. De mest krevende utfordringene innebærer at Forsvaret må ha evne til å gjennomføre høyintensive stridshandlinger over tid i en nasjonal eller alliert fellesoperativ ramme. Raske beslutninger basert på tidlig varsling er viktig for at Forsvaret umiddelbart skal kunne møte utfordringer. Tidlig varsling krever at Forsvaret må ha evne til å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse i hele det norske nærområdet.

Selv om enkelte kapasiteter fremstår som særlig sentrale i et avskrekkingsspektiv, eksempelvis ubåter, luftvern og et moderne kampflyvåpen, vil det norske bidraget til konfliktforebygging

i våre nærområder ikke primært utgjøres av enkeltkapasiteter, men av Forsvarets samlede ressurser. Forsvaret må derfor ha evne til samordnet innsats med flere relevante kapasiteter samtidig. Videre må Forsvaret kunne beskytte egne militære objekter og eget militært materiell for å sikre tilgjengelighet i en gitt situasjon.

Tilstedeværelse gjennom regelmessig øving og trening, samt permanente norske baser, demonstrerer evne og vilje til å forsvare landet. Forsvaret må derfor drive jevnlig øving og trening i hele det norske nærområdet og legge til rette for øving og trening med allierte. Dette bidrar til stabilitet og forutsigbarhet i våre nærområder.

1.4.2 Oppgave 2: Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar

NATO er rammen for det kollektive forsvaret av Norge og våre allierte. Forsvaret skal sammen med våre allierte håndtere trusler, anslag og angrep mot Norge og andre land i NATO og hindre at fiendtlige aktører tar seg til rette på norsk eller våre alliertes territorium eller utfordrer vår suverenitet. Dette omfatter både statlige og ikke-statlige aktører som skaper eller truer med å skape så omfattende skade at det er aktuelt for NATO å iverksette kollektive forsvarstiltak.

Forsvar av norsk territorium mot alvorlige trusler, anslag og angrep gjennomføres som integrerte allierte fellesoperasjoner ledet av NATO, der norske styrker inngår i en bred alliert innsats. Allierte operasjoner vil ledes av NATOs kommandostruktur. Forsvarets kommando- og kontrollstruktur må både kunne samvirke med denne og samtidig være i stand til effektiv ledelse av nasjonale styrker som ikke avgis til NATO. Interoperabilitet og evne til samvirke med NATOs kommandostruktur og andre allierte styrkebidrag er derfor avgjørende. Forsvaret må tilrettelegge for mottak og understøttelse av allierte forsterkninger. Planverk for mottak av allierte forsterkninger må holdes oppdatert, øves og trenes. Forsvaret må videre ha evne til å beskytte infrastrukturen som kreves for å motta slike forsterkninger.

Den kollektive forsvarsforpliktelsen er gjensidig, og på grunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen har NATO styrket samarbeidet om beredskap og stående styrker. Norge bidrar aktivt og Forsvaret må kunne stille med norske styrker til kollektivt forsvar i andre NATO-land. Utgangspunktet for norsk deltakelse er styrker som er innmeldt til NATOs reaksjonsstyrker, NATOs stå-

ende maritime styrker og luftstyrker på spesiell beredskap. Nasjonale bidrag til disse styrkene er viktige for at NATO-landene sammen skal være i stand til å opprettholde høy beredskap og god forsvarsevne. Forsvaret må ha evne til å forflytte sine bidrag til det aktuelle operasjonsområdet. Norge vil tilstrebe å stille relevante norske styrkebidrag sammen med våre nærmeste allierte.

Hæren skal kunne bidra regelmessig til NATOs reaksjonsstyrker og Sjøforsvaret skal kunne bidra regelmessig til NATOs stående maritime styrker, herunder tidvis kunne lede slike styrker. Luftforsvaret skal regelmessig bidra med enheter eller enkeltplattformer fra hele luftforsvarsstrukturen. Luftforsvarets evne til å bidra med kampfly vil være begrenset i en overgangspenning frem til F-35 er innfaset. Forsvarets spesialstyrker skal i perioder kunne stille med selvstendige styrkebidrag.

Dersom kollektivt forsvar i NATO iverksettes kan norske styrkebidrag økes utover dette. Styrkebidragene må ha evne til å inngå i og gjennomføre høyintensive stridshandlinger over tid i en alliert fellesoperativ ramme.

1.4.3 Oppgave 3: Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement

Forsvaret skal kunne håndtere sikkerhetspolitiske kriser og anslag av et visst omfang. Episoder og kriser som håndteres nasjonalt skal kunne bringes under kontroll, eventuelt parallelt med at norske myndigheter involverer alliansen. Selv om større militære utfordringer må håndteres med allierte forsterkninger, skal Forsvaret kunne møte trusler på en troverdig og relevant måte, også for allierte involveres. Krisehåndteringsoperasjoner må sømløst kunne gå over til kollektivt forsvar.

Evnen til å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse i norske nærområder er en forutsetning for å kunne møte kriser på en effektiv måte. God situasjonsforståelse innenfor land-, sjø-, luft- og cyberdomenet er nødvendig for å sikre et rettidig og godt beslutningsgrunnlag. Relevant militær tilstedeværelse er også av stor betydning, siden dette markerer norske interesser og styrker evnen til å håndtere episoder og kriser opp til et visst nivå uten innsetting av ytterligere militære kapasiteter.

Ulike krisesituasjoner krever fleksible kapasiteter med god reaksjonsevne og kan medføre at Forsvaret må engasjere en motstander militært for å beskytte norsk suverenitet. Militære opera-

sjoner krever en nødvendig grad av kontroll i land-, sjø- og luftdomenet og et nasjonalt forsvar må ha evne til å etablere denne graden av kontroll. Videre vil militære operasjoner kreve tilgang til cyberdomenet og kontroll med egen informasjonsinfrastruktur.

En krise eller væpnet konflikt kan pågå over tid, og evne til logistisk understøttelse er derfor kritisk for Forsvarets operative evne. En krise eller væpnet konfliktsituasjon krever evne til å lede fellesoperasjoner både på operasjonelt og taktisk nivå, samt evne til samarbeid med sivile aktører. En krise kan ramme flere deler av samfunnet og utfordre nasjonens evne til tverrsektoriell krisehåndtering. Forsvaret er avhengig av støtte fra og tett samarbeid med det sivile samfunn for å løse en rekke av Forsvarets oppgaver. Raske strategiske beslutninger er helt nødvendige for effektiv utnyttelse av Forsvarets evne til å avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser.

1.4.4 Oppgave 4: Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning

Forsvaret må ha selvstendig evne til å drive etterretning for å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse i norske nær- og interesseområder. Forsvarets overvåkings- og etterretningsvirksomhet skal opprettholde en god situasjonsforståelse, som et grunnlag for rettidige beslutninger av politiske myndigheter og Forsvarets ledelse. Oppgaven forutsetter derfor en enhetlig etterretningskapasitet i Forsvaret fra strategisk til taktisk nivå. Norge må gjennom sin overvåkings- og etterretningsvirksomhet være i stand til å gi rettidig varsel om situasjoner og utviklingstrekk som er av betydning for norsk suverenitet og norske interesser. Norge skal ha en selvstendig evne til å drive etterretning i egne nærområder, herunder i land-, sjø-, luft- og cyberdomenet. Hele Forsvarets operative struktur skal kunne bidra med å innhente, sammenfatte, analysere og videreformidle informasjon. Den nasjonale etterretningskapasiteten skal også støtte operasjoner hjemme og ute på operasjonelt og taktisk nivå.

Effektiv overvåking av norske nær- og interesseområder er ikke bare en forutsetning for at Forsvaret kan gjennomføre sine øvrige oppgaver, men det er også sentralt som bidrag til en god situasjonsforståelse i NATO. Dette er et betydelig norsk bidrag til alliansen. Norge må derfor ha evne til effektivt å utveksle etterretninger av betydning for Norge, NATO og andre partnerland.

Innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar må Forsvaret kontinuerlig kunne overvåke norsk luftrom og tilstøtende områder. Forsvaret må også ha evne til å overvåke utvalgt aktivitet i sjøterritoriet, inkludert under vann og i utvalgte geografiske områder til sjøs hvor Norge har jurisdiksjon. Sjøforsvaret og Luftforsvaret bidrar regelmessig til slik overvåking, og ved behov skal ulike kapasiteter kunne settes sammen for kontinuerlig sanntidsovervåking av avgrensede havområder.

Forsvaret må ha evne til kontinuerlig sanntids-overvåking i deler av landterritoriet, i første rekke langs grensen til Russland, hvor Grensevakten har en viktig rolle. Forsvaret må videre ha evne til å drive etterretning og overvåking i det digitale rom. Forsvaret skal kunne utveksle informasjon og vurderinger med øvrige etater og sektorer i samsvar med etablert regelverk, så vel som med allierte og partnere.

1.4.5 Oppgave 5: Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter

Forsvaret skal hevde norsk suverenitet og verne om Norges interesser. Det innebærer blant annet å hindre urettmessige inngrep fra stater og ikke-statlige aktører som direkte eller indirekte utfordrer norsk suverenitet eller norske suverene rettigheter. Forsvaret skal kunne håndtere begrensede episoder, hindre at uvedkommende aktører får adgang til norsk territorium og avverge at vitale samfunnsinteresser settes i fare. Oppgaven omfatter også sikring av norske utenriksstasjoner og norsk skipsfart ved behov.

Forsvaret må på kort varsel kunne håndtere ulike typer krenkelsers av norsk suverenitet, også når flere slike situasjoner oppstår samtidig. Forsvaret må ha tilstrekkelige ressurser til både å overvåke aktiviteten i norske nærområder og til å kunne være tilstede på kort varsel med egnede enheter forberedt på å utøve tvangsmakt både til lands, til havs og i luften dersom nødvendig.

Gjennom sin tilstedeværelse i prioriterte sjøområder, har Kystvakten en viktig funksjon med hensyn til å hevde suverenitet til sjøs. I luftrommet ivaretas oppgaven innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar, der Forsvaret bidrar med luftovervåking og kampfly som står på kontinuerlig beredskap. Gjennom tilstedeværelse og informasjonsinnhenting har Grensevakten evne til å reagere mot krenkelsers av norsk suverenitet langs den norsk-russiske grensen. Videre besørger HM Kongens Garde rutinemessig vakt- hold og sikring av kongehuset.

1.4.6 Oppgave 6: Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder

Myndighetsutøvelse er håndheving av rettslige påbud, forbud og vilkår rettet mot enkeltpersoner eller andre private aktører. Dette er en nasjonal oppgave som normalt ivaretas av politiet og andre sivile myndigheter, men på to hovedområder er Forsvaret tildelt særlig myndighet og ansvar: Ressurskontroll og annen myndighetsutøvelse til havs, samt grenseoppsyn langs den norsk-russiske grensen. Dette omfatter også forebyggende tiltak. Forsvaret ivaretar sin rolle på disse feltene i nært samarbeid med andre offentlige etater.

Myndighetsutøvelse i nord vil være en sentral oppgave for Forsvaret også i årene fremover. Potensielle konsekvenser av fortsatt issmelting i Arktis, slik som mulig økt aktivitet og ressursutnyttelse i området, vil kunne forsterke dette. Forsvaret må derfor ha evne til raskt å oppdage og reagere på brudd på norske lover og regler på de områder der Forsvaret er tildelt slik myndighet. Denne myndighetsutøvelsen må være tilstrekkelig tydelig og konsekvent for å ha en preventiv effekt overfor aktører som bevisst utfordrer norsk lov- og regelverk.

På fiskeriområdet innebærer dette evne til å utøve ressurskontroll gjennom effektiv overvåking, relevant tilstedeværelse og jevnlig inspeksjoner i alle områder der det foregår fangst og fiske. Dette gjelder særlig områder med stor aktivitet, både i nordområdene og i Nordsjøen. Kystvakten ivaretar myndighetsutøvelse i norsk økonomisk sone, fiskerisone ved Jan Mayen og fiskevernsonen rundt Svalbard, og støttes med overvåking fra satellitter, fly, helikoptre og andre militære fartøy.

Grensevakten har en militær rolle. I tillegg gjenspeiler ambisjonsnivået for Grensevakten Norges internasjonale forpliktelser i Schengensamarbeidet og baseres på komplementære tiltak, inkludert evne til kontinuerlig overvåking, rutinemessig patruljering og situasjonsbestemte uttrykkninger i samarbeid med politiet og grensekommisæreren.

1.4.7 Oppgave 7: Delta i flernasjonale krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner

Utfordringene internasjonalt tilsier at det vil være behov for internasjonal innsats for fred, sikkerhet og stabilitet også i årene fremover. Forsvaret må ha evne til å bidra med relevante kapabiliteter ute,

inkludert i flernasjonale øvelser, beroligelsestiltak, kapasitetsbygging, preventive stabiliseringsoperasjoner, mer tradisjonelle fredsbevarende operasjoner og fredsoppbyggende operasjoner. Slike bidrag er del av det felles ansvaret for fred og sikkerhet Norge må være med og bære. Omfanget av internasjonal innsats må vurderes mot tilgjengelighet og behovet for nasjonal beredskap.

Norske styrker vil normalt bidra innenfor et multilateralt rammeverk, der NATO og FN vil være de viktigste aktørene. Norge skal også ha militær kapasitet til å bidra i EU- eller koalisjonsoperasjoner. Norsk deltakelse i flernasjonal krisehåndtering skal ha folkerettslig forankring. Kjønnsperspektivet skal ivaretas i all internasjonal innsats, i tråd med FN-resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet og regjeringens handlingsplan på området. Beskyttelse av sivile må ses i sammenheng med dette.

Innenfor en styrkestruktur med begrenset omfang må flest mulig av Forsvarets kapasiteter være anvendbare både hjemme og ute. For at dette skal være mulig, må norske enheter og alt fast tilsatt militært personell, samt enkelte kategorier sivile, som hovedregel være disponible for oppdrag både nasjonalt og i utlandet.

Norske styrker må kunne samvirke effektivt med allierte styrker og partnere i internasjonale oppdrag. Dette stiller krav til mobilitet, ildkraft og egenbeskyttelse. Videre må Forsvaret kunne stille styrker til internasjonale operasjoner på kort varsel og samtidig ha tilstrekkelig utholdenhet til å stå sammen med allierte og partnere i et operasjonsområde over tid. For å kunne ha en slik utholdenhet, må Forsvaret trekke på bidrag fra alle forsvarsgrener og felleskapasiteter. Byrdefordeling internt i Forsvaret må tilstrebes i slike operasjoner.

Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret skal kunne levere oppdragstilpassede styrkebidrag, mindre enheter eller enkeltplattformer for en periode innenfor en flernasjonal ramme. Forsvarets spesialstyrker skal kunne bidra med selvstendige styrkebidrag. Fellesavdelingene, herunder logistikk og støtte, skal kunne understøtte styrkene i det omfang som beskrevet over, i inntil tre operasjoner eller tre geografisk adskilte operasjonsområder samtidig.

Forsvaret må ha tilgang på strategisk mobilitet for raskt å kunne plassere ut eller trekke tilbake styrker. Forsvaret må videre kunne ivareta nasjonalt medisinsk ansvar for norsk personell som deltar i militære operasjoner i utlandet.

1.4.8 Oppgave 8: Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området

Forsvaret skal bidra med støtte til internasjonalt militært samarbeid som et ledd i arbeidet med å skape fred og stabilitet, herunder arbeidet med å forhindre at masseødeleggelsesvåpen og tilhørende leveringsmidler blir tilgjengelige for aktører som utgjør en potensiell trussel mot norsk og internasjonal sikkerhet. Dette inkluderer tiltak som informasjonsinnsamling, analyse, rustningskontroll, tillitsskapende aktiviteter og verifikasjon. Videre omfatter oppgaven opplæring i og bidrag til sikkerhetssektorreform og kapasitetsbygging hos utvalgte land. Dette skal bidra til oppbygging av samarbeidspartners evne til å bidra til internasjonal sikkerhet og internasjonalt samarbeid, samt evne til å reformere og sikre demokratisk kontroll over egne forsvarssektorer.

Forsvaret koordinerer de pålagte militære bidragene til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, og hele forsvarssektoren skal kunne bidra til utøvelsen. Innsatsen innrettes mot å ivareta Norges internasjonale forpliktelser og ivaretas gjennom militær representasjon ved en rekke norske utenriksstasjoner og i militære hovedkvarter, som oppfølging av de bilaterale og multilaterale samarbeidsavtaler Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert med en rekke land. I tillegg gjennomføres besøk, utveksling av personell og konkrete samarbeidsaktiviteter på ulike nivåer. Etterretningstjenestens innhenting og vurderinger og Forsvarets aktive oppfølging av avtaler om nedrustning og tillitsskapende tiltak er også viktig.

1.4.9 Oppgave 9: Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Forsvaret bidrar til samfunnssikkerhet på en rekke områder, basert på totalforsvarskonseptet. Konseptet bygger på prinsippet om gjensidig sivilmilitær støtte og samarbeid i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Totalforsvarskonseptet omfatter derfor både militær støtte til det sivile samfunn og sivil støtte til Forsvaret, og virker ved utfordringer mot samfunnssikkerheten så vel som mot statssikkerheten. Forsvaret skal, som en del av totalforsvarsordningen, kunne støtte det sivile samfunn med å forebygge, beredskapsplanlegge, krisehåndtere og konsekvenshåndtere terrorangrep og annen alvorlig kriminalitet, ulykker og naturkatastrofer.

Forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet gir også bedre evne til å ivareta norsk statssikkerhet fordi et fungerende sivilsamfunn og en robust samfunnssikkerhet er viktige grunnlag for et fungerende militært forsvar. Forsvaret er avhengig av at samfunnet fungerer mest mulig normalt også i krise og væpnet konflikt. Forsvarets bistand skjer etter anmodning og er normalt aktuelt når de sivile myndigheter, som har primæransvaret for å ivareta samfunnssikkerheten, ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere situasjonen.

Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser skal kunne bistå i sivil krisehåndtering, avhengig av den faktiske situasjonen og sivile myndigheters behov. Likevel skal Forsvaret først og fremst prioritere sine militære primæroppgaver. Dette er oppgaver som bare Forsvaret er i stand til å ivareta. Militære kapasiteter bør ikke bli bundet for sivil beredskap på en måte som går utover den militære beredskapen.

Noen av Forsvarets kapasiteter er særlig relevante og spesielt innrettet mot bistand til det sivile samfunn innenfor søk- og redningstjeneste og i en terror situasjon. Forsvarets spesialstyrker og Forsvarets helikopterkapasitet har dedikerte oppdrag og beredskap som innebærer at sivile myndigheters behov for bistand delvis er bestemmende for organisering, utrustning, bemanning og trening av disse kapasitetene. Det gjelder også i noen grad for Heimevernet.

I tillegg til bistand til samfunnssikkerhet etter anmodning fra sivile myndigheter, ivaretar Forsvaret på flere områder også løpende bidrag til sentrale samfunnsoppgaver som en vesentlig del av sin portefølje. Disse oppgavene påvirker enhetenes innretning og aktivitet. Eksempler på dette er Kystvakten, Grensevakten, HM Kongens Garde og Etterretningstjenesten. På disse områdene bidrar Forsvaret daglig med betydelig støtte til det sivile samfunn.

1.5 Prinsipper for innretningen av forsvarsstrukturen

Regjeringen legger fire prinsipper til grunn for sin anbefaling om den videre utviklingen av forsvarssektoren. For det første må det skapes en reell balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. En historisk styrking av bevilgningsnivået er avgjørende for å sikre dette. Men selv med en betydelig økt økonomisk ramme er det også nødvendig med strukturendringer og videre effektivisering, for å møte endrede operative behov og slik at fellesskapets ressurser i enda større grad enn i

dag rettes mot de viktigste oppgavene og kapasitetene. Regjeringen tar høyde for mer presise og realistiske beregninger av kostnadsutviklingen for kapasitetene som inngår i den anbefalte strukturen enn det som har ligget til grunn for tidligere langtidsplaner.

For det andre vektlegger regjeringen at endringer i Forsvaret skal skje innenfor en helhetlig ramme. I et moderne, nettverksbasert forsvar består forsvarsevnen av mer enn summen av enkeltelementenes kapasitet. Å sikre en balanse innad i Forsvaret slik at de ulike strukturelementene gir en gjensidig forsterkende effekt er derfor nødvendig for å få størst mulig forsvarsevne innenfor de økonomiske rammene. Hvilken sammensetning av strukturen som utgjør et balansert forsvar avhenger av en rekke faktorer som er i stadig endring. Den må vurderes uavhengig av forsvarsgrenenes relative størrelse. En helhetlig ramme må derfor være styrende for valg av kapasiteter og lokasjoner. Alternativet er at forsvarsstrukturen blir summen av akkumulerte, isolerte beslutninger. Da vil muligheten til samvirke og gjensidig forsterkning mellom de ulike kapasitetene bli diktert av andre hensyn enn de operative.

For det tredje er det en sentral målsetning for regjeringen å sikre en bedre sammenheng mellom hva Forsvaret forutsettes å kunne gjøre og hva Forsvaret i realiteten kan gjøre. Regjeringen vektlegger derfor økt realisme i forsvarsplanleggingen, slik at den operative evnen, tilgjengeligheten og beredskapen styrkes *reelt*. Strukturtabeller hjelper lite dersom ikke styrkene faktisk kan anvendes til det de er forventet å gjøre. Store investeringer i militære kapasiteter, som av øko-

nomiske hensyn ikke utnyttes optimalt, bidrar også til å svekke Forsvarets troverdighet. Noen av de største utfordringene i dagens Forsvar er knyttet til drift og gir seg utslag i utilstrekkelig vedlikehold og beredskapslogistikk, samt manglende bemanning, tilstedeværelse, trening og øving. Disse utfordringene er bygget opp over lang tid. Et av de største økonomiske løftene i denne langtidsplanen vil være at det legges inn høyere og mer realistiske driftskostnader til bemanning, aktivitet, øving og trening. Dette er samtidig et av de viktigste tiltakene for at Forsvaret faktisk skal kunne løse oppgavene samfunnet forutsetter at det skal gjøre. Fremfor å videreføre struktur eller anskaffe systemer som i praksis ikke kan driftes på en måte som gir reell operativ evne, anbefaler regjeringen å bruke ressursene på bemanning, vedlikehold og trening av prioriterte kapasiteter.

For det fjerde må beslutninger la seg underbygge i et langsiktig perspektiv. I et moderne forsvar er alle beslutninger om personell, materiell og infrastruktur så kostnadskrevende og langsiktige at kostnadene i hele levetiden må være planlagt for. Ensidig konsentrasjon om den neste beslutningen eller fireårsperioden, uten at denne ses i et helhetlig og langsiktig perspektiv, øker sannsynligheten for feilinvesteringer. Det langsiktige kostnadsbildet må vurderes nøye i forbindelse med store investeringer, og investeringskostnader i et kortere perspektiv må ses i sammenheng med gevinsten i operativ evne over tid. Regjeringen har derfor vurdert det kortsiktige så vel som et mer langsiktig kostnadsbilde, og realistiske kostnader i hele kapasitetenes levetid er lagt til grunn.

2 Rammebetingelser og utviklingstrekk

Rammebetingelsene for norsk sikkerhet er forverret siden forrige langtidsplan for forsvarssektoren ble utarbeidet. Den sikkerhetspolitiske situasjonen i vår del av verden er i sum mer krevende enn på lenge. Store utfordringer tett på NATOs ansvarsområde kan få direkte konsekvenser for norsk og alliert sikkerhet. Disse kommer i tillegg til utfordringer i europeiske land og allerede eksisterende sikkerhetsutfordringer knyttet til globale utviklingstrekk. De store utfordringene tilsier at Norge og allierte land må styrke forsvarsevnen.

Generelle samfunnstrender har også betydning for Forsvaret. Sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingstrekk påvirkes av politisk, teknologisk, økonomisk og demografisk utvikling og av klimaendringer. Dette fordrer tilpasningsevne på alle nivåer i sektoren og for den langsiktige forsvarsplanleggingen.

2.1 Globale utviklingstrekk

Verdens økonomiske tyngdepunkt er i endring. Stater med voksende økonomier utfordrer vestlige lands posisjon i internasjonal politikk. Dette bidrar til en global, så vel som regional maktforskyvning. Noen fremvoksende stormakter kjennetegnes av autoritært styresett, markedsøkonomi og styrket militær evne som samlet for noen stater kan fremstå som et alternativ til demokratiske verdier. Den økonomiske og politiske utviklingen skaper rom for stormaktsrivalisering. Folkerettsbrudd og uenighet om mål og midler i internasjonalt samarbeid for fred og stabilitet undergraver internasjonal sikkerhet. Disse globale utviklingstrekkene vil trolig prege verden i lang tid fremover, og vil også påvirke norske nærområder og interesser. Norske interesser er ikke tjent med at internasjonale spilleregler utfordres eller brytes av aktører som setter makt foran rett. Den sikkerhetspolitiske situasjonen blir stadig mer kompleks og uforutsigbar, og endringer kan skje raskt og uten tydelig varsel.

2.1.1 Europa

Europa er i endring. Kombinasjonen av krevende interne og eksterne utviklingstrekk legger press på politikk, økonomi, samhold og evnen til å møte dyptgripende utfordringer med gode og effektive virkemidler. Den største flyktningkrisen siden andre verdenskrig kommer på toppen av økonomiske og sosiale utfordringer som allerede eksisterer i mange europeiske land. Politisk polarisering, radikalisering og ekstremisme på vårt eget kontinent forsterkes av den sosiale og politiske utviklingen og ytre aktørers påvirkning. Europa står overfor betydelige utfordringer som direkte og indirekte påvirker sikkerhetspolitikken. Evnen til å fatte gode beslutninger og evnen til å samles om felles handlemåter som gagnar alle er satt under press av det sammensatte utfordringsbildet. EU og NATO har i lang tid vært de sentrale internasjonale fora for et tett og løpende samarbeid mellom landene i regionen, og bidrar slik til stabilitet. NATOs rolle og utvikling, sammen med USAs videre engasjement i NATO, er avgjørende for europeisk sikkerhet. Alliansen er et tydelig uttrykk for det transatlantiske forholdet og USAs betydning for europeisk sikkerhet.

2.1.2 Russland

Russlands økte militære evne og maktbruk utgjør den mest sentrale endringen i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser siden forrige langtidsplan.

Gjennom krigen i Georgia i 2008, den folkerettsstridige annekasjonen av Krim våren 2014 og destabiliseringen av Øst-Ukraina har russiske makthavere over tid vist vilje og evne til å bruke et bredt spekter av virkemidler, inkludert militærmakt, for å opprettholde politisk dominans og innflytelse.

Russiske sikkerhetsstrategier og militære doktriner viser at myndighetene ønsker innflytelse i russiske nærområder. Dette innebærer spesielt å hindre ytterligere NATO-utvidelse østover og etablering av baser og utplassering av militært utstyr i disse områdene. Russiske ledere gir uttrykk for manglende tillit til vestlige lands intensjoner, sær-

lig når det gjelder NATOs rolle i Baltikum og i Øst-Europa. Russiske myndigheter uttrykker også misnøye med at vestlige land ikke tar hensyn i områder Moskva anser som sin legitime «interessesfære». Slik bidrar Russland til å underminere selvstendige staters rett til selvbestemmelse.

Russland har som ambisjon å gjenetablere landet som en stormakt. Militært innebærer dette en russisk ambisjon om å ha en troverdig regional og global strategisk avskrekkingsevne med kjernevåpen, samt tilstrekkelig konvensjonell evne til å unngå eller håndtere en konflikt. Russlands bruk av militærmakt i Syria illustrerer deres globale stormaktsambisjoner og strategiske interesser i Midtøsten. Ikke siden tilbaketrekningen fra Afghanistan i 1989 har Russland gjennomført militære operasjoner utenfor det tidligere sovjetområdet.

Gjennom militærreformen som ble igangsatt i 2008 har Russland investert tungt i militærmakten. Den politiske viljen til å prioritere forsvar har fortsatt til tross for nedgangen i økonomien. Den betydelige styrkingen av landets militære evne er demonstrert gjennom øvelser og militære operasjoner. Moderniseringen vil trolig fortsette å styrke russisk konvensjonell militær kapasitet i tiden fremover. Russland har styrket sin kjernevåpenkapasitet, som gjennom mange år har spilt en viktig rolle i det russiske forsvarskonseptet. Den militære reaksjonsevnen er styrket gjennom økt evne til rask forflytning av styrker, høyere beredskap for deler av den militære strukturen og effektivisering av kommando- og kontrollstrukturen. Dette gir betydelig redusert russisk reaksjonstid og potensielt svært kort varslingstid for motparten i en eventuell konflikt. Reaksjonstiden avhenger av type innsats, men vil kunne variere fra uker ned mot mindre enn timer. I løpet av det neste tiåret vil den russiske militærmakten disponere flere typer kryssermissiler med lang rekkevidde, stor presisjon og høy gjennomtrengingssevne. De langtrekkende presisjonsvåpnene setter Russland i stand til å gjennomføre angrep fra store avstander, og med kort varslingstid.

Russland utgjør i dag ikke en militær trussel mot Norge. Likevel forsterker Russlands militære utvikling asymmetrien i forholdet til Norge. Kombinasjonen av russisk militær utvikling og en mer uforutsigbar politisk opptreden, gjør at Russland fremdeles er en sentral faktor i norsk forsvarsplanlegging. Russland anser ikke Norge for å være en del av sin såkalte «interessesfære». Russiske handlinger i Ukraina har derfor ikke en direkte overføringsverdi til norske forhold. Like-

vel vil den russiske fremgangsmåten, med kombinasjoner av åpenlyse og fordekte, militære og ikke-militære virkemidler, kunne være representativ for hvordan Russland vil kunne opptre i en kompleks krise også i våre nærområder. En potensiell krise vil trolig ikke starte i Norges nærområder, men kan få konsekvenser der.

Gitt det anstrengte forholdet mellom NATO og Russland er det avgjørende å unngå misforståelser. For å ivareta sikkerheten i sjøområdene i nord og ivareta stabilitet og forutsigbarhet i våre nærområder har regjeringen derfor opprettholdt den direkte linjen mellom Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og den russiske Nordflåten, samvirket innenfor kystvakt og grensevakt, samarbeidet om søk og redning og mekanismene i *Incidents at Sea*-avtalen. For å motvirke en fortsatt negativ utvikling mellom Russland og NATO og unngå misforståelser i forbindelse med øving og trening, er det viktig å videreføre og oppdatere eksisterende avtaler og etablere nye mekanismer som bidrar til åpenhet og forutsigbarhet om militær aktivitet. Wien-dokumentet, avtalen om åpne luftrom (*Open Skies*) og avtalen om konvensjonelle styrker i Europa (CFE), er slike eksisterende mekanismer. Russland suspenderte imidlertid CFE-avtalen ensidig i 2007, og NATO sluttet å dele informasjon med Russland i 2011. Innenfor rammen av NATO-Russlandrådet er det praktiske militære samarbeidet suspendert, men det er en målsetning å opprettholde politisk dialog.

2.1.3 Nordområdene og Arktis

Regjeringen anser nordområdene for å være Norges viktigste strategiske ansvarsområde. Norge har rett og plikt til å sikre egen suverenitet og egne rettigheter. Norge har over lang tid lagt vekt på tilstedeværelse i havområdene i nord for å hevde suverenitet, ivareta myndighetsutøvelse og bidra til forutsigbarhet og stabilitet. Dette er en viktig del av regjeringens samlede nordområdepolitikk. NATOs ansvarsområde omfatter etter NATO-traktatens artikkel 6 hele det nordlige Atlanterhavet. Dette gjelder både territorium beliggende på det europeiske fastlandet og øyer som Svalbard og Jan Mayen.

Nordområdene som region preges fremdeles i stor grad av stabilitet og samarbeid. Det er i alle arktiske staters interesse at denne utviklingen vedvarer. Russland har legitime interesser i nord. Arktis og nordområdene er av stor betydning for Russland, av militærstrategiske og også økonomiske årsaker. Samarbeid med Russland, basert på internasjonal rett, er en forutsetning for lang-

siktig stabilitet i regionen. Selv om russiske strategier for Arktis fremdeles vektlegger internasjonalt samarbeid, må det legges til grunn at Russland i gitte situasjoner vil kunne anse militærmakt som ett av flere relevante virkemidler i nord.

Norske og russiske nærområder overlapper. Den militærstrategiske betydningen av Norges nærområder forsterkes av nærheten til Russlands baseområde for kjernefysisk avskrekking- og gjengjeldelsesevne. Dette gjelder sjø- og luftkomponenten av kjernevåpenstyrken, og sjø- og landbaserte strategiske ballistiske missiler. I løpet av de siste årene har Russlands militære tilstedeværelse og aktivitet i nord økt. Norges nærområder vil sannsynligvis forbli ett av de viktigste patruljeringsområdene for de russiske strategiske ubåtene. Regionen er også viktig med tanke på øving, trening og testing av nye våpensystemer.

De store investeringene i både materiell og trening den senere tid gjør Russland til en mye mer kapabel militærmakt også i nord enn for få år tilbake. Russisk militær aktivitet i norske nærområder anses ikke å være rettet mot Norge. Formålet er primært strategisk avskrekking samt å sikre tilgang til det nordlige Atlanterhavet for sine kapasiteter på Kola. Disse havområdenes sentrale rolle i det russiske bastionforsvarskonseptet innebærer muligheten for at Russland vil nekte eller kontrollere tilgang til hav- og landområder som også inkluderer deler av norsk territorium. Konseptet kan aktiveres i en situasjon med økt militær spenning mellom Russland og NATO i Europa, eller i en situasjon der verken NATO eller Norge er direkte part i en konflikt med Russland. En eventuell aktivisering av konseptet vil kunne bidra til å forhindre allierte forsterkninger til Europa. Østersjøen er et sted der russiske og allierte interesser møtes direkte, og der Russland har opptrådt mer selvhøvdende. Økt spenning i Østersjø-regionen kan utløse økt russisk militær aktivitet i nord og utfordre bevegelsesfriheten for allierte i våre nær-områder.

2.1.4 Afrika og Midtøsten

Utviklingen i Sahel-regionen, Nord-Afrika og Midtøsten har vist at spenninger, konflikter og svake styresett kan destabilisere en hel region. Dette utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Økonomiske utfordringer, arbeidsledighet blant unge, korrupsjon, diskriminerende politikk, organisert kriminalitet og fremveksten av terrorgrupper destabiliserer regionene. Noen konfliktområder preges av systematiske overgrep

mot sivilbefolkningen. Svak eller ingen myndighetskontroll gjør at uro og væpnet konflikt raskt kan spre seg på tvers av porøse landegrensener.

I Midtøsten øker antallet borgerkriger på grunn av økt spenning mellom ulike politiske, etniske og sekteriske grupper. Denne utviklingen forsterkes av tiltakende rivalisering mellom regionale stormakter og folkegrupper på tvers av landegrensener og ved fremveksten av ekstremistiske grupper. De væpnede konfliktene i regionen har ført til store humanitære lidelser, ødeleggelser og flyktningstrømmer. Det kan forventes at ulike koalisjoner vil fortsette sitt militære engasjement i regionen med mål om å forhindre at ekstremistiske grupper får et ytterligere territorielt fotfeste.

Avtalen om det iranske atomprogrammet (mellom USA, Russland, Frankrike, Storbritannia, Kina, og Tyskland, EU og Iran) kan bety mye for utviklingen i regionen, forutsatt at den implementeres effektivt. Atomavtalen legger begrensninger på Irans atomkapasiteter i bytte mot oppheving av de internasjonale økonomiske sanksjonene mot landet. Dette åpner muligheten for endring i forholdet mellom Iran og vestlige land. Kontroll med gjennomføringen av avtalen vil være avgjørende, spesielt for å imøtegå usikkerheten knyttet til mulige militære dimensjoner av Irans atomprogram.

Voldelige konflikter og sårbare stater preger fremdeles deler av Afrika blant annet på grunn av en svak institusjonell og operativ sikkerhetsarkitektur som er avhengig av internasjonal støtte. FN og Den afrikanske union spiller fremdeles en avgjørende rolle i å ivareta fred og stabilitet i disse områdene. De transnasjonale utfordringene knyttet til migrasjon, voldelig ekstremisme og narkotika-, våpen- og menneskesmugling er økende og har konsekvenser for europeisk sikkerhet. Mens piratvirksomheten i det vestlige indiske hav nesten er stanset, har det vært en betydelig økning i piratangrep i Guineabukta. Ekstremistiske grupperinger som Al Shabaab og Boko Haram, flere av dem med tilknytning til al-Qaida eller ISIL, påvirker også regionale konflikter og utgjør vesentlige destabiliserende faktorer. I flere av konfliktene brukes også seksualisert vold som et virkemiddel i krigføringen.

Norge er en aktiv bidragsyter i flere sentrale fredsprosesser i Afrika, også med militære kapasiteter. Skjørheten i disse fredsprosessene tilsier at det vil være et betydelig behov for et internasjonalt nærvær og engasjement gjennom FN i mange år fremover.

2.1.5 Asia

Nordøst-Asia går i retning av å bli et økonomisk og politisk tyngdepunkt i verden. Samtidig er store deler av Sørvest-Asia preget av politisk og økonomisk uro. Utviklingen i Asia er generelt preget av sterk økonomisk vekst og militær oppbygging generelt, samt at Kina trer tydeligere frem som en sentral stormakt med regionale ambisjoner som medfører en skjerpet rivalisering mellom land. Foreløpig er spenningen av regional karakter, men interessekonflikter i regionen har potensiale til å utfordre den globale stabiliteten på sikt. Kinas posisjonering i regionen utfordrer amerikanske interesser og USAs sentrale rolle i regionen. De amerikanske sikkerhetsgarantiene til land som Japan og Sør-Korea gjør at USA binder en betydelig andel av sine militære ressurser i regionen. Dette er en viktig årsak til den økende amerikanske oppmerksomheten mot Asia. Regimet i Nord-Korea fremstår svært uforutsigbart og utfordrer regional og global stabilitet. Forskyvningene i verdens politiske og økonomiske tyngdepunkt har betydning for norsk sikkerhetspolitikk blant annet ved at europeiske sikkerhetsutfordringer i økende grad må konkurrere om amerikansk oppmerksomhet.

2.2 Internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid

Et solid internasjonalt rammeverk tjener Norges interesser, og regjeringen vil arbeide for en videre utvikling av en global multilateral rettsorden basert på prinsippene nedfelt i FN-pakten. NATO-alliansen og det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet er bærebjelken i norsk sikkerhetspolitikk. Norge er avhengig av et sterkt og tett internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid. Våre viktigste europeiske samarbeidspartnere er medlemmer av EU, som er en sentral samarbeidspartner for Norge. Dagens og morgendagens sikkerhetsutfordringer må løses gjennom samarbeid.

2.2.1 NATO

Regjeringen legger til grunn en aktiv alliansepolitikk der NATO knyttes tettere til Norge og norske interesser i det daglige, i kriser og i væpnet konflikt. En aktiv alliansepolitikk har som formål å redusere risikoen for sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Et angrep mot et NATO-medlem er å anse som et angrep mot hele alliansen. Dette innebærer at alvorlige trusler mot Norge

må håndteres innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar. Utviklingen i NATO er derfor avgjørende for norsk sikkerhet. NATO må ha en avskrekkende effekt som reduserer faren for trusler og angrep mot medlemslandenes territorium. Tilstrekkelig beredskap og troverdig forsvarsevne er nødvendig for å møte de sikkerhetsutfordringene alliansen står overfor. En aktiv alliansepolitikk forutsetter et sterkt nasjonalt forsvar, substansielle bidrag til byrdefordeling og internasjonal innsats, styrking av NATOs kollektive forsvar, og nære relasjoner med viktige allierte. NATO-samarbeidets gjensidige garanti betyr også at Norge vil være forpliktet til å støtte andre allierte ved trusler, anslag eller angrep.

NATO er en politisk og militær allianse. Det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet basert på felles verdier utgjør kjernen. Økonomiske utfordringer og tiltakende politisk polarisering i Europa er en utfordring for den videre utviklingen i NATO. Økonomikrisen har satt sitt preg på alliansen, og de landene som har vært hardest rammet har kuttet mest i sine forsvarsbudsjetter. Alliansen vil fremdeles være avhengig av USA når det gjelder sentrale kapasiteter, særlig ved eventuelle større operasjoner knyttet til kollektivt forsvar, eller når alliansen er engasjert flere steder samtidig. I denne situasjonen er det derfor avgjørende å opprettholde NATOs relevans for USA og sikre fortsatt amerikansk engasjement og tilstedeværelse i Europa.

USA står for om lag 70 prosent av alliansens samlede forsvarsutgifter og har over lang tid gitt tydelig uttrykk for at denne skjeve byrdefordelingen ikke kan fortsette. Samtidig som USA opprettholder engasjementet i Europa tilsier utviklingen i Asia og Stillehavsområdet at betydelige amerikanske militærressurser vil kunne bli disponert i denne regionen. USA forventer at europeiske NATO-land tar større ansvar for egen sikkerhet, gjennom økte bidrag til byrdefordelingen og ved å leve opp til den langsiktige målsetningen fra NATO-toppmøtet i Wales i september 2014 om å øke forsvarsbudsjettene. Målsetningen fra toppmøtet er å øke forsvarsbudsjettene opp mot 2 prosent av BNP frem mot 2024, og bruke 20 prosent av forsvarsbudsjettene til investeringer. På kort sikt er det viktig å reversere kuttene i medlemslandenes forsvarsbudsjetter. Kostnadsveksten ved anskaffelse og drift av militært materiell gjør samarbeid med nære allierte stadig viktigere. Bedre byrdefordeling kan oppnås ved at europeiske allierte viser vilje og evne til å investere i og modernisere eget forsvar, samt fylle NATOs kapabilitetsgap, bidra til sikkerhet i sine nærområder og stille

betydelige bidrag til operasjoner og kapasitetsbygging, også utenfor alliansens territorium. For Norge handler det også om å ta ansvar og å være en forutsigbar og troverdig alliert.

Mange år preget av krisehåndteringsoperasjoner utenfor alliansens territorium har svekket kompetansen til planlegging for krise og væpnet konflikt som omfatter eget territorium. Alliansen har de senere år lagt fornyet vekt på evnen til avskrekking og kollektivt forsvar. Flere tiltak for å styrke NATOs operative evne gjennom styrket beredskap, reaksjonsevne og tilstedeværelse viser alliansens evne til å omstille seg til den nye sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, og signaliserer støtte til og solidaritet overfor de av alliansens medlemsland som føler seg mest utsatt.

Norge har opprettholdt forsvarsinvesteringene. Det blir i tiden fremover viktig at NATOs medlemsland, inkludert Norge, bidrar solidarisk til alliansens byrdefordeling. Norge vil fortsette med å fylle sin andel av NATOs styrkestruktur, herunder melde inn tilstrekkelige bidrag til NATOs beredskapsstyrker, inkludert stående maritime styrker og luftstyrker. Bidrag til *NATO Response Force* (NRF) for å opprettholde alliert interoperabilitet og en troverdig avskrekkingsevne er særlig relevant. Norge har også et viktig ansvar på vegne av NATO i nord for å bidra til alliansens situasjonsforståelse og å hevde suverenitet.

Stortinget samlet seg enstemmig i Innst. 199 S (2015–2016) om norsk politikk på kjernefysisk nedrustning og ikke-spredning. Ikke-spredningsavtalen (*Non-Proliferation treaty*, NPT) er fundamentet for det globale arbeidet med kjernefysisk ikke-spredning og nedrustning. Målet er en verden uten kjernevåpen, basert på forpliktende og verifiserbare avtaler som omfatter alle land. I NATOs avskrekkingstrategi (*Deterrence and Defence Posture Review*) fra 2012 inngår både en konvensjonell og en kjernefysisk komponent, samt missilforsvar. Dagens og fremtidens sikkerhetsutfordringer gjør det nødvendig å se disse komponentene i sammenheng, for å oppnå en nødvendig avskrekking. Den viktigste funksjonen til kjernevåpnene er å avverge trusler eller bruk av kjernevåpen mot NATOs medlemsland. Dette ligger til grunn både i den amerikanske og i NATOs kjernevåpenpolitikk, hvor det stadfestes at så lenge det finnes kjernevåpen i verden, vil NATO være en allianse med kjernevåpen. NATO har også en viktig rolle i nedrustnings- og ikke-spredningsarbeidet, og har unilateralt rustet ned 97 prosent av sine kjernevåpen siden den kalde krigen.

Alle NATO-land er tilsluttet NPT, og NATO slutter opp om NPTs mål om en verden uten kjernevåpen. Alliansen tar til orde for økt åpenhet om korttrekkende kjernevåpen i Europa, samt reduksjon av antallet slike våpen i avtaler med Russland. Dette er krevende i dagens sikkerhetspolitiske situasjon.

Selv om det sikkerhetspolitiske grunnlaget for atomvåpennedrusting mellom USA og Russland ikke er tilstede i dag, er det avgjørende å bidra til å legge grunnlaget for fremtidig nedrustning. Et godt eksempel på dette er Norges engasjement innenfor verifikasjon av kjernefysisk nedrustning, hvor Norge samarbeider nært med Storbritannia og USA.

2.2.2 FN

Målet om en global multilateral rettsorden basert på prinsippene nedfelt i FN-pakten ligger til grunn for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Som ramme for internasjonalt samarbeid er FN den sentrale, globale aktøren som skal sikre at samkvem mellom stater baserer seg på folkeretten og respekt for menneskerettighetene. Et velfungerende sett av folkerettslige regler er avgjørende for Norges mulighet til å fremme og ivareta sine interesser.

FNs sikkerhetsråds evne til å håndtere globale og regionale utfordringer hemmes av indre uenighet blant rådets faste medlemmer. Russland og Kina legger til grunn andre fortolkninger av folkeretten i beslutninger som har stor betydning for internasjonal stabilitet og beskyttelse av sivile. Forskyvningene i globale maktstrukturer kan bidra til å svekke Sikkerhetsrådets legitimitet og vil på sikt også kunne svekke Rådets effektivitet.

FNs fredsoperasjoner er et sentralt instrument for å forebygge, begrense og stanse konflikter. Operasjonene har et tyngdepunkt i konfliktområder i Afrika og Midtøsten. Norge har et ansvar for og en egeninteresse av å bidra til FNs fredsoperasjoner. Initiativene for å reformere og styrke FNs fredsoperasjoner vil kunne gjøre disse mer moderne og relevante. Regjeringen har lagt vekt på å være en aktiv bidragsyter i FNs reformprosess blant annet i forbindelse med FNs Høynivåpanel og initiativet for å mobilisere ressurser til FNs fredsoperasjoner. Det vil særlig være viktig å bedre mobiliseringen av personell, ressurser og kapabiliteter. I tillegg skal beskyttelse av sivile og kjønnsperspektivet ses i sammenheng med, og være en integrert del av, militære fredsoperasjoner. For militær innsats i en FN-ramme stiller Norge fortrinnsvis styrkebidrag sammen med

nære allierte og/eller partnere. Norge vil prioritere å stille med etterspurte nisjekapasiteter av stor betydning for FNs evne til å høyne effekten av sine fredsoperasjoner. Videre vil kapasiteter som styrker personellsikkerhet og beskyttelse av sivile, som etterretnings- og transportflybidrag, vektlegges. Ved å delta med etterspurte kapasiteter kan Norge påvirke reform av FNs fredsoperasjoner på en troverdig måte.

2.2.3 EU

EU er en sentral partner for Norge også i sikkerhets- og forsvarspolitikken. EUs arbeid med en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) er i stadig utvikling. Sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål settes i økende grad på dagsorden i Det europeiske råd, der EUs stats- og regjeringssjefer møtes. Norge og EU har i stor grad sammenfallende sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer. Det er i norsk interesse å bidra til å støtte opp om Europas evne til krisehåndtering. Norge har styrket og vil videreutvikle den sikkerhetspolitiske dialogen med EU. Et tett samarbeid mellom NATO og EU blir stadig viktigere i møte med den sammensatte sikkerhetsutviklingen. Det er fra norsk side ønskelig med et tettest mulig samarbeid med EU innenfor rammen av CSDP. Gjennom den administrative avtalen fra 2006 er Norge som ikke-medlem en aktiv deltaker i det europeiske forsvarsbyråets (*European Defence Agency*, EDA) arbeid for utvikling og styrking av europeiske forsvarskapabiliteter og industrisamarbeid. Norge har deltatt i en rekke av EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner og tre ganger bidratt til den nordiske stridsgruppen, som er en del av EUs innsatsstyrker. Norge har fremdeles en ambisjon om å delta i CSDP-operasjoner der det er hensiktsmessig og relevant. Deltakelse i EU-operasjoner og kapabilitetsutvikling er viktig i seg selv, men styrker også samarbeidet generelt.

2.2.4 Nordiske land

Det nordiske forsvarssamarbeidet har lange tradisjoner, og det er en god sikkerhetspolitisk dialog mellom de nordiske land i flere fora. Felles tilhørighet til det euro-atlantiske sikkerhetsfellesskapet gir et potensial for et praktisk og fleksibelt forsvarssamarbeid på alle nivåer. *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFKO) er et godt rammeverk for sikkerhets- og forsvarspolitisk dialog, samordning av innsats i internasjonale operasjoner, samarbeid om trening og øving i regionen og kapabili-

tetsutviklingssamarbeid. Samarbeidet er styrket de siste årene, og den sikkerhetspolitiske utviklingen i våre nærområder har ytterligere forsterket denne utviklingen.

Sverige og Finland har over mange år utviklet et aktivt og tett partnerskap med NATO, der særlig deltakelse i NATO-operasjonene i Afghanistan og på Balkan har bedret landenes evne til å operere effektivt sammen med norske og allierte styrker. Anerkjennelsen av Sverige og Finlands status som særskilte partnerland (*Enhanced Opportunities Partners*) og signeringen av vertslandsstøtteavtaler på NATO-toppmøtet i Wales i 2014, er viktige skritt i utviklingen av Sveriges og Finlands samarbeid med alliansen. Den økte russiske militære aktiviteten, særlig i Østersjøen, men også i nordområdene, understreker behovet for en tett sikkerhetspolitisk dialog mellom de nordiske landene, i en nordisk-baltisk ramme og inn i NATO og EU.

De nordiske landene har gode erfaringer med å operere sammen i internasjonale operasjoner og innenfor forsvarsrettet sikkerhetssektorreform, hvor ambisjonen er ytterligere felles bidrag til innsats for internasjonal fred og sikkerhet. FN-operasjonen MINUSMA i Mali har styrket det nordiske samarbeidet om internasjonale operasjoner. Norge har blant annet tatt initiativ til en nordisk rotasjonsordning for transportfly i MINUSMA som kan danne modell for å styrke den felles fredsoperative innsatsen.

Norge spiller en sentral rolle i NATOs støttepakke til Georgia gjennom koordinering av den nordisk-baltiske støttepakken til Georgias *Joint Training and Evaluation Centre* (JTEC).

2.3 Ukonvensjonelle trusler og andre utviklingstrekk

Rammebetingelsene for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk er forverret også av grenseoverskridende og ukonvensjonelle trusler fra terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen og trusler i det digitale rom. Samtidig påvirker også en rekke andre ikke-militære trender forutsetningene som legges til grunn i forsvarsplanleggingen. Dette gjelder i særlig grad utvikling innenfor teknologi, utnyttelse av verdensrommet, demografi og klima.

Regjeringen har også i Meld. St. 37 (2014–2015) *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken. Terrorism, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom* presentert hvordan enkelte grenseoverskri-

dende utfordringer kan møtes med utenriks- og utviklingspolitiske virkemidler.

2.3.1 Terrorisme

Terrorisme og voldelig ekstremisme forblir en alvorlig trussel mot nasjonal og internasjonal fred og sikkerhet. En rekke terrorangrep og avdekte planer om terror de siste årene viser hvor grenseløs og kompleks trusselen er. I Norge anses terrorangrep i utgangspunktet som alvorlig kriminalitet, men de kan ta former som medfører at de blir å anse som væpnede angrep i henhold til FN-pakten. De senere års omfattende terroraksjoner viser også at håndteringen er særdeles krevende og kan utfordre liberale samfunn. Svak myndighetskontroll i flere stater gjør at terrororganisasjoner kan etablere seg og operere relativt uhindret i enkelte områder. Terrorisme i kombinasjon med organisert kriminalitet utgjør ytterligere en utfordring for svake stater og regional stabilitet.

Terrorgrupper som ISIL og al-Qaida har lyktes i å erobre omfattende landområder i blant annet Irak, Syria, Libya og Jemen. Deres fremferd har skapt store humanitære lidelser og representerer en trussel for både regional og internasjonal sikkerhet. Landområdene de kontrollerer kan benyttes for planlegging og tilrettelegging av terrorangrep mot land i egen region så vel som mot vestlige land og bidrar også til å motivere andre grupper. Terrorfaren mot norske borgere, virksomheter og interesser i utlandet har økt.

Fremmedkrigere som slutter seg til terrorgrupper for å motta militær trening eller delta i kamphandlinger er et alvorlig problem. Terrorfaren også i europeiske land øker dersom militær kunnskap og erfaring spres og bidrar til radikalisering. Fremmedkrigere fra land i Nord-Afrika og Midtøsten utgjør også en fare for spredning av ekstremisme ved retur til sine hjemland i regionen eller ved migrasjon til andre land.

2.3.2 Masseødeleggelsesvåpen og leveringsmidler

Spredning av masseødeleggelsesvåpen er en alvorlig trussel mot internasjonal sikkerhet. Spredning av kjernevåpenkompetanse til ustabile stater står i en særstilling med sitt skadepotensiale, og slike våpen på avveie kan føre til regional destabilisering og mulige våpenkappløp. Dette kan forverre forholdene i regioner som allerede er preget av konflikt og spenning, og risikoen øker for at fremtidige konflikter i Sør- eller Øst-Asia kan få en kjernefysisk dimensjon. Kjemiske

og biologiske våpen og spredning av teknologi knyttet til langtrekkende leveringsmidler vil kunne true europeisk sikkerhet og utløse internasjonale reaksjoner. Sikkerhetsrådsresolusjon 1540 gir statene bindende forpliktelser til å vedta en nasjonal lovgivning som hindrer spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Moderne kryssermissiler og presisjonsstyrte ballistiske missiler vil i fremtiden utgjøre en alvorlig og økende risiko for NATO og transatlantisk sikkerhet. NATOs utvikling av territorielt missilforsvar i Europa er et av de viktigste tiltakene for å styrke alliansens sikkerhet mot denne utviklingen. NATO bygger et kommando- og kontrollsystem der nasjoners frivillige bidrag med ballistiske missilforsvarskapabiliteter kan inngå i NATOs *Integrated Air and Missile Defence* (IAMD). Arbeidet med å identifisere mulige norske bidrag til NATOs missilforsvar fortsetter.

Norge har vært pådriver i Det internasjonale atomenergibyråets (*International Atomic Energy Agency*, IAEA) arbeid med sikkerhetskontroller, hvor særlig deres inspeksjonsarbeid i Iran har vært av avgjørende betydning for ikke-spredning de siste år. Norge bidro vesentlig til gjennomføringen av atomavtalen med Iran. Gjennom toppmøtene om kjernefysisk sikkerhet (NSS) har Norge bidratt til å motarbeide kjernefysisk terrorisme.

2.3.3 Digitalisering og digitale trusler

Norge er et av de mest digitaliserte landene i verden. Den raske utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) gir helt nye muligheter for forsvarssektoren og samfunnet for øvrig.

En stadig økende mengde data kan lagres, prosesseres, analyseres og deles i tilnærmet sanntid. Eleverte plattformer, som bemannede og ubemannede luftplattformer og satellitter, vil i stadig større grad kunne benyttes til kommunikasjonsformål. Ved å kombinere et antall slike systemer vil det være mulig å bedre den militære kommunikasjonsdekningen. IKT som er utviklet for sivile formål og tilpasset militær bruk vil utgjøre en økende andel av militær IKT etter hvert som ulikhetene mellom militær og sivil IKT blir mindre. Økt avhengighet av IKT øker samtidig sårbarheten for digitale trusler og anslag.

Digitale angrep er en av de raskest voksende truslene mot privatpersoner, næringsliv og offentlige instanser. Angrepene kan komme fra både statlige og ikke-statlige aktører. Slike angrep kan utfordre vår samfunnsikkerhet, men de kan også utgjøre en trussel mot statssikkerheten dersom

kritiske samfunnsfunksjoner settes ut av spill. NATO har slått fast at digitale angrep kan få like alvorlige konsekvenser som konvensjonelle angrep. Angrep i det digitale rom omfattes derfor av NATO-traktatens artikkel 5 om kollektivt forsvar. NATO har vedtatt en forsterket policy og en handlingsplan for forsvar mot digitale angrep.

For forsvarssektoren er den største trusselen i fredstid knyttet til fremmed etterretningsvirksomhet. Nettverksbaserte etterretningsoperasjoner innebærer skjult innsamling av store mengder data, og er et kosteffektivt alternativ til tradisjonell spionasje. Aktørene blir stadig mer kompetente, målrettede og tilpasningsdyktige. Det digitale rommets grenseløse natur og mulighet for skjult og anonym tilstedeværelse gjør det vanskelig å avdekke, forhindre og avskrekke trusselaktørene. Offensive cyberoperasjoner kan brukes til etterretningsformål, men også til sabotasjeaksjoner som kan lamme kritisk infrastruktur og føre til sammenbrudd i sentrale samfunnsfunksjoner som finansielle tjenester, strømforsyning og kommunikasjon. Alvorlige digitale angrep tidlig i en konflikt kan skape usikkerhet og vanskeliggjøre myndighetenes krisehåndtering. En potensiell motstander kan utnytte en slik situasjon til å gjennomføre mer tradisjonelle militære operasjoner. Varslingstiden ved digitale angrep kan være svært kort og angrepet kan være krevende å oppdage. I tillegg kan det være vanskelig å fastslå hvem som står bak et angrep.

Digitale angrep har i økende grad blitt en integrert del av militære operasjoner. Slike angrep kan forstyrre, påvirke og hindre nasjonale beslutningsprosesser i sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Evne til å motstå angrep i og gjennom det digitale rom for å sikre egen handlingsfrihet vil derfor være viktige elementer i et lands forsvar, selv om maktanvendelse gjennom det digitale rom sannsynligvis ikke vil kunne avgjøre mellomstatlige konflikter alene. En forutsetning for å kunne motstå slike angrep er å ha tilstrekkelig kapasitet og et rettslig rammeverk for å kunne oppdage og håndtere digitale angrep som har sin opprinnelse utenfor Norges grenser.

2.3.4 Teknologi

Teknologisk utvikling skaper en rekke muligheter og utfordringer for Forsvaret. Tilgjengelig teknologi påvirker militær strategi og taktikk, og effektiv ivaretagelse av Forsvarets oppgaver forutsetter løpende og aktiv utnyttelse av de teknologiske mulighetene. Den teknologiske utviklingen innebærer stigende yteevne og åpner opp for mulige

teknologiske fortrinn. Samtidig skaper dette flere sårbarheter, økt avhengighet og kompleksitet i sensor-, kommando- og kontrollsystemer, våpen-systemer og plattformer. Effektene og sårbarhetene som følger av den teknologiske utviklingen gjelder i alle domener Forsvaret opererer i. I motsetning til for noen tiår siden, hvor teknologiutviklingen i større grad ble styrt av militære behov, kjennetegnes vår tid av en større spredning i drivkrefter og miljøer for utvikling av nye og ledende teknologier.

Kostnadene ved å utvikle og fremskaffe forsvarsmateriell øker mer enn den generelle prisveksten i samfunnet. Resultatet over tid blir en stadig reduksjon av antall enheter som til gjengjeld har betydelig bedre egenskaper enn forrige generasjon av materiell. Det går likevel en grense for hvor lavt antallet enheter kan være før kapasiteten mister sin operative relevans. Teknologiutviklingen kan også skje i større sprang hvor nye teknologier gir opphav til helt nye løsninger på operative behov. Dette kan få konsekvenser for struktur, konsepter, organisasjon og kompetansebehov. Fremveksten av førerløse og autonome systemer er et av de nyeste eksemplene på dette.

2.3.5 Utnyttelse av verdensrommet

Utnyttelse av verdensrommet har økende betydning for samfunnskritiske funksjoner. Rombasert kommunikasjon, navigasjon og overvåking bidrar til Forsvarets operative evne, nasjonal suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, spesielt i nordområdene. Forsvaret og andre aktører som opererer i disse områdene er stadig mer avhengige av rombaserte tjenester. Eksempelvis gir satellittkommunikasjon dekning der få andre kommunikasjonsløsninger rekker frem.

Økende avhengighet av romdomenet gjør oss sårbare for disse tjenestenes bortfall. Etter hvert som satellittsystemer får stadig større betydning for stats- og samfunnsikkerheten, kan disse bli attraktive mål for fiendtlige angrep. Satellittsystemer er også sårbare for utilsiktede hendelser som romvær og driftsfeil som kan forstyrre eller gi bortfall av signaler.

Parallelt med utviklingen av avanserte satellitter og store romprosjekter har teknologiutviklingen og etterspørselen etter romtjenester ledet til stadig lavere priser for satellitter og til fremveksten av småsatellitter. Mens satellitter på 1970-tallet var forbeholdt stormaktene er det nå satellitter fra over 40 land – også fra Norge – i bane rundt jorden, og stadig flere land vil på denne måten få tilgang til verdensrommet.

Anvendelsen av romkapabiliteter og -teknologi er også i økende grad preget av flerbruksløsninger hvor samme satellitt på samme tid kan tjene både sivile og militære formål. Satellittsensorer og data som tidligere kun var tilgjengelige for rene militære formål, er nå i økende grad tilgjengelige ikke bare for sivile myndigheter, men også for kommersielle aktører. Den norskutviklede overvåkningssatellitten AISSAT (*Automatic Identification System Satellite*) er et eksempel på en småsatellitt som har bidratt til økt effekt for en lav kostnad for blant annet Forsvaret og Kystverket.

2.3.6 Strategisk kommunikasjon

Målrettet kommunikasjon har de senere årene blitt et stadig viktigere virkemiddel for statlige og ikke-statlige aktørers innsats for å oppnå sine mål. Samtidig betyr den sammensatte sikkerhetspolitiske situasjonen også at informasjon som virkemiddel i seg selv blir et spenningsfelt. Forsvarssektorens evne til å identifisere og analysere forsøk på påvirkning rettet mot Norge, samt evnen til å understøtte politiske og militære målsetninger og beslutninger med strategisk kommunikasjon, må styrkes. Dette innebærer først og fremst målrettet organisering og prioritering av eksisterende ressurser.

Blant NATO-landene defineres strategisk kommunikasjon som den samlede bruken av kommunikasjon for å påvirke en aktørs holdninger og handlinger. NATO vektlegger i økende grad strategisk kommunikasjon som en viktig del av strategiutvikling, beslutninger og operasjoner. Norge vil ta aktivt del i og hente kompetanse fra NATOs arbeid på dette området.

Potensielle sikkerhetspolitiske utfordringer vil kunne finne sted i glidende overganger mellom fred og krise, og mellom det nasjonale og internasjonale. Potensielle trusler kan involvere en kombinert virkemiddelbruk der militære, paramilitære, irregulære og sivile virkemidler tas i bruk. Dette utfordrer myndighetenes evne til å fatte gode beslutninger for politisk og eventuelt militær håndtering. Manipulering og bruk av ulike kommunikasjonsvirkemidler vil kunne inngå i en motstanders strategi for å skape uklarhet og tvil om hva som skjer, og for å påvirke befolkning og beslutningstakere. Dette vil kunne finne sted alene eller sammen med anvendelse av militær-makt og tvangsdiplomati.

Strategisk kommunikasjon brukes også i fredstid for å berede grunnen for potensielle kriser og eventuelt væpnet konflikt. Hensikten kan være å påvirke internasjonale målgrupper i for-

kant av en planlagt konflikt, og redusere sannsynligheten for internasjonal inngripen. Dette preges gjerne av at en eller flere av aktørene i innledende faser forneker egne handlinger og motiver, og forsøker å påvirke omverdenens oppfatninger av motpartens handlinger og motiver. Det er derfor avgjørende at forsvarssektoren både har kompetanse om og ressurser til å identifisere og analysere denne type virkemidler på et tidlig stadium. Dette er nødvendig for å kunne bidra til rask og god situasjonsforståelse, og for å understøtte politiske og militære målsetninger og beslutninger. Strategisk kommunikasjon bør ha en klarere og mer fremtredende rolle innenfor beredskap og Forsvarets operative aktivitet enn det som er tilfelle i dag. Forsvarssektoren må også kunne bidra til norske myndigheters strategiske kommunikasjon når det er nødvendig. Sannferdig og tidsmessig kommunikasjon i ord og handlinger skal være rettesnoren for forsvarssektoren, og er det mest effektive motmiddelet dersom Norge blir utsatt for propaganda.

Norge må ha evne til å samordne og koordinere alle tiltak forsvarssektoren utøver i informasjonsdomenet, samt inneha en tilstrekkelig håndteringskapasitet. En kompliserende faktor rundt strategisk kommunikasjon er at den krysser etablerte skillelinjer, både internt i forsvarssektoren og tverrsektorielt. En effektiv organisering av det strategiske kommunikasjonsarbeidet kan derfor fremstå som en organisasjonsmessig og prinsipiell utfordring. Forsvarssektoren skal gjennom dette arbeidet bidra til å fremme Norges strategiske interesser og støtte opp under norske myndigheters strategiske kommunikasjon. Utover egen sektorintern organisering skal forsvarssektoren også bidra effektivt inn i regjeringens samlede innsats innenfor strategisk kommunikasjon.

2.3.7 Demografi og arbeidsmarked

Demografiske endringer og endringer i arbeidsmarkedet påvirker hvordan forsvarssektoren rekrutterer, utvikler og anvender kompetanse. I dagens samfunn er normen to-karrierefamilien, hvor flertallet av de ansatte har en partners karriere, og familiens behov i stort, å ta hensyn til i egne karrierevalg. Dette utfordrer de tradisjonelle karriereløpene i Forsvaret med stor rotasjon og hyppige flyttinger og har betydning for evnen til å rekruttere og beholde kompetansen Forsvaret trenger.

Familiepolitikk er et viktig anliggende for Forsvaret. I en tid der Forsvaret avkreves større innsats, øker presset mot familien, og Forsvaret kan

miste dyktige medarbeidere som det er investert mye i. Familiepolitikk innebærer blant annet at det legges til rette for fleksible og ulike karrieremuligheter, forutsigbarhet og fleksibilitet når det gjelder arbeidstid. Byrdefordeling av perioder med stor belastning, slik som deployering eller øvelsesaktivitet, er også viktig. Familieperspektivet må være del av forsvarssektorens kompetansepolitikk, strategisk kompetanseledelse og karriereplanlegging. Det vil innebære kunnskapsbasering, nytenkning og fremheving av det som allerede er god praksis på området

2.3.8 Miljø og klima

Miljø- og klimaendringene er en urovekkende, global utfordring. Global oppvarming kan få alvorlige konsekvenser som stigende havnivå, flom, avskoging og ørkenspredning. Denne utviklingen kan påvirke forsvarsplanleggingen og militære operasjoner.

Klimaendringene har konsekvenser for Forsvarets infrastruktur, og kan påvirke kravene til Forsvarets materiell og virksomhet. Klimaendringene forventes å få størst virkning, og lede til endret menneskelig aktivitet, i områder av verden hvor miljøet er mest sårbart. Det inkluderer i nordområdene, hvor Forsvaret må forberedes på å operere i større omfang og utstrekning med de operative og logistiske utfordringer dette medfører.

Samfunnsmessige utviklingstrekk påvirker den videre utviklingen og innretningen av Forsvaret. For å redusere miljømessige konsekvenser av Forsvarets aktivitet, må miljøaspektene være en integrert del av forsvarsplanleggingen, herunder ved anskaffelser av materiell, bygg og anlegg. Forsvarssektoren må søke å redusere negative miljøkonsekvenser av egen virksomhet, og det er viktig at eksisterende og ny infrastruktur tilpasses endrede klimaforhold med hensyn til vind, nedbør, økt havnivå, ras og skred.

Miljøvernarbeidet i forsvarssektoren omfatter både forebygging av forurensning og opprydding etter tidligere tiders forurensning. Forsvarssektoren skal ta samfunnsansvar ved forvaltning av samfunnets verdier. Forsvarssektorens virksomheter skal være pådrivere i å etterspørre varer og tjenester som tilfredsstiller krav til miljø og klima, og skal innenfor sine områder bidra til et grønt skifte.

Forsvarets miljøutfordringer er spesielt knyttet til bruk av materiell, som ved bruk i trening og øving kan påføre omgivelsene uheldig belastning, herunder også utslipp i form av støy. Forsvaret er en legitim bruker av arealer til treningsformål, og belastninger kan ikke unngås fullstendig. Målet må være å minimere belastningene gjennom miljøbevisst planlegging og gjennomføring av aktiviteter.

Forsvarssektorens miljøansvar krever helhetlig tenkning der tiltak og virkemidler blir satt i sammenheng og tilpasset spesifikke miljøutfordringer. Forsvarssektoren må opprettholde kompetanse innenfor miljøspørsmål og sikre at kunnskap ivaretas og at nye krav og tiltak blir tatt høyde for i planleggingen for både materiell, eiendom, bygg og anlegg, øving, trening og operasjoner.

Utslipp av klimagasser fra Forsvarets materiell varierer med aktivitet, herunder øvelsesaktivitet og deltakelse i internasjonale operasjoner. De største kildene for klimagassutslipp i sektoren er fartøyer og fly, som hver står for mer enn en tredjedel av sektorens totale utslipp. Forsvarssektoren har siden 2006 gjennom målrettede tiltak redusert forbruk av fossil olje til oppvarming med mer enn 70 prosent. Regjeringens målsetning om å utfase bruk av fossil fyringsolje som grunnlast i statlige bygg innen utgangen av 2018 medfører omfattende tiltak i sektoren. Regjeringen planlegger for at fossil fyringsolje til grunnlast i Forsvarets bygg fases ut i 2018, i tråd med klimaforliket.

3 Forsvarsøkonomien i et langtidsperspektiv

Å opprettholde et forsvar som kan håndtere skiftende utfordringer i det til enhver tid gjeldende trusselbildet, fordrer en vedvarende vilje og evne til å satse på Forsvaret gjennom tilstrekkelige, stabile og forutsigbare rammer, i tillegg til stadig fornyelse og effektivisering internt i sektoren

Forsvarssektoren er i en krevende økonomisk situasjon ved inngangen til denne langtidspanen. Regjeringen legger avgjørende vekt på en helhetlig tilnærming, herunder gjennom en kraftig styrking av forsvarssektorens samlede bevilgningsnivå, og helt nødvendig modernisering og reform. Prop. 73 S (2011–2012) underbygget ikke i stor nok grad en langsiktig økonomisk bærekraft, særlig fordi det ikke ble tatt tilstrekkelig høyde for kostnadsutviklingen knyttet til å opprettholde forsvarevnen. Videre har sikkerhetspolitiske utviklingstrekk aktualisert behovet for høyere beredskap gjennom økt tilgjengelighet og utholdenhet, og forsterker allerede identifiserte økonomiske utfordringer i forsvarssektoren.

For å sikre økonomisk bærekraft i utviklingen av forsvarssektoren må det være samsvar mellom oppgaver, struktur og økonomi. Regjeringen fremmer i denne langtidspanen helhetlige løsninger og tverrprioriterer innenfor hele forsvarssektoren.

På lik linje med andre sektorer, må forsvarssektoren få mest mulig ut av ressursene som samfunnet stiller til rådighet. For å skape balanse, innenfor en definert økonomisk planramme, vil regjeringen prioritere mellom ulike kapasiteter. Hver for seg fremstår alle disse som relevante, men de må likevel vurderes helhetlig i spennet mellom det som er operativt relevant, sikkerhetspolitisk forsvarlig og økonomisk bærekraftig.

Forsvarsøkonomien påvirkes av en rekke eksterne forhold – først og fremst av utviklingen i norsk økonomi og nasjonale prioriteringer i finanspolitikken. Dette kommer i tillegg til makroøkonomiske utviklingstrekk og utviklingen i internasjonal forsvarsøkonomi, spesielt hos våre allierte.

Denne langtidspanen etablerer et godt fundament for bærekraft i forsvarsøkonomien, med en bedre balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi i et langsiktig perspektiv.

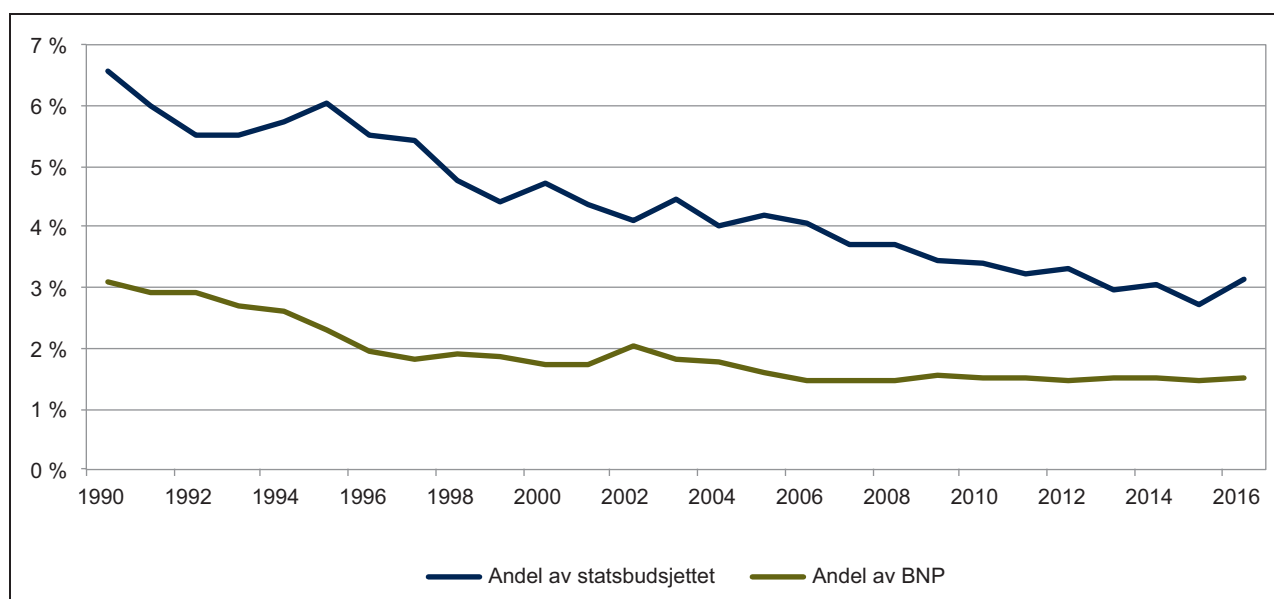
Kapittelet redegjør i korte trekk for det forsvarsøkonomiske utfordringsbildet, utviklingstrekk i NATO-landenes forsvarsøkonomi og peker på noen forutsetninger for det videre planarbeidet. Til slutt redegjøres det for de langsiktige økonomiske følgene av regjeringens anbefalte struktur.

3.1 Det økonomiske utfordringsbildet

En videreføring av nåværende bevilgningsnivå til forsvarssektoren vil ikke gi et nødvendig økonomisk handlingsrom til å fornye strukturen eller foreta nødvendig tilpasning av aktivitetsnivået. Konsekvensene av et slikt videreført nivå vil blant annet være at investeringer ikke kan følges opp med nødvendige midler til drift og vedlikehold. Årsakene til at dagens forsvarsstruktur ikke lar seg videreføre, selv om budsjettnivået opprettholdes, er flere og sammensatte. I det etterfølgende trekkes det frem noen sentrale faktorer.

3.1.1 Forsvarssektorens andel av verdiskapingen i Norge

Foregående langtidspaner har i stor grad vært basert på forutsetningen om stabilitet og lavspenning i våre nærområder. Dette har resultert i at pågående operasjoner har blitt prioritert fremfor beredskap, tilgjengelighet og reaksjonstid. Siden den kalde krigens slutt er også forsvarssektorens andel av statsbudsjettet halvert. I samme periode er forsvarsutgiftenes andel av BNP sunket fra over 3 prosent i 1990 til omlag 1,5 prosent i 2016. Samtidig har det vært kraftig økonomisk vekst i Norge. Veksten i BNP har i denne perioden vært på over 80 prosent. Lavt trussel- og spenningsnivå i Europa har medvirket til at andre samfunnsoppgaver har vært prioritert fremfor forsvar.



Figur 3.1 Forsvarsbudsjettets andel av statsbudsjettet og BNP

Forsvarsbudsjettets andel av statsbudsjettet og BNP. Forsvarsbudsjettet er korrigert for bruttobudsjettering av Forsvarsbygg (fra 2011), Redningshelikoptertjenesten (fra 2000), merverdiavgift (fra 2015) og pensjoner (for alle år). De to sistnevnte gjelder kun for utregning av andelen av BNP.

3.1.2 Etterslep som følge av tidligere prioriteringer

Omstillingen av Forsvaret til et innsatsforsvar var nødvendig og riktig, og har resultert i at Norge har et moderne forsvar av høy kvalitet. Forsvaret har gjort en formidabel og anerkjent innsats i internasjonale operasjoner over tid. Innsatsen har vært kompetansehevende og profesjonaliserende for forsvarssektorens personell og organisasjon. Prioriteringen av pågående operasjoner har samtidig redusert oppmerksomheten om Forsvarets evne til å løse de viktigste og mest krevende oppgavene knyttet til kollektivt forsvar av Norge og allierte. Forsvarets beredskap og klartider har ikke vært tilstrekkelig prioritert. Regjeringen vil derfor prioritere økt tilgjengelighet og utholdenhet av Forsvarets kapasiteter.

Samlet beløper kostnaden ved å re-etablere tilgjengelighet og utholdenhet seg til i underkant av 2,5 mrd. kroner, og knyttes hovedsakelig til vedlikehold, beredskapslogistikk og reservedeler. Regjeringen har prioritert vedlikehold og beredskap i de årlige budsjettene, og dette arbeidet må fortsette de nærmeste årene for å gi grunnlag for den videre satsingen.

3.1.3 Endret sikkerhetspolitisk situasjon

Rammebetingelsene for norsk sikkerhet er endret, som beskrevet i kapittel 1 og 2. Norge må i tiden

fremover være forberedt på en ny normalsituasjon med økt spenning, der utfordringer mot norsk eller alliert sikkerhet kan komme på kort varsel. Den sikkerhetspolitiske utviklingen stiller nye krav til forsvarssektoren, og forsterker utfordringene som kan knyttes til manglende reaksjonsevne, tilgjengelighet og utholdenhet. Endringene byr ikke bare på operative utfordringer, men vil også være svært kostnadskrevede. Militær modernisering og utvikling må foregå kontinuerlig og med et langsiktig perspektiv. Beslutninger som fattes i dag har konsekvenser for hvilket forsvar Norge vil ha langt frem i tid. Investeringer i kostbare våpensystemer styrker forsvarsevnen, samtidig som de binder opp midler til drift og vedlikehold.

3.1.4 Bredden i Forsvarets kapasiteter og tilstedeværelse

Forsvarets virksomhet var tidligere spredt over store deler av landet og det har vært en stor bredde i Forsvarets kapasiteter. Lokale baser og anlegg har gitt Forsvaret synlighet i samfunnet. Forsvaret vil fortsatt være til stede over hele landet. Det er imidlertid ikke bærekraftig å opprettholde alle etablerte strukturer, baser og kapasiteter. Noen av disse har blitt mindre relevante som følge av den teknologiske utviklingen og at nye konsepter for logistikk og understøttelse innføres. Et troverdig forsvar må være i stadig utvikling, og

løpende tilpasses krav og behov. Nye behov betyr at kapasiteter og baser som ikke lenger har samme prioritet må fases ut. Regjeringen vil prioritere de kapasitetene som samlet gir best forsvarsevne, selv om dette innebærer konsekvenser for lokalisering og endringer av Forsvarets struktur.

3.1.5 Kostnadsutviklingen i forsvarssektoren

Forsvarets struktur og kapasiteter må stadig moderniseres i samsvar med skiftende trusler og utfordringer, og for å kunne operere sammen med allierte. Nye våpensystemer vil som regel ha andre egenskaper og bedre ytelse, sammenholdt med materiellet de erstatter. Slik videreutvikles Forsvarets operative evne, og det relative styrkeforholdet søkes opprettholdt. Behovet for stadige effektforbedringer blir samtidig en betydelig kostnadsdrivende faktor. Forsvarssektoren erfarer at kostnader som følger av behovet for høyteknologisk og svært avansert utstyr vokser raskt, både som følge av skifte mellom generasjoner av hovedsystemer, som for eksempel kampfly og ubåter, og på grunn av oppgraderingsbehov innenfor materiellsystemenes levetid. Hittil er det ikke tatt tilstrekkelig høyde for denne kostnadsveksten i forsvarsplanleggingen, men dette er avgjørende for at forsvarsevnen skal kunne opprettholdes over tid.

Tidligere langtidsplaner har i stor grad benyttet antallsreduksjoner (volum) og effektivisering av virksomheten som virkemidler for å skape inndekning for avviket mellom de forutsatte og de faktiske kostnadene for ulike kapasiteter. Operativ effekt på enkeltsystemer er blitt prioritert fremfor volum og utholdenhet.

I forbindelse med større materiellanskaffelser, slik som F-16, fregatter og nå F-35 kampfly, har det blitt lagt opp til delvis tilleggsfinansiering. Realisering av effektiviseringsgevinster har vært svært viktig for å finansiere de to siste langtidsplanene. Regjeringen vil videreføre og styrke effektiviseringsarbeidet, men det er likevel ikke realistisk å planlegge med at effektivisering alene vil kunne dekke inn kostnadsnivået som følger av stadig fornyelse og modernisering. Regjeringen legger i denne langtidsplanen helhetlige beregninger om fremtidig kostnadsutvikling til grunn for kapasitetene som inngår i den foreslåtte strukturen.

Mange av hovedsystemene i Forsvaret er allerede redusert til et antall som forsvarssjefen betegner som kritisk minimum. Det er ikke lenger like realistisk å redusere antall enheter i strukturen ytterligere, uten å ta ut hele hovedsystemer. Det ville i mange tilfeller medført at

kostnaden ved å vedlikeholde og drifte hver enhet blir uforholdsmessig høy sammenholdt med den operative verdien.

3.2 Utvikling i NATO-lands forsvarsøkonomi

Finanskrisen som startet i 2008 fikk store konsekvenser for utviklingen av forsvarsbudsjettene i de fleste NATO-landene. Medlemslandenes forsvarsbudsjetter har stagnert, og i mange tilfeller falt. 23 av 28 medlemsland i NATO reduserte sine forsvarsbudsjetter fra 2008 til 2014. Beslutningen fra NATO-toppmøtet i 2014 om stanse nedgangen i forsvarsbudsjettene, øke forsvarsbudsjettens andel av brutto nasjonalprodukt og holde et tilstrekkelig høyt investeringsnivå, har bidratt til større oppmerksomhet om ressurs situasjonen i alliansen. Budsjettutviklingen viste positive tegn i 2015. 19 allierte forventes å ha stoppet nedgangen i forsvarsbudsjettene i 2015 og det var ventet at 16 allierte ville øke sine forsvarsbudsjetter i 2015 målt i faste priser, mens 23 allierte brukte mer av forsvarsbudsjettet til materiellinvesteringer i 2015 enn i 2014. Fem medlemsland var ventet å oppfylle NATOs to prosent-målsetning i 2015 mot tre året før. Åtte medlemsland, herunder Norge, var i 2015 forventet å oppfylle NATOs målsetning om at minimum 20 prosent av forsvarsbudsjettet skal brukes på materiellinvesteringer. For Norge handler det om å ta ansvar, og å være en forutsigbar og troverdig alliert som investerer i moderne kapasiteter, som kampfly, som også kommer alliansen til gode.

NATOs strategiske konsept viser til at alliansen må ha tilstrekkelige ressurser i form av finansiering, personell, kompetanse og militære kapasiteter for å ivareta sine oppgaver. Selv om de fellesfinansierte budsjettene i NATO er relativt beskjedne sammenlignet med nasjonenes samlede utgifter på dette området, er de av avgjørende betydning for NATOs felleskapasiteter, integrert kommandostruktur og for samholdet i alliansen. Den negative budsjettutviklingen i enkelte medlemsland må snus for å unngå ytterligere forvring av alliansens fellesbudsjetter. Det må tilstrebes en bedre balanse mellom oppgaver og ressurser.

Økt bruk av fellesfinansiering og fellesløsninger vil bidra til å styrke kapabilitetsutviklingen i NATO. Norge deltar i alliansens to store fellesprosjekter innenfor luftovervåking *Airborne Warning and Control System (AWACS)* og *Alliance Ground Surveillance (AGS)*. En rekke forbe-

dringstiltak er identifisert og skal gjennomføres de nærmeste årene for å gi bedre nytte av fellesressursene. Det er en økende bekymring for at alliansens nåværende driftsrammer ikke vil være bærekraftige når godkjente felleskapasiteter i nær fremtid skal tas i bruk, samtidig som politiske ambisjoner og nye tiltak fra toppmøtene skal realiseres. NATOs kommandostruktur vil komme under enda sterkere ressursmessig press i årene fremover. Forbedring av prosessene knyttet til planlegging og utnyttelse av fellesressursene står høyt på dagsorden i alliansen.

Regjeringen arbeider aktivt for å sikre NATOs relevans og troverdighet også i fremtiden. Det krever at alliansen kontinuerlig og tydelig prioriterer mellom eksisterende oppgaver og nye initiativ. Ressursrammene må gjenspeile gjeldende ambisjonsnivå og nye tiltak. Norge bidrar til å støtte effektiviserings- og reformtiltak som ikke svekker kapabiliteter. I tillegg arbeides det for at NATO gis tilstrekkelige ressurser for å møte nye sikkerhetsutfordringer.

3.3 Et betydelig økonomisk løft for forsvarssektoren

Denne langtidsplanen etablerer et solid fundament for langsiktig bærekraft i forsvarøkonomien. Det legges opp til bedre balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi i et langsiktig tidsperspektiv, samt at reell, forventet kostnadsutvikling er inkludert i beregningene. Regjeringen legger et betydelig økonomisk løft til grunn. Dette forutsetter oppfølging av de beslutninger som alle-

rede er fattet om finansiering av kampflykjøpet, en gradvis styrking av forsvarsbudsjettet fra og med 2017, i tillegg til omfattende effektiviseringsarbeid og reduksjoner i base- og støttestrukturen.

Regjeringen legger i langtidsplanen opp til at forsvarsrammen i løpet av planperioden gradvis økes til et nivå i 2020 som ligger om lag 7,2 mrd. kroner over budsjettbanen som lå til grunn ved inngangen til langtidsplanen for 2017–2020, og som har vært referansen i planarbeidet frem til ferdigstillelse av planen. Dette tilsvarer om lag 4,1 mrd. kroner over saldert budsjett for 2016. Over de neste 20 årene legger denne langtidsplanen opp til å dekke inn et samlet merbehov på om lag 165 mrd. 2016-kroner, noe som vil utgjøre en varig og markant satsing på forsvarssektoren. Denne satsingen kommer i tillegg til den allerede planlagte tilleggsfinansieringen for kampfly. Det stilles strenge krav til at disse ressursene forvaltes effektivt og i tråd med de valg og prioriteringer som gjøres i denne langtidsplanen.

Planen forutsetter også at alle tiltak innenfor base- og støttevirksomheten og personellområdet gjennomføres, samt at alt innsparings- og effektiviseringspotensial realiseres. Regjeringens langtidsplan innebærer at det gjennom innsparing, endret personellstruktur og effektivisering skal frigjøres i underkant av 2,5 mrd. kroner innen utgangen av 2020, og om lag 40 mrd. kroner over en periode på 20 år. Kostnader som påløper i gjennomføringen av å frigjøre disse midlene må trekkes fra, og er beregnet til samlet om lag 2 mrd. kroner. Dette er i hovedsak personellrelaterte omstillingskostnader, som inkluderer kostnader til nødvendig nedbemanning.

Boks 3.1 Økonomisk opptrapping 2017–2020

Forsvarsbudsjettet for 2016 (saldert budsjett) inneholder enkelte utgifter som bare gjelder for 2016. Blant annet ligger det inne en faseforskyvning av en utbetaling (fra 2015 til 2016) knyttet til kampflyanskaffelsen som omtalt i Prop. 1 S (2015–2016). Videre gjøres andre engangsutbetalinger mv. som bare gjelder for 2016. I tillegg kommer budsjettendringer i tråd med tidligere beslutninger og vedtak, slik som regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform og oppfølgingen av kampflyanskaffelsen med tilhørende baseløsning.

Sammenholdt med forsvarsbudsjettet for 2016 (saldert budsjett) økes forsvarsrammen gradvis i perioden til et nivå som ligger om lag

4,1 mrd. kroner høyere. Se også tabell 10.1. Langtidsplanen for 2017–2020 innebærer imidlertid reelt en betydelig større satsing på forsvarssektoren enn dette. Når det tas hensyn til at utgiftene til kampflyanskaffelsen i tråd med planen vil bli redusert i perioden, faseforskyvningen fra 2015 til 2016 mv. innebærer derfor langtidsplanen at forsvarssektoren styrkes med om lag 7,2 mrd. kroner i fireårsperioden.

Denne kraftige styrkingen avsettes til implementering av tiltakene skissert i langtidsplanen, og legges på toppen av tilleggsfinansieringen av kampflyanskaffelsen med tilhørende baseløsning.

En mer rasjonell basestruktur gir en samlet besparelse på i underkant av 10 mrd. kroner over en periode på 20 år. Disse besparelsene kan ikke hentes ut på kort sikt. Det er flere årsaker til dette, eksempelvis at det i mange tilfeller først vil være nødvendig å gjennomføre investeringer før reduksjonene kan ta effekt, og at det legges opp til at flytting av operativ virksomhet og tilhørende støttevirksomhet først skjer i forbindelse med utskifting av hovedsystem. Øvrige forutsetninger og konsekvenser for base- og støttestrukturen beskrives nærmere i kapittel 6.

Bevilgningsøkningen og de realiserte gevinstene vil i 2017 bidra til å øke tilgjengeligheten og utholdenheten til Forsvarets operative enheter. I 2018 vil dette bidra til å øke reaksjonsevnen, styrke bemanningen av operative kapasiteter og bidra til mer aktivitet. I 2019 og 2020 skal økt bevilgningsnivå og realiserte gevinster i første rekke gå til investeringer av prioritert materiell, herunder nye ubåter og maritime patruljefly. Den forventede kostnadsutviklingen er tatt høyde for i beregningene knyttet til daglig drift, opprettholdelse av strukturen og anskaffelse av nytt materiell. Den videre økonomiske opptrappingen i perioden 2021–2024 er nødvendig for å sikre videreføring og oppstart av nødvendige investeringsmidler til nye ubåter, luftvern, helikopterbærende kystvaktfartøy og maritime patruljefly.

Fordi flere større materiellprosjekter skal gjennomføres samtidig, øker bevilgningsbehovet, både på kort og mellomlang sikt. Dette innebærer at materiellinvesteringsandelen for perioden 2020–2026 vil være i overkant av 35 prosent, som er høyere enn normalt.

Personellstrukturen, herunder den nye militærordningen med tilhørende konvertering av deler av befalskorpset, må tilpasses Forsvarets struktur og planlagt aktivitetsnivå. Besparelsen knyttet til dette er beregnet til i overkant av 22 mrd. kroner over 20 år. Innen utgangen av 2020 vil ressursfrigjøringen utgjøre i overkant av 1,1 mrd. kroner. Målrettede personelltiltak vil gjennomføres på en slik måte at kritisk kompetanse beholdes i sektoren, og ved hjelp av omskolering og kompetanseheving. Det legges også til grunn at bemanningen skal reduseres med om lag 1 400 årsverk frem mot 2020, primært knyttet til reduksjoner innenfor stab, støtte og administrasjon. Øvrige forutsetninger og konsekvenser for personell og kompetanseområdet beskrives nærmere i kapittel 8.

3.4 Satsing og fortsatt omstilling

Regjeringen legger i de kommende årene opp til en betydelig satsing på forsvarssektoren. Omstillingen av forsvarssektoren er en pågående prosess som gir rom for nye muligheter og forsterket evne til å respondere raskere på endringer og utfordringer i omgivelsene. Omstilling innebærer å utvikle kompetanse til å løse oppgaver på nye måter, perfektionere ferdigheter og ta i bruk moderne teknologi. Uavhengig av en betydelig økonomisk satsing er det behov for store endringer i Forsvaret som berører organisasjon, ansatte og lokalsamfunn. Regjeringen legger opp til fire hovedtiltak for å dreie sektorens ressurser inn mot styrkingen av Forsvarets operative evne: beredskapsløft, økt bemanning og aktivitet, investeringer i nye prioriterte kapasiteter og kontinuerlig forbedring og effektivisering.

3.4.1 Beredskapsløft

Forsvarssektoren skal settes bedre i stand til å løse sine oppgaver, herunder også de mest krevende. Det første regjeringen vil prioritere er å hente inn det oppbygde etterslepet på beredskapslogistikk og vedlikehold, for best mulig å kunne utnytte den eksisterende strukturen ved å øke tilgjengeligheten, redusere klartider og derav styrke beredskapen. For å unngå at det oppstår nye økonomiske ubalanser på investerings- og driftssiden, har regjeringen tatt høyde for kostnadsutviklingen og et vedvarende høyere driftsnivå. Regjeringen mener det er nødvendig at en realistisk forståelse av det langsiktige kostnadsbildet legges til grunn i sektorens langtidsplanlegging, slik at det sikres at investeringene kan anvendes og vedlikeholdes over tid.

3.4.2 Økt bemanning og aktivitet

Regjeringen vil fra 2018 øke bemanningen av den operative delen av strukturen. Dette vil ytterligere styrke den operative evnen. Det skal satses på økt aktivitetsnivå og økt militær tilstedeværelse, spesielt i nordområdene. Reaksjonsevne, tilgjengelighet og utholdenhet styrkes og beredskapen kan derved økes fra dagens ambisjonsnivå. Beredskapsstatusen vil bedres, noe som inkluderer evnen til rask styrkeoppbygging og mottak av allierte, blant annet basert på videreutvikling av det sivil-militære samarbeidet. Disse tiltakene muliggjør økt norsk deltakelse i alliert øving og trening, samt bidrag til internasjonal innsats. Økning i bemanning og aktivitetsnivå gjennomføres på

tross av en nettoreduksjon i antall ansatte i sektoren, fordi ressurser flyttes fra forvaltning og base-drift til operativ aktivitet.

3.4.3 Investere i nye prioriterte kapasiteter

Fornyelsen av og moderniseringstakten i forsvarsstrukturen er nødvendig for å opprettholde en relevant operativ evne, og vil videreføres og styrkes ytterligere fra 2019 og fremover. Regjeringen vil anskaffe kapasiteter som understøtter de sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringene.

Nye, moderne våpensystemer har erfaringsmessig høyere driftskostnader enn systemene de erstatter. Dette gjelder til tross for at de ofte er mindre personellkrevende og at ytelsesbasert logistikk i større grad anvendes, der leverandøren forestår en stor del av etterforsyning og vedlikehold. Anskaffelsene må vurderes samlet ut fra operativ effekt, langsiktig bærekraft og gjennomføringsevne på kort og lang sikt. Det krever god og langsiktig planlegging. Her finnes det også et vanskelig motsetningsforhold. Mens trusselbil-

det kan skifte raskt, er endringer av Forsvarets struktur og anskaffelser av nytt materiell både kostbart og tidkrevende. Dette må det tas hensyn til når det skal investeres i nye kapasiteter.

3.4.4 Kontinuerlig forbedring og effektivisering

Forsvarssektoren har i løpet av de seneste planperiodene frigjort betydelige ressurser til høyere prioritert virksomhet gjennom base- og strukturtiltak og et omfattende forbedrings- og effektiviseringsarbeid. Videreføring av dette arbeidet er et sentralt virkemiddel for å nå målsetningene i regjeringens langtidsplan. Best mulig utnyttelse av fellesskapets ressurser er en viktig del av samfunnsansvaret. En styrket innsats i hele sektoren innenfor kontinuerlig forbedring og effektivisering er avgjørende for å kunne realisere en bærekraftig og kostnadseffektiv forsvarsstruktur. Forbedrings- og effektiviseringsarbeidet beskrives nærmere i kapittel 10.

4 Forsvaret i et samfunnsperspektiv

Forsvaret er, sammen med resten av forsvarssektoren, en betydelig samfunnsaktør med virksomheter og aktiviteter over store deler av landet, og som berører mange mennesker. Forsvaret er en integrert del av samfunnet og står i et gjensidig samspill med og avhengighetsforhold til sine omgivelser.

4.1 Forsvaret som samfunnsaktør

Et klart flertall i befolkningen støtter behovet for et sterkt og troverdig forsvar, og forsvarsviljen har over tid vært solid. Denne støtten kommer til uttrykk på flere måter, blant annet gjennom viljen hos begge kjønn til å gjennomføre førstegangstjeneste og gjennom Forsvarets generelt gode omdømme.

Forsvarssektoren bidrar til å skape trygghet for staten og samfunnet. For et fungerende demokrati er dette et viktig utgangspunkt for stabilitet, demokratisk utvikling og økonomisk vekst. Store deler av Forsvarets og forsvarssektorens virksomhet kommer det sivile samfunnet til gode, eksempelvis i form av bistanden Forsvaret på anmodning yter til sivile myndigheters håndtering av kriser og katastrofer, men også når det gjelder arbeidsplasser, produksjon og formidling av forskning, kunnskap og analyser. Den direkte økonomiske effekten av Forsvarets tilstedeværelse og aktivitet i landet ligger på om lag 30 mrd. kroner, som er et nivå som har holdt seg stabilt over flere år.

Forsvaret kan påføre det omkringliggende samfunnet belastninger i noen tilfeller. Forsvarets virksomhet krever blant annet tilgang til store arealer. Operasjoner og trenings- og øvingsaktivitet kan medføre støy og andre ytre påvirkninger på miljøet. Forsvaret skal derfor være bevisst på disse konsekvensene for miljøet, og hele tiden søke å redusere det belastende avtrykket så mye som mulig.

4.1.1 Bidrag til verdiskaping og arbeidsplasser

Forsvarssektoren skaper mange arbeidsplasser. Forsvarets vertskommuner landet over skal ha anerkjennelse for innsatsen med å legge til rette for Forsvarets virksomhet. Forsvarets organisasjon er redusert i omfang gjennom årene, og Forsvaret er derfor representert på færre steder enn det var under den kalde krigen. I tillegg er det en lavere andel av ungdomskullene enn tidligere som gjennomfører førstegangstjeneste. Dette fører til at færre mennesker nå enn før har en direkte tilknytning til Forsvaret. Det er derfor desto viktigere at Forsvaret videreutvikler kontakten med det sivile samfunnet og bidrar til økt kunnskap om og forståelse for forsvarssektorens rolle i samfunnet. Forsvaret skal være en synlig, åpen og moderne organisasjon. Det vil bidra til å opprettholde et godt rekrutteringsgrunnlag og sikre tilgangen til nødvendig kompetanse.

Forsvarssektoren har lang tradisjon for å ta inn lærlinger, og er Norges største lærlingbedrift. Årlig tilbyr Forsvaret rundt 600 lærlingplasser fordelt på om lag 30 ulike fagfelt spredt over hele landet. Dette gir unike muligheter til å kombinere læretid og førstegangstjeneste. Lærlingordningen og forvaltningen av den skal innrettes for bedre å møte Forsvarets behov. Forsvarssektoren opplever økt samarbeid med og kompetanseflyt til og fra andre sektorer i samfunnet. For eksempel tilbyr Forsvarsbygg en trainee-ordning hvor nyutdannede innenfor en rekke fagområder kan hospitere i og bli kjent med virksomheten. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har etablert en ordning der de tar inn sommerstudenter fra flere ulike fagområder. Ordningen tiltrekker seg et høyt antall søkere fra de store utdanningsmiljøene, og er en viktig rekrutteringsarena for fremtidige ansatte i FFI.

Industrisamarbeid er et næringspolitisk virkemiddel norske myndigheter benytter for å sikre og øke norsk industris tilgang til utenlandske forsvarsrelaterte markeder, jf. Innst. 185 S (2015–2016) til Meld. St. 9 (2015–2016). Gjennom å legge til rette for like konkurransevilkår mellom

ulike lands forsvarsindustrier, legges et grunnlag som bidrar til verdiskaping, kompetanse og markedsmuligheter for norsk industri. Forsvarssektoren bidrar gjennom forskning og utvikling med ny teknologi og kompetanse, noe som er viktig for samfunnets samlede nyskaping og kompetanseutvikling. Forsvarssektorens kompetansebehov og -produksjon må ses som en del av samfunnets samlede ressurser. Det er viktig å etablere samarbeid der det er formålstjenlig, og sørge for flyt av kunnskap og kompetanse mellom de ulike virksomhetene i forsvarssektoren, og mellom forsvarssektoren og resten av samfunnet.

4.1.2 Kompetanseutvikling og -spredning

Forsvaret og FFI har i lang tid samarbeidet tett med sivile aktører om formidling av informasjon og kunnskap. Med utgangspunkt i behovet for å beskytte militære installasjoner og anlegg, har Forsvarsbygg utviklet ledende kompetanse innenfor beskyttelse og sikring, herunder etablert et kompetansesenter for sikring av statens eiendom, bygg og anlegg. Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg skal overføre erfaringer fra forsvarssektoren til øvrige deler av statlig sektor, i tillegg til å bistå eiere og brukere av kritisk infrastruktur med å sikre sine verdier og funksjoner mot terror, sabotasje, spionasje og andre fiendtlige anslag. Senteret samarbeider med andre sentrale aktører på dette området, blant andre Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Statsbygg og Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

Regjeringen satser på forskning og utvikling av aktuelle teknologier som Forsvaret trenger, i et samarbeid mellom Forsvaret, FFI og forsvarsindustrien. Regjeringen legger vekt på at forsvarssektoren tilpasser og nyttiggjør seg sivilt utviklet teknologi der dette ivaretar Forsvarets behov. Nasjonale operative behov skal vektlegges. FFI støtter denne utviklingen, i tillegg til å støtte utnyttelsen av nytt militært hovedmaterieell som innføres de kommende årene. FFI skal legge betydelig vekt på nærheten til Forsvarets operative og teknologiske behov i forskning og samarbeid.

Forsvarsteknologien kan gi store ringvirkninger og nytte for sivil sektor. Regjeringen vurderer muligheter for et tettere sivilt-militært samarbeid innenfor forskning og teknologiutvikling, nasjonalt og internasjonalt.

4.1.3 Støtte til frivillig arbeid

Forsvarsdepartementet yter støtte til en rekke frivillige organisasjoner og andre ikke-offentlige

aktører som bidrar til å styrke befolkningens kunnskap om og forståelse av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, eller som på annen måte bidrar til å støtte opp under Forsvarets mål og prioriteringer. Regjeringen ønsker å videreføre støtten til frivillig arbeid, men det bør ikke utvikle seg for tette bånd mellom frivillighet og statlig virksomhet. I regjeringens frivillighetserklæring fra 2015 anerkjennes frivillig sektor som en selvstendig og nødvendig aktør i det norske samfunnet. Erklæringen definerer et rammeverk for samspillet mellom staten og frivilligheten, og legger vekt på at forutsigbarhet og forenkling skal prege samarbeidet. Frivillighetserklæringen slår fast at regjeringen ikke ønsker å regulere frivilligheten, men støtte opp under frivillighetens egenart og drivkraft gjennom å gi handlingsrom, forutsigbarhet og tilrettelegge for vekst nedenfra. Forsvarsdepartementet skal bruke de overordnede målsetningene og prinsippene nedfelt i frivillighetserklæringen som rettesnor for sin tilskuddsforvaltning.

4.2 Videreutvikling av totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet ble utviklet i tiden etter den andre verdenskrig. Grunnprinsippet i det tradisjonelle totalforsvarskonseptet var at samfunnets samlede ressurser om nødvendig skulle mobiliseres for forsvaret av landet. Konseptet var skreddersydd for å møte en invasjonstrussel. Stortinget sluttet seg i Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) til en utvidelse og modernisering av totalforsvarskonseptet. Konseptet innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret, fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt.

Totalforsvarskonseptet gir vide rammer for det sivil-militære samarbeidet. Det gir nødvendig fleksibilitet ved at sivile og militære ressurser kan nyttes for å løse utfordringer mot både samfunns- og statssikkerhet. Forsvaret er avhengig av at samfunnet fungerer best mulig, også i krise og væpnet konflikt. Samfunnssikkerheten påvirker derfor i betydelig grad også Forsvarets evne til å ivareta statssikkerheten. Ved ekstraordinære påkjenninger er det sivile samfunn i mange tilfeller avhengig av støtte fra Forsvaret. Både hensynet til god samfunnsøkonomi og gjensidig avhengighet mellom sivil og militær side tilsier at totalforsvarskonseptet videreføres. Det er imidlertid behov for å opp-

datere en del av ordningene i konseptet til dagens forhold og fremtidige utfordringer. Regjeringen vil løpende tilpasse totalforsvaret slik at samfunnets samlede ressurser kan utnyttes mest mulig effektivt, både for stats- og samfunnssikkerheten.

Forsvarets primæroppgaver og evnen til å løse dem må ligge til grunn for bistandsoppgavene. Forsvarets støtte til det sivile samfunnet bør likevel i større grad være styrende for innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter på visse områder. Prinsippet om at Forsvarets bistand skal ligge innenfor rammen av til enhver tid tilgjengelige kapasiteter, videreføres.

Sivil støtte til Forsvaret har hatt liten oppmerksomhet de senere årene. Samtidig har Forsvarets avhengighet av sivile leveranser økt. Det må derfor legges fornyet vekt på sivil støtte til Forsvaret. Dette aktualiseres ytterligere av at den sikkerhetspolitiske utviklingen øker behovet for at Forsvaret styrker sin beredskap.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har gjennomgått og vurdert sivil-militære ordninger og mekanismer i totalforsvaret og tilpasset en del eldre bestemmelser til dagens forhold og fremtidige utfordringer, særlig i den øvre delen av krisespekteret.

Totalforsvaret omfatter en lang rekke aktører innenfor de fleste sektorer i samfunnet. For å være i stand til å samarbeide på best mulig måte er det avgjørende at relevante aktører i både sivil og militær sektor har god kunnskap om gjeldende ordninger og mekanismer for sivilt-militært samarbeid innenfor totalforsvaret. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utga i april 2015 en revidert utgave av publikasjonen *Støtte og samarbeid*, som gir en beskrivelse av totalforsvaret. Hensikten med oppslagsverket er å bidra til å forankre gjeldende totalforsvarskonsept i sivil og militær sektor. Samtidig vil beskrivelsen av gjeldende ordninger og mekanismer utgjøre en viktig del av grunnlaget for å videreutvikle totalforsvaret.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har siden 1994 gjennomført prosjekter i serien *Beskyttelse av samfunnet* (BAS). I BAS-prosjektene arbeider FFI tett sammen med både sivile myndigheter og forsvarssektoren. BAS 8-prosjektet «Sivil-militær krisehåndtering og beredskap» skal gå frem til 2018, og har som mål å bidra til å forbedre sivilt-militært samarbeid innenfor rammen av totalforsvaret, å utvikle metoder for å forstå risiko og sårbarhet, samt å utnytte tverrsektorielle kriseøvelser. Som en integrert del av BAS 8 skal FFI ferdigstille et forskningsoppdrag med tittelen «Sivil støtte til Forsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig»

medio 2016. Videre skal prosjektet utrede behovet for sivile beskyttelsestiltak.

4.2.1 Forsvarets behov for støtte fra det sivile samfunn

I en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt vil Forsvarets behov for sivil støtte i form av tjenester, varer, personell og tilgang til infrastruktur overstige ressursene Forsvaret har behov for til daglig. Sentrale behov for Forsvaret vil være vei-, jernbane-, sjø- og lufttransport (med tilhørende infrastruktur) for forflytning av personell, materiell og forsyninger, samt evakuering. Videre er det kritisk med tilgang på sivilt helsepersonell og sivile helsetjenester, og mer spesialiserte tjenester som vedlikeholds- og ingeniørtjenester. Det vil være behov for forsyninger av en rekke varer, hvor drivstofforsyning for å understøtte transporttjenester og Forsvarets operasjoner er blant de viktigste. Både sivile leverandører som understøtter Forsvaret, og til en viss grad Forsvaret selv, er dessuten avhengige av basistjenester som kraftforsyning og i økende grad sivil IKT-infrastruktur og -tjenester. Reduserte klartider for militære enheter innebærer også at understøttelsen må kunne være på plass raskere.

4.2.1.1 Utvikling av beredskapsplaner og beredskapsorganer

Forsvaret er i ferd med å slutføre et omfattende arbeid med å revidere og oppdatere beredskapsplaner og operative planverk. I disse planverkene forutsettes at hele den nasjonale styrkestrukturen og allierte forsterkninger må kunne understøttes samtidig. Med bakgrunn i disse planene vil nasjonale behov og behovet for støtte til mulige bilaterale militære forsterkninger kunne fastslås med en rimelig grad av nøyaktighet. Når det gjelder andre allierte forsterkninger, vil det på grunn av NATOs forsterkningsplanverk være behov for en viss fleksibilitet i planleggingen. Forsvaret vil også her utarbeide behovsoversikter basert på de mest sannsynlige alternativene. I tillegg til å kunne dekke kjente og kvantifiserbare behov for sivil støtte, må sivil side så langt som mulig også kunne understøtte militære styrkers uforutsette behov. Sivil støtte til Forsvaret må i større grad tas inn i arbeidet med nasjonale beredskapsplanverk i sivil sektor.

Forsvarets logistikkbehov dekkes blant annet gjennom Forsvarets egne ressurser, andre offentlige ressurser, kommersielle avtaler, samarbeid med næringslivet og rekvisisjon. Forsvarets

behov skal i størst mulig grad baseres på kommersielle avtaler, om nødvendig med beredskapsklausuler der dette er kostnadseffektivt. Forsvaret kan også rekvirere nødvendige varer, tjenester og infrastruktur med hjemmel i rekvisisjonsloven. Små lagerbeholdninger gjør imidlertid at rekvisisjon i mange tilfeller er et lite egnet virkemiddel for en del forbruksvarer. Rekvisisjon er mer egnet for materiell, tjenester og infrastruktur.

I en beredskapssituasjon må Forsvarets behov prioriteres høyt. Det må imidlertid avveies mot kritiske behov i det sivile samfunn. Et moderne samfunn er avhengig av en rekke kapasiteter for å kunne fungere. Både ved utarbeidelse av planverk og ved øvelser må det klargjøres hva det sivile samfunn må ha av kapasiteter for å kunne fungere, og konsekvensene ved at sivilsamfunnet avgir kapasitet til Forsvaret.

Forsvarsdepartementet vil også kunne henvende seg til andre departementer for å få tilgang på ressurser. I slike tilfeller vil departementenes myndighet til å utgi forskrifter hjemlet i næringsberedskapsloven eller til å benytte seg av beredskapshjemler i eget sektorregelverk være aktuelle virkemidler. Forsvarsdepartementet har innledet dialog med relevante departementer for å identifisere hensiktsmessige virkemidler. Dette berører i første rekke Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet. I situasjoner hvor det ikke er mulig å skaffe tilstrekkelige ressurser til veie, blir det nødvendig å prioritere mellom sivile og militære behov. Justis- og beredskapsdepartementet vil, i kraft av sitt samordningsansvar, vurdere om eksisterende prioriteringsmekanismer er tilstrekkelige.

Uavhengig av hvordan ressursene skaffes til veie, vil Forsvaret betale for de aktuelle varene og tjenestene og bruken av infrastruktur i tråd med sektorprinsippet. Ved forhåndsrekvisisjon vil imidlertid det aller meste av kostnadene først påløpe når ressursene faktisk tas i bruk. Dermed unngår man å binde opp midler som heller kan nyttes til den spisse enden av Forsvaret virksomhet, noe som er god samfunnsøkonomi. Dersom Forsvarets spesifikke behov krever tiltak på sivil side som får kostnadmessige konsekvenser, skal dette dekkes av Forsvaret, med mindre annet fremgår av lov, forskrift eller særskilt avtale.

Samarbeids- og beredskapsorganer underlagt de ulike departementene må i nødvendig grad tilpasses utfordringer i forbindelse med sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt for å kunne dekke både kjente og uforutsette behov. I denne

sammenhengen bør det også vurderes både sivil og militær representasjon i beredskapsorganer for å bidra til jevnlig informasjonsutveksling mellom sivil og militær sektor.

Forsvaret vil, særlig i krise og ved væpnet konflikt, være avhengig av tjenester utført av sivilt ansatt personell i Forsvaret, i offentlig sektor for øvrig og i næringslivet. Dette har folkerettslige implikasjoner, og det kreves en klar grensdragning for bruk av sivilt personell i væpnet konflikt. Forsvarssektoren skal til enhver tid sikre at planlegging for og gjennomføring av sivil støtte til Forsvaret er i samsvar med folkeretten.

4.2.1.2 Øving og trening

Øvelser er avgjørende for å styrke samarbeidet mellom sivil og militær sektor. Øvelser bidrar til å bygge kompetanse. Dessuten vil svakheter som avdekkes under øvelser bli brukt i arbeidet med å forbedre og samordne beredskapsplanene. I tillegg kan det forventes at øvede beredskapsorganer vil få en kortere reaksjonstid. Det er derfor nødvendig at sivil støtte til Forsvaret i større grad blir en integrert del av øvingsvirksomheten, og at dette tas inn i både sivile og militære øvingsprogrammer. Dette gjelder alt fra enkle stabsøvelser til større tverrsektorielle stabs- og feltøvelser. En styrket evne til og beredskap for sivil støtte til Forsvaret vil også styrke samfunnets evne til å håndtere utfordringer for samfunnssikkerheten, og er derfor et viktig bidrag til helhetlig beredskap.

4.2.2 Forsvarets støtte til sivile myndigheters arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Forsvaret er den eneste aktøren i samfunnet som kan stå for det militære forsvaret av landet. Det må sikres at militære operative kapasiteter ikke blir bundet til sivil beredskap på en måte som reduserer muligheten for å ivareta de militære oppgavene, hvis ikke annet besluttet. Ved samtidighet i kriser av sivil og militær karakter vil Forsvarets ressurser prioriteres til å løse de militære oppgavene. For de militære operative kapasitetene som sivil beredskap er helt avhengig av, skal særskilte avtaler og ordninger gjelde.

Forsvaret har lang tradisjon for å støtte det sivile samfunn. Dette er riktig ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, fordi Forsvaret besitter ressurser som det er naturlig at kommer det sivile samfunn til gode når situasjonen krever det. Samarbeid på tvers av sektorene i samfunnet er hensiktsmessig for å unngå unødig duplisering av

kapasiteter og for å bedre beredskapen i samfunnet. Forsvarets støtte til sivile myndigheter favner bredt.

For det første ivaretar Forsvaret sivile oppgaver som del av den løpende, daglige virksomheten. Viktige eksempler er Kystvaktens oppsynsmyndighet innenfor fiske og fangst, miljøvern og toll, Grensevaktens grenseovervåking, Hans Majestet Kongens Gardes vakhold av kongehuset og bidrag til beredskap i hovedstadsområdet og Etterretningstjenestens produksjon av etterretninger til nasjonale myndigheter.

For det andre bistår Forsvaret etter anmodning politiet og øvrige sivile myndigheter for å ivareta samfunnssikkerheten når de sivile ressursene ikke strekker til, for eksempel ved naturkatastrofer, ulykker og alvorlige kriminelle handlinger som terror. Politiet og øvrige sivile myndigheter har ansvaret for å håndtere slike hendelser, og Forsvaret er derfor i en bistandsrolle. Forsvaret samarbeider også med sivile myndigheter i hele samfunnssikkerhetsskjeden, fra kunnskap om og oversikt over risiko og sårbarhet, via forebygging, beredskap, krisehåndtering og gjenoppbygging til læring.

I utgangspunktet er hovedelementene i Forsvarets struktur dimensjonert for å løse Forsvarets oppgave 1–7. Samtidig skal støtten til det sivile samfunn tas med i vurderingen av innretning og dimensjonering av visse kapasiteter i Forsvaret. Dette er relevant blant annet ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening og evnen til samvirke med aktører utenfor forsvarssektoren.

Selv om Forsvarets struktur og operative kapasiteter først og fremst utvikles for å løse de militære oppgavene, er noen kapasiteter også relevante for og derfor innrettet mot bistand til sivile myndigheter. Forsvarets spesialstyrker og Forsvarets helikopterkapasitet har dedikerte oppdrag og beredskap, som innebærer at politiets behov for bistand er delvis bestemmende for organisering, utrustning, bemanning og trening av disse kapasitetene. Det gjelder også i noen grad for Heimevernet. Også andre utvalgte enheter står på krise- og bistandsberedskap. Dette innebærer krav om tilpasset operativ evne og responstid for hurtig å løse nærmere spesifiserte oppgaver knyttet til krisehåndtering og bistand til sivile myndigheter.

4.2.2.1 Utvikling av Forsvarets bistand og støtte

Det har de senere årene vært prioritert å videreutvikle Forsvarets bistand til sivile myndigheter.

Forbedringstiltak er gjennomført for blant annet Heimevernet, spesialstyrkene og helikopterberedskapen. Regelverk og prosedyrer har blitt forbedret. Planverk har blitt bedre koordinert mellom sivil og militær sektor. Det har vært prioritert å øve mer målrettet for å øke sivile og militære aktørers evne til å operere sammen. Dialogen mellom sivile og militære aktører har blitt styrket. Samarbeidet mellom Politiets sikkerhetstjeneste og Etterretningstjenesten er styrket gjennom etableringen av Felles kontraterrørsenter (FKTS).

Regjeringen vil fortsette å videreutvikle forsvarssektorens evne til å bistå sivile myndigheters ivaretagelse av samfunnssikkerheten. Forsvarets egne behov vil fremdeles være viktigst for å utvikle Forsvarets struktur og kapasiteter. Forsvarets støtte til det sivile samfunnet skal likevel i større grad være styrende for innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter innenfor områdene maritim kontraterror og smitteverntransport. Videre skal det gjøres nærmere vurderinger av hvordan og i hvilken grad dette også skal gjelde innenfor områdene: Bombeberedskap og eksplosivrydding, CBRNE-beredskap, transport, redningstjeneste, rekognosering og overvåking, ingeniørstøtte, IKT-støtte, EOS-tjenestenes (Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets sikkerhetsavdeling) og håndtering av trusler i det digitale rom.

Som et generelt prinsipp ved større investeringer i Forsvaret som også kan ha nytteverdi for sivile myndigheter, skal relevante sivile myndigheter kontaktes for å avklare om det finnes bistands- og støttebehov og muligheter for flerbruk og disse skal tas med i vurderingen. Nytteverdi i bistandssammenheng skal også vektlegges ved mindre investeringer i Forsvaret.

Forsvarets støtte til sivile myndigheter finansieres i henhold til sektoransvarsprinsippet hvor den myndighet som har nytten av eventuelle nye kapasiteter, oppdrag og beredskapskrav sørger for finansieringen av dette. For kostnadsdekning ved bistand legges det ikke opp til å endre gjeldende bestemmelse om at Forsvaret dekker egne merkostnader i akutfasen.

Innenfor rammene av gjeldende regelverk og prinsipper for sivil-militært samarbeid, skal alle Forsvarets tilgjengelige ressurser i utgangspunktet stilles til disposisjon, avhengig av sivile myndigheters behov i en krisesituasjon. Når Forsvaret stiller utstyr til disposisjon for politiet, og det kreves spesialkompetanse for å bruke utstyret, må Forsvaret også bidra med dette.

En hovedprioritering i denne langtidsplanen er å styrke Forsvarets operative evne. Dette kan også gi bedre evne til å bistå i sivil krisehåndtering, og dermed forbedre samfunnets samlede beredskap. Eksempelvis vil mange av Forsvarets kapasiteter for å håndtere tradisjonelle væpnede angrep være relevante også ved terrorangrep.

Regjeringen viderefører prinsippet om at det som hovedregel ikke skal anskaffes nye militære kapasiteter eller strukturer særskilt for å yte støtte til det sivile samfunn.

4.2.2.2 Videreutvikling av særlige kapasiteter og områder

Spesialstyrker og luftstøtte

Spesialstyrkenes evne å støtte det sivile samfunn i nasjonal krisehåndtering, inkludert ved kontraterror, er styrket de senere årene. Både Forsvarets spesialkommando og Marinejegerkommandoen står nå på nasjonal kontraterroberedskap for å kunne bistå politiet. For å fortsette utviklingen av støtten til det sivile samfunnet, må spesialstyrkene sikres tilstrekkelig og relevant øving og trening i bistandsscenarioer.

Forsvarets helikopterberedskap til støtte for politiet er gradvis blitt styrket etter terrorhandlingene 22. juli 2011, og det står nå Bell-helikoptre på én times beredskap for både alminnelig og håndhevelsesbistand til politiet.

Forsvarets øvrige helikopterressurser kan også benyttes ved behov. Forsvarets transportfly er en aktuell ressurs, men også de maritime patruljeflyene, ubåtene og kampflyene har kapasiteter som kan støtte spesialstyrkene i kontraterroperasjoner.

Heimevernet og objektsikring

Heimevernet er gjennom sin tilstedeværelse og med sin lokalkunnskap en viktig ressurs for å støtte sivilsamfunnet. Heimevernet har de senere årene blitt styrket med mer øving og bedre materiell, noe som også gir forbedret evne til å bistå sivile myndigheter. Selv om Heimevernet er dimensjonert i henhold til sine militære oppgaver, er det viktig også å videreutvikle evnen til samvirke med sivile myndigheter. Heimevernet kan bistå både ved ulykker og naturkatastrofer og i terrorberedskapen.

Heimevernet er en særlig relevant bistandsressurs for politiets objektsikring. Heimevernets innretning og oppgaver knyttet til objektsikring er tydeliggjort etter terrorangrepene 22. juli 2011.

Instruks for objektsikring med sikringsstyrker fra 2012 gir klare føringer for tett samarbeid mellom politiet og Forsvaret. De to etatene skal i samarbeid sørge for at planverk for sikring av alle objekter innmeldt fra politiet til Forsvaret blir ferdigstilt i 2016, samt at sikring av objektene blir øvet innenfor tilgjengelige ressursrammer.

NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder* er en studie om mer effektiv organisering av forsterkningsressursene Heimevernet, Sivilforsvaret og Politireserven. En arbeidsgruppe med representanter fra Forsvaret og en rekke sivile beredskapsaktører har med grunnlag i studien levert en rapport i 2016 med forslag til konkrete oppfølgingstiltak. Rapporten vil, sammen med NOU 2013: 5, inngå i grunnlaget for Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementets arbeid med å videreutvikle samarbeidet mellom de tre aktørene.

Etterretningstjenesten

Etterretningstjenesten understøtter både sivile og militære myndigheter i å fremskaffe et nødvendig beslutningsgrunnlag i saker som gjelder utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Etterretningstjenestens viktige bidrag til sivile myndigheter er økende, og omfatter blant annet innsamling av informasjon om internasjonal terrorisme og om fremstilling og spredning av masseødeleggende våpen.

Etterretningstjenesten samarbeider med Politiets sikkerhetstjeneste om sikkerhetstrusler i rammen av en egen instruks og det overordnede rettsgrunnlaget for tjenestene. Felles kontraterrorsenter ble opprettet i 2013, og bemannes med personell fra både Politiets sikkerhetstjeneste og Etterretningstjenesten. Videreutviklingen av samarbeidet mellom de to tjenestene fortsetter i perioden 2017–2020, blant annet gjennom ytterligere å styrke samarbeidet om oppgaver relatert til trusler i det digitale rom. Dette omfatter også en styrking av samarbeidet de to tjenestene har med NSM. De tre tjenestene har over flere år samarbeidet blant annet gjennom Cyberkoordineringsgruppen som møtes regelmessig. Det vurderes å videreutvikle samarbeidet i gruppen ved å samlokalisere ressursene. På denne måten legges det til rette for et enda nærmere samarbeid i det daglige arbeidet med å møte digitale trusler.

Bistand ved uønskede IKT-hendelser

Forsvarets ressurser er innrettet og dimensjonert ut fra ansvaret for å sikre forsvarssektorens egne systemer. Relevante scenarier for digitale angrep

viser en økende grad av målrettede angrep mot enkeltsektorer. En modell for hendelseshåndtering der personell med relevant kompetanse bistår den utsatte sektoren, vil bli vurdert. I spesielle tilfeller kan også Forsvaret benyttes til å etablere eller reetablere kommunikasjonsinfrastruktur, herunder graderte IKT-systemer. Forsvarets til enhver tid tilgjengelige relevante ressurser bør inngå i en slik modell. I en situasjon med fare for omfattende digitale angrep mot samfunnskritisk infrastruktur, vil forsvarssektorens ressurser primært måtte prioriteres til å ivareta sikring av egne IKT-systemer. Som ved andre typer kriser og hendelser, kan det også ved IKT-hendelser være aktuelt for Forsvaret å støtte med generelle ressurser som for eksempel nødstrøm, vakt og sikring, transport og håndtering av følgeskader.

CBRNE-beredskap

Forsvaret har en begrenset kapasitet for å håndtere av hendelser med CBRNE-midler (kjemiske, biologiske, radiologiske, nukleære og eksplosive midler). I tillegg til personlig beskyttelsesutstyr, har Forsvaret et mindre antall spesialister og spesialmateriell som kan bistå sivile myndigheter med søk, påvisning, prøvetaking, analyse og rens, samt uskadeliggjøring av eksplosiver. De senere års arbeid med å forbedre Forsvarets CBRNE-beredskap skal videreføres. Dette vil også gi bedre evne til å bistå det sivile samfunn ved hendelser der slike midler er involvert. Det må sikres at tilgang til og rutiner for Forsvarets støtte i form av ekspertise, utstyr og rådgivning etableres og øves.

En sivil-militær arbeidsgruppe leverte en omfattende utredning i 2015, og denne vil danne grunnlaget for en felles strategi for å videreutvikle CBRNE-beredskapen som gis ut av Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet i fellesskap.

Forsvarets spesialister på eksplosivrydding bistår på anmodning politiet nærmest daglig. Forsvaret og politiet bør inngå forpliktende avtaler, slik at Forsvarets ressurser for eksplosivrydding innenfor rammen av Forsvarets tilgjengelige kapasiteter bidrar til bedre nasjonal bombeberedskap. Forsvarets utstyr og ekspertise på elektroniske mottiltak for å hindre utløsning av bomber (jammere) bør inngå i avtaler og planer. Ansvar, roller og samhandling for registrering og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper skal nærmere avklares i løpet av 2016, og Forsvarets ressurser

for eksplosivrydding forutsettes å inngå i det videre arbeidet.

Medisinsk flyevakuering og medisinske beredskapsteam

Forsvaret har kapasitet til medisinsk flytransport, både gjennom egne fly og en avtale med et sivil flyselskap, som kan stilles til disposisjon for sivile myndigheter. Dette ble senest aktualisert ved ebola-utbruddet i Afrika i 2015, da et C-130J transportfly særskilt forberedt for smittevern-transport sto i beredskap. Som en oppfølging av erfaringene fra beredskapen for ebola-utbruddet, vurderes det å etablere en forbedret smitteverntransport med redningshelikoptre og C-130J transportfly. Etter anmodning fra EU vurderes det også å etablere medisinske beredskapsteam for bruk nasjonalt og internasjonalt. Det skal utredes hvordan Forsvarets ressurser, herunder medisinsk luftevakuering, kan inngå i teamene.

Søk og redning, naturhendelser, ulykker og andre kriser

I søk- og redningsoppdrag er det behov for rekognosering, overvåking og søk. Forsvarets enheter og spesialutstyr som er relevante i slike situasjoner bør i større grad innrettes for også å inngå i planer for sivil krisehåndtering. Dette gjelder særlig muligheter for rekognosering med fly (bemannede fly og eventuelt droner) og bruk av satellittbaserte sensorer. I den grad Forsvaret har annet relevant spesialutstyr (for eksempel til nattsøk), kan dette også stilles til rådighet.

Ved naturhendelser som flom, skred og skogbrann eller alvorlige ulykker er det behov for rask rekognosering og transport av personer og materiell til skadestedet. Forsvaret har muligheter til å bistå med transportkapasitet til vanskelig tilgjengelige områder, og bidra til å skape et oppdatert situasjonsbilde. I tillegg kan det være behov for personell og ingeniørmateriell til for eksempel graving og sikring. Forsvaret kan også etablere midlertidige leire og sanitetstjeneste i felt.

Planverk og kompetanse

Forsvarssektorens kapasiteter som bistår i samfunnssikkerheten er basert på planverk og regelverk som sivil og militær sektor må samarbeide om. Dette gjelder fra Nasjonalt beredskapssystem til planverk på distrikts- og enhetsnivå. Det skal samarbeides tettere mellom sivil og militær sektor om slike planverk. Det må sikres at Forsvaret og sivile aktører er kjent med hverandres planverk

og at de delene av planverket som har relevans for samarbeidet er koordinert.

En forutsetning for at planverket skal fungere som forutsatt under kriser, er at det er kjent og øvet. Øving bidrar også til bedre kjennskap til hverandres behov og kapasiteter. Samhandling, øving og trening på gjensidig sivil-militær støtte skal derfor gis nødvendig prioritet.

Det gjennomføres en rekke fellesøvelser hvor Forsvaret, politiet og andre sivile etater deltar. Det må sikres at samarbeidserfaringer fra slike øvelser bidrar til forbedring og videreutvikling av praksis og oppdatering av planverket.

En tverrsektoriell arbeidsgruppe har levert en rapport med vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre for økt samvirke blant beredskapsaktørene. Rapporten har vært på høring, og vil blant annet inngå i grunnlaget for videreutvikling av det sivilt-militære samarbeidet.

Regelverk

En viktig milepæl i utviklingen av Forsvarets bistand til politiet er at politiloven ble endret i 2015. De nye bestemmelsene i politiloven om Forsvarets bistand ble fulgt opp gjennom en oppdatering av instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen), som trådte i kraft 1. desember 2015. Dessuten har prosedyren for behandling av anmodninger om helikopterbistand blitt forenklet. Regjeringen har besluttet at det også skal gjøres en mer helhetlig gjennomgang av bistandsinstruksen, og det er satt ned en arbeidsgruppe som skal levere sin anbefaling i 2016.

Det er også ønskelig å fastsette vilkår og prosedyrer for Forsvarets bistand til andre sivile myndigheter enn politiet. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet utarbeider derfor et utkast til en instruks om slik bistand. Berørte myndigheter vil bli involvert i dette arbeidet.

Del II
Tiltak og gjennomføring

5 Videreutvikling av Forsvarets struktur

Daglig løser Forsvaret oppdrag på en meget god måte. Hjemme gjennomføres det kontinuerlig operasjoner knyttet til overvåking, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Forsvaret har kapasiteter på beredskap til støtte for sivil krisehåndtering, samtidig som internasjonal innsats og deltagelse i internasjonale beredskapsstyrker ivaretas. Regelmessig avholdes allierte øvelser i Norge og norske avdelinger deltar i øvelser utenlands. Tilbakemeldinger som gis på norske styrker og kvaliteten på de internasjonale bidragene er gjennomgående meget positive.

Forsvarets evne til å løse de mest krevende oppgavene må likevel styrkes. Regjeringen vil sikre at Forsvaret er robust og fleksibelt, slik at det kan håndtere skiftende utfordringer. Forsvarspolitikken gir grunnlaget for tilpasningen av Forsvarets struktur og binder sammen de overordnede politiske ambisjoner og prioriteringer for Forsvaret med den konkrete utformingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet.

Forsvaret skal innrettes slik at det er samsvar mellom oppgavene Forsvaret er pålagt å skulle løse og den operative evnen. Dette forutsetter at det etableres en bedre balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og økonomi. Regjeringen vil styrke forsvarsbudsjettet betydelig, og det vil i tillegg være behov for en modernisering for at Forsvarets kapasiteter skal være relevante og gi mest mulig effekt.

Videre skal Forsvaret utvikles innenfor en helhetlig ramme som sikrer at de ulike elementene utfyller og forsterker hverandre og sammensetningen derfor gir en høyest mulig operativ uttelling. Det er også lagt til grunn at den operative evnen, tilgjengeligheten og beredskapen skal styrkes *reelt* ved at det planlegges for realistiske driftskostnader. Forsvarets samlede operative kapasiteter skal være øvet, bemannet og utrustet til fellesoperativ innsats innenfor hele oppgaveporteføljen. Strukturen skal også være bærekraftig i det korte så vel som det lange perspektivet.

Regjeringen prioriterer anskaffelse av strategiske kapasiteter for den videre utviklingen av Forsvaret. Reduksjoner på noen utvalgte områder gir muligheten for å satse på nye, moderne

systemer, samtidig som viktige eksisterende kapasiteter styrkes og får økt tilgjengelighet og utholdenhet. Norges evne til å etablere nasjonal og alliert situasjonsforståelse i nord prioriteres og bedres på utvalgte områder. Forsvarsstrukturen reduseres på noen områder, men spisses og gis en innretning som sikrer et forsvar med evne til å forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.

5.1 Operativ ledelse

Forsvarsministeren, støttet av Forsvarsdepartementet, utgjør det nasjonalstrategiske nivået i forsvarssektoren. Forsvarssjefen, støttet av Forsvarsstaben, utgjør det militærstrategiske nivået. Evnen til å lede nasjonal krisehåndtering innenfor sektorens ansvarsområde skal videreutvikles gjennom fortsatt tett samarbeid og koordinering mellom disse to nivåene og med relevante sektorer på tilsvarende nivå. Tidsriktige og tydelige strategiske føringer legger grunnlaget for at Forsvarets operative kapasiteter kan anvendes på en best mulig måte i hele krisespekteret.

Forsvarssjefen har full kommando over norske styrker og ivaretar ledelse og virksomhetsstyring gjennom Forsvarsstaben. Forsvarssjefen delegerer kommando- og kontrollforhold gjennom direktiver til sine underlagte styrkesjefer.

Operativ kommando er delegert til sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Ved å styrke det taktiske ledelsesnivået, kan FOH konsentrere seg om å skape fellesoperative synergier mellom forsvarsgrenene, koordinere med allierte styrker og hovedkvarter og utvikle nasjonalt planverk. Sjef FOH utøver operativ kommando over Forsvarets styrker. FOH videreføres innenfor dagens rammer med ansvar for operativ ledelse og utvikling av operativt planverk.

Evnen til å lede Forsvarets avdelinger styrkes ved å samle ansvar og myndighet hos styrkesjefer. Regjeringen anbefaler at generalinspektørene og sjef Forsvarets spesialstyrker gjøres til styrkesjefer. Det innebærer at de får et mer hel-

hetlig ansvar. I tillegg til å være styrkeprodusenter med ansvar for virksomhetsstyring, får de også ansvar for operativ ledelse av styrkene på taktisk nivå. Generalinspektørene endrer navn til sjef Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. Endringene er organisatoriske og skal gjennomføres innenfor dagens rammer.

5.2 Hæren

5.2.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Hæren skal bidra til Forsvarets krigsforebyggende rolle og til krisehåndtering gjennom evne til å avgrense et militært angrep, sikre tidlig mottak av og samvirke med allierte styrker, samt ved behov gjenopprette territoriell integritet som en del av NATOs kollektive forsvar. Hæren skal bidra med relevante kapasiteter i fellesoperasjoner, nasjonalt og internasjonalt, i tett integrasjon med allierte. Hæren skal i tillegg ivareta grensevakt og vakthold og sikring av Kongehuset.

I siste fireårsperiode har betydelige ressurser blitt omprioritert for å styrke de operative avdelingene i Hæren. Videreutvikling av Grensevakten med nye moderne grensestasjoner er et eksempel på effektivisert drift som gir økt operativ evne. Brigaden har videreutviklet evnen til taktiske samvirkeoperasjoner i en fellesoperativ og multinasjonal ramme. Det er særlig øvelser og trening med de andre forsvarsgrenene som har bidratt til dette.

Etter et tiår med betydelige operative leveranser til blant annet Afghanistan, har Hæren de siste årene styrket kompetansen for å kunne løse de nasjonale oppdragene. Hæren har et nært samarbeid med viktige allierte partnere gjennom mer trening og øving både her hjemme og utenlands. Dette har styrket evnen til innsats i høyintensive kampoperasjoner. Brigadesystemet kan i dag operere i hele konfliktspekteret, men enkelte av kampsystemene er i ferd med å nå slutten av sin tekniske og operative levetid. Det er videre utfordringer knyttet til mangler på reservedeler og mangler i beredskapsbeholdningene for viktige elementer i strukturen. Dette er en utfordrende situasjon for Hæren, som er forutsatt å stille avdelinger på høy beredskap nasjonalt og internasjonalt.

Regjeringen vil styrke Hærens operative evne og tilgjengelighet gjennom å ta inn etterslepet på vedlikehold og mangler i beredskapsbeholdninger, samt øke antall øvingsdøgn. Samlet vil dette bidra til å øke beredskapen og utholdenheten.

5.2.2 Operativ ambisjon Hæren

Brigade Nord utgjør det taktiske samvirke-systemet, som med relevante klartider skal kunne stille hele eller deler av brigaden til nasjonal og internasjonal innsats i en fellesoperativ ramme. Hæren skal også stille grensevakt og militærpolitisk, samt ivareta vakthold og sikring av Kongehuset.

Hæren skal kunne levere en bataljonsstridsgruppe til allierte operasjoner eller internasjonal innsats for en begrenset periode, etterfulgt av en kompanistridsgruppe over tid. Hæren skal også kunne sette opp den organisatoriske rammen for en flernasjonal brigadekommando for en periode.

Hærens operative samarbeid med utvalgte allierte avdelinger styrkes ytterligere for å knytte disse avdelingene tettere til innsats i Norge, samtidig som de danner en naturlig ramme for norske bidrag internasjonalt. For å lykkes med dette er det avgjørende med mer felles trening, øving og utdanning, økt interoperabilitet og eventuelt felles materiellanskaffelser.

5.2.3 Hærens ledelse

Sjef Hæren får et helhetlig ansvar som styrkesjef lokalisert på Bardufoss, og det tas sikte på å samordne Hærens taktiske ledelse med brigadekommandoen. Dette er i tråd med den anbefalte prinsipielle styringsmodellen som legges til grunn i resten av Forsvaret. En samordning av Hærstaben og Brigadekommandoen gir ytterligere mulighet for å effektivisere stab og administrasjon. Brigadekommandoen vil som en konsekvens få et lettere fotavtrykk, og kan dermed gjøres mer mobil og mindre sårbar.

5.2.4 Brigade Nord

Brigade Nord er kjernen i den mobile landmilitære strukturen. Brigadesystemet utgjør et rammeverk for å integrere mobile landstyrker med andre fellesoperative ressurser, spesielt nye kampfly. Brigadestrukturen er gjenkjennelig blant våre allierte, og består av kapasiteter som er etterspurt i NATO. Den anbefalte strukturen vil gi mer tilstedeværelse i nord, samtidig som avdelingenes samlede beredskap øker. Brigaden utgjør dessuten en viktig styrkebrønn for å kunne produsere relevante bidrag til internasjonal innsats. Fast ansatte sikrer at flere elementer til enhver tid holder et tilfredsstillende operativt nivå og hurtig kan settes inn i operasjoner nasjonalt eller internasjonalt. Samtidig bidrar personell som avtjener førstegangstjeneste til å kunne opprett-

holde en tilfredsstillende bredde i strukturen, og danner grunnlaget for en god rekruttering til videre tjeneste. Kvaliteten på personellet som er inne til førstegangstjeneste er meget høy, og Hæren er et attraktivt sted å tjenestegjøre.

5.2.4.1 *Brigadens manøveravdelinger*

Kjernen i Brigade Nord er de tre manøverbataljonene, hvorav de to mekaniserte, Telemark bataljon på Rena og Panserbataljonen på Setermoen, er i ferd med å få tilført moderne CV90-kampvogner i flere ulike varianter. Dette er en fremtidsrettet investering i landmilitær kampkraft som øker avdelingenes mobilitet, ildkraft og beskyttelse. CV90-vognene er fulldigitaliserte, noe som er helt avgjørende for å øke avdelingenes operasjonstempo og kampkraft i et moderne, nettverksbasert forsvar. Stridsvogner er hovedkampsystemet som tilfører brigaden slagkraft. Leopard 2A4 stridsvogner er i ferd med å nå slutten av sin operative og teknologiske levetid.

Telemark bataljon videreføres med hovedsakelig vervet personell. Panserbataljonen har i perioden 2013–2016 blitt styrket med økt antall vervede, og skal videreføres som i dag med en større andel vernepliktige enn Telemark bataljon. Telemark bataljon, med tilhørende samvirkesystem på Rena, vil fremdeles stille en bataljonsstridsgruppe på høy beredskap for nasjonale og internasjonale oppdrag.

2. bataljon på Skjold videreføres som i dag, hovedsakelig satt opp med vernepliktige mannskaper. Avdelingen er spesielt utrustet for strid i krevende norsk fjellterreng. Den tilfører Brigade Nord fleksibilitet og gjør striden uforutsigbar for en potensiell motstander. Avdelingen har evne til å lede ild fra tyngre våpen og er satt opp med panserbekjempende våpen og bombekastere.

5.2.4.2 *Brigadens støtteavdelinger*

Etterretningsbataljonen videreføres med moderne kapasiteter. Bataljonen utgjør en betydelig ressurs i å etablere og vedlikeholde et fellesoperativt situasjonsbilde.

Brigadens øvrige støtteavdelinger i Troms, Artilleribataljonen, Ingeniørbataljonen, Sambandsbataljonen, Sanitetsbataljonen, Stridstrenbataljonen og Militærpolitikompaniet videreføres for å understøtte manøveravdelingene.

Artilleribataljonen tilfører brigaden evne til å lokalisere og bekjempe fiendtlige styrker. Spesielt vil ny artillerilokaliseringsskannar kunne øke evnen til å identifisere motstanderens ildstøtte. Artilleri-

skytset er i ferd med å nå sin operative og teknologiske levetid.

Ingeniørbataljonen bidrar med å øke fremkommeligheten til egne styrker og etablere hindringer for motstanderens fremrykning. Norsk terreng er krevende, og utnyttelse av lendet til egen fordel er derfor avgjørende.

Sambandsbataljonen etablerer kommunikasjon og kommandofasiliteter for brigaden. Nye ledelsessystemer for landdomenet er et viktig satsingsområde for å utnytte begrensede ressurser optimalt og integrere landstyrkene med fellesoperative ressurser.

Sanitetsbataljonen ivaretar evakuering og innledende behandling av syke og skadde i brigadens innsatsområde.

Stridstrenbataljonen ivaretar understøttelse av brigadens operasjoner, herunder etterforsyning av mat, vann, drivstoff og ammunisjon, enklere vedlikehold, berging og forflytning av brigadens tunge enheter. Betydelige investeringer i blant annet nye lastevogner vil øke brigadens utholdenhet.

Militærpolitikompaniet understøtter ledelse av brigaden med ulike oppgaver som objektsikring, eskorte, fangebehandling, trafikkdirigering og ivaretagelse av den militære politimyndigheten.

5.2.5 *Øvrige avdelinger i Hæren*

Regjeringen vil styrke Grensevaktens jegerkompani. Den sikkerhetspolitiske utviklingen gjør at økt tilstedeværelse av landstyrker i Finnmark er nødvendig, og prioriteres uavhengig av fremtidig konseptuell utvikling av landmakten. Grensevaktens evne til egenbeskyttelse, mobilitet og ildkraft vil øke ved å utruste jegerkompaniet med blant annet bærbart luftvern og våpen for panserbekjempelse. Jegerkompaniet bemannes i hovedsak av vernepliktige. Med tilførsel av et jegerkompani vil Grensevaktens få økt operativ evne i en innledende fase av en konflikt. Oppdrag om støtte til Schengen grensovervåking og -kontroll videreføres.

Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) videreføres i rammen av en lett infanteribataljon med vakthold og sikring av Kongehuset og de kongelige eiendommene som hovedoppgave. Andre oppdrag som seremonier, parader og musikk videreføres. HMKG skal kunne løse oppdrag for støtte til samfunnsikkerhet basert på tilgjengelige ressurser. Dette innebærer blant annet å kunne bistå politiet innenfor rammen av bistandsinstruksen. Det legges opp til at HMKG skal trene sammen med politiet og andre relevante avdelinger i For-

svaret i dette oppdraget. Gardeskolen videreføres på Terningmoen.

Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (FKL) på Sessvollmoen og logistikkmiljøene i FKL, inklusive Forsvarets ammunisjons- og eksplosivryddeskole overføres organisatorisk til Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Avdelingene forblir lokalisert på Sessvollmoen. Dette sikrer at felles fagutdanning logistikk i Forsvaret videreføres samlet under en enhetlig ledelse. Logistikkbase land vurderes avvirket dersom sivile avtaler kan dekke denne oppgaven kostnadseffektivt og på en tilfredsstillende måte. Hæren reetablerer kompetanse om landbasert logistikk under Hærens våpenskole for å ivareta fagansvaret for dette.

Forsvarets militærpolitiavdeling og Forsvarets hundeskole videreføres i Hæren. Forsvarets ABC-skole videreføres på Sessvollmoen, organisert under Hærens våpenskole. Her ivaretas fagansvaret for vern mot kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære midler (CBRN-vern) i Forsvaret. Hærens våpenskole videreutvikles som et kompetanse- og utdanningssenter på Rena, underlagt enhetlig ledelse av fagutdanning i Hæren.

5.2.6 En landmaktutredning – den videre utviklingen av Hæren

Forsvaret av Norge planlegges basert på et samarbeide mellom forsvarsgrenene og et samspill med allierte styrker. I lys av de sikkerhetspolitiske utfordringene Norge står overfor vil regjeringen prioritere kapasiteter av stor strategisk betydning, som kampfly, ubåter, overvåkingskapasiteter og etterretning. For landmakten er det noe mer åpent hvordan den teknologiske og konseptuelle utviklingen og trusselbildet med nye kapasiteter hos potensielle motstandere får langsiktige konsekvenser for fremtidens landstyrker. I et norsk perspektiv med store avstander og krevende topografi er problemstillinger som ildkraft, mobilitet og beskyttelse av særlig betydning. Samtidig har flere av hovedsystemene i Hæren et betydelig fornyelsesbehov. Samlet innebærer dette et behov for en helhetlig vurdering av den fremtidige landmakten. Dette henger også nøye sammen med hvordan verneplikten kan brukes effektivt og i tråd med Forsvarets behov.

Det er avgjørende for forsvarsevnen at det ikke tas beslutninger uten tilstrekkelig langsiktighet og økonomisk bærekraft. På tross av et omfattende arbeid og grundige analyser, gjenstår det sentrale spørsmål om den langsiktige utviklingen

av landmilitære styrker. Det må vurderes om nåværende struktur og organisering er tilpasset til fremtidige oppgaver og trusler eller om det er behov for endringer. Regjeringen vil iverksette en særskilt utredning av landmakten, som skal slutføres i 2017. I tråd med prinsippet om kontinuerlig langtidspanlegging vil regjeringen komme tilbake til Stortinget med en helhetlig anbefaling. Arbeidet vil involvere Forsvaret og relevante fagmiljøer. Regjeringen legger vekt på at fremtidens landmakt skal være relevant og at den kan operere med våre allierte. Den fremtidige norske landmakten skal tilpasses en utvikling hvor reaksjonsevne, mobilitet, våpenrekkevidde og -presisjon blir stadig viktigere. Landmaktutredningen gjennomføres derfor med et tydelig fellesoperativt og alliert perspektiv. Prinsippet om at den fremtidige strukturen skal være bemannet, trent, vedlikeholdt og finansiert ligger fast også her. Fremtidens landmakt skal ha en reaksjonsevne og utholdenhet som samsvarer med trusselbildet.

I den kommende fireårsperioden vil regjeringen prioritere å styrke dagens hær ved å bedre driftssituasjonen, øke aktivitetsnivået og utbedre mangler ved beredskapslogistikken. Denne styrkingen begynner i 2017. I påvente av utredningen forskyves ytterligere investeringer i nye systemer i Hæren. Regjeringen understreker samtidig at det i forslaget til langtidspan er tatt økonomisk høyde for fremtidige investeringer. Hensikten er ikke å redusere investeringene i landmakten, men å sikre at midlene brukes mest mulig relevant.

5.3 Sjøforsvaret

5.3.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Sjøforsvaret skal bidra til Forsvarets krigsforebyggende rolle og krisehåndtering gjennom evne til å avgrense et militært angrep, sikre mottak av allierte styrker og ved behov gjenopprette territoriell integritet som en del av NATOs kollektive forsvar. Hovedoppgaven til Sjøforsvaret er å bidra til en nødvendig grad av sjøkontroll og sjønektelse i hele konfliktspekteret. Norge har omfattende ansvarsområder og interesser til havs, og Sjøforsvaret har en sentral rolle i suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i områdene Norge har råderett over.

Sjøforsvarets hovedutfordringer er begrenset evne til å bemanne fartøyene, økt behov for vedlikehold og mangel på reservedeler. Tilsammen begrenser dette fartøyenes tilgjengelighet og aktivitetsnivå. Regjeringen vil derfor fortsette den igangsatte satsingen på økt vedlikehold og anskaf-

felse av tilstrekkelig med reservedeler og beredskapsbeholdninger, slik at disse tiltakene kan legge til rette for økt bemanning, økt aktivitetsnivå og bedre tilgjengelighet. I den videre utviklingen av Sjøforsvarets kapasiteter står anskaffelse av nye ubåter sentralt. Sjøforsvarets fartøyer får økt aktivitet og bemanning. Summen av tiltakene som anbefales gir økt antall seilingsdøgn, økt evne til tilstedeværelse i prioriterte områder samt styrket evne til beredskap. Kystjegerkommandoen prioriteres ikke videreført.

5.3.2 Operativ ambisjon Sjøforsvaret

Regjeringen legger vekt på å øke den sjømilitære tilstedeværelsen i nord. Aktivitetsnivået i de kommende fire årene økes for å seile mer i prioriterte områder.

Sjøforsvaret skal ha evne til å ivareta nasjonale maritime fredstidsoppgaver og samtidig være i stand til å bidra i et bredt spekter av nasjonale og flernasjonale fellesoperasjoner hjemme og ute. Sjøforsvaret skal ha evne til å skape nødvendig grad av sjøkontroll og sjønektelse i fred, krise og væpnet konflikt i utvalgte områder. Sjøforsvaret skal ha evne til raskt å kunne forsterke tilstedeværelse i forbindelse med episode- og krisehåndtering, inkludert bidrag til kontraterrorbekjempelse.

Kystvakten er en viktig bidragsyter til fredstidsoperasjoner, med vekt på suverenitetshevelse, myndighetsutøvelse og episodehåndtering. Kystvakten skal kunne ha kontinuerlig tilstedeværelse i prioriterte områder.

Marinen skal ved behov forsterke norske myndigheters evne til å håndtere situasjoner, og skal kunne løse sine oppgaver i hele konfliktspekteret. Det er viktig at tilstedeværelse av Marinens fartøyer i nord oppfattes som en normalsituasjon. Marinen skal derfor ha en regelmessig, periodisert tilstedeværelse i Nord-Norge med en styrke sammensatt av ulike fartøystyper.

Sjøforsvaret skal kunne yte bidrag i allierte og internasjonale operasjoner med en oppdragstilpasset maritim styrke for en periode, herunder tidvis ta ledelsen over disse styrkene. I tillegg skal Sjøforsvaret kunne bidra med enkeltfartøyer til langvarige maritime internasjonale operasjoner.

5.3.3 Sjøforsvarets ledelse

Sjef Sjøforsvaret får et helhetlig ansvar som styrkesjef lokalisert på Haakonsværn orlogsstasjon. Et felles taktisk ledelselement vil styrke den operative ledelsen av Sjøforsvarets enheter.

Fregattene viderefører sin kapasitet som mobil kommandoplattform for operativ ledelse på taktisk nivå.

Sjøforsvaret består i dag av Kystekadren og Kystvakten, i tillegg til base- og skolestruktur. Regjeringen vurderer at begrepet kysteskadre ikke er et hensiktsmessig og relevant navn på moderne, operative kapasiteter i Sjøforsvaret. Spesielt kan det være utfordrende for utenforstående å forstå avdelingens ansvar og rolle. Marinen er et begrep som er godt innarbeidet og gjenkjennbart. En navneendring fra Kysteskadren til Marinen vil bidra til at avdelingens hensikt og oppgaver er lettere forståelig. Kysteskadren endrer derfor navn til Marinen. Kystvakten beholder sitt navn.

5.3.4 Fregatter

Fregatter er et viktig og fleksibelt kampsystem som er anvendbart i hele konfliktspekteret og kan bekjempe trusler i luften, på overflaten og under vann. Fregatter er en sentral kapasitet for egen forsvarsevne og ved mottak av allierte styrker. I tillegg er fregattene en relevant kapasitet for internasjonale bidrag. Dagens situasjon, med få besetninger, manglende vedlikehold og reservedeler, gjør at fartøyene ikke utnyttes optimalt.

Det prioriteres derfor å øke aktiviteten med fartøyene i kommende fireårsperiode. Videre vil antall besetninger øke fra 3,5 til 5, noe som innebærer at Sjøforsvaret vil kunne operere fire fregatter samtidig. Dette gjøres blant annet ved å effektivisere stab og administrasjon på land for å prioritere fartøysbesetninger om bord. Satsingen medfører økt tilstedeværelse i nord og en robust evne til internasjonale bidrag.

NH90-fregatthelikoptre fases inn og utgjør en viktig og integrert del av fregattenes totale kapasitet. Bardufoss er i dag base for 334 skvadron og det er besluttet å lokalisere et detasjement med fregatthelikoptre til Haakonsværn orlogsstasjon. Regjeringen anbefaler å samle hele 334 skvadron på Haakonsværn for å legge til rette for mer effektiv øving og trening med fregattene. 337 skvadron med NH90-kystvakthelikoptre videreføres på Bardufoss.

5.3.5 Ubåter

Ubåter er en strategisk kapasitet med stor betydning for forsvarsevnen og alliert samarbeid. Ubåtenes unike egenskaper er særlig knyttet til evnen til å operere skjult i lang tid, over store områder og med betydelig slagkraft. Dette gir en avskrekende effekt og binder potensielt opp store styr-

ker hos en motstander. Ubåter er en ressurs som gir Norge en evne til å etablere en fordelaktig situasjon mot enhver tenkelig opponent som opererer maritime styrker. Ubåter er i tillegg en viktig ressurs for skjult rekognosering og innsetting av spesialstyrker.

Ubåter bidrar til å sikre Norges maritime interesser og er avgjørende for å kunne sikre egne maritime grenser samt NATOs maritime flanke i nord. En videreføring av ubåtkapasiteten anses helt sentral for at Forsvaret skal kunne opprettholde en avskrekkende effekt.

5.3.5.1 Dagens ubåtvåpen

Forsvaret har seks ubåter av Ula-klassen. Disse ble innfaset i perioden 1989–1992, og er konstruert for en levetid på om lag 30 år. Dagens aktivitetsnivå med ubåter økes i løpet av de kommende fire årene med en målsetning om høy utnyttelse innenfor rammen av den tekniske tilgjengeligheten. Ula-klassen ubåter vil bli redusert fra seks til fire fartøyer fra 2022 og ut resterende levetid. Nye ubåter vil overta for Ula-klassen, og innfasingen vil etter planen kunne gjennomføres i perioden 2026–2030.

Tidsaspektet for en anskaffelse av nye ubåter innebærer at dagens Ula-klasse ubåter må opprettholdes utover opprinnelig levetid. Den planlagte reduksjonen i Ula-klassen er nødvendig for å sikre drift av de gjenværende ubåtene og legger til rette for en bedre utnyttelse av resterende tilgjengelighet ut levetiden. Ved å fase ut to ubåter rundt 2022 og prioritere drift av de fire ubåtene som er i best teknisk stand, kjøpe opp kritiske reservedeler, skifte ut ukurante systemer og gradvis fase ut og «kannibalisere», kan deler av dagens kapasitet opprettholdes frem til 2028. Tiltakene er en forutsetning for å kunne opprettholde en ubåtkapasitet frem til nye ubåter er på plass.

5.3.5.2 Status i prosjekt 6346 Nye ubåter

Stortinget ble i Prop. 113 S (2014–2015) orientert om planer for anskaffelse av nye ubåter. Prosjekt 6346 Nye ubåter er i rute, men fremdeles på planleggingsstadiet. Regjeringen planlegger å legge frem sitt forslag for Stortinget i løpet av 2017.

En anskaffelse av nye ubåter vil gå over et tiår med leveranse av første ubåt om lag sju år etter bestilling, og påfølgende ubåter levert med en takt på én hvert år. For å sikre at ubåtkapasiteten opprettholdes, planlegges det med at det inngås en kontrakt før 2020. Norge får da levert nye ubåter fra midten av 2020-tallet frem mot 2030. Samar-

beid med andre nasjoner og forhandlinger mot verft vil kreve flere års arbeid i forkant av en kontraktsinngåelse og er godt i gang.

5.3.5.3 Nærmere om antall ubåter

Antall ubåter og våpenutrustning er dimensjonerende for investeringskostnaden. Ubåter er avanserte systemer der det har vært en høyteknologisk utvikling blant annet innenfor fremdriftssystemer, lavere støygenerering, sensor- og våpenrekkevidde. Det er derfor avgjørende at nye ubåter er moderne i tråd med den teknologiske utviklingen dersom de skal ha en operativ verdi. Langtidsplanen legger til grunn anskaffelse og drift av fire nye ubåter. Dette antallet anses som helt nødvendig for å videreføre ubåt som en moderne kapasitet og for å kunne ha et tilstrekkelig robust kompetansemiljø i Sjøforsvaret. Samtidig er det et antall som regjeringen anser å være bærekraftig i et lengre driftsperspektiv.

5.3.6 Skjold-klassen kystkorvetter

Skjold-klassen har en robust anti-overflatekapasitet, høy mobilitet og en lav signatur som øker overlevelsessevnen. Fartøyene bidrar også til situasjonsforståelse og tilstedeværelse i det maritime domenet. Skjold-klassen blir viktig i overgangsfasen når ubåter og kampfly skiftes ut, men det vil oppstå delvis overlapp i kapasitet når de nye F-35 kampflyene er operative med *Joint Strike Missile*. Skjold-klassen avvikles derfor når F-35 har tilstrekkelig overlappende kapasitet, anslagsvis fra 2025. En slik tidsplan sammenfaller med tidspunktet det ville begynne å påløpe kostnader for levetidsforlengelse av fartøyene. En videreføring frem til dette vil være en kosteffektiv utnyttelse av investeringene som er gjort i Skjold-klassen.

Regjeringen vil øke antall besetninger til fem. Aktivitetsnivået økes i perioden mot 2020 og opprettholdes frem til avvikling.

5.3.7 Mineryddekapasitet

Mineryddekapasitet bidrar til å sikre bruk av kysten til egne operasjoner samt fremføring av forsyninger og allierte styrker. Kapasiteten er derfor sentral for en kystnasjon som Norge og for å legge til rette for mottak av allierte styrker. Minerydde fartøyene av Alta- og Oksøy-klassen faller for teknisk levetid fra 2020.

Dedikerte minerydderfartøyer vil gradvis erstattes med autonome mineryddersystemer. Dette er en utvikling som er i tråd med teknologi-

utviklingen på området, og som vi også finner hos allierte. Hensikten er å flytte fartøyene ut av minefeltene og benytte ubemannede farkoster for minerydding. Konteinerbaserte løsninger gir økt fleksibilitet og mindre avhengighet av spesialiserte fartøystyper. Norge er allerede langt fremme i utnyttelsen av autonome undervannssystemer til minerydding. Utfasingen av Alta- og Oksøy-klasse fartøyer vil skje parallelt med etablering av de autonome og deployerbare mineryddersystemene. Hele utviklingsløpet med kompetanseoverføring, utvikling og implementering av teknologi og konsepter forventes å fortsette frem mot 2027.

I perioden 2017–2020 opprettholdes aktivitetsnivået med Alta- og Oksøy-klassen fordelt på fire fartøyer og fem besetninger. Antallet fartøyer reduseres fra seks til fire for å optimere driften ut gjenværende levetid og for å legge til rette for innfasing av nye systemer. Dette sikrer videreføring av evnen til deltakelse i allierte beredskapsstyrker. Dagens minedykkerkapasitet videreføres med blant annet oppdrag om å bidra i den nasjonale eksplosivryddeberedskapen.

5.3.8 Sjøforsvarets logistikkapasitet

Nytt logistikkfartøy, KNM Maud, innfases som planlagt og vil være operativt i løpet av 2017. Dette vil øke Forsvarets evne til å understøtte egne enheter med sjøgående etterforsyninger og gir mulighet for økt tilstedeværelse av andre fartøyer i prioriterte områder. Logistikkfartøyet øker den operative nytteverdien til fregattene ved deltakelse i internasjonale operasjoner, og fartøyet er i seg selv også en etterspurt kapasitet for internasjonale bidrag. Utnyttelse av fartøyet må ses i sammenheng med utviklingen av logistikkvirksomheten i Forsvaret.

For å øke logistikk- og annen støttekapasitet i Sjøforsvaret dedikeres fartøyene KNM Olav Tryggvason og KV Magnus Lagabøte til disse rollene i Marinen. Fartøyene vil også kunne støtte nye mineryddekapasiteter.

Logistikk- og støttefartøyenes aktivitet økes i kommende fireårsperiode, noe som bedrer evnen og fleksibiliteten til å understøtte øvrig operativ virksomhet nasjonalt og internasjonalt.

5.3.9 Kystvakten

Kystvakten utfører myndighetsutøvelse, daglig suverenitetshevdelse og støtte til det sivile samfunn. Fartøyene bidrar til daglig tilstedeværelse i Norges maritime ansvarsområder. Kystvakten er

en viktig og fleksibel kapasitet i de lavere deler av konfliktspekteret og bidrar til at norske myndigheter kan håndtere episoder uten at situasjonen eskaleres. Videre ivaretar Kystvakten håndhevelse av fiskerilovgivning til havs.

Innfasing av NH90-helikoptre og bedre utnyttelse av helikopterbærende fartøyer med doble besetninger vil øke antall døgn kystvaktfartøyene seiler med helikopter sammenlignet med i dag. Det planlegges med å anskaffe tre nye helikopterbærende og isforsterkede fartøyer som erstatning for Nordkapp-klassen når disse når slutten av sin tekniske levetid etter 2020. Regjeringen legger opp til at disse anskaffes under ett prosjekt.

Sjøforsvarets kystvaktbase og Kystvaktens ledelse videreføres på Sortland. Kystvakten reduseres med to fartøyer fra 15 til 13. KV Magnus Lagabøte overføres til Marinen som støttefartøy blant annet for de fremtidige mineryddesystemene. For å prioritere utnyttelse av helikopterbærende fartøyer fornyes ikke leiekontrakten på KV Ålesund når den utløper i oktober 2016.

Innfasingen av NH90, økt utnyttelse av de helikopterbærende fartøyene og anskaffelsen av nye havgående kystvaktfartøyer, kompenserer for færre fartøyer og øker Kystvaktens operative evne, herunder evne til å utøve fiskerioppsyn og ressurskontroll. Kystvakten får økt kapasitet i de nordlige havområdene.

5.3.10 Kystjegere og taktisk båtskvadron

Kystjegerkommandoens primære oppgave er å etablere situasjonsforståelse og gi målanvisning i kystsonen. Avdelingen har også kapasitet til å gjennomføre bordingsoperasjoner i situasjoner som ikke krever bruk av spesialstyrker, noe som utgjør et verdifullt og nødvendig bidrag til en rekke maritime operasjoner.

Utviklingen i våre nærrområder gjør det nødvendig å prioritere strategiske kapasiteter som kampfly, ubåter, maritime overvåkingsfly og spesialstyrker, samt å øke aktiviteten på annen prioritert struktur. Som et av flere tiltak for å skape rom for dette, anbefaler regjeringen å legge ned Kystjegerkommandoen og Taktisk båtskvadron i kommende fireårsperiode. Avviklingen vil bidra til å frigjøre årsverk for å øke bemanningen på Sjøforsvarets fartøyer slik at det kan seiles mer i prioriterte områder.

Deler av personellet og kapasiteten til Kystjegerkommandoen videreføres i form av å etablere bordingskapasitet på Haakonsværn orlogsstasjon til støtte for Sjøforsvarets fartøyer. Deler av kompetansen i Kystjegerkommandoen vil også

kunne videreføres i Hæren. Etableringen av en bordingskapasitet gjør at Sjøforsvarets fartøyer kan anvendes i situasjoner som innebærer visitasjoner eller bordingsoppdrag som ikke kan utføres av fartøyets egen besetning eller krever bruk av spesialstyrker.

5.4 Luftforsvaret

5.4.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Luftforsvaret skal bidra til Forsvarets krigsforebyggende rolle og krisehåndtering gjennom å sikre kontroll av luftrommet (luftkontroll). Luftkontroll er avgjørende i freds-, krise- og konfliktsituasjoner og en forutsetning for at land-, sjø- og luftstyrker skal kunne løse sine oppdrag. Luftforsvaret skal bidra med relevante kapasiteter i fellesoperasjoner nasjonalt og internasjonalt, om nødvendig i tett integrasjon med allierte og partnere. Luftforsvaret bidrar til norsk suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, samt rutinemessig overvåking av Norges nærområder. Luftforsvaret bidrar kontinuerlig til NATOs stående beredskap. Luftforsvaret støtter også andre forsvarsgrener og det sivile samfunn med helikopter- og transportstøtte.

Stortinget vedtok gjennom behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S. (2011–2012), en større omstilling av Luftforsvaret, herunder å anskaffe nye kampfly med Ørland flystasjon som hovedbase og Evenes som fremskutt operasjonsbase i Nord-Norge. Det ble også vedtatt en rekke andre endringer i Luftforsvarets base- og støttestruktur. Regjeringen besluttet i 2014 at NATOs kampflyberedskap (*Quick Reaction Alert*, QRA) skal operere fra Bodø flystasjon så lenge F-16 ivaretar denne beredskapen, og at F-35 tar over oppdraget når de er operative, og da fra Evenes flystasjon.

Hovedtrekkene fra den vedtatte omstillingen av Luftforsvaret videreføres. Regjeringen legger opp til forbedret luftromsovervåking, økt kampkraft og bedre beskyttelse. Luftforsvaret skal kraftsamles rundt baser med stor operativ stridsverdi for egne og allierte styrker, og med en geografisk spredning som muliggjør operasjoner i alle deler av landet. De av Luftforsvarets baser som er forutsatt brukt i krise og væpnet konflikt skal utvikles med økt sikring og beskyttelse.

Det viktigste enkelttiltaket for å styrke forsvarsevnen og Luftforsvaret i den kommende fireårsperioden er innfasingen av de nye F-35 kampflyene. Det er helt avgjørende for forsvaret av Norge at anskaffelsen gjennomføres og at det legges til

rette for effektiv utnyttelse av F-35. Det legges opp til å videreføre og fornye evnen til luftromsovervåking, slik at Forsvaret innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar kontinuerlig skal kunne overvåke norsk luftrom og tilstøtende områder.

5.4.2 Operativ ambisjon Luftforsvaret

Luftforsvaret skal kontinuerlig overvåke norsk luftrom og tilstøtende områder og ha evne til å forsterke overvåkingen dersom nødvendig. Luftforsvaret skal etablere et oppdatert luftromsbilde til nasjonal og alliert kommando- og kontrollstruktur.

Luftforsvaret skal stille med kampfly på beredskap som et fast stående bidrag til NATOs integrerte luftforsvar. Videre skal Luftforsvaret kunne stille øvrige strukturelementer forberedt til nasjonal innsats og trent i en fellesoperativ ramme. Luftforsvaret skal støtte andre forsvarsgrener med luftmobilitet, medisinsk luftevakuering, informasjonsinnsamling og presisjonsengasjement. Luftforsvaret skal drive søk- og redningstjeneste og stille med ressurser på beredskap til støtte for politiet.

Luftforsvaret skal kunne bidra med mindre enheter eller enkeltplattformer fra hele luftforsvarsstrukturen til allierte operasjoner eller annen internasjonal innsats. Luftforsvarets evne til å bidra i internasjonale operasjoner med kampfly vil være begrenset i en overgangsperiode frem til F-35 er innfasert. Deretter er målsetningen at Luftforsvaret skal kunne etablere styrkebidrag på inntil én kampflyskvadron for en periode, eller med et redusert antall kampfly og lengre utholdenhet.

5.4.3 Luftforsvarets ledelse

Sjef Luftforsvaret får et helhetlig ansvar som styrkesjef. Det ble gjennom Stortingets behandling av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) vedtatt at generalinspektøren for Luftforsvaret med tilhørende inspektorater skulle flyttes fra Rygge flystasjon til Reitan utenfor Bodø. Med bakgrunn i en samlet vurdering anbefaler regjeringen å videreføre Luftforsvarets ledelse på Rygge. Det betyr at sjef Luftforsvaret videreføres samlokalisert med Luftforsvarsstaben og Luftoperativt inspektorat, som ivaretar oppgaver knyttet til styrkeproduksjon, virksomhetsstyring og tilsyn. Tiltaket har også sammenheng med videre utnyttelse av Rygge som base på Østlandet og som base for alliert mottak.

Luftforsvaret har over mange år vært organisert i en luftvingstruktur. For å etablere klarere styringslinjer og rasjonalisere driften av Luftforsvarets base- og støttestruktur, legges det opp til at sjefen for en operativ base overtar luftvingenes funksjoner og ansvaret for administrativ ledelse og støtte til alle avdelingene på basen.

Luftforsvarets operative virksomhet vil på sikt være konsentrert rundt Luftoperasjonssenteret NAOC (*National Air Operation Center*) på Reitan, hovedbasen for F-35 kampfly på Ørland, en fremskutt base for kampfly og base for maritime patruljefly på Evenes, et kontroll- og varslingssenter på Sørreisa og en base på Rygge. Luftforsvaret vil også i fremtiden ha flere skvadroner, avdelinger og detasjementer som av ulike årsaker er lokalisert over hele Norge og ikke på en operativ militær base. For å utnytte kapasiteten for ledelse, administrasjon og sikring av en operativ flybase, samt å utnytte det helikopterfaglige miljøet som etableres med flytting av 339 skvadron fra Bardufoss, legges det opp til at disse avdelingene ledes fra basen på Rygge.

5.4.4 Luftkommando og luftkontroll

Moderniseringen av den nasjonale luftkommando- og luftkontrollstrukturen videreføres, og oppbyggingen av Luftoperasjonssenter NAOC på Reitan fullføres. Sjef Luftforsvaret vil gjennom NAOC utøve kommando og kontroll over nasjonale luftstyrker. NAOC skal ha funksjonalitet for å ivareta oppdrag i hele spekteret av nasjonale luftoperasjoner. NAOC skal ha evne til sømløst å kunne inngå i NATOs luftkommando- og luftkontrollstruktur. Forsvaret vil fortsette anskaffelsen av ulike presisjonsvåpen, også langtrekkende, til F-35 kampfly. Det blir viktig at NAOC utvikles organisatorisk og med nødvendige systemer for planlegging og bruk av presisjonsvåpen.

Kontroll- og varslingskjeden er endret. Luftforsvarets stasjon Mågerø ble ved Stortingets behandling av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) vedtatt nedlagt og driften opphører i 2016. Luftforsvarets stasjon på Sørreisa videreføres.

Det er nødvendig med redundans som kan håndtere en eventuell driftsstans på Sørreisa. En videreutviklet og mobil luftkontrollenhet ACU (*Air Control Unit*) skal i perioder kunne overta for Sørreisa. Redundans skapes også gjennom utviklingen av NAOC og ved alliert samarbeid.

Dagens radarer har ikke tilfredsstillende dekningsvolum og teknologien er i ferd med å bli utdatert. Regjeringen legger opp til at deler av

dagens sensorstruktur fornyes. En fremskaffelsesløsning skal etter planen ferdigstilles i 2017. Sensorene er planlagt erstattet med leveranser tidlig på 2020-tallet. Eksisterende sensorer må levetidsforlenges frem til de erstattes av nye sensorer.

Luftforsvarets programmeringssenter er vedtatt flyttet fra Mågerø til Reitan. Programmeringssenteret vil på kort sikt ha en viktig rolle i å videreutvikle Luftforsvarets ACU og støtte implementeringen av NATO ACCS. På lengre sikt er programmeringssenterets rolle og omfang ikke avklart. I påvente av dette, og for å redusere faren for kompetansetap, anbefaler regjeringen å flytte programmeringssenteret til Rygge slik at all virksomhet på Mågerø kan legges ned som planlagt.

5.4.5 Kampfly

Regjeringen legger opp til å anskaffe 52 F-35 kampfly, men presiserer at beslutningen om anskaffelse av de siste seks flyene skal vurderes særskilt. Behovsanalysen som lå til grunn for Stortingets vedtak om kampflyanskaffelsen i 2012 er bekreftet gjennom oppdaterte antallsanalyser, og helheten i den anbefalte forsvarsstrukturen underbygger også behovet for 52 F-35 kampfly.

Kampfly er en strategisk kapasitet fordi den har en avskrekkende effekt gjennom at flyene kan reagere hurtig, har stor ildkraft og kan operere over store avstander. Flyene er avgjørende for å håndheve norsk suverenitet og skape den grad av luftkontroll som er nødvendig i fred, krise og væpnet konflikt. Flyene er også et viktig bidrag til NATOs forsvarsevne. Ambisjonsnivået for F-35 kampfly ligger derfor fast slik det er beskrevet i St.prp. nr. 48 (2007–2008) og Prop. 73 S (2011–2012).

Stortinget har så langt gitt bestillingsfullmakt til å anskaffe 28 F-35 kampfly, som alle er satt i bestilling gjennom det internasjonale partnerskapet. De fire første flyene skal brukes til treningsformål ved det internasjonale treningssenteret for F-35 i Arizona, USA. To F-35 er levert og satt i drift og de neste to treningsflyene forventes levert i løpet av 2016.

Videre vil tre fly komme til Norge i 2017, mens ytterligere tre fly vil benyttes midlertidig i USA så lenge konverteringsutdannelsen av norsk personell pågår. Deretter forventes det at seks fly leveres til Norge årlig inntil anskaffelsen er fullført. Stortinget vil ta stilling til anskaffelsen av de siste seks flyene i 2019 i tråd med tidligere vedtak. I F-35 partnerskapet arbeides det nå med å etablere den globale understøttelsesløsningen som er nødvendig for å operere flyene.

Boks 5.1 Antallsanalyser F-35 kampfly

Behovsanalysene som ligger til grunn for antall F-35 kampfly beskriver hvilke oppgaver den samlede kampflykapasiteten skal kunne løse.

Oppgavene som skal ivaretas av den fremtidige kampflykapasiteten er gruppert i oppgavesett som alle er dimensjonerende for antall fly. Det vil si at det gjøres en vurdering rundt konsekvensene av hvert oppgavesett og det nødvendige antall kampfly. Kampflykapasiteten dimensjoneres for det som er det mest krevende av disse tre settene.

De tre oppgavesettene er:

1. Ivaretagelse av nasjonale oppgaver i hele konfliktspekteret, inkludert høyintensive stridshandlinger. Dette er oppgaver som er avgjørende for Forsvarets samlede evne til å avskrekke en potensiell motstander, samt til å opprettholde nødvendig nasjonal luftkontroll og støtte egne og allierte sjø- og landstyrker i en innledende fase av en konflikt. Kampflyvåpenet skal kunne støtte sjø- og landstyrker i tillegg til å ivareta luftforsvarsoppgavene.
2. Evne til å løse flere oppgaver samtidig og over noe tid i en krisesituasjon. Dette inkluderer opprettholdelse av NATO Quick

Reaction Alert (QRA), høy luftmilitær beredskap (HLB), kontinuerlig luftpatrolje (CAP) og stille et bidrag av skvadronsstørrelse for internasjonal innsats med multirollekampfly i henhold til NATOs krav.

3. Gjennomføre nødvendig styrkeproduksjon i fredstid som er tilstrekkelig til å kunne opprettholde løpende beredskapsoppdrag og løse de pålagte oppdragene i krise og konflikt. Dette oppdragssettet dimensjoneres derfor i tråd med de kravene som stilles av de to foregående settene. Denne styrkeproduksjonen må være gjennomførbar innenfor gjeldende regelverk for arbeidstid og hviletid for flygere og antall flytimer som kan produseres av vedlikeholdsapparatet.

Den siste antallsanalysen ble gjennomført i 2015, og bygger blant annet på en oppdatert trusselvurdering. Denne konkluderer med at det mest krevende oppgavesettet er ivaretagelse av nasjonale oppgaver i hele konfliktspekteret, inkludert høyintensive stridshandlinger. Med oppdaterte forutsetninger er dette oppgavesettet beregnet å kreve 52 fly, og er derfor per i dag regnet som dimensjonerende.

Byggeaktiviteten på Ørland er godt i gang, slik at Luftforsvaret kan starte forberedelsene av kampflyorganisasjonen. Målet er å oppnå initiell operativ evne med F-35 i løpet av 2019 og videre full operativ evne i 2025. F-35 skal overta NATOs kampflyberedskap (QRA) med utgangspunkt på Evenes.

5.4.6 Luftvern og baseforsvar

Regjeringen vil styrke beskyttelsen av Luftforsvarets baser, mottaksområder for alliert støtte og annen viktig infrastruktur. Det er helt avgjørende for utnyttelsen av F-35 og andre flysystemer at basene flyene opererer fra er beskyttet. Luftvern er det sentrale aktive elementet i beskyttelse mot luftangrep, også fra langtrekkende presisjonsvåpen. En eventuell fremtidig konflikt i norske nær-områder vil kunne innebære bruk av slike våpen. Luftvernssystemet NASAMS II videreføres, oppgraderes og utvikles blant annet gjennom anskaffelse av nye kort/middels rekkevidde luftvernmisiler.

Regjeringen legger videre opp til en ytterligere styrking av luftvernet gjennom anskaffelse av nye luftvernssystemer med langtrekkende luftvernmisiler og sensorer. Samlet skal disse systemene være i stand til å beskytte kampflybasen på Ørland, allierte mottaksområder i Trøndelagsregionen og basen på Evenes. Det legges videre opp til en forbedret integrasjon og samvirke med luftovervåkingssensorer og andre systemer.

Det etableres luftvernstridsgrupper på Ørland og Evenes flystasjon. Luftvernstridsgruppen på Ørland skal være spesielt robust og fleksibel slik at den kan deles opp og gi beskyttelse av flere områder samtidig, for eksempel beskyttelse av annen viktig infrastruktur, befolkningssentra eller allierte mottaksområder. Oppgraderingen av NASAMS II-systemet starter i perioden frem til 2020. Anskaffelse av nytt langtrekkende luftvern gjennomføres i perioden 2021–2024 og integreres med NASAMS II-systemet. Det er viktig at en modernisert, utviklet og robust luftvernstruktur er etablert når F-35 flyene er fullt operative i 2025 på Ørland og Evenes flystasjon.

Baseforsvar er et viktig element i daglig vakt- hold og sikring, samt beskyttelse av baser i krise eller væpnet konflikt. Baseforsvarskapasiteten i Luftforsvaret er i hovedsak samlet ved Ørland flystasjon. Regjeringen legger opp til at baseforsvarskapasiteten utvides og moderniseres med moderne overvåkingsutstyr og annen relevant utrustning. Det skal etableres tilfredsstillende baseforsvar på Evenes flystasjon.

5.4.7 Maritime patruljefly

Regjeringen vil satse på Norges evne til å etablere nasjonal og alliert situasjonsforståelse i nord. Regjeringen legger opp til å anskaffe nye maritime patruljefly til erstatning for dagens P-3C Orion. Regjeringen anbefaler at 333 skvadron flyttes og at den vil operere med de nye flyene fra Evenes flystasjon, jf. kapittel 6.1.2.

Maritime patruljefly er en strategisk kapasitet for Norge, og bidrar til en nødvendig nasjonal, selvstendig evne til god situasjonsforståelse og maritim overvåking. Norske maritime patruljefly står for en synlig og regelmessig militær aktivitet i nord og er et viktig bidrag til stabilitet og forutsigbarhet. Flyene er sentrale for at Norge skal opprettholde en ledende posisjon og kompetanse om strategiske forhold i nordområdene og for å gi både norske og allierte sivile og militære myndigheter et godt grunnlag for beslutninger. Med sine moderne sensorer og våpen vil de nye maritime patruljeflyene videreføre og bedre denne evnen.

Et maritimt patruljefly kan dekke store havområder på kort tid og oppholde seg lenge i et operasjonsområde. Flyene har evne til å detektere, identifisere, følge og om nødvendig ramme mål under vann og på overflaten. Norge har siden maritime patruljefly ble innført på 1960-tallet prioritert denne kapasiteten høyt, også i perioden da den militære aktiviteten i nordområdene var fallende etter den kalde krigen. Videreføring av kapasitetene for overvåking og anti-ubåtoperasjoner er også viktig for NATO og nære allierte. I det bilaterale forholdet til USA er maritime patruljefly et sentralt norske bidrag til operativt samarbeid.

Maritime patruljefly bidrar også til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse og er en kapasitet for søk og redning i havområdene utenfor Norge. Maritime patruljefly er dessuten et viktig bidrag til samfunnssikkerheten gjennom evnen til å bidra i maritime kontraterroroperasjoner.

Regjeringen vil komme tilbake med nærmere beskrivelser om ambisjonsnivå og antall maritime

patruljefly i forbindelse med fremleggelse av investeringsprosjektet for Stortinget.

5.4.8 Helikopter

5.4.8.1 NH90-helikoptre

Innfasing av NH90-helikoptre til støtte for Kystvakten og fregattvåpenet fortsetter. Totalt seks av de 14 planlagte helikoptrene har ankommet Norge. De resterende helikoptrene er forventet å ankomme i perioden 2017–2020. Alle NH90 er planlagt fullt operative i perioden 2020–2022. Bardufoss videreføres som base for 337 skvadron med kystvakhelikoptre, hvor vedlikehold vil gjennomføres i de fasilitetene som er under etablering. De første NH90-helikoptrene har i inneværende år begynt trening om bord på Kystvaktens fartøyer.

NH90-fregatthelikoptre i 334 skvadron utrustes spesielt for antiubåtoperasjoner og opererer som en integrert del av fregattens kapasitet. Dette er avanserte operasjoner som krever et tett samarbeid mellom fartøyet og helikopteret. Det er tidligere besluttet at et detasjement med fregatthelikoptre skal stasjoneres på Haakonsværn orlogsstasjon (HOS) ved Bergen, men ledelsen var forutsatt lokalisert til Bardufoss. Regjeringen anbefaler at 334 skvadron lokaliseres på HOS. En samling av skvadronen på HOS legger til rette for et tettere samarbeid mellom miljøene i Luftforsvaret og Sjøforsvaret, som er viktig for effektiv øving og trening. Samlingen av 334 skvadron er også viktig som grunnlag for effektiv ledelse og flytrygging.

5.4.8.2 Bell 412-helikoptre

Bell 412-helikoptrene er spredt på to landsdeler og er ikke optimalt utnyttet. Dette kan bedres ved å samle kompetansemiljøet. Regjeringen anbefaler å samle Bell 412-helikoptre på Rygge som dedikert helikopterkapasitet til støtte for spesialstyrkene. Dette er en prioritering for å øke den operative evnen til spesialstyrkene. Anbefalingen innebærer at helikoptrene får en tydeligere rolle i et meget viktig og krevende oppdrag. Flytting av Bell 412 til Rygge styrker også evnen til å bistå politiet på Østlandet, beredskapstroppen og spesialstyrkene i kontraterroroperasjoner.

Samling av Bell 412-miljøet frigir ressurser til andre prioriterte kapasiteter ved at aktiviteten samles på ett sted og at antall helikoptre som opereres kan reduseres fra 18 til 12. Flyttingen av 339 skvadron med Bell 412 fra Bardufoss til Rygge

gjennomføres når tilstrekkelig helikopterkapasitet er etablert i Nord-Norge, ved innfasing av NH90 og AW101, etter planen innen 2019.

Konsekvensen av at Bell 412 flyttes til Rygge, er at dagens luftving ved Bardufoss flystasjon legges ned. Luftvingfunksjonen videreføres som en del av base Rygge. Helikopterstøtten til Hæren i Nord-Norge vil med dette tiltaket reduseres, men den totale helikopterkapasiteten i Nord-Norge vil øke med innføring av NH90-helikoptre og AW101-redningshelikoptre. En del av den logistiske understøttelsen som Bell 412 gjennomfører for Brigade Nord og Grensevakten i fredstid kan leies inn sivilt. Forsvaret kan omprioritere bruken av Bell 412 til andre landsdeler i perioder dersom situasjonen tilsier det.

Forsvarets plan for medisinsk luftevakuering i krise og væpnet konflikt er basert på bruk av Bell 412 og støtte fra den sivile redningstjenesten, samt bruk av C-130J transportfly og sivile fly for evakuering over lengre avstander. Forsvarets sanitet har i oppdrag å stille medisinsk personell og materiell, og Luftforsvaret skal bidra med fly og helikoptre til slike oppdrag.

Konseptet for medisinsk luftevakuering i krise og væpnet konflikt videreføres og utvikles, herunder med bruk av Forsvarets og samfunnets øvrige helikopterressurser. Nye redningshelikoptre og NH90 har større kapasitet til å frakte skadde pasienter enn Bell 412, og vil ta over denne rollen. Medisinsk luftevakuering vil ikke være primæroppdraget til Kystvaktens NH90, men i en krise eller væpnet konfliktsituasjon kan Kystvaktens helikopterressurser omprioriteres. Dette fordrer at NH90 er utrustet til rollen og at besetningene er trent for det. Med base på Bardufoss har NH90-kystvakthelikoptre et godt geografisk utgangspunkt for øving på medisinsk evakuering med landstyrker.

5.4.8.3 *Spesielt om helikopterstøtte til politiet*

Bell 412-helikoptre har som en del av tiltakene etter terrorangrepet 22. juli 2011 blitt satt på beredskap til støtte for politiet. I september 2011 ble det etablert beredskap med helikopter for alminnelig bistand fra Rygge. Fra januar 2013 ble dette utvidet til å gjelde håndhevelsesbistand. I 2013 ble det også besluttet å etablere beredskap med helikopter for alminnelig bistand på Bardufoss. Fra januar 2015 ble beredskapskravene redusert fra to timer til én time begge steder.

Meld. St. 21 (2012–2013) om terrorberedskap varslet at nye helikopteranskaffelser i Forsvaret også må vurderes for bistandsoppgaver til politiet.

Selv om dagens transportberedskap med Bell 412 på Bardufoss bortfaller når helikoptrene samles på Rygge, vil den totale helikopterkapasiteten i Nord-Norge øke med innføring av nye helikoptre. Politiet kan utnytte dagens Sea King redningshelikoptre ved behov. Med nye redningshelikoptre som nå er under anskaffelse, forbedres evnen til å støtte politiet i Nord-Norge fordi den totale tilgjengeligheten på og kapasiteten til helikoptrene øker.

Nye redningshelikoptre vil ha langt større transportkapasitet og lengre rekkevidde enn både Sea King og Bell 412. Redningshelikoptre har høyere beredskap enn Bell 412, og nye redningshelikoptre vil kunne rykke ut i løpet av 15 minutter fra basene på Bodø og Banak for å dekke også politiets transportbehov i Nord-Norge. I tillegg vil Forsvaret på anmodning kunne omprioritere NH90-helikoptre enten fra basen på Bardufoss eller fra Sjøforsvarets fartøyer utenfor kysten.

5.4.8.4 *Nærmere om anskaffelsen av nye redningshelikoptre*

Stortinget vedtok ved behandlingen av Innst. 82 S (2011–2012) til Prop. 146 S (2010–2011), fullmakt til inngåelse av kontrakt om anskaffelse av inntil 16 redningshelikoptre. I desember 2013 ble det inngått kontrakt om kjøp av 16 nye redningshelikoptre av typen AW101. Kontrakten omfatter også en opsjon på anskaffelse av ytterligere inntil seks helikoptre av samme typen. Forsvaret bistår Justis- og beredskapsdepartementet i denne anskaffelsen.

De første helikoptrene er forventet å ankomme Norge i mars 2017. Det skal først gjennomføres operativ testing og evaluering av helikoptrene. De to første redningshelikoptrene forventes deretter å gå på beredskap våren 2018, med en videre innfasingstakt på to helikoptre per seks måneder frem til oktober 2020. Innfasingen er planlagt å skje på følgende baser i rekkefølge: Sola, Ørland, Banak, Bodø, Rygge og Florø. Det planlegges med innleie fra sivile leverandører for å sikre tilfredsstillende søk- og redningshelikopterberedskap i innfasingsperioden.

5.4.9 **Transportfly og tankfly**

Forsvaret er avhengig av strategisk luftmobilitet, noe som innebærer forflytning av styrker fra baser til operasjonsområder eller forflytning mellom ulike operasjonsområder. Luftmobilitet ivaretas primært gjennom kapasiteten til flyene C-130J Hercules, C-17 Globemaster og via andre avtaler om transport- og logistikkstøtte.

335 skvadron på Gardermoen videreføres med fire C-130J Hercules taktiske transportfly. Norge fortsetter sin deltakelse i det internasjonale Strategic Airlift Capability-programmet som disponerer C-17 Globemaster transportfly ved Papa Air Base i Ungarn. Luftvingen på Gardermoen legges på sikt ned. Fremtidig overordnet ledelse av 335 skvadron gjøres da fra basen på Rygge.

Multirolle tank- og transportfly (MRTT) er et europeisk initiativ for å øke tankfly- og transportkapasiteten i Europa gjennom felles anskaffelse, bruk og drift av flere MRTT-fly. Selv om det norske behovet for tankfly er lite i fredstid, er lufttankingskapasitet ansett som en særdeles viktig og nødvendig styrkemultiplikator i større luftoperasjoner. Operasjonene eksempelvis i Afghanistan eller Libya ville ikke latt seg gjennomføre uten støtte av tankfly.

Regjeringen legger opp til at Norge fortsetter sin deltakelse i prosjektet med en andel som bidrar til å dekke Norges behov. Regjeringen vil prioritere å delta i og fullføre dette internasjonale samarbeidsprosjektet som også tar sikte på å bedre byrdefordelingen i NATO.

5.4.10 DA-20 og Forsvarets EK-støttesenter

717 skvadron med DA-20 Jet Falconflyene ble i 2015 flyttet til Gardermoen som en del av den vedtatte omstillingen i Luftforsvaret og nedleggelsen av Rygge som flystasjon. Nye maritime patruljefly vil på sikt overta deler av skvadronens EK-rolle. Regjeringen anbefaler at DA-20 EK fly fases ut og 717 skvadron legges ned innen 2024. Utfasingen ses også i sammenheng med avvikling av F-16 kampfly.

Forsvarets EK-støttesenter (FEKS) er viktig for Forsvarets operative evne og ble i Stortingets behandling av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) vedtatt flyttet til Ørland flystasjon. FEKS er en avdeling som ivaretar en nasjonal kompetanse til å utnytte det elektromagnetiske spektrum ved å bruke innsamlet informasjon til å gjennomføre aktive og passive tiltak for flere av Forsvarets operative kapasiteter.

Det opprettes et flernasjonalt F-35 programmeringssenter i USA for å ivareta tilsvarende funksjoner for utviklingen av F-35 kampfly. Senteret benevnes NIRL (*Norway Italy Re-Programming Laboratory*) og er tidligere omtalt i Prop. 1 S (2014–2015). Det er derfor ikke et behov for et eget miljø på Ørland for å ivareta slik støtte til F-35. Derimot er det viktig at kompetansen videreføres for å støtte øvrige avdelinger i Forsvaret. Samarbeidet med blant annet Forsvarets forskningsin-

stitutt og Etterretningstjenesten er viktig i denne sammenheng. Regjeringen anbefaler derfor å videreføre FEKS på Rygge i allerede etablerte fasiliteter.

5.5 Heimevernet

5.5.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Heimevernet har et landsdekkende territorielt ansvar som innebærer vakt og sikring av viktige objekter og infrastruktur, territoriell overvåking og kontroll, tilrettelegging for og mottak av allierte forsterkninger og sivilt-militært samarbeid.

Heimevernet har en viktig rolle i å etablere lokal situasjonsforståelse og ved mottak av allierte styrker. Heimevernet opererer ikke utenfor Norges grenser, men HV-personell deltar i internasjonale operasjoner som del av andre forsvarsgreners styrkebidrag.

5.5.2 Operativ ambisjon Heimevernet

Heimevernet skal være i stand til å etablere tilstedeværelse, situasjonsforståelse og beskyttelse av militær infrastruktur og lokalbefolkning i utsatte områder ved sikkerhetspolitiske kriser og ytterligere eskalering av situasjonen.

Heimevernet skal raskt stille godt trent og øvd personell til vakthold og sikring av de høyest prioriterte militære og sivile objekter. I tillegg skal Heimevernet på anmodning fra ansvarlig myndighet stille med tilgjengelige ressurser til støtte for det sivile samfunn ved ulykker, naturkatastrofer, og terrorhendelser.

Heimevernet skal ivareta det territoriale ansvaret på vegne av sjef FOH ved sivilt-militært samarbeid med andre samfunnsaktører, og bidra med styrkebeskyttelse ved mottak og forflytning av allierte forsterkninger som kommer til Norge.

Heimevernets innsatsstyrker skal kunne anvendes på en fleksibel måte over hele landet der behovet er størst.

5.5.3 Heimevernets ledelse

Sjef Heimevernet får et helhetlig ansvar som styrkesjef lokalisert til Terningmoen. Det etableres et nasjonalt territorielt ledelselement (Nasjonalt territoriell kommando, NTK) for taktisk ledelse av Heimevernets styrker. Dette styrker evnen til å lede og koordinere Heimevernets oppgaver og operasjoner i hele landet, for eksempel ved alliert mottak og ved overføring av styrker mellom distrikter.

Distriktsstabene i Troms og Finnmark styrkes ved at de tilføres ekstra personell. Dette øker evnen til ledelse av Heimevernets styrker, koordinering mot sivile myndigheter og mottak av allierte i viktige geografiske områder. For å gjennomføre nødvendig styrking av prioriterte områder og for å tilpasse antall staber til en noe mindre struktur anbefaler regjeringen å avvikle distriktsstaben HV 11. Det vil fremdeles være lokale HV-styrker til å gjennomføre oppgaver i områdene, men under ledelse av andre distriktsstaber. Kontakten mot lokale myndigheter, og den regionale kompetansen ivaretas av ansvarlig distriktsstab.

5.5.4 Heimevernets styrkestruktur

Reduksjon av Heimevernets innsatsstyrker fra 5 000 til 3 000 er gjennomført i inneværende fireårsperiode, og den nye innsatsstyrkestrukturen er godt oppfylt. Målsetningen om en områdestruktur på 42 000 mannskaper er ikke oppnådd. Det er spesielt utfordrende å fylle opp strukturen i Finnmark, noe som skyldes et lavt rekrutteringsgrunnlag. For å tilpasse områdestrukturen til den reelle situasjonen anbefaler regjeringen en reduksjon fra dagens plantall på 42 000 mannskaper til 35 000 mannskaper innen 2020. Reduksjonen bidrar til en satsing på prioriterte kapasiteter. Behovet for vakthold og sikring av militær infrastruktur har blitt noe redusert, blant annet på grunn av endringer som følger av ny kommunikasjonsteknologi.

Mannskapene i Heimevernets innsatsstyrker har høy reaksjonsevne og bedre treningsnivå og utrustning enn avdelingene i områdestrukturen. Erfaringen har vist at det er stor motivasjon for tjeneste i innsatsstyrkene. Innsatsstyrkene videreføres derfor på dagens nivå med 3 000 mannskaper. Det skal legges til rette for at innsatsstyrkene skal kunne anvendes fleksibelt over hele landet der behovet er størst. Dermed opprettholdes evnen til rask respons på oppdrag av militær karakter, forsterkning av områdestrukturen, håndtering av oppdrag utover det områdestrukturen har kapasitet til eller støtte til sivil krisehåndtering. Sjøheimevernets (SHV) oppgaver er styrkebeskyttelse, bidrag til beskyttelse av objekter med sjøfront og etablering av lokal situasjonsforståelse langs kysten. Sjøheimevernets kommandostruktur er nedlagt og SHV-avdelingene inngår nå organisatorisk i HV-distriktene, hvor ni av elleve HV-distrikt har SHV-avdelinger. Sjøheimevernet har behov for noe mer spesialisert kompetanse og det er høyere kostnader knyttet til drift og investering av fartøysmateriell enn hva situa-

sjonen er for øvrige avdelinger i Heimevernet. Sjøheimevernet er derfor en relativt kostbar kapasitet i HV. For å kunne prioritere en satsing på andre og viktige kapasiteter anbefaler regjeringen å avvikle Sjøheimevernet innen 2020.

5.5.5 Landmaktutredning – den videre utviklingen av Heimevernet

Det er viktig å se den landmilitære evnen samlet, der Heimevernets fremtidige rolle, struktur og kapasiteter vurderes i sammenheng med den fremtidige utviklingen av Hæren. Den videre utviklingen av Heimevernet vurderes derfor som en del av den tidligere omtalte landmaktutredningen, jf. omtale i punkt 5.2.6.

5.6 Forsvarets spesialstyrker

5.6.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Spesialstyrkene er en strategisk kapasitet som gjennomfører operasjoner innenfor hele konflikt-skalaen fra fred til krise og væpnet konflikt for å oppnå nasjonalstrategiske eller operasjonelle målsetninger. Styrkene kan anvendes i hele spekteret av militære spesialoperasjoner.

1. januar 2014 ble spesialstyrkene organisert under egen driftsenhet i Forsvaret og gitt navnet Forsvarets spesialstyrker. Forsvarets spesialkommando er lokalisert i Rena leir og Marinejegerkommandoen er lokalisert på Haakonsværn orlogsstasjon. Forsvarets spesialkommando og Marinejegerkommandoen ble overført fra henholdsvis Hæren og Sjøforsvaret og underlagt Forsvarets spesialstyrker. Hovedhensikten med etableringen av Forsvarets spesialstyrker var bedre styring, utvikling og bruk for å sikre en relevant operativ evne. I tråd med samfunnsutviklingen har spesialstyrkene i økende grad blitt innrettet for å bidra til problemløsning i hele konfliktspekteret.

Spesialstyrkene er en relevant ressurs med høy tilgjengelighet, og har de siste årene deltatt i flere internasjonale operasjoner samtidig som den nasjonale beredskapen har vært opprettholdt. Samarbeidet med politiet har i perioden blitt ytterligere forsterket. Det styrker Norges evne til krisehåndtering.

Med bakgrunn i økende kompleksitet innenfor spesialoperasjoner, blant annet grunnet teknologisk utvikling og et endret trusselbilde, skal spesialstyrkene videreutvikles. Utover militære spesialoperasjoner, gjelder dette støtte til kontraterror, krisehåndtering og gisselredning. Dette er oppgaver som krever høy reaksjonsevne og bred

støtte fra andre deler av Forsvaret. Det viktigste tiltaket er å dedikere Bell 412-helikoptre som helikopterkapasitet til støtte for spesialstyrkene.

5.6.2 Operativ ambisjon Forsvarets spesialstyrker

Spesialstyrkene er en strategisk kapasitet som skal kunne gjennomføre operasjoner innenfor hele konfliktskalaen fra fred til krise og væpnet konflikt. Spesialstyrkenes hovedoppgaver videreføres som i dag.

Spesialstyrkene skal kunne gjennomføre hele spekteret av spesialoperasjoner i alle domener, selvstendig eller i en alliert ramme. Styrkens unike kapasiteter kan benyttes både før, under og etter en nasjonal fellesoperativ operasjon som del av det nasjonale forsvaret. Forsvarets spesialstyrker skal til enhver tid kunne stille styrker til internasjonal krisehåndtering som selvstendig bidrag eller som del av en alliert ramme.

Videre bidrar spesialstyrkene med fleksible og unike kapasiteter som kan benyttes selvstendig eller som støtte til andre myndigheter, herunder Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Spesialstyrkene skal stille styrker på kontinuerlig nasjonal krisehåndteringsberedskap, herunder kontraterrorberedskap til støtte for politiet, samt gisselredning i utlandet.

Spesialstyrkene skal inneha evnen til tverrsektorielt samvirke i alle typer kriser og konflikter som måtte oppstå både nasjonalt og internasjonalt.

5.6.3 Ledelse av spesialstyrkene

Sjef Forsvarets spesialstyrker får et helhetlig ansvar som styrkesjef. Dette er i tråd med anbefalingen om en prinsipiell utvikling for øvrige styrkesjefer. Ledelse av spesialstyrkene videreutvikles i henhold til gjeldende plan, hvor stab og taktisk ledelse er samlet i nåværende lokaler nært tilknyttet den strategiske ledelsen i Oslo. Det sikrer en bedre utnyttelse av spesialstyrkene, samt styrker utøvelsen av tidskritiske og /eller sensitive operasjoner for å sikre strategisk effekt av spesialoperasjoner.

Ledelsen av spesialstyrkene skal ivareta evnen til enhetlig ledelse og styring, helhetlig ivaretagelse av fagmyndighet og spisskompetanse, samt samordnet rekruttering og seleksjon. Dette bidrar til å sikre interoperabilitet, redundans og kvalitet i strukturen. Ledelsen i Oslo utvikles for å kunne ivareta våpenskolefunksjoner. Dette skal ha en tydelig forankring i en ansvarlig kompetansesjef

for å sikre helhetlig ledelse og styring av all fagutdanning innenfor Forsvarets spesialstyrkers eget fagmyndighetsområde. De utøvende leddene for trening og utdanning vil fremdeles ligge ute i de taktiske avdelingene.

5.6.4 Utvikling av de taktiske enhetene

De taktiske enhetene Forsvarets spesialkommando og Marinejegerkommandoen videreføres slik at begge enhetene innehar kapasitet for å løse hele spekteret av spesialoperasjoner.

Rena leir og Haakonsværn orlogsstasjon videreføres og utvikles som hovedbaser for de taktiske enhetene. Ramsund videreføres og utvikles som trenings- og beredskapsbase, der Ramneset skyte- og øvingsfelt utnyttes. Vealøs maritime trenings- og beredskapssenter med tilknyttet skyte- og øvingsfelt, videreføres med nærhet til helikopterkapasiteten på Rygge og politiets beredskapstropp i Oslo.

Det planlegges med å øke utnyttelsen av reservepersonell ved å etablere ytterligere en reserveenhet som utrustes og trenes. Dette vil bidra til å øke fleksibiliteten og utholdenheten til spesialstyrkene i krise og krig.

5.6.5 Luftforsvarets støtte til spesialstyrkene

Spesialstyrkene er avhengige av støtte fra Luftforsvarets kapasiteter i løsningen av sine oppgaver. Etableringen av et luftoperativt spesialstyrkeelement på Rygge er viktig for å koordinere støtten.

Regjeringen vil styrke spesialstyrkenes operative evne ved at det etableres en dedikert helikopterkapasitet i Luftforsvaret til støtte for spesialstyrkene. Dette er en prioritering for å øke den operative evnen til spesialstyrkene og for å kunne gi bedre støtte til politiet ved alvorlige terroranslag. Kapasiteten etableres ved at Bell 412-helikoptre flyttes fra Bardufoss og lokaliseres sammen med Bell 412-miljøet som er stasjonert på Rygge. Bedre mobilitet gir økt operativ evne for spesialstyrkene. Tiltaket muliggjør å deployere en helikopterkapasitet som del av et spesialstyrkebidrag til utlandet, samtidig som bistandsberedskapen til politiet opprettholdes på Rygge.

Spesialstyrkene og politiets beredskapstropp har hovedsakelig sammenfallende behov for helikopterkapasitet. Hovedtrekkene er forutsigbarhet og tilgjengelighet for trening, øving og operasjoner, samt at besetningene har et tilstrekkelig høyt treningsnivå til å løse pålagte oppdrag. Helikopterstøtte til spesialoperasjoner er krevende, og miljøet på Rygge, som har dette oppdraget, er lite og

sårbart. Ved at helikopterkapasiteten konsentreres på Rygge, økes kapasiteten til spesialstyrkene og beredskapstroppen innenfor nasjonal kontraterrorberedskap.

Kapasiteten og beredskapen som 330 skvadron med Sea King helikoptrene leverer til støtte for spesialstyrkene og politiet ved maritime kontraterroroperasjoner, videreføres og erstattes med AW101-helikoptrene når disse er innfaset.

C-130J Hercules viderefører og utvikler sin evne til taktisk transport og innsetting av spesialstyrkene innenfor hele konfliktskalaen fra fred til krise og væpnet konflikt, herunder nasjonal krisehåndtering og gisselredning i utlandet. C-130J er en viktig ressurs for å opprettholde spesialstyrkenes fleksibilitet gjennom hurtig forflytning og innsetting i et operasjonsområde. Maritime patruljefly og kampfly er, i tillegg til undervannsbåter, kapasiteter som også kan gi viktig støtte til spesialstyrkene i deres oppgaveløsning.

5.7 Etterretningstjenesten

Norges utenlandsetterretningstjeneste er underlagt forsvarssjefen, og støtter både militære og sivile myndigheter med informasjon og vurderinger innenfor rammene av Lov om Etterretningstjenesten (Lov av 20. mars 1998 nr. 11). Etterretningstjenesten innhenter, analyserer og distribuerer informasjon som angår norske interesser og forholdet til fremmede stater, organisasjoner og individer. Formålet er å bidra til å gi norske myndigheter et solid beslutningsgrunnlag i saker som gjelder viktige nasjonale interesser.

Etterretningstjenesten gjennomfører analyser til støtte for utformingen av norsk utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitik. Videre skal Etterretningstjenesten opprettholde et godt situasjonsbilde som grunnlag for norske myndigheters beslutninger. Etterretningstjenesten støtter i tillegg norske styrker som deltar i operasjoner i utlandet.

Sjef Etterretningstjenesten leder etterretningsprosessene i Forsvaret og koordinerer innsamling, analyse, produksjon og distribusjon. Forsvarsdepartementet fastsetter årlige prioriteringer for etterretningsvirksomheten.

En effektiv og relevant utenlandsetterretningstjeneste er av avgjørende betydning i det samlede arbeidet med å trygge norsk sikkerhet og ivareta norske interesser, og som et betydelig bidrag til våre allierte og NATO.

Regjeringen styrket Etterretningstjenesten ut over gjeldende langtidspan i 2016 (Prop. 1 S

(2015–2016)) for å skape grunnlag for en strengt nødvendig teknologisk og kapasitetsmessig modernisering mot 2020.

En ytterligere styrking kreves for å ivareta oppdragene tillagt Etterretningstjenesten i en situasjon med økende usikkerhet. Regjeringen vil derfor styrke Etterretningstjenesten ytterligere i perioden 2017–2020, for å kunne øke kapasitet, kompetanse og relevans innenfor tjenestens ansvarsområde. Satsingen omfatter ytterligere investeringer og en styrking av driftsmidler for å skape rom for ny teknologi, økt kapasitet innenfor innsamling og analyse, en satsing innenfor rombasert etterretning og overvåking og nødvendige utbedringer av infrastruktur.

Samarbeidet mellom Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og Etterretningstjenesten videreutvikles.

5.7.1 Etterretning, overvåking og rekognosering

Evne til etterretning, overvåking og rekognosering er fundamental for å sikre tilstrekkelig beslutningsstøtte i utførelsen av alle Forsvarets oppgaver, og reflekteres tydelig i oppgave 4: *Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåking og etterretning*. Kapasitetene innenfor etterretning, overvåking og rekognosering understøtter derfor helheten i Forsvarets oppgaver, og i planlegging og gjennomføring av militære operasjoner.

Etterretningstjenesten er helt avhengig av teknologisk oppdaterte kapasiteter for å kunne fremskaffe et tilstrekkelig situasjonsbilde, som ett av flere beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter og Forsvarets operative ledelse i planlegging og gjennomføring av militære operasjoner.

Regjeringen vil videreutvikle og styrke Etterretningstjenesten og Forsvaret for øvrig for å møte de økende behovene innenfor dette området. Kapasitetene og det situasjonsbildet som skapes er samtidig et viktig bidrag til NATO og allierte hvor Norge er en pådriver for utviklingen. Evnen til etterretning, overvåking og rekognosering styrkes derfor på tvers av Forsvarets struktur gjennom modernisering og nyanskaffelser, og gjennom satsing på rombasert etterretnings- og overvåkingskapasitet.

En rekke kapasiteter inngår som en del av denne styrkingen fra strategisk til taktisk nivå, der sensorer, analysekapasitet og kompetanse videreutvikles, moderniseres og styrkes. Nye ubåter, erstatning av dagens maritime patruljefly, oppgradering av luftromsovervåking, nye kystvaktfar-

tøyer, en styrking av Grensevakten og en mer robust informasjonsinfrastruktur er alle eksempler på kapasiteter som styrkes og som er viktige bidragsyttere til et samlet situasjonsbilde. I tillegg skal utviklingen av øvrige hæravdelinger, fartøyer, kampfly og spesialstyrker bidra til å øke den samlede situasjonsforståelsen. Regjeringen vil videre utvide kapasiteten til rombasert overvåking, særlig rettet mot våre havområder. En slik kapasitet skal gi en bedre oversikt over fartøyer som ikke benytter det automatiske identifikasjonssystemet (AIS) og vil også kunne være til nytte for andre sektorer. Samlet sett vil utviklingen kompensere for bortfallet av kystradarkjeden som legges ned når den når slutten av sin levetid rundt 2020.

Utover de nasjonale ressursene vil Forsvaret motta informasjon fra NATOs felleskapasiteter som E-3A overvåkingsfly. Om noen år vil også NATOs nye kapasitet, *Air-to-Ground Surveillance* (AGS) med store ubemannede luftplattformer, bidra til å oppdatere situasjonsbildet.

5.7.2 Ambisjon for situasjonsforståelse og rettidig varsling

Forsvaret skal kunne gjennomføre kontinuerlig etterretning og overvåking på utvalgte områder, og vedlikeholde situasjonsforståelse i norske nær- og interesseområder, med vekt på nordområdene. Det skal gis rettidig varsling om forhold av betydning for nasjonale myndigheter og allierte. Forsvaret skal videreutvikle evnen til etterretning og overvåking i land-, sjø-, luft-, og cyberdomenet. Utviklingen og koordineringen av mer robuste kompetansemiljøer i forsvarsgrenene innenfor etterretning skal bidra til å styrke en enhetlig militær etterretnings- og overvåkingskapasitet og øke evnen til å innhente, analysere og distribuere informasjon og etterretninger innad i Forsvaret og med allierte.

5.8 Felleskapasiteter

5.8.1 Forsvarets logistikkorganisasjon

Understøttelse og etterforsyning av militær operativ virksomhet er helt sentralt for Forsvarets operative evne, beredskap og utholdenhet. Regjeringen legger opp til å styrke logistisk understøttelse for å kunne ha en høy beredskap og gjennomføre samtidig styrkeoppbygning. Det er identifisert store utfordringer på dette området. Det gjelder både isolert for den enkelte operative avdeling, men også i situasjoner der det er behov for samti-

dig styrkeoppbygging av flere avdelinger, parallelt med at Forsvaret skal drive operasjoner.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har gjennomført flere strukturendringer og effektiviseringstiltak siden forrige langtidsplan ble vedtatt. Den nye etaten Forsvarsmateriell, ble etablert 1. januar 2016 og er omhandlet i kapittel 7. Endringen betyr at FLO nå har ansvar for vedlikehold, forsyning og operativ logistikk. Det vil si logistikk som skal bidra til forbedret reaksjonsevne og utholdenhet for Forsvarets styrker.

Disse endringene gir grunnlag for en logistikkunderstøttelse som er bedre tilpasset de globale endringene som skjer i industrien både nasjonalt og internasjonalt. FLO og forsvarsgrenene må tilpasse seg ny logistikkutvikling og nye løsninger som det sivile leverandørmarkedet tilbyr. FLO skal tilpasse sin organisasjon i samsvar med de struktur- og organisasjonsendringene som gjøres i andre deler av Forsvaret, samt endringer i næringslivet.

Logistikkonsepter som fullt ut utnytter kapasiteten som finnes hos det sivile næringsliv skal derfor videreutvikles. De logistikkressursene som operasjoner krever i fremtiden vil være basert på Forsvarets egne ressurser og ressurser som skaffes til veie på kommersiell basis. Prinsipielt skal samarbeid med sivile vurderes innenfor kompetanseområder som ikke er kjernekompetanse for Forsvaret, der sivile har åpenbare stordriftsfordeler som kan gi kostnadseffektive løsninger.

Behovet for militær transport vil kunne reduseres ved innføring av nye logistikk-løsninger. Transport og distribusjon, inkludert medisinsk evakueringskapasitet, avgrenset innenfor et operasjonsområde, regnes som kjernekompetanse og skal gjennomføres av militære ressurser. Videre skal taktisk lagring av materiell til avdelinger på korte klartider vurderes og gjennomføres i samarbeid med forsvarsgrenene.

Arbeidet med å rekruttere og beholde nødvendig og virksomhetskritisk kompetanse innenfor logistikkområdet skal prioriteres. Logistikkpersonell skal utdannes og trenes for å kunne bidra til styrkeoppbygging av operative avdelinger som kan benyttes både nasjonalt og internasjonalt. Det er et mål at logistikken skal bli mer effektiv. Effektivisering av ressursbruken på logistikkområdet vil frigjøre midler til operativ virksomhet. Mindre miljøer bør samles og sivile leverandører vil i større grad bli benyttet. Bruk av sivile leverandører må ses i lys av totalforsvarskonseptet.

Nasjonal logistikk-kommando (NLK) ble etablert i 2014 og videreføres som ledelselement for å ivareta operativ ledelse av logistikkfunksjo-

ner på taktisk nivå. Ansvar for å ivareta avtalene knyttet til strategisk luft- og sjøtransport videreføres i FLO.

Mottak og understøttelse av allierte styrker vektlegges. FLO har et oppdrag knyttet til å sette opp og drifte Vertslandstøttebataljonen. Vertslandstøttebataljonen skal videreutvikles for å utføre det viktige støtteoppdraget i forbindelse med mottak av amerikanske styrker til Norge. Vertslandstøttebataljonen skal settes opp av FLO og inneha tilstrekkelig beredskap, bemanning og logistikk, samt være trent og øvet for oppdraget.

5.8.2 Cyberforsvaret

Regjeringen vil i kommende fireårsperiode gjennomføre en helhetlig omstrukturering og modernisering av cyber- og IKT-virksomheten i forsvarssektoren. Hovedtrekkene i en fremtidig struktur er i tråd med Stortingets føringer i Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) om etablering og lokalisering av Cyberforsvaret. Enkelte konkrete tiltak vil iverksettes for raskt å sikre en helhetlig ledelse på IKT-området og for å holde nødvendig fremdrift i effektiviseringen av virksomheten. Det er samtidig behov for å arbeide videre med detaljer i løsningen, og regjeringen vil derfor komme tilbake med en helhetlig gjennomgang av løsning og tiltak.

Cyberforsvaret skal utvikles videre til en helhetlig organisasjon for IKT-virksomheten i Forsvaret og et mer relevant virkemiddel for militære cyberoperasjoner og som bidrag til beskyttelse av samfunnet mot cybertrusler. Hoveddelen av IKT-virksomheten i forsvarssektoren samles organisatorisk innenfor rammen av Cyberforsvaret. Konkrete ansvarsavgrensninger og organisering inngår i den videre gjennomgangen.

IKT-virksomheten i Forsvaret konsolideres på Jørstadmoen og vil ha dette som fremtidig hovedbase i tråd med Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012). Omfang og tidspunkt for en geografisk samling, samt økonomiske og personnlemessige konsekvenser av tiltakene, konkretiseres videre i perioden.

Ansvarsfordeling internt i forsvarssektoren og grensesnitt mot andre aktører skal gjennomgås videre. Behandlingen vil også omfatte organisatoriske konsekvenser og tiltak for å utvikle kapasiteter innenfor cyberområdet.

Det skal raskt sikres en tydelig og helhetlig ledelse av IKT-virksomheten i Forsvaret med et helhetlig fagansvar og ansvar for styring av IKT-

virksomheten i Forsvaret underlagt forsvarssjefen. Overlappende styringsfunksjoner tilpasses, og andre pågående prosesser blir justert for å hindre etablering av nye overlappende styringsfunksjoner. Grensesnittene mot Forsvarsmateriell vurderes som en del av den pågående konsolideringen av Forsvarsmateriell.

Det skal utvikles en IKT-infrastruktur som gir Forsvaret nødvendig evne til å lede og samvirke i et fellesoperativt perspektiv. Infrastrukturen må være sikret for håndtering av gradert informasjon, og robust nok til å fungere i fred, krise og væpnet konflikt. Cyberforsvaret vil med bakgrunn i disse systemene levere sikre og robuste IKT-tjenester til forsvarssektoren, og det vil utredes videre om Cyberforsvaret også skal levere graderte og robuste tjenester til andre samfunnssektorer.

IKT-virksomheten i forsvarssektoren omfatter i dag i tillegg til Cyberforsvaret også Forsvarsmateriell IKT-kapasiteter, LOS-programmet, og mindre elementer innenfor forsvarsgrenene. I tillegg har NSM en viktig rolle. Virksomheten har vært gjennom viktige omstillinger de siste tiårene. Samtidig er det påpekt fra en rekke hold at IKT-virksomheten i Forsvaret og forsvarssektoren er for fragmentert og mangler helhetlig og enhetlig ledelse og styring. Fragmentert organisering og overlappende ansvarsområder har ført til høye kostnader, lav gjennomføringsevne og mangelfull funksjonalitet. IKT-området i Forsvaret og forsvarssektoren som helhet leverer ikke tilfredsstillende resultater sammenlignet med andre tilsvarende virksomheter. Det er knyttet et betydelig potensial til både organiseringen og porteføljen av IKT-systemer som skal realiseres i den neste fireårsperioden og videre.

For å frigjøre ressurser til etablering av nye og forbedrede IKT- og cyberkapasiteter, må ny teknologi utnyttes for å løse eksisterende oppgaver mer effektivt. De oppgavene kun Forsvaret kan løse, vil bli prioritert, og Forsvarets infrastruktur vil i større grad enn i dag fremstå som en integrert del av samfunnets øvrige IKT-infrastruktur. Nødvendig robusthet vil i størst mulig grad oppnås ved at samfunnets eksisterende infrastruktur forbedres og suppleres med tilgjengelig militær og sivil teknologi. Tilsvarende vil Forsvaret velge IKT-løsninger som er utviklet og som videreutvikles i rammen av NATO, både for å redusere kostnader og for å oppnå interoperabilitet med NATO og allierte land. Flernasjonale løsninger innenfor forskning og utvikling, fremskaffelse, drift og vedlikehold innenfor IKT, skal prioriteres.

5.8.3 Forsvarets sanitet

Forsvarets sanitet (FSAN) videreføres som Forsvarets fagmyndighet innenfor sanitet og veterinærtjenester. FSAN skal bidra med selvstendige sanitetskapasiteter og kunne styrke utholdenheten til andre sanitetskapasiteter i Forsvaret, samt støtte forsvarsgrenene i styrkeproduksjon av nødvendig sanitetspersonell. Operativ ledelse av felles sanitetsressurser ivaretas som en del av Nasjonal logistikkommando.

Allmennhelsetjenesten i Forsvaret (sykestuene) tilbakeføres til forsvarsgrenene i 2017 og skal utvikles i nærmere sammenheng med øvrig sanitetskapasitet i forsvarsgrenene. Styrkesjefene blir dermed gjort ansvarlige for den videre nødvendige utviklingen av forsvarsgrenens sanitetskapasitet i tråd med de krav som foreligger. Dette vil muliggjøre en bedre sammenhengende sanitetstjeneste i hele konfliktspekteret og gjøre forsvarsgrenene i stand til å styrke sykestuenes evne til å understøtte operativ militær virksomhet i forsvarsgrenene i større grad enn i dag. FSAN skal fremdeles støtte forsvarsgrenene, både som fagmyndighet og i styrkeproduksjon av relevant personell. FSAN skal styrkeprodusere og bemanne de felles militærmedisinske kapasitetene i nært samarbeid med det sivile samfunnet.

FSAN har i samarbeid med det sivile helsevesenet kompetanse innenfor krigskirurgi og akuttmedisin og ressurser til å sette opp feltmessig kirurgisk sykehus med tilhørende evakueringska-

pasitet og støtteenheter. Dette videreføres og videreutvikles slik at kapasitetene i krise eller væpnet konflikt kan understøtte militære operasjoner samtidig flere steder i landet. Dette skal ses i sammenheng med utviklingen av sanitetsressurser i forsvarsgrenene.

Det legges opp til å etablere et helhetlig medisinsk evakueringskonsept, utviklet sammen med det sivile helsevesenet, som dekker fred, krise og væpnet konflikt. Dette vil avklare ansvarsforhold og nødvendig ressursbehov med mål om å styrke tilgjengeligheten og utholdenheten til sanitets- og evakueringskapasitetene. I fredstid vil dette omfatte blant annet utdanningsordninger, hospiteringer, felles trening og øvelser samt beredskapsordninger i den hensikt å unngå dupliserende kapasiteter. Planverk og beredskapsarbeid vil synkroniseres, herunder Sivilt beredskapssystem og Beredskapssystem for forsvarssektoren.

Et fellestrekk blant flere NATO-land er at flere sanitetskapasiteter er kritiske og marginale. Et nærmere samarbeid mellom nasjonene kan styrke robustheten i sanitetskapasitetene og samtidig gi kostnadsgevinster. Flernasjonalt samarbeid skal i økt grad velges der det er mulig.

Det legges opp til at en del av tjenestene som i dag ligger i FSAN, utredes for bortsetting til sivile leverandører. Dette gjelder blant annet tannhelsetjenesten, mikrobiologisk laboratorium og kontor for epidemiologi. Dette kan muliggjøre reduksjon i ledelse, stab og administrasjon.

5.9 Strukturtabell

Tabell 5.1 Forsvarets operative struktur

Fellelementer	Lufforsvaret	Sjøforsvaret	Hæren	Heimevernet
Etterretningstjenesten	Taktisk luftkommando (NAOC)	Taktisk sjøkommando	Taktisk landkommando	Nasjonal territoriell kommando
Forsvarets operative hovedkvarter	- Luftkontroll og varsling (ARS)	- Fem fregatter, Fridtjof Nansen-klasse m/NH90	- Brigadekommando	- Ti distriktsstaber
Forsvarets logistikk:	- Luftvarslingskjede	- Seks kystkorvetter, Skjold-klasse. Avvikles på sikt	- Panserbataljon	- 3 000 i innsatsstrukturen
- Nasjonal logistikk-kommando	- Baseforsvarsstridsgrupper	- Seks ubåter Ula-klasse, reduseres til fire og erstattes av fire nye ubåter	- 2. bataljon	- 35 000 i områdestrukturen
- Felles logistikk- og støttekapasiteter	- Luftvernstridsgrupper	- Fem ryddesystemer	- Etterretningsbataljon	
- Vertslandsstøttebataljon	- F-16 kampfly, erstattes av inntil 52 F-35 kampfly	- Seks minerydde fartøyer, reduseres til fire og erstattes av autonome mineryddesystemer	- Sambandsbataljon	
Cyberforsvaret:	- 18 Bell 412 helikoptre, reduseres i antall	- Tre logistikk- og støttefartøyer	- Artilleribataljon	
- CIS-TG	- Seks P-3 Orion, erstattes av nye maritime overvåkingsfly	- Fire ytre kystvakt m/NH90	- Ingeniørbataljon	
Forsvarets sanitetstyrker	- Tre DA-20 EK- og kalibreringsfly, avvikles på sikt	- Fire ytre kystvakt, Harstad-/Barentshav-klasse	- Stridstrenbataljon	
Felles NATO luft- og bakkeovervåkning	- 14 NH90 maritime helikoptre	- Fem indre kystvakt, Norner-klasse	- Sanitetsbataljon	
Felles lufttanking og lufttransport (MRTT, C-17)	- Fire C-130J transportfly	- Bordingskapasitet	- MP-kompani	
Forsvarets militærpolitivdeling	- Sea King Redningshelikoptre, erstattes av 16 AW101	- Logistikkelement, sjø	- HM Kongens Garde	
Satellittbasert overvåkning	- Logistikkbase, luft		- Grensevakt	
			- Logistikkbase, land	
				Forsvarets spesialstyrker
				Taktisk spesialoperasjonskommando
				- Forsvarets spesialkommando
				- Marinejegeerkommandoen

6 Base- og støttestrukturen

Forsvarssektorens base- og støttestruktur skal moderniseres og effektiviseres slik at en større del av sektorens ressurser kan anvendes til operativ virksomhet. Base- og støttestrukturen har ikke blitt modernisert i takt med omstillingen av den operative strukturen og er derfor fremdeles svært omfattende. Forsvaret forvalter om lag fire millioner kvadratmeter bygningsmasse med over 12 000 bygg og anlegg spredt på over 700 steder i landet. Forsvarssektoren bruker uforholdsmessig mye ressurser på å drifte bygg og anlegg. Regjeringen vil derfor foreta en helt nødvendig reduksjon i antall baser, effektivisere forvaltningen og fortsette moderniseringen av logistikken. Tiltakene vil bidra til langsiktig balanse mellom Forsvarets operative struktur, styrkeproduksjon, baser og støttevirksomhet.

Forsvarets basestruktur skal understøtte Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i hele landet. Basestrukturen har ikke en direkte operativ verdi, men den kan være en forutsetning for vellykkede operasjoner både i fred, krise og i væpnet konflikt, både for nasjonale og for allierte styrker. I fred nyttes basene både til styrkeproduksjon, øving og trening av egne og allierte styrker. Den nasjonale og allierte aktiviteten og tilstedeværelsen i norske nærområder bidrar til stabilitet. Tilgang til nødvendige baser og anlegg for militær aktivitet gir en mulighet for hurtig innsats og mottak av allierte styrker i krise og væpnet konflikt. Den langsiktige utviklingen av basestrukturen må derfor i tillegg til det daglige behovet for styrkeproduksjon legge til rette for nasjonale og allierte forsvarsplaner.

Det er imidlertid viktig å understreke at basestrukturen i seg selv hverken gir operativ evne eller forsvarsevne. Av den grunn medfører ikke nedleggelsen av baser som Kjevik, Kjeller, Setnesmoen eller basene som legges ned i Harstadområdet at de berørte regionene vil bli dårligere forsvart i en eventuell konflikt. Dagens basestruktur er en arv fra en tid da Forsvaret hadde en vesentlig større struktur. En relevant og moderne forsvarsstruktur som skal møte fremtidens trusselsituasjon med moderne sensor-systemer og langtrekkende våpen krever en annen tilnærming, og evne og vilje til utvikling.

Regjeringen prioriterer økt aktivitet i nord og anbefaler derfor en styrket base for luftoperasjoner i nord, en styrking av Grensevakten og en fortsatt satsing på Ramsund som maritim logistikkbase for både overflatefartøyer og ubåter. I tillegg videreføres Kystvaktbasen på Sortland. Videre prioriterer regjeringen økt beskyttelse av basene. Forsvarets base- og støttestruktur er sårbar og krevende å beskytte. Baser som skal fungere som kampbaser i en situasjon der moderne sensorsystemer og langtrekkende våpen nyttes, må ha tilstrekkelig beskyttelse og bygges på en måte som begrenser skader av eventuelle angrep og anslag.

Forsvarets base- og støttestruktur må være best mulig egnet for egne operasjoner, styrkeproduksjon og alliert tilstedeværelse, øving og trening i fredstid. Samtidig må strukturen også være egnet for mottak av allierte og understøttelse av operasjoner i krise og væpnet konflikt, i kombinasjon med utnyttelse av sivile flyplasser og havneanlegg. Kampbasen på Evenes er et eksempel på slik innretning. Planene for nasjonal og alliert utnyttelse av både militær basestruktur og sivil infrastruktur i krise og væpnet konflikt vil bli oppdatert.

Sammenligning av nøkkeltall for investeringer og drift innenfor eiendom, bygg og anlegg (EBA) viser at forsvarssektorens kostnader er noe høyere enn beste praksis i statlig sektor. Regjeringen vil innføre prinsippet om at beste praksis for de ulike byggkategoriene skal legges til grunn for fremtidige EBA-investeringer, og for forvaltningen av eiendomsporteføljen. Regjeringen vil derfor innføre kostnadsreducerende tiltak og insentiver både for investeringer og drift. Sektoren skal basere seg på standardiserte, nøkterne løsninger, hvor adgangen til lokale tilpasninger skal begrenses.

6.1 Endringer i basestrukturen

Omstilling og reduksjon av basestrukturen i Forsvaret er helt nødvendig. Regjeringens anbefalte

basestruktur innebærer nedleggelse av 11 baser og anlegg av ulik størrelse, jf. figur 6.1.

6.1.1 Status i gjennomføring av kampfly-baseutbyggingen på Ørland

Etableringen av kampflybasen på Ørland står sentralt i videreutviklingen av Luftforsvaret og anskaffelsen av nye kampfly til Forsvaret. Nytt skvadronsbygg og vedlikeholdsbygg for F-35 er under oppføring og forlengelse av rullebanen er igangsatt. Det legges ny infrastruktur i bakken på basen, og høsten 2016 starter bygging av nytt forsyningsbygg, ny mannskapsforlegning og nye befalsforlegninger. Utbyggingen på Ørland gjennomføres i henhold til planen, og basen vil være klar til å motta de første nye F-35 kampflyene høsten 2017. Etter en avklaring av kriteriene for innløsning av og støydpendende tiltak for bygg med støyfølsomt bruksformål utenfor basen, har gjennomføringen kommet i gang. I henhold til reguleringsbestemmelsene skal dette arbeidet være sluttført innen 31. desember 2019. Det er imidlertid ikke realistisk at alle tiltak og innløsningssaker på Ørland vil være avsluttet før utgangen av 2022.

Stortinget ble gjennom Prop. 113 S (2014–2015) informert om status vedrørende kostnadene for etableringen av kampflybasen på Ørland. I proposisjonen ble det redegjort for endringer i kostnadsbildet fra baseutredningen i 2011. Forsvarsdepartementet pekte i proposisjonen på to områder hvor det gjensto stor risiko for at kostnadene ville bli høyere enn forutsatt i Prop. 73 S (2011–2012).

For det første er fortolkningen av regelverket for tiltak og innløsning av støyutsatte eiendommer strengere enn det som ble lagt til grunn i den strategiske konsekvensutredningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet stadfestet i august 2015 kommunens reguleringsplanvedtak fra november 2014 om grenseverdier for innendørs og utendørs støy ved eksisterende bebyggelse. Vedtaket innebærer en vesentlig økning av kostnadene knyttet til tilbud om innløsning av bygg og gjennomføring av støytiltak på både kommunal og privat bygningsmasse rundt kampflybasen sammenlignet med forutsetningene i 2012. Oppdaterte beregninger viser en antatt kostnadsøkning på om lag 850 mill. kroner.

Det andre forholdet som har bidratt til å øke kostnadene er beskyttelses- og sikringstiltak på basen. Det stilles nå økte krav til beskyttelse og sikring av basen og til hangarløsningen til F-35. Studier utført av Forsvarets forskningsinstitutt

viser at en kombinasjon av effektivt luftvern og en spredning av hangarene til de nye kampflyene vil redusere sårbarhet mer enn en sentralisert hangarløsning som er sterkt fortifisert. Den valgte løsningen vil videre legge til rette for en effektiv flytimeproduksjon.

I tillegg gjenbrukes vesentlig mindre av den eksisterende infrastrukturen på Ørland enn hva som i utgangspunktet ble lagt til grunn i 2011, blant annet fordi basen er i full operativ drift med F-16, samtidig som den bygges ut for de nye F-35 kampflyene. Samlet medfører disse forholdene om lag 750 mill. kroner i merkostnader til hangarløsningen på kampflybasen.

Totalt medfører de skjerpede støykravene, sikringstiltak og hangarløsningene et merbehov på om lag 1,6 mrd. kroner for etableringen av kampflybasen på Ørland.

6.1.2 Fremskutt kampflybase og base for maritime overvåkingsfly

Regjeringen anbefaler å etablere én base for kampfly og maritime overvåkingsressurser beskyttet av langtreckende luftvern og baseforsvar på Evenes. Samtidig anbefales Andøya flystasjon nedlagt. Dagens P-3 Orion-fly videreføres på Andøya frem til nye maritime overvåkingsfly innføres på Evenes i perioden 2020–2023. Etableringen av en fremskutt base for kampfly på Evenes ble besluttet ved Stortingets behandling av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012). Endrede forutsetninger, som beskrevet i kapittel 1 og 2, ligger til grunn for vurderingen av behovet for økt beskyttelse av disse kritiske ressursene.

Regjeringen har lagt en helhetlig vurdering av både operative og økonomiske konsekvenser til grunn for forslaget om å samle aktiviteten på Evenes. Denne løsningen gir best operativ evne til lavest kostnad.

Nedleggelsen av Andøya flystasjon er det tiltaket i denne langtidsplanen som gir størst negative konsekvenser for det berørte lokalsamfunnet. Andøya flystasjon er tilpasset operasjoner med dagens maritime patruljefly, og det er foretatt en vurdering av videre utnyttelse av Andøya flystasjon med både kampfly og nye maritime overvåkingsfly.

Som del av grunnlaget for regjeringens anbefaling er følgende alternative løsninger vurdert:

1. Samling av aktiviteten på Evenes – uttrangering av Andøya flystasjon
2. Samling av aktiviteten på Andøya – uttrangering av Evenes flystasjon

3. Deling av aktiviteten mellom Evenes og Andøya
4. Samling av aktiviteten på Evenes – videreføring av Andøya som beredskapsbase
5. Samling av aktiviteten på Andøya – videreføring av Evenes som beredskapsbase

I tillegg er det utført en samfunnsøkonomisk analyse som er nærmere omtalt under punkt 6.7.1.

6.1.2.1 *Regjeringens anbefaling – samling av aktiviteten på Evenes (alternativ 1)*

Samling av kampfly og maritime patruljefly på Evenes, beskyttet av langtreckende luftvern og baseforsvar, gir en kompakt og effektiv løsning som gir god beskyttelse av Luftforsvarets ressurser. I tillegg er Evenes et område som er viktig for mottak av allierte styrker. En samling av ressursene på Evenes, beskyttet av langtreckende luftvern, er derfor den beste løsningen operativt. Evenes er med sin beskjedne og spredte bebyggelse i tillegg bedre rustet mot støyutfordringer enn hva som er tilfellet på Andøya. Støyforholdene var en avgjørende faktor ved valget av Evenes fremfor Andøya som fremskutt kampflybase i forrige langtidsplan. Evenes er den sist etablerte av Forsvarets flystasjoner, og mye av eksisterende bygg og anlegg kan derfor gjenbrukes. Spesielt gjelder dette nødvendige fasiliteter for kampfly, luftvern og baseforsvar. En base på Evenes har også personnlemessige fordeler. Nærheten til Harstad og Narvik gir muligheter for jobb og utdanning for ansattes familier som skal bosette seg i området. Regjeringens forslag om en samling av aktiviteten på Evenes innebærer en økning på om lag 600 ansatte og over 300 vernepliktige på Evenes. På grunn av mindre personell og stordriftsfordeler for støttestruktur på bakken, har dette alternativet driftskostnader som ligger om lag 200 mill. kroner lavere pr. år fra 2027 sammenlignet med en delt løsning.

Den foreslåtte samlingen av aktivitet på Evenes medfører behov for investeringer til administrasjonsbygg, forlegninger og boliger. I tillegg er det behov for investeringer i flyoperative fasiliteter, om lag 700 mill. kroner til sikringstiltak og om lag 150 mill. kroner til støyrelaterte tiltak. Nødvendige sikringstiltak innebærer blant annet ytre og indre perimetersikring, overvåkingssystemer og post- og varemottak. Utredningen av sikringstiltak er basert på nytt lov- og regelverk samt erfaringer fra etablering av kampflybasen på Ørland. Behovet for støyrelaterte investeringer har økt sammenlignet med beregningene lagt til grunn i

Prop. 73 S (2011–2012), på grunn av en strengere tolkning av regelverket for krav om tiltak. Totalt er det beregnet et investeringsbehov på om lag 3,5 mrd. kroner for samlingen av aktiviteten på Evenes.

6.1.2.2 *Samling av aktiviteten på Andøya (alternativ 2)*

Samling av kampfly og maritime patruljefly på Andøya, beskyttet av langtreckende luftvern, gir også en kompakt og effektiv løsning med tilfredsstillende beskyttelse. Andøyas beliggenhet gjør basen noe mer krevende å beskytte enn Evenes. Mottaksområdet i Ofoten vil heller ikke bli beskyttet på samme måte som ved en samling på Evenes. På Andøya ligger det godt til rette for stor grad av gjenbruk av fasiliteter, spesielt til de flyoperative miljøene. Behovet for om lag en dobling av antall ansatte og vernepliktige medfører investeringer i administrasjonsbygg, forlegninger og boliger. I tillegg kommer investeringer i flyoperative fasiliteter. Kampflyoperasjoner fra Andøya vil medføre en vesentlig økning i støy på Andenes. Her har det vært vurdert flere løsninger. Løsningen som gir både minst støykonsekvenser og de laveste kostnadene, er å forlenge tverrvindbanen for å avvikle mest mulig av kampflyoperasjonene der. Kampfly er mer sensitive for vind enn maritime patruljefly, slik at bruk av begge baner må legges til grunn for å oppnå tilsvarende regularitet som for Evenes. Dette gjør at det kombinert med utbyggingen av tverrvindbanen til om lag tre mrd. kroner, forventes innløsning og støytiltak på bygninger for over to mrd. kroner. Dette er basert på nye støyberegninger fra Sintef som også tar høyde for erfaringene fra Ørland. I tillegg må det gjennomføres sikringstiltak for om lag 720 mill. kroner på basen hvis det skal stasjoneres både kampfly og maritime patruljefly her. Det er beregnet et investeringsbehov på totalt om lag 8,7 mrd. kroner ved en samling av aktiviteten på Andøya.

6.1.2.3 *Deling av aktiviteten mellom Andøya og Evenes (alternativ 3)*

For utredningen av dette alternativet er det lagt til grunn at kun den basen som har kampfly skal beskyttes av luftvern. Hvis begge basene skulle få slik beskyttelse, ville kostnadene knyttet til investeringer og spesielt til drift øke vesentlig. Kampflyene forutsettes lokalisert til Evenes som vedtatt, og de maritime patruljeflyene lokaliseres på Andøya. Løsningen gir samme beskyttelse av mottaksområdet i Ofoten, men de maritime patrulje-

flyene vil ikke komme inn under beskyttelsen av luftvernet på Evenes. Dette gjør at disse ressursene vil måtte deployere til en annen base ved et gitt trusselnivå. Alternativet medfører to base- og støttestrukturer, og dermed forsvinner stordriftsfordelen som en samling på én base gir. Løsningen medfører videre kostnader til sikring av to baser. En dårligere beskyttet base for de maritime patruljeflyene, betyr at det investeres i en base som i begrenset grad vil kunne anvendes i krise og væpnet konflikt. Som for de øvrige alternativene legges det også her til grunn omfattende gjenbruk av bygg og anlegg, men på grunn av drift på to baser krever denne løsningen flere ansatte og vernepliktige med tilhørende behov for investeringer i administrasjonsbygg, forlegninger, boliger. Totalt er det beregnet et investeringsbehov på om lag 3,5 mrd. kroner. På grunn av mer personell og overlapp av en rekke støttefunksjoner og materiellbehov, har dette alternativet vesentlig høyere driftskostnader, over 200 mill. kroner mer per år, sammenlignet med en samling på Evenes. Akkumulert over 20 år utgjør denne kostnadsforskjellen over 4 mrd. kroner.

6.1.2.4 Videreføring som beredskapsbaser (alternativ 4 og 5)

De to alternativene der den basen som nedlegges som flystasjon videreføres som beredskapsbase, kombinerer fordelene med samling og luftvernbeskyttelse av de nasjonale ressursene på én base med en mer robust basestruktur i nord. Å beholde en base som beredskapsbase innebærer at Forsvaret viderefører nødvendig infrastruktur for egne og eller allierte operasjoner i krise og væpnet konflikt, uten at norske avdelinger er stasjonert der i fredstid. Drift og vedlikehold av denne infrastrukturen gir imidlertid en betydelig merkostnad gjennom minimumskrav til flyplassdrift og tilstand på rullebane, sammen med et behov for å beholde store deler av basen for å kunne ivareta muligheten for kampflyoperasjoner. Rullebanesystemet må holdes vedlike i full lengde, og kapasitet for drivstoff og flygarasjering må opprettholdes. I tillegg må ammunisjonslager beholdes. Flyplassdriften, inkludert tårntjeneste, brann-, rednings- og havaritjeneste, kan for alternativet med Andøya som beredskapsbase søkes overført til en sivil aktør, men det må legges til grunn at Forsvaret må dekke deler av kostnadene ved et slikt samarbeid.

Alternativ 4, med en samling av aktiviteten på Evenes og en videreføring av Andøya som beredskapsbase, fremstår som det eneste reelle alterna-

tivet av de to. Alternativ 5 krever enda større investeringer enn en samling på Andøya. Forutsatt en deling av kostnader med Avinor til flyplassdrift, forventes det likevel merkostnader på om lag 100 mill. kroner pr. år sammenlignet med om Andøya flystasjon nedlegges. I tillegg vil det over tid påløpe reinvesteringer. Videreføring av Andøya som beredskapsbase i 20 år vil, inkludert reinvesteringer, koste om lag 2,7 mrd. kroner mer enn en nedleggelse kombinert med samling av ressursene på Evenes. Kostnadene ved Evenes som beredskapsbase er lavere på grunn av en vesentlig mer omfattende sivil flytrafikk og en lufthavn som er sivilt drevet.

6.1.3 Utnyttelsen av Rygge

Regjeringen anbefaler å videreføre Luftforsvarets ledelse og Forsvarets elektroniske krigførsstøttesenter på Rygge fremfor å flytte disse til henholdsvis Reitan og Ørland, som vedtatt gjennom behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012). Videre anbefales Luftforsvarets programmeringssenter på Mågerø lokalisert til Rygge i stedet for til Reitan, for å minimere tap av kompetanse under implementeringen av NATOs kommunikasjons- og styringsplattform for kontroll og varsling og den mobile luftkontrollenheten. Samlet vil omgjøringen av disse vedtakene gi reduserte investeringskostnader på om lag 500 mill. kroner i forhold til hva det vil koste å gjennomføre tiltakene.

Flyttingen av 339 skvadron med Bell 412 fra Bardufoss til Rygge gjennomføres når tilstrekkelig helikopterkapasitet er etablert i Nord-Norge i form av NH90 og AW101, etter planen innen 2019. En samling med 330 skvadron sin redningshelikopterbase og Oslofjord heimevernsdistrikt 01 på Rygge, utnytter base- og støttestrukturen på Rygge på en god måte. Regjeringen vil effektivisere forvaltningen i Luftforsvaret gjennom at administrasjonen på Rygge får personell- og økonomiansvaret også for avdelingene på Bardufoss, Sola og Gardermoen. Dette innebærer en effektivisering av støttefunksjoner, muliggjort av IKT-løsninger og forvaltningssystemer, som legger til rette for en reduksjon i administrative årsverk på Bardufoss og Gardermoen.

Regjeringen foreslår ytterligere utnyttelse av Rygge ved å overføre forhåndslager og beredskapsfunksjon for allierte tankfly (*Co-located Operating Base*, COB) til Rygge, jf. omtale under punkt 6.5. Rygge er også i fremtiden planlagt brukt som beredskapsbase for blant annet Høy luftmilitær beredskap (HLB). En forutsetning for

både COB- og HLB-funksjonen er en videreføring av rullebanesystem og drivstoffanlegg på Rygge. Dersom sivil flyplassdrift på Rygge opphører, vil Forsvaret selv måtte organisere videre drift på et minimumsnivå. Et foreløpig anslag har avdekket merkostnader i størrelsesorden 40 mill. kroner pr. år hvis den sivile flyplassdriften opphører.

For flytting av Bell 412 og Luftforsvarets programmeringssenter til Rygge er det beregnet et investeringsbehov på om lag 50 mill. kroner, i hovedsak knyttet til fornyelse og tilpasning av eksisterende EBA.

6.1.4 Utnyttelse av ledig kapasitet på Værnes – nedleggelse av Forsvarets base på Kjevik

Gjennom behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) sluttet Stortinget seg til at det skulle vurderes en ny innretning på utdanning og kompetanseutvikling i Luftforsvaret. Fremtidig utvikling av Luftforsvarets skolesenter på Kjevik skulle ses i lys av de nye behovene strukturen ville ha og tilpasses denne utviklingen.

Regjeringen anbefaler å legge ned Luftforsvarets virksomhet ved Kjevik og samlokalisere hovedtyngden av Luftforsvarets skoleaktivitet til Trøndelagsregionen. Skolene vil være geografisk lokalisert i Trondheim, på Værnes og på Ørland, for å utnytte synergier opp mot de operative miljøene. Samtidig tilknyttes alle Luftforsvarets våpenskoler organisatorisk under en ansvarlig sjef ved Luftforsvarets nye skolesenter på Værnes. Dette gjøres for i større grad å se Luftforsvarets utdanning i sammenheng. Faglige og operative behov har veid tyngst i regjeringens forslag. Disse tiltakene gir en bedre utnyttelse av basestrukturen.

Værnes har betydelig ledig kapasitet i dag. Regjeringen anbefaler å flytte hele staben ved Luftforsvarets tekniske skolesenter og befalsskolen fra Kjevik til Værnes innen utgangen av 2018 som en del av opprettelsen av Luftforsvarets skolesenter på Værnes. Den resterende virksomheten på Kjevik effektiviseres og avvikles senest innen 2025 for å minimere kompetansetapet. Dette må ses i sammenheng med mulig sivil utsetting av grunnleggende teknisk utdanning, hvordan man kan søke synergier internt i Forsvaret og hvordan spesialisert utdanning kan samlokaliseres med våpensystemene ute på basene. Disse tiltakene vil redusere EBA-behovet for teknisk utdanning og være med på å styrke skolesenteret på Værnes som hovedsete for fagutdanning i Luftforsvaret. Hoveddelen av fagutdanningen for luftvern og baseforsvar vil være geografisk samlokali-

sert med avdelingene på Ørland for å utnytte synergier på materiell og tilgjengelighet til øvingsområder.

Som en del av etableringen på Værnes anbefaler regjeringen å flytte Luftforsvarets flytaktiske skole fra Rygge til Værnes.

Endringene medfører et beregnet investeringsbehov på om lag 270 mill. kroner. Nedleggelsen av Kjevik vil gi om lag 35 mill. kroner per år i reduserte driftskostnader og reduserer fornyelsesbehovet som pr. i dag er beregnet til om lag 320 mill. kroner på Kjevik over den kommende 20-årsperioden. Det er estimert en netto avhendingsverdi på om lag 80 mill. kroner etter at kostnader til opprydning er fratrukket. Samlet gir nedleggelsen reduserte kostnader på om lag 1 mrd. kroner i et 20-årsperspektiv i tillegg til forventede reduserte kostnader til rekruttering og utdanning, og stordriftsfordel når teknisk utdanning er geografisk samlokalisert med de operative avdelingene.

6.1.5 Styrking av Grensevakten i Sør-Varanger

Den foreslåtte styrkingen av Grensevakten med et jegerkompani krever etablering av økt forlegnings- og lagerkapasitet i Sør-Varanger. For å kunne gjennomføre dette tiltaket raskt, er det er lagt opp til en midlertidig løsning i påvente av at permanent infrastruktur skal være etablert innen utgangen av 2020. Det er beregnet et investeringsbehov på om lag 110 mill. kroner inklusiv den midlertidige løsningen.

6.1.6 Tilpasning av basestruktur for Heimevernet

For å frigjøre ressurser til prioritert operativ aktivitet, anbefaler regjeringen å avvikle distriktsstaben til Møre og Fjordane heimevernsdistrikt 11 (HV-11) og nedlegge Setnesmoen leir. Som en konsekvens av at Sjøheimevernet foreslås avviklet, anbefales sjøheimevernsfasilitetene i Nærøysund og Grunden 22 lagt ned. Den økonomiske effekten av å legge ned HV-11 er betydelig, fordi man i tillegg til å legge ned distriktsstaben, vil kunne utrangere hele leiren på Setnesmoen.

Uavhengig av om Heimevernet hadde blitt værende eller ikke, er det et behov for miljøopp-rydding på Setnesmoen. Kostnaden for miljøopp-ryddingen er estimert til mellom 20 og 50 mill. kroner.

Setnesmoen har i dag lav utnyttelsesgrad. Om lag en tredjedel av bygningsmassen mangler leie-

taker. Nedleggelsen frigjør om lag 23 mill. kroner i driftsmidler pr. år og medfører samtidig at fornyelseskostnader på 200 mill. kroner unngås. Nedleggelsen av Nærøysund og Grunden 22 gir til sammen en gevinst på om lag 1 mill. kroner. Samlet gir nedleggelsene av basene i Heimevernet reduserte kostnader på om lag 600 mill. kroner i et 20-årsperspektiv.

6.1.7 Redusert virksomhet på Karljohansvern ved Horten – videreføring av Vealøs

Regjeringen foreslår en reduksjon av Forsvarets virksomhet på Karljohansvern. Vealøs videreføres som trenings- og beredskapssenter for spesialstyrkene, og vil fremdeles kunne benyttes av politiets beredskapstropp. FLO Vedlikehold Horten driver i dag støttevirksomhet for Forsvaret som ikke er stedbundet, som mindre verkstedarbeider, kulelagerproduksjon, håndvåpenvedlikehold og vedlikehold av ubåtbatterier. Regjeringen anbefaler at FLO Vedlikehold Horten legges ned og at virksomheten overføres dels til andre verksteder i Forsvaret og dels at tjenestene kjøpes fra sivile leverandører. Vedlikehold av ubåtbatterier ses i sammenheng med overgang til nye ubåter og interimløsning i leide lokaler. Understøttelsen av spesialstyrkene flyttes til Vealøs. Forsvarets forskningsinstituttets virksomhet og museumsaktiviteten videreføres. Støtteaktiviteten kan avvikles med basen. Heimevernets lager på basen kan flyttes til enten Heistadmoen, Rygge eller leide lokaler.

Reduksjonen av virksomheten på Karljohansvern gir reduserte kostnader på om lag 20 mill. kroner per år, og fornyelsesbehovet reduseres med om lag 670 mill. kroner. Samlet gir dette reduserte utgifter på om lag 1 mrd. kroner i et 20-årsperspektiv, inkludert salgsinntektene.

6.1.8 Nedleggelse av baser i Harstadområdet

Som en følge av forslaget om å avvikle Kystjegerkommandoen og Taktisk båtskvadron i Harstad, anbefaler regjeringen å legge ned basene Trondenes og Harstad Syd innen utgangen av 2018. Regjeringen anbefaler videre at Åsegarden avvikles innen utgangen av 2019, og at alliert øving og trening i større grad gjennomføres ved lokasjoner tilknyttet Forsvarets avdelinger.

Trondenes har et fornyelsesbehov på om lag 230 mill. kroner over de neste 20 årene, og Åsegarden har et fornyelsesbehov på om lag 700 mill.

kroner. Estimerte salgsinntekter fratrukket forventende kostnader til opprydding for Trondenes er vurdert til om lag 35 mill. kroner og om lag 10 mill. kroner for Harstad Syd. For Åsegarden er avhendingsverdien vurdert som nøytral på grunn av de forventende oppryddingskostnadene. Samlet avhendingsverdi for de tre basene er vurdert til 45 mill. kroner.

Nedleggelsene i Harstadområdet bidrar både til konsolideringen av Forsvarets basestruktur og til frigjøring av ressurser til prioritert operativ aktivitet. Avviklingen av støttevirksomheten og nedleggelse av Trondenes og Harstad Syd frigjør netto om lag 80 mill. kroner pr. år fra drift av base- og støttestruktur. Nettoeffekten av dette tiltaket blir på om lag 2,1 mrd. kroner i reduserte investeringer og drift over de neste 20 årene. Åsegarden har om lag 25 mill. kroner i årlige driftskostnader. Samlet gir nedleggelsen av Åsegarden reduserte utgifter på om lag 1,1 mrd. kroner i et 20-årsperspektiv.

6.1.9 Nedleggelse av Kjeller

Forsvarets virksomhet på Kjeller ligger i et pressområde ved Lillestrøm i Skedsmo kommune. Regjeringen anbefaler en gradvis frigjøring av arealet og en avvikling av Kjeller innen utgangen av 2023. Forsvaret vil ikke ha behov for rullebanen etter den kommende utfasingen av F-16 og Sea King i perioden 2020–2022.

Det er funnet alternative løsninger for Forsvarets og Forsvarsmateriells virksomhet på Kjeller. Denne er planlagt samlokalisert med annen virksomhet på Østlandet, blant annet på Kolsås og Sessvollmoen. Den planlagte omorganiseringen gir en effektiviseringsgevinst på om lag 20 mill. kroner pr. år, gjennom et redusert antall administrasjons- og støtteelementer. Forsvarets laboratorietjenester anbefales skilt ut fra Forsvarets virksomhet og konkurranseutsatt. Nasjonal Logistikkommando anbefales lokalisert i eksisterende bygningsmasse på Sessvollmoen sammen med Forsvarets sanitet.

Da Fornebu ble stengt for flyging i 1998, ble mye av småfly- og luftsportsaktiviteten i Osloområdet overført til Kjeller. Ved en nedleggelse av Kjeller som flyplass vil det bli behov for å finne alternativer for denne aktiviteten.

Avviklingen av basen gir et betydelig potensial for verdiskaping for samfunnet dersom arealet omreguleres. Dette sammen med behovet for byutvikling i området, har skapt et mulighetsrom der Forsvaret kan avhende basen Kjeller, som vil kunne utvikles for salg og gi betydelige inntekter.

Det er anslått et konservativt gevinstpotensial på 600 mill. kroner for salg av eiendommen fratrukket kostnader til miljøopprydding, dersom eiendommen selges etter omregulering. I tillegg unngås et fornyelsesbehov på om lag 600 mill. kroner. Nedleggelsen av Kjeller gir reduserte utgifter på over 1,5 mrd. kroner i et 20-års perspektiv, inkludert effektiviseringsgevinsten og salgsinntektene, fratrukket kostnader til omregulering og miljøopprydding.

6.1.10 Konsolidering og effektivisering av Forsvarets personell- og vernepliktsenter

I perioden 2017–2020 vil regjeringen konsolidere og effektivisere Forsvarets personell- og vernepliktsenters (FPVS) virksomhet og flytte tyngdepunktet nordover. FPVS vil per 1. august 2016 være lokalisert med avdelinger i Oslo, Hamar, Elverum og Harstad, samt med lokale sesjonssentre i Bergen, Kristiansand, Målselv, Stavanger, Trondheim og Oslo. I tillegg er Forsvarets narkotikagrupper nord og sør underlagt FPVS. Disse vil slås sammen til én gruppe med betydelig reduksjon i årsverk. På kort sikt vil store deler av FPVS sin virksomhet i Oslo avvikles, og denne vil flyttes til eksisterende lokaler i Harstad, på Elverum og Hamar.

6.2 Modernisering og utvikling av støttestrukturen i forsvarssektoren

Regjeringen vil gjennomføre en omfattende modernisering av støttestrukturen i Forsvaret, herunder logistikkområdet. Forsyning og vedlikehold kan i langt større grad baseres på leveranser fra det sivile markedet. Bruk av strategiske avtaler med sivile leverandører gir fordeler som effektiv tids- og ressursutnyttelse, økt reaksjonsevne og fleksibilitet, større operativt handlingsrom, forbedret utholdenhet og økt operativ tilgjengelighet. Denne utviklingen innenfor sivil-militært samarbeid gir Forsvaret rom for å redusere i egen organisasjon. Samtidig er det helt vesentlig at ytelsen i langt større grad skal tilpasses det reelle behovet, og at det må gjøres avtaler som sikrer tilstrekkelige logistikkleveranser også i krise og væpnet konflikt.

6.2.1 Organisering av logistikkvirksomheten

Behovet for modernisering og utvikling av logistikkvirksomheten kombinert med en omfattende

og kompleks portefølje av investeringer i forsvarssektoren i årene som kommer, gjør at Forsvaret er i ferd med å gjennomføre tiltak knyttet til organiseringen og kapasiteten til logistikkvirksomheten i sektoren.

6.2.1.1 Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

FLO er organisert under forsvarssjefen, og videreføres med en ytterligere profesjonalisert fagstab med ansvar for forsyning, vedlikehold, transport og operative logistikkenheter som ikke naturlig kan legges under forsvarsgrenene, herunder Nasjonal logistikkommando (NLK). Disse tjenestene vil danne grunnlaget for videreutviklingen av logistikkvirksomheten i Forsvaret. Forsyning som omfatter driftsanskaffelser, lagring og distribusjon av materiell og reservedeler videreføres, men vil effektiviseres på bakgrunn av økt sivil-militært samarbeid. Dette er en prosess Forsvaret alt har påbegynt etter et prinsipp om at sivile leverandører kun nyttes der dette er mest kostnadseffektivt. Nytt felles forvaltningssystem for alt materiell er innført gjennom LOS-programmet.

Med unntak av Karljohansvern vil de tunge verkstedene videreføres i FLO inntil videre, men det vil i perioden bli vurdert et strategisk samarbeid med forsvarsindustrien for å effektivisere vedlikeholdsvirksomheten.

For å samle små fagmiljøer, ta ut synergier og heve den faglige kvaliteten, vil regjeringen organisatorisk overføre følgende avdelinger tilhørende Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (FKL) fra Hæren til FLO; FKL stab, inkludert fagavdeling logistikk, teknisk avdeling, Logistikkskolen, Forsvarets ammunisjons- og EOD-skole, Forsvarets transportskole og operasjonsstøtte. Hæren beholder Logistikkbase land, Forsvarets kompetansesenter for objektsikkerhet, Forsvarets hundeskole og Forsvarets militærpolitivdeling. Avdelingene videreføres lokalisert på Sessvollmoen. Forsvarets ABC-skole er organisert under Hæren i dag. Regjeringen vil samle all fagutdanning og kompetanseutvikling organisert under en sjef i hver forsvarsgren og driftsenhet. Disse endringene inngår i denne konsolideringen.

6.2.1.2 Økt sivil-militært samarbeid om logistikk

Regjeringen legger opp til at forsynings-, vedlikeholds- og verkstedtjenester i større grad skal baseres på bruk av sivile leverandører der disse har stordriftsfordeler og der dette ikke er kjernekompetanse i Forsvaret. Det er utarbeidet et logistikkonsept for støtte til HV som har overførings-

verdi til andre deler av strukturen. For det videre arbeidet skal det nye logistikkonseptet for HV og bruk av strategiske avtaler være rettesnor for videre utvikling av andre områder innenfor logistikkvirksomheten. Dette innebærer et potensial for å redusere logistikken i forsvarsgrenene. I første rekke vil dette påvirke logistikkbasene, som vil kunne reduseres eller avvikles som følge av utvidelse av denne typen avtaler. Logistikkbase Felles kan legges ned og Logistikkbase Land reduseres og legges ned i takt med implementering av nye logistikkonsepter der sivile leverandører utfører oppgavene. En forutsetning for dette er at sivile avtaler kan dekke oppgavene kosteffektivt og tilfredsstillende. Det vil også være et potensial for reduksjon av transport- og lagerkapasitet med nye logistikkonsepter.

Stadig flere nye materiellsystemer leveres med ytelsesbaserte avtaler for logistikk i levetiden, såkalt *Performance Based Logistics* (PBL). Dette innebærer at mye av premissene for systemets ytelser og kostnader i driftsfasen legges i kontraktsforhandlingene for kjøp av materiellet. Videre er tredje- og fjerdepartsaktører (4 PL-avtaler) eksempler på løsninger hvor en annen part påtar seg ansvaret for å forvalte logistikk-løsninger for Forsvaret. PBL- og 4 PL-avtaler forventes å bli fremtidens dominerende forsynings- og vedlikeholdsløsning. Etablering av slike avtaler vil flytte grensesnittet mellom Forsvaret og sivile leverandører. Ved inngåelse av slike kontrakter vil Forsvaret kunne redusere bemanningen innenfor materiellstyring, innkjøp, lager og vedlikehold, fordi dette er tjenester som kan ligge som integrert del av den ytelsen Forsvaret gjør avtale om å kjøpe fra leverandører. I tillegg vil lagerarealet kunne reduseres når oppgaver flyttes til leverandør. Det er et strategisk mål å bruke de kontraktsformene som gir Forsvaret de mest kosteffektive løsningene.

6.2.1.3 Modernisering og reduksjon av Forsvarets lager

Regjeringen har iverksatt en omfattende modernisering av Forsvarets forvaltning og lagerstruktur basert på moderne prinsipper for forsyningsvirksomhet. FLO skal i perioden gjennomføre sentralisering og konsolidering av lagerstrukturen. Forsvarets lagerstruktur er planlagt halvert. En sentral forutsetning for at Forsvaret skal kunne etablere en rasjonell forsynings- og materiellforvaltningsstruktur, er overgang fra stasjonære lagerbeholdninger til materiellflyt i kombinasjon med beredskapslagre der hvor dette er nødven-

dig. Det innebærer at spesielt for materiell som er kommersielt tilgjengelig, vil Forsvarets beredskap i større grad enn i dag baseres på beredskapsavtaler enn beredskapslagre, noe som har et betydelig gevinstpotensial.

Der det er kritisk nødvendig vil taktisk lagring av enkelte kategorier materiell for avdelinger med korte klartider gjennomføres.

Som en del av moderniseringen av forsyningsstrukturen i Forsvaret anbefaler regjeringen å nedlegge Hovemoen, da aktiviteten som gjennomføres her i dag kan løses på andre måter. Hovemoen fungerer i dag først om fremst som et bufferlager og en oppsamlingsplass for materiell som skal avhendes. Nedleggelsen av Hovemoen gir reduserte utgifter på om lag 0,9 mrd. kroner i et 20-årsperspektiv inkludert reduserte årsvervskostnader. Om lag 0,2 mrd. kroner er direkte knyttet til basedriften.

6.3 Disponering av verdiøkningen for arealene som frigjøres ved en eventuell flytting av sivil lufthavn i Bodø

Gjennom behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) vedtok Stortinget å legge ned Bodø hovedflystasjon og flytte kampflyvirksomheten til Ørland. I Meld. St. 26 (2012–2013) ble det lagt til grunn at det skal startes opp en prosess for å få på plass en langsiktig løsning for sivil luftfart i Bodø. Regjeringen har fulgt opp dette ved å gi Avinor i oppdrag å utrede alternativer for ny sivil lufthavn i Bodø, i forbindelse med arbeidet med plangrunnlaget til Nasjonal transportplan 2018–2029.

Transportetatene og Avinor anbefaler alternativ 1 for ny sivil lufthavn i Bodø. Dette innebærer å flytte dagens lufthavn i underkant av en kilometer sørover og utover fra byen. I anbefalingen skriver transportetatene at arealene som frigjøres ved flytting med stor sannsynlighet vil få en verdistiging.

Forsvarsdepartementet er grunneier for arealene ved Bodø hovedflystasjon. Det er lagt til grunn at salgsinntekter for avhending av arealer skal finansiere andre tiltak i langtidsplanen. Realiseringen av sivilt alternativ 1 vil kunne medføre vesentlig større inntekter enn forutsatt i langtidsplanen. Regjeringen vil derfor legge til rette for at en slik verdiøkning for arealene som frigjøres ved en eventuell realisering av alternativ 1, i nødvendig grad skal bidra til å finansiere en ny sivil lufthavn i Bodø, og vil utrede dette nærmere.

6.4 Samlede konsekvenser knyttet til omstillingen av base- og støttestrukturen

Tiltakene for å konsolidere basestrukturen og modernisere og effektivisere støttestrukturen er en av forutsetningene for den økonomiske balansen i hele forsvarsstrukturen. Regjeringens anbefalte basestruktur medfører en avhending av over 470 000 kvadratmeter bygningssmasse.

Regjeringens anbefalte tiltak medfører et investeringsbehov i basestrukturen på om lag 5 mrd. kroner. I tillegg kommer investeringsbehov drevet av materiellprosjekter og behov for fornyelse. Investeringene skal understøtte endringer i aktivitet på en rekke baser som følge av nytt materiell som fases inn, men også effektiviseringstiltak gjennom kraftsamling for å oppnå en bedre sammenheng mellom Forsvarets oppdrag og fysiske lokasjoner. De største investeringene i perioden vil være videreutvikling av kampflybasen på Ørland og etablering av fremskutt kampflybase og en base for maritime overvåkingsfly på Evenes. I tillegg kommer investering i ny lufradarkjede, fasiliteter for nye ubåter, tiltak knyttet til klimaforliket.

Regjeringen vil prioritere investeringer knyttet til arbeidsmiljø, helse, miljø og sikkerhet. Videre legges det opp til fortsatt opprettholdelse av en god tilstandsgrad på sektorens prioriterte bygningssmasse, gjennom investeringer i kritisk fornyelse. Det legges også opp til investeringer i tiltak for å transformere sektorens fossilbaserte energi-produksjon til mer miljøvennlige løsninger.

EBA-investeringer skal ta utgangspunkt i, og fastholde, nøkterne behovsvurderinger, brukerkrav og ambisjoner. Investeringer i ny EBA-kapasitet skal tydeligere enn i dag ses i sammenheng med utrangering.

6.5 Alliert øving og trening

Det er et mål for regjeringen å tilrettelegge for øving og trening for allierte og partnere i Norge. På denne måten bidrar Norge til at allierte styrker evnen til å operere under norske klimatiske og geografiske forhold, og øker dermed troverdigheten i de kollektive forsvarsgarantiene ved krise eller væpnet konflikt. Et høyt nivå av regelmessig alliert tilstedeværelse skaper en stabiliserende normaltilstand i fredstid, som bidrar til troverdig avskrekking og forsvar.

Regjeringen viderefører ambisjonsnivået for regelmessig alliert tilstedeværelse gjennom øving

og trening i Norge. Det er videre et mål at alliert aktivitet i større grad skal gjennomføres integrert med nasjonal øving og trening, og at den gjennomføres på baser og i øvingsområder hvor norske avdelinger er stasjonert. Dette vil gi en bedre sammenheng med operativt planverk for allierte operasjoner i Norge og den allierte aktiviteten som gjennomføres i fredstid.

Regjeringen vil videreføre dagens konsept der styrkeprodusentene etablerer samarbeidsavtaler med relevante partnere og gjennomfører øving og trening innenfor rammene for egen virksomhet, samtidig som Alliert treningscenter (ATS) har et særlig ansvar for deler av den landbaserte trenings- og øvingsvirksomheten. Samøving mellom norske og allierte styrker på norsk jord bedrer evnen til samhandling, og gir dermed økt operativ evne.

ATS videreføres i Nord-Norge med hovedsete i Porsanger. Etter at Åsegarden leir utrangeres, bør den utenlandske øvingen og treningen som i dag gjennomføres der, i større grad gjennomføres sammen med norske avdelinger på de basene hvor disse avdelingene øver og trener. Det kan være behov for å benytte seg av sivile leverandører til å etablere midlertidig forlegning og forpleining, for å ha nok kapasitet i perioder med særlig høy aktivitet. Forsvaret har allerede inngått avtale med sivile aktører, som gir mulighet for etablering av midlertidige baser med forlegning og forpleining, samt annen logistikkstøtte. Det er potensial for i større grad å utnytte slike avtaler. Regjeringen legger vekt på å styrke FOHs evne til å planlegge og lede fellesoperative øvelser. Regjeringen ønsker dessuten å legge økt vekt på at Norge jevnlig er vertskap for allierte øvelser.

6.6 Alliert forhåndslagring og mottak

Regjeringen anbefaler å videreføre Vertslandsstøttebataljonen for understøttelse av US Marine Corps' forhåndslagre i Trøndelag, og flytte *Collocated Operating Base* (COB)-lageret for kampfly fra Bodø til Evenes og COB-lageret for tankfly fra Sola til Rygge. COB omfatter forpliktelser til å understøtte allierte flyforsterkninger. Lagrene gir mulighet for hurtig mottak av amerikanske kampfly og tankfly.

Flytrafikken på Sola har medført et økt behov for arealer og infrastruktur på sivil side. Uten vesentlige oppgraderinger av nødvendig infrastruktur vil det bli kostbart å gjenopprette nødvendig kapasitet på Sola. Et COB-lager fordrer

vakthold og sikring, personell og støtteapparat lokalt.

Rygge peker seg ut som en egnet base for et COB-lager i Sør-Norge. Den har en gunstig plassering og en infrastruktur som er godt tilpasset denne virksomheten, inkludert den nødvendige kapasiteten på drivstoffanlegget og nødvendige oppstillingsplasser.

Gitt at allierte kampfly skal kunne understøttes i nord, er Evenes og Bardufoss aktuelle baser etter at Bodø og Andøya er nedlagt. Banak ligger for langt øst. Bardufoss ble i sist langtidsplan vurdert som ikke aktuell for kampflyoperasjoner med F-35 uten betydelige investeringer, blant annet til forlengelse av rullebanen. Bardufoss vurderes derfor ikke som egnet. Evenes peker seg ut som den mest aktuelle flystasjonen for COB-lager for kampfly. Evenes er allerede valgt som fremskutt base for kampfly, noe som er positivt i en COB-sammenheng, fordi det er en fordel at lageret blir lokalisert på en beskyttet operativ militær kampflybase. Dette gir synergi og tilrettelegger for samarbeid, spesielt ved regelmessig alliert tilstedeværelse i fredstid.

Regjeringens forslag til endringer i base- og støttestrukturen gir nye forutsetninger knyttet både til alliert trening, forhåndslagring og mottak. Planene for nasjonal og alliert utnyttelse av både militær basestruktur og sivil infrastruktur i krise og væpnet konflikt må dermed oppdateres. Planverk for mottak og avtaleverk for alliert trening i Norge vil bli oppdatert i lys av tiltakene i denne langtidsplanen og i dialog med NATO og våre nærmeste allierte.

6.7 Samfunnsmessige konsekvensutredninger

Avvikling av avdelinger og nedleggelse av baser har konsekvenser for ansatte, regioner og lokalsamfunn. Forsvarsdepartementet har derfor i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet fått gjennomført nødvendige konsekvensutredninger.

En distriktsmessig konsekvensutredning (DKU) er gjennomført for å kunne vurdere ringvirkningene for lokalsamfunn som er berørt av de anbefalte tiltakene. Her inngår tallfesting av hvordan tiltak påvirker sysselsetting, bosetting og tjenestetilbud. Det gis også en samlet vurdering av hvordan tiltakene innvirker på distriktpolitiske målsetninger.

Av de identifiserte tiltakene er det kun Andøy som får et signifikant fall i folketall og sysselset-

ting. Regjeringen har derfor valgt å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse, i tråd med det statlige systemet for beregninger, der alternative baseløsninger til en nedleggelse av Andøya flystasjon er ytterligere konsekvensutredet.

6.7.1 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for etablering av fremskutt kampfly- og maritim overvåkingsbase i nord

I den samfunnsøkonomiske analysen er en rekke både prissatte og ikke-prissatte virkninger ved de fem alternative baseløsningene vurdert. Alternativet med en samling av aktiviteten på Evenes vurderes som beste løsning også i et samfunnsmessig perspektiv.

De prissatte virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen er uten moms og andre fordelingsvirkninger internt i staten, de er tillagt statens finansieringskostnader (skatteinnkreving) og de er neddiskonterte med 4 prosent pr. år. Dette gjør at tallene ikke er direkte sammenlignbare med de øvrige tallene i langtidsplanen, som gjengir de *faktiske* kostnadene for forsvarssektoren. Tabellen 6.1 viser de samlede prissatte virkningene over 30 år.

Sammenstillingen av de prissatte virkningene viser det samme bildet som Forsvarsdepartementets beregninger, altså at regjeringens anbefaling om en samling av aktiviteten på Evenes er det rimeligste alternativet, både knyttet til investeringer og driftskostnader. Nullalternativet med videreføring av maritime patruljefly på Andøya og QRA uten luftvern og baseforsvar på Evenes innebærer også betydelige kostnader for samfunnet, uten at det gir den samme forsvarsevnen som de andre alternativene.

I den samfunnsøkonomiske analysen har blant annet samarbeidet med Andøya Test Center (ATC), frigjøring av areal, støybelastning, miljøvirkninger og endring i lokal sikkerhet blitt vurdert. Konsekvensene for ATC har blitt viet særskilt oppmerksomhet. I følge den samfunnsøkonomiske analysen påvirker baseløsningene ATC både positivt og negativt. Det vil være positivt at norsk luftvern, som regelmessig kjøper tjenester fra ATC, både økes i omfang og at det vil være utplassert en luftvernnavdeling i nærområdet. Dette gjelder for alle baseløsningene. Det vil påvirke ATC negativt om Andøya legges ned, ved at ATCs kostnader vil øke, og at de dermed må øke prisene de tar for sine tjenester. Dette vil kunne påvirke omsetningen negativt. Dette er etterspurte tjenester, nasjonalt og internasjonalt,

Tabell 6.1 Nøkkeltall fra samfunnsøkonomisk analyse

Kostnadsvirkning	Alt. 0	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
Investering	2 736	3 564	7 920	3 805	4 041	8 182
Drift og vedlikehold	9 085	11 968	12 701	14 738	12 616	13 023
Skattefinansieringskostnad	0	683	1 521	1 198	863	1 613
Sum	11 821	16 215	22 142	19 741	17 520	22 818

1. Samling av aktiviteter på Evenes – utrangering av Andøya flystasjon, 2. Samling av aktiviteter på Andøya – utrangering av Evenes flystasjon, 3. Deling av aktiviteter mellom Evenes og Andøya, 4. Samling av aktiviteten på Evenes – videreføring av Andøya som beredskapsbase, 5. Samling av aktiviteten på Andøya – videreføring av Evenes som beredskapsbase.

og det vurderes ikke som sannsynlig at ATC må legge ned sin virksomhet på grunn av en nedleggelse av Andøya flystasjon.

Der negative konsekvenser for næringsliv og kommuneøkonomi på en av basene fører til positive konsekvenser på den andre basen, vurderes effekten som en fordelingsvirkning i den samfunnsøkonomiske analysen. Flytting av Forsvarets virksomhet fra Andøya til Evenes vil medføre fraflytting og lavere aktivitet på Andøya, noe som vil kunne ha stor innvirkning på lokalsamfunnet. Evenes vil på den annen side kunne oppleve tilsvarende økt aktivitet. Slike fordelingsvirkninger er beskrevet i rapporten, men vil ikke påvirke samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er over 2 500 sysselsatte i Andøy kommune, og inkludert ringvirkningene av en nedleggelse av flystasjonene, er det i henhold til DKU forventet fra seks til ni prosent nedgang i sysselsetting og en forventet nedgang i folketallet på mellom seks og ti prosent. Dette er betydelig, men når det er ventet at om lag 90 prosent av både sysselsetting og folketall opprettholdes, vil Andøya fremdeles være et bærekraftig lokalsamfunn. Nedleggelsen av flystasjo-

nen kan gi muligheter både gjennom frigjøring av arealer for kommunen og gjennom muligheter for alternativ verdiskapende virksomhet i fasilitetene som fraflyttes av Forsvaret.

Regjeringen legger til grunn at statens samfunnsansvar for berørte lokalsamfunn og regioner skal ivaretas når statlige omorganiseringer medfører betydelig reduksjon i aktivitetsnivå. Nedleggelse av Andøya flystasjon vil kunne medføre reduksjon i aktivitet i et lokalsamfunn der Forsvarets virksomhet har vært viktig i mange år. Lokalsamfunnet Haugnes ble i sin tid fraflyttet for å gi plass til flystasjonen. Regjeringen er opptatt av å legge til rette for at kommunen skal ha gode forutsetninger for å omstille og videreutvikle seg etter nedleggelsen av flystasjonen. Det vil derfor være viktig med en god dialog med Andøy kommune og Nordland fylkeskommune knyttet til behovet for omstillingstiltak som følge av endringene i Forsvarets virksomhet i kommunen. For å lykkes med slik tilrettelegging legger regjeringen vekt på samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen, næringslivet og private initiativtakere.



Figur 6.1 Oversikt over endringer i Forsvarets basestruktur

7 Utvikling av forsvarssektorens øvrige etater

Forsvarssektoren består av Forsvarsdepartementet (FD) og fem underlagte etater: Forsvaret, Forsvarsmateriell (FMA), Forsvarsbygg (FB), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Forsvarets operative evne og forsvaret av landet er hovedoppdraget til forsvarssektoren. De fire andre etatenes primærfunksjon blir dermed å støtte Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Unntaket fra dette er den instruksjonsmyndigheten Justis- og beredskapsdepartementet er tillagt overfor NSM i saker innenfor Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde. Støtten til Forsvaret innebærer at utviklingen av Forsvaret vil påvirke etatenes oppgaver. Særlig Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg er konsekvensorganisasjoner og må derfor forholde seg til hvordan andre elementer i Forsvaret blir organisert som følge av langtidsplanen.

Alle etatene skal kontinuerlig arbeide med forbedring og effektivisering slik at organisasjonens kvalitet og leveringsevne ytterligere styrkes. Etatene skal kontinuerlig foreta tilpasninger av egen organisasjon ut fra sektorens behov og utvikling. Alle etatene skal søke å utvikle eksisterende og nye samarbeidsrelasjoner nasjonalt og internasjonalt innenfor Forsvarsdepartementets føringer.

I arbeidet med denne langtidsplanen er det identifisert et betydelig potensial for effektivisering innenfor etatenes ansvarsområder.

7.1 Forsvarsmateriell

Forsvarsmateriell videreføres som et ordinært forvaltningsorgan, direkte underlagt FD. Etaten ble etablert 1. januar 2016, med utgangspunkt i overføring av deler av virksomheten i Forsvarets logistikkorganisasjon.

Hensikten med etableringen av en egen materielletat er å oppnå en sterkere strategisk styring, gjennom blant annet kortere styrings- og ansvarslinjer. I tillegg er hensikten å oppnå kvalitetsforbedring og effektivisering av materiellinvesteringer og materiellforvaltning.

Etaten skal ivareta materiellinvesteringer og materiellforvaltning i forsvarssektoren og sikre at

Forsvaret og andre etater får tilgang på kostnads-effektivt og sikkert materiell i tråd med vedtatte langtidsplaner. Forsvarsmateriells hovedoppgaver skal være å planlegge, anskaffe, forvalte og avhende materiell for Forsvaret og andre etater i forsvarssektoren.

7.1.1 Hovedprioriteringer

Forsvarsmateriell skal videreutvikles som en profesjonell utøver innenfor materiellinvesteringer og materiellforvaltning. Økt profesjonalisering av investeringsvirksomheten innebærer at den nye etaten skal inneha evne til skalerbarhet og bedre utnyttelse av kompetansen på tvers av kapasitetsområdene, økt prosjektkompetanse og økt kontinuitet i stillinger.

Forsvarsmateriell skal utvikles med en robust og tilstrekkelig kompetanse knyttet til etatsledelse. Etaten skal bestå av ledere og medarbeidere med ulik kompetansesammensetning. Økonomisk-administrativ, teknisk, merkantil, juridisk og annen relevant kompetanse innenfor etatens ansvarsområde er avgjørende.

Videre er det sentralt at Forsvarsmateriell får tilgang til relevant militær kompetanse. Dette skal skje ved at militært tilsatte disponeres fra Forsvaret til Forsvarsmateriell. Forsvarsmateriell skal fortsette å støtte Forsvaret med teknisk kompetanse, for å unngå en dublering av kompetansemiljøer i forsvarssektoren.

7.1.2 Videreutvikling av Forsvarsmateriell

Forsvarsmateriell etableres gjennom tre faser, der første fase (2015) innebar etableringen av en interimorganisasjon som forberedte etableringen av etaten. I andre fase (2016) skal Forsvarsmateriell tilpasse organisasjonen for å bli en effektiv og funksjonsdyktig etat. Forsvarsmateriell skal videre foreta tilpasninger av organisasjonen mot ønsket organisasjonsstruktur for effektiv oppgaveløsning. Forsvarsmateriell skal i fase tre (2017 og utover) arbeide med fortsatt effektivisering slik at organisasjonens kvalitet og leveringsevne forbe-

dres ytterligere. Effektiviseringen skal foregå kontinuerlig og gjennomgående.

Forsvarsdepartementets arbeid med modernisering og effektivisering av stabs-, støtte-, og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren, har synliggjort et betydelig effektiviserings- og forbedringspotensial, også innenfor etatenes ansvarsområder.

Forsvarsmateriell skal effektiviseres i hovedsak innenfor tre dimensjoner:

- Intern drift av etaten
- Investeringsprosessen
- Materiellforvaltning

Det vil bli gitt konkrete mål for effektivisering innenfor disse dimensjonene.

7.2 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg videreføres som et ordinært forvaltningsorgan, som på vegne av Forsvarsdepartementet utøver eierrollen for forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg (EBA). Forsvarsbyggs hovedoppgaver er å forvalte de statlige eiendommene som forsvarssektoren disponerer, gjennomføre investeringer i EBA og avhende EBA som sektoren ikke lenger har behov for.

Forsvarsbygg skal bidra til understøttelse av sektorens primærmål om å skape forsvarsevne. Kjernen i Forsvarsbyggs ulike oppgaver er å understøtte Forsvarets operative evne og beredskap gjennom kostnadseffektive og funksjonelle EBA-tjenester og rådgivning.

Forvaltning av sektorens EBA blir gjennomført som en kombinasjon av egenproduserte tjenester og kjøp av varer og tjenester i det sivile markedet. Forsvarsbygg dekker sine utgifter gjennom husleie fra brukerne, betaling for utførte oppdrag og bevilgninger.

Informasjon om tilstandsgrad og oppgradeingsbehov for sektorens samlede EBA-portefølje viser at tilstanden har vært stabil de siste årene, selv om det fremdeles er utfordringer. Dette er en indikasjon på at prioritering av målrettet vedlikeholdsinnsetning over tid gir ønsket effekt. Det vil fremdeles være viktig med prioritering av kostnadseffektiv verdibevaring. Helhetlige vurderinger av samspillet mellom tiltakene vedlikehold, komponentutskiftning, nyinvesteringer og avhending vil stå sentralt i det videre arbeidet.

Forsvarsbygg har ansvaret for forvaltningen av statens kulturhistoriske eiendommer i forsvarssektoren, herunder de nasjonale festningsverkene, jf. omtale i kapittel 9.4.3. Forsvarsbygg skal ivareta forsvarssektorens interesser i sivil areal-

planlegging slik at sektorens virksomhet sikres gode rammebetingelser.

7.2.1 Forvaltningsmodellen for eiendom, bygg og anlegg

Eiendomsforvaltningens overordnede mål er at all ressursbruk skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstillende brukernes behov innenfor best mulig totaløkonomi i forsvarssektoren. Det ble i 2012 igangsatt et arbeid for å vurdere forbedringspunkter til forvaltningsmodellen og dens anvendelse.

Arbeidet konkluderte med at forvaltningsmodellen gir gode forutsetninger for effektiv håndtering av EBA-området, men at det fremdeles er utfordringer, hovedsakelig knyttet til hvordan modellen anvendes i praksis. Basert på dette er det gjennomført og planlagt flere tiltak for ytterligere å forenkle, forbedre og tilpasse anvendelsen av modellen, slik at utnyttelsen av forsvarssektorens EBA blir enda mer kostnadseffektiv fremover. Dette vil bidra til å skape enda bedre forutsetninger for Forsvarets operative evne og beredskap.

7.2.2 Videreutvikling av Forsvarsbygg

Funksjonell EBA er ett av premissene for Forsvarets operative evne og beredskap. Forsvarsbygg skal levere EBA-løsninger som er nøkternt tilpasset sektorens prioriterte behov, og som gir best mulig totaløkonomi i et levetidsperspektiv.

Flere eksterne og interne vurderinger har avdekket at det fremdeles er et potensial for å redusere sektorens årlige drifts- og investeringskostnader knyttet til EBA. Forsvarets viktigste bidrag for å kunne redusere utgiftene til EBA, og dermed kunne frigjøre midler til høyere prioritert aktivitet, er nøkterne behovsbeskrivelser og fortløpende utrangering av EBA det ikke lenger er behov for.

Forsvarsbygg må realisere sin del av gevinstpotensialet, blant annet gjennom effektivisering av interne prosesser og reduksjon i stabs- og støttefunksjoner.

Forsvarsdepartementet vil vurdere tiltak både for å redusere sektorens totale eiendoms masse ytterligere og for å skape forutsetninger for at sektoren kan dekke sine EBA-behov gjennom mer kostnadseffektive løsninger. Det vil bli gjennomført kostnadsreducerende tiltak innenfor eiendomsforvaltningen gjennom å redusere antall kvadratmeter eiendoms masse og gjennom å forbedre og effektivisere drifts- og investeringspro-

sessene på EBA-området. I styringen vil Forsvarsdepartementet særlig legge vekt på økt grad av standardisering og nøkternhet.

Forsvarsbygg må tilpasse sin virksomhet, organisasjon og lokalisering som konsekvens av både strukturbeslutninger og andre endringer i forsvarssektorens etterspørsel. Dette, sett i sammenheng med økt behov for kontinuerlig forbedring og effektivisering, gjør det nødvendig å vurdere Forsvarsbyggs interne innretning og organisering nærmere.

7.3 Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har som formål å drive forskning og utvikling (FoU) for forsvarssektorens behov. FFI skal gi den politiske og militære ledelsen rettidige råd i faglige spørsmål innenfor instituttets arbeidsområde. Særlig gjelder dette forhold som kan påvirke forutsetningene for forsvarspolitikken, forsvarsplanleggingen og forvaltningen av sektoren.

FFI utfører en stor andel av forsvarssektorens forskning. Instituttet skal gjennom egen forskning og i samarbeid med andre nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer holde seg à jour med den vitenskapelige og teknologiske utviklingen, og vurdere dens konsekvenser for forsvarssektoren. Samtidig skal FFI holde seg underrettet om gjeldende planer og vurderinger for forsvarssektorens struktur og større materiellanskaffelser, og gi råd og medvirke til den løpende bearbeidningen og gjennomføringen av planene. Videre skal instituttet bistå den øverste ledelsen i forsvarssektoren med å fremskaffe et best mulig beslutningsgrunnlag for Forsvarets videre utvikling.

7.3.1 Hovedprioriteringer

FFI skal fremdeles prioritere teknologisk og realfaglig forskning. Instituttet skal utvikle fagområder og innrette sine forskningstemaer mot sektorens fremtidige behov, særlig der hvor teknologisk utvikling kan bidra til å tette gap i Forsvarets kapasiteter. I prioriteringen av nye fag- og teknologiområder skal FFI legge vekt på hvilke bidrag disse kan gi til en kostnadseffektiv kapabilitetsutvikling. Forskingen skal understøtte investeringsbeslutninger og omhandle tema som er særegne for norske forhold. Videre skal forskningen bidra til økt operativ kapasitet for hver forsvarskrone, vurdert helhetlig og i et levetidsperspektiv. I denne sammenhengen blir det viktig for FFI å ivareta nasjonale operative behov innenfor områ-

der som maritim strategi, forsvarsøkonomi, forsvarsplaner og innføring av nytt militært hovedmaterieil. Nærheten til Forsvarets operative struktur må videreføres, for på best mulig måte å kunne støtte denne.

FFI skal satse videre på FoU knyttet til informasjons- og nettverksteknologi, presisjonsstyrte langtrekkende missiler, ammunisjon og rakettmotor, ubemannede og autonome systemer, samt forsvar mot ny teknologi og nye trusler.

FFI har i en årrekke forsket på terrorisme i sine TERRA-prosjekter. Denne kompetansen skal videreføres, men det vil være avgjørende at andre sektorer fortsetter å bidra økonomisk til hovedtyngden av prosjektene. FFI forsker på flere områder hvor kunnskapen kommer andre enn bare forsvarssektoren til gode. For å opprettholde forskningsinnsatsen vil det i disse tilfellene være viktig å få finansiell støtte også fra andre som har nytte av forskningen.

FFI har, blant annet gjennom forskning på årskull, bygget opp et kompetansemiljø innenfor forskning på personell- og kompetanseområdet i forsvarssektoren som videreføres, samtidig som FFI i utgangspunktet ikke skal bygge opp miljøer som allerede finnes i sivil sektor.

7.3.2 Videreutvikling av FFI

Finansiering av forskningen er et sentralt virkemiddel i FDs styring av FFI. FFI finansieres gjennom basisbevilgning, strategiske FoU-midler og oppdragsmidler. Basisbevilgningen er et årlig tilskudd som tildeles for gjennomføring av forskning som er av langsiktig og kompetansebyggende karakter. De strategiske FoU-midlene skal primært rettes inn mot kapabilitetsrelatert FoU. Oppdragsmidler kommer fra brukerfinansiert, spesifikk og ofte kortsiktig forskningsinnsats med en eller flere konkrete bestillere. Hovedprinsippet er at den enkelte bruker har ansvar for å budsjettere for eget behov for oppdragsforskning. Andelen basis- og strategiske midler er en investering i fremtiden og gir forskningsmessig tyngde. Samtidig sikrer oppdragsdelen at FoU er relevant, tidsriktig og nyttig for sektoren. Forsvarsdepartementet vil videreføre dagens balanse mellom finansieringskategoriene.

Regjeringen har høye ambisjoner for, og vil satse målrettet på, forskning og utvikling, jf. regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024 (Meld. St. 7 (2014–2015)). I den kommende fireårsperioden vil FFI kontinuerlig måtte forbedre og effektivisere sin virksomhet for å møte nye rammebetingelser og for å sikre

effektiv og rasjonell innretning knyttet til forsvarssektorens behov for forskningsstøtte. Det skal spesielt ses på instituttets indirekte kostnader. I tillegg skal hensiktsmessigheten av at instituttet henter en større andel av sine inntekter utenfor forsvarssektoren vurderes. Innretning og omfang av de sivile oppdragene skal tilpasses den kompetanse og kapasitet FFI bygger opp for forsvarssektorens behov.

Regjeringen vil effektivisere forsvarssektorens innovasjons- og eksperimenteringsordning (I&E-ordningen). *Norwegian Battle Lab & Experimentations* (NOBLE) oppdrag om å forvalte I&E-ordningen og gjennomføre eksperimenter i samarbeid med Forsvaret overføres til FFI når NOBLE legges ned, jf. kapittel 9.1.5. FFI skal søke å utvikle eksisterende og nye samarbeidsrelasjoner nasjonalt og internasjonalt, blant annet for å bidra til en sterkere faglig og tematisk spissing av instituttets egen portefølje. Forskningsaktivitetene ved instituttet skal være konsentrert om forskningstemaer hvor sivil kompetanse i utgangspunktet ikke er tilgjengelig. FFI skal videreføre samarbeidet med Forsvarets skoler og støtte undervisningen. FFI vil støtte Forsvaret og Forsvarsmateriell med FoU i forbindelse med materiellanskaffelser.

Forsvarsteknologien kan gi store ringvirkninger og nytte også for sivil sektor. FFI skal følge opp mulighetene for et tettere sivilt-militært samarbeid nasjonalt og internasjonalt, hvis det anses tjenlig for forsvarssektoren. Eksempler på aktuelle flerbruksområder innbefatter romsystemer, undervannsteknologi og sensorer og ubemannede overflatefartøy. FoU innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er også et viktig område for sivilt-militært samarbeid. Mange av produktene til de store norske forsvarsbedriftene har utviklet seg gjennom et tett samarbeid mellom FFI, Forsvaret og industrien. Dette trekantsamarbeidet er blant annet benyttet i forbindelse med sjømålsmissiler, luftvern, ammunisjon og rakettmotorer. Gjennom Innst. 185 S (2015–2016) til Meld. St. 9 (2015–2016) om Nasjonal forsvarsindustriell strategi, videreføres denne modellen. I tillegg bør det både fra industrien og forsvarssektoren satses mer på felles FoU-aktivitet i EUs rammeprogram H2020. Denne satsingen er også et ledd i forberedelsene til et eventuelt forsvarsforskningsprogram i EUs neste rammeprogram (2021–2027).

FFI skal videreutvikle det målrettede FoU-samarbeidet med utvalgte nasjoner, herunder USA, Storbritannia og Nederland. Instituttet vil gjennom dette sikre tilgang til en større teknologisk base til nytte for forsvarssektoren.

7.4 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er et sektorovergripende direktorat for forebyggende sikkerhetstjeneste, underlagt Forsvarsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet har instruksjonsrett overfor NSM i saker innenfor departementets ansvarsområde. NSM skal først og fremst bidra til statssikkerhet og samfunnssikkerhet. Kun i den grad virksomheter og enkeltindividets sikkerhet har betydning for statssikkerhet eller samfunnssikkerhet, skal dette inngå i NSMs virksomhet.

NSMs ansvar og oppgaver er primært regulert i Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) med forskrifter. Sikkerhetsloven er under revisjon og utfallet av denne vil kunne medføre endringer for NSMs arbeidsoppgaver. I Nasjonalt beredskapssystem er sjef NSM gitt fullmakt til å pålegge andre aktører å iverksette visse beredskapstiltak.

NSM skal legge til rette for, støtte og rapportere om forebyggende tiltak mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Videre skal NSM føre tilsyn med sikkerhetstilstanden i virksomheter underlagt sikkerhetsloven. Staten skal også gi informasjon, råd og veiledning til virksomheter og bidra til at sikkerhetstiltak utvikles. NSM er kontaktpunkt og har et utøvende ansvar overfor andre land og internasjonale organisasjoner innenfor fagområdet forebyggende sikkerhet. NSM skal utøve sertifiseringsmyndighet for IT-sikkerhet i produkter og systemer (SERTIT).

NSM er ansvarlig for å varsle og koordinere håndteringen av alvorlige IKT-angrep mot samfunnskritisk infrastruktur eller andre viktige samfunnsfunksjoner. Dette innebærer blant annet å organisere og drifte et nasjonalt varslingsystem for digital infrastruktur (VDI). NSM understøtter Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet på IKT-sikkerhetsområdet i form av råd og veiledning, og gjennom å identifisere og foreslå nasjonale tiltak og krav innenfor IKT-sikkerhet.

NSM skal innenfor eget ansvarsområde medvirke til at sikkerhetskulturen i forsvarssektoren forbedres.

7.4.1 Hovedprioriteringer

Utviklingen i risikobildet medfører at det er behov for å styrke det forebyggende sikkerhetsarbeidet, som et ledd i styrkingen av Forsvarets operative evne og for å styrke sikkerheten i samfunnet for øvrig. Regjeringen prioriterer en fortsatt videreut-

vikling av NSM innenfor særskilte områder. Følgende hovedprioriteringer vil legges til grunn for NSMs virksomhet i kommende langtidsplanperiode:

NSM vil prioritere arbeidet med IKT-sikkerhet. Dette innebærer å utarbeide kostnadseffektive forebyggende sikkerhetstiltak og sikrere løsninger, og å gjennomføre IKT-tilsyn, råd og veiledning. IKT-sikkerhet omfatter også å avdekke og analysere IKT-angrep, og å koordinere håndteringen av slike. Dette innebærer blant annet samarbeid med NATO, mellom etterretnings- og sikkerhetstjenestene og avdekking av hendelser ved hjelp av varlingssystem for digital infrastruktur.

NSM skal være en proaktiv og tilgjengelig fagmyndighet for personellsikkerhet. Som del av fagmyndighetsrollen skal NSM sørge for å utarbeide og utgi nødvendige føringer og retningslinjer. NSM skal også bidra til å effektivisere klareringsprosessen, gjennom å videreutvikle metoder og oppgradere verktøyunderstøttelse.

NSM skal prioritere rådgivnings- og veiledningsaktivitet innenfor objektsikkerhet. NSM skal bidra til at sikkerhetslovens krav til utvelgelse, klassifisering og sikring av objekter ivaretas som forutsatt hos virksomhetene.

God sikkerhetskultur er, sammen med fysiske, tekniske og organisatoriske sikkerhetstiltak, en forutsetning for effektiv forebygging og håndtering av sikkerhetstruende hendelser. NSM skal medvirke til at sikkerhetskulturen i virksomhetene forbedres, blant annet gjennom å bidra til økt kompetanse og styrket risikoforståelse.

7.4.2 Videreutvikling av NSM

Det digitale sårbarhetsutvalget (Lysneutvalget) peker i sin utredning (NOU 2015: 13) på behovet for at de ulike tilsynsmyndighetene har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre tilsyn og ivareta sin veiledningsplikt innenfor IKT-sikkerhet. Erfaring viser at kombinasjonen av tilsyn, råd og veiledning har en positiv effekt på IKT-sikkerheten hos virksomhetene der det blir ført tilsyn. NSM vil derfor styrke sin evne til å føre tilsyn med tekniske IKT-sikkerhetstiltak, i tillegg til å videreutvikle metodikk og verktøy for sine IKT-sikkerhetstilsyn.

Alvorlige IKT-angrep er blitt mer avanserte og vanskeligere å oppdage. Dermed er det også mer tid- og kompetansekrevende enn tidligere å gjen-

nomføre analyser i etterkant av slike angrep. NSM skal forbedre sin evne til å avdekke og analysere alvorlige IKT-angrep, blant annet gjennom å oppgradere sensorteknologien i varlingssystem for digital infrastruktur. Den nasjonale evnen til å håndtere alvorlige IKT-angrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon er avhengig av et godt samspill mellom etterretnings- og sikkerhetstjenestene. NSM arbeider på dette området tett med Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste blant annet innenfor rammen av Cyberkoordineringsgruppen. Dette samarbeidet skal utvikles videre.

Sikkerhetsklareringssaker blir stadig mer komplisert blant annet som følge av at et økende antall ansatte i norske virksomheter har tilkynningsforhold til andre land. Den økende saks kompleksiteten medfører økt ressursbruk og lengre saksbehandlingstider i klareringssaker. NSM skal derfor styrke sin rolle som nasjonal fagmyndighet for personellsikkerhet. NSM skal sørge for vurderinger, råd og veiledning, kurs, føringer og retningslinjer for alle aktører i personellsikkerhetsarbeidet. NSM skal også bidra til effektivisering av klareringsprosessen, gjennom å videreutvikle metoder og oppgradere verktøyunderstøttelsen.

I 2014 etablerte NSM i samarbeid med Forsvaret et kurscenter for forebyggende sikkerhet. NSM skal videreutvikle kurscenteret og blant annet koordinere sin veilednings- og opplæringsvirksomhet med andre relevante aktører, herunder Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

NSM skal ha en begrenset kapasitet til å støtte virksomheter direkte. Det er derfor hensiktsmessig å benytte andre leverandører, enten private eller offentlige, til å levere tjenester innenfor enkelte av NSMs ansvarsområder. For å sikre at aktuelle leverandører holder et tilfredsstillende faglig nivå, skal NSM utvikle en akkrediteringsordning innenfor relevante områder.

Utviklingen i risikobildet medfører behov for forskning og utvikling innenfor forebyggende sikkerhet. FoU-virksomheten tilfører NSM kompetanse om risiko og sårbarheter knyttet til prosesser, personell, materiell og teknologi, og bidrar til utvikling av metoder og sikkerhetstiltak. NSMs FoU-satsing er nærmere beskrevet i kapittel 9.

NSMs personell er fordelt på tre lokasjoner. Regjeringen vil vurdere en samlokalisering av NSM i fireårsperioden.

8 Personell og kompetanse

8.1 Riktig kompetanse til rett tid

Personellet er en avgjørende innsatsfaktor for Forsvaret. Det er personellet som omdanner strukturene og våpenplattformene til operativ evne. Kompetansereformen i forsvarssektoren skal bidra til at sektoren utvikles til å bli en moderne kompetanseorganisasjon med riktig kompetanse til rett tid, på rett plass. Det er avgjørende at sektoren evner å tiltrekke, rekruttere, anvende, beholde og utvikle kompetansen den trenger. Like viktig er det å omstille den kompetansen som ikke lenger er relevant.

Tre forhold er av særlig betydning for regjeringens prioriteringer innenfor personell- og kompetanseområdet. For det første skal prioriteringene bidra til å utvikle, forbedre og effektivisere sektoren. Det forutsetter at virksomhetene evner å være innovative.

For det andre medfører ny ordning for militært tilsatte omfattende endringer av personellstrukturen, som innebærer at rekrutteringsaktiviteter, seleksjon og utdanning må tilpasses nye karriereveier. Ordningen er bedre tilpasset behovet for spesialisering, dybdekompetanse og kontinuitet, og er avgjørende for balansering av alders- og gradsstrukturen i Forsvaret.

For det tredje må prioriteringene ses i sammenheng med regjeringens satsing på å øke bemanningen av den operative delen av strukturen ved flytting av ressurser fra forvaltning og basedrift til operativ aktivitet. Konsekvensen av dette er at Forsvaret må endre personellsammensetningen, og omdisponere ressursene som del av den kontinuerlige moderniseringen av Forsvaret. Kompetansereformen ble introdusert i Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*, og ytterligere konkretisert i Meld. St. 14 (2012–2013) *Kompetanse for en ny tid*. Målsetningene om bredere rekruttering, økt mangfold og fleksibilitet, bedre kompetanseflyt mellom forsvarssektoren og resten av samfunnet, og utvikling av dybdekompetanse og spesialisering, videreføres i kommende fireårsperiode.

Det skal også tilsettes ny og mer relevant kompetanse. Regjeringen vil legge til rette for bedre

utnyttelse av sektorens fagmilitære kompetanse og prioritere denne til operativ virksomhet. Det skal videre sikres en best mulig anvendelse av fast ansatt personell og reservister i Forsvaret.

8.2 Rekruttering og seleksjon

Den militære profesjon blir stadig mer differensiert og spesialisert, og et moderne forsvar er helt avhengig av tung fag- og profesjonskompetanse. Spesialistkorpset skal utgjøre ryggraden i det fremtidige Forsvaret. Disse vil representere kontinuitet og erfaringsbasert fagkompetanse.

Offiserenes rolle endres i takt med at spesialistkorpset vokser frem og finner sin form. Forsvaret har behov for offiserer med perspektiver på egen virksomhet, som inspirerer, motiverer og mobiliserer til innsats og løsning av krevende oppgaver. Forsvaret vil ha behov for færre offiserer i fremtiden. Offiserene er fremdeles avhengige av å ha en viss grad av spesialisert fagkompetanse, men skal i fremtiden i større grad representere militær breddekompetanse og ledelse. Utdanningen av offiserer må også endres som følge av nye roller. Offiser og spesialist skal utfylle hverandre, arbeide komplementært og ikke dublere i rolle og oppgave. Dette stiller krav til differensiert seleksjon.

Kompetansebegrepet brukes som betegnelse for formelle kvalifikasjoner, men rommer også erfaring, personlige egenskaper, ferdigheter og holdninger som kreves for å løse en oppgave.

En vesentlig del av forsvarssektorens kompetansebehov dekkes gjennom utdanning ved Forsvarets ulike skoler. I tillegg er det behov for kompetanse innenfor en rekke andre fagområder.

Forsvarets personellpolitikk legger grunnlaget for hvordan Forsvaret skal rekruttere, beholde og videreutvikle både militære og sivile medarbeidere med høy motivasjon og riktig kompetanse. Forsvarets behov og dimensjonerende oppgaver skal være styrende. En større grad av kompetanseflyt mellom forsvarssektoren og det sivile samfunnet er en personalpolitisk målsetning, og sektoren må se sitt kompetansebehov og sin kompe-

tanseproduksjon som en del av samfunnets samlede ressurser.

En utfordring i kommende fireårsperiode vil være å skape en personell- og kompetansestruktur som understøtter den operative strukturen. Stabs- og støttefunksjoner skal reduseres, og ressurser skal prioriteres til operativ virksomhet. Samtidig som Forsvaret har behov for å omdisponere personell og nedbemanne, vil det innenfor enkelte kompetanseområder også være behov for å styrke bemanningen. Dette er nødvendig for å bidra til å vri en større del av personellsammensetningen mot operativ struktur og relevant støttestruktur.

8.3 Verneplikten og førstegangstjenesten

Den allmenne verneplikten ligger fast, og må utvikles kontinuerlig for å være best mulig tilpasset Forsvarets behov. Førstegangstjenesten skal videreutvikles og tilpasses Forsvarets krav til reaksjonsevne, operative avdelingers behov for fleksibilitet og handlefrihet, samt økte krav til kompetanse og kostnadseffektivitet.

Verneplikten bidrar til å løse Forsvarets oppgaver og utgjør en viktig del av Forsvarets operative evne. Spesielt gjelder dette for oppgavene knyttet til beredskap og nasjonalt forsvar, som krever styrkeoppbygging basert på tilgang til vernepliktig personell.

Innføringen av allmenn verneplikt for kvinner og menn fra 2015 var et viktig skritt fremover i moderniseringen av verneplikten. Andelen av de som i dag avtjener førstegangstjeneste, som oppgir at de også ville avtjent førstegangstjeneste om den var frivillig, har økt fra 71 prosent til 84 prosent fra 2011 til 2015. Verneplikten gjør at Forsvaret kan velge ut de best egnede for førstegangstjeneste. De vernepliktige utgjør videre det sentrale rekrutteringsgrunnlaget av utdannet personell for verving, videre utdanning og tilsetting i Forsvaret. Den militære grunnutdanningen som gis gjennom førstegangstjenesten vil også gjøre det enklere å rekruttere personell med relevant sivil utdanning på et senere tidspunkt.

Verneplikten skal sikre Forsvaret tilgang på nødvendig personell og kompetanse for å bemanne Forsvarets stående avdelinger og enheter. Samtidig gir den også Forsvaret tilgang til en betydelig reserve av ferdig utdannet personell som kreves for bemanning av Forsvarets ikke-stående styrkestruktur, inkludert Heimevernet, i til-

felle styrkeoppbygging for operasjoner eller høynet beredskap.

Antallet vernepliktige som innkalles til førstegangstjeneste skal ikke overstige Forsvarets behov, både for å unngå kostbar overproduksjon av kompetanse og for å redusere belastningen samfunnet legger på de vernepliktige. I balansen mellom vervede og vernepliktige inne til førstegangstjeneste skal sistnevnte bemanne enheter og stillinger der det av operative eller kompetansemessige grunner er hensiktsmessig. Med den anbefalte styrkestrukturen vil behovet for vernepliktige i førstegangstjeneste videreføres på om lag samme nivå som i dag. Anslagsvis 12 prosent av årskullet vil derved fullføre førstegangstjeneste per år.

Førstegangstjenesten skal i hovedsak benyttes for å bidra til Forsvarets stående enheter. Fredsoperative enheter som Hans Majestet Kongens Garde, Grensevakten, Kystvakten, vakt- og sikringsstyrker og Sjøforsvarets fartøyer løser hver dag oppdrag med en betydelig andel vernepliktige inne til førstegangstjeneste.

Hensynet til behovet for å få god operativ nytteeffekt av den grunnleggende soldatutdanningen, samtidig som kompetansen også kan gjenbrukes i reserven eller Heimevernet, skal vektlegges når førstegangstjenestens lengde vurderes.

Heimevernets behov for personell og kompetanse vil i fremtiden hovedsakelig dekket av det personellet som har avtjent førstegangstjeneste, men som ikke disponeres i de grenvise reservene. Dette vil sikre at tiden mellom avsluttet førstegangstjeneste og overføring til Heimevernet reduseres.

Sesjonsordningen skal utvikles for å sikre at Forsvaret i enda større grad rekrutterer de best egnede blant de mest motiverte for førstegangstjeneste.

Regjeringen prioriterer innføringen av allmenn verneplikt for kvinner og menn høyt. De første kvinner med plikt vil møte for avtjening av førstegangstjeneste sommeren 2016. Ordningen vil medføre økt andel kvinner blant de førstegangstjenestegjørende, og vil sannsynligvis bidra til økt kvinneandel i Forsvaret på sikt. Regjeringen vektlegger derfor tilrettelegging av kaserneforhold og personlig bekledning, utrustning, kommunikasjon, organisasjonskultur og ledelse for å møte økt kvinneandel.

Ved rekruttering av personell for førstegangstjeneste skal det tilstrebes et representativt utvalg der mangfold, både med hensyn til geografi, bakgrunn, kompetanse og sosiale forhold ivaretas. Det er viktig at muligheter og plikter i Forsvaret

oppfattes å være like for alle borgere, uansett bakgrunn, basert på kompetanse og motivasjon.

8.4 Implementering av militærordningen

Stortingets vedtak ved behandlingen av Innst. 335 L og 336 S (2014–2015) til Prop. 111 LS (2014–2015), om å innføre en ny ordening for militært tilsatte (militærordningen), herunder et spesialistkorps i tråd med NATO-standard, innebærer en historisk viktig reform for Forsvaret. Hensikten med ordningen er å legge grunnlaget for en balansert personellstruktur som styrker Forsvarets operative evne. Militærordningen utgjør et fleksibelt og fremtidsrettet rammeverk som tilfredsstiller Forsvarets behov for å utvikle militært personell i tråd med samfunnsmessige og militære utviklingstrekk.

Ordnningen ble iverksatt 1. januar 2016 og skal være ferdig implementert innen utgangen av den kommende fireårsperioden. Forsvaret er allerede i gang med å utvikle og implementere nye systemer for tilsetning, disponering, avansement og utdanning.

Videre arbeides det med å gjennomgå alle stillinger i den militære strukturen. Ambisjonen er at dette arbeidet skal slutføres tidlig i perioden 2017–2020. De første spesialistene er tilsatt, og det er en overordnet målsetning å dreie personellstrukturen i retning av færre offiserer og flere spesialister. Dette er en krevende kompetansedreining som også skal ivareta den enkelte militære avdelings egenart på en hensiktsmessig måte. Denne prosessen vil pågå parallelt med den overordnede strukturutviklingen, og gjennom hele perioden 2017–2020. Regjeringen er opptatt av at det legges til rette for overgangsordninger som bidrar til at personellet blir ivaretatt på en god måte.

For å bidra til økt kunnskap om og forståelse for både de strukturelle og de kulturelle aspektene ved militærordningen, har Forsvarsdepartementet iverksatt forskning som skal følge innføringen av ordningen.

Militærordningen vil ikke alene sikre en balansert personell- og kompetansestructur, og må ses i sammenheng med andre faktorer som forbedret strategisk kompetanseledelse og en personellmessig dreining mot operativ virksomhet. I sum vil dette kunne bidra til en mer balansert bemanning i sektoren.

8.5 Utdanning

8.5.1 Forsvarets utdanningssystem

Forsvaret er en kompetanseorganisasjon, og dekker en vesentlig del av det mangfoldige kompetansebehovet gjennom eget utdanningssystem. Regjeringen vil reformere Forsvarets utdanningssystem på en måte som ivaretar egenarter til den militære profesjonsutdanningen og sikrer god kvalitet i utdanningen. For å sikre riktig kompetanse til rett tid er Forsvaret avhengig av relevant og god militær utdanning levert på en kostnadseffektiv måte.

En gjennomgang av utdanningssystemet ble varslet i kompetansemeldingen (Meld. St. 14 (2012–2013)). Regjeringen vil skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen, legge til rette for mer robuste fagmiljøer, styrke forskningsbasert utdanning og samtidig frigjøre ressurser. Flere av tiltakene som anbefales er også omtalt i tidligere langtidsplaner. Regjeringen har lagt vekt på at Forsvarets utdanningssystem harmoniseres med strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren (Meld. St. 18 (2014–2015)) så langt det er hensiktsmessig. Ved å samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner, er ambisjonen å skape mer robuste fagmiljøer og bedre forskning. Det er samtidig en målsetning å beholde sektorens egenart og en regional struktur.

8.5.1.1 Behov for endring

Dagens utdanningssystem fremstår som fragmentert, kostbart, med komplekse styringslinjer og ofte små og sårbare fagmiljøer.

Utdanningssystemet må tilpasses militærordningen, som etablerer to komplementære karrieresystemer med en karrierevei for offiserer (OF) og en karrierevei for befal, grenaderer og konstabler (OR/spesialister). Dette endrer tyngdepunktet i utdanningssystemet til fag- og funksjonsrettet utdanning. En fremtidig fordeling mellom offiserer og spesialister på henholdsvis 30 prosent og 70 prosent, påvirker behovet for nivådannende profesjonsutdanning for begge kategoriene. Endringer knyttet til militærordningen, og regjeringens forslag til effektivisering for kommende periode, medfører endrede utdanningsvolumer med reduksjon av behovet for befalsutdanning og en nedgang i antall studenter ved de tre krigsskolene. For å lykkes med implementeringen av militærordningen, er det vesentlig at det ikke bare utvikles ny utdanning for spesialistene, men at det samtidig settes inn tiltak for å sikre relevansen og attraktiviteten til den fremtidige offisersutdanningen.

Boks 8.1 Dagens utdanningsystem

Nivådannende utdanning er den generelle og grunnleggende militære utdanningen ved befalsskoler, krigsskoler og høyskoler. Spesialisert fag- og funksjonsrettet utdanning foregår hovedsakelig ved Forsvarets våpenskoler og kompetansesentre. Forsvarets utdanningsystem koster samlet om lag 2,5 mrd. kroner per år, hvorav 1,1 mrd. kroner går til nivådannende utdanning og 1,4 mrd. kroner til fag- og funksjonsrettet utdanning. Utdanningsinstitusjonene er spredt på 16 geografiske steder, og består av seks skoler som leverer grunnleggende befalsutdanning, fem akkrediterte høyskoler som leverer i overkant av ti bachelorgrader, en akkreditert høyskole som gir mastergrad, og ti fagskoler som leverer fag- og funksjonsrettet utdanning. Utdanningssystemet omfattet i 2015 20 mastergradsstudenter, 66 stabsstudiestudenter, 619 bachelorstudenter, hvorav 495 krigsskolestudenter (årlig kull totalt ca. 190 studenter), og 901 befalssøkere på kortere og lengre befalskurs. I tillegg gjennomførte et stort antall fag- og funksjonsrettet utdanninger på de ulike fagskolene.

gen. Forslagene til endring er derfor i all hovedsak rettet mot nivådannende utdanning.

8.5.2 Starten på en utdanningsreform

Hovedoppgavene til Forsvarets utdanningsystem er å drive utdanning, forskning og utvikling, opplæring og formidling innenfor militær kjernekompetanse. Utdanningsystemet skal levere relevant, behovsprøvd, fleksibel, kostnadseffektiv og god militær utdanning. Hensikten er å tilføre Forsvaret og forsvarssektoren fagmilitær profesjonskompetanse. Militært personell skal kunne løse oppgaver og utøve ledelse i svært krevende situasjoner. Regjeringen vil reformere Forsvarets utdanningsystem på en måte som ivaretar egenarten til den militære profesjonsutdanningen og sikrer god kvalitet i utdanningen. Samtidig må Forsvaret ha institusjoner for høyere utdanning som er godt forankret i det sivile samfunn og som følger sivile utviklingstrender der det er hensiktsmessig. Følgende skal legges til grunn for utviklingen av utdanningsvirksomheten:

- *Skape ett utdanningsssystem.* All utdanning og kompetanseproduksjon skal ses i sammenheng i den hensikt å skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen og redusere kostnadene. Styring og ledelse skal tydeliggjøres. Dette er en forutsetning for å forbedre utdanningssystemet både kvalitativt og kostnadmessig.
- *Prioritere militær kjernekompetanse.* Forsvarets utdanningsystem skal utvikle kunnskaper, holdninger og ferdigheter som er nødvendige for å planlegge, gjennomføre og lede militære operasjoner. Nødvendig sivil kompetanse utdannes som hovedregel sivilt, rekrutteres ferdig utdannet og gis militær påbygning.
- *Mer felles utdanning.* Utdanningen skal gjøres felles der hvor det er mulig, for å utvikle felles militær kjernekompetanse, styrke kvaliteten og redusere kostnadene.
- *Mer behovsprøvd og fleksibel utdanning.* Utgangspunktet skal være den enkeltes kompetansebehov opp mot kravene til stillingen. Hensikten er å unngå kostnader til utdanning av personell som enten ikke trenger utdanningen eller allerede har tilsvarende utdanning. Utdanningen skal være tidsriktig og tilstrekkelig, og som hovedregel være modulbasert, slik at den kan møte ulike behov for militær påbygning eller utdanning. Mer modulbasert utdanning skaper økt fleksibilitet for felles utdanning på tvers av forsvarsgrenene og muliggjør bedre utnyttelse av sivile utdanningsinstitusjoner.
- *Mer sivil samarbeid.* Økt samarbeid med sivile utdannings- og forskningsinstitusjoner skal gi økt kvalitet i forskning, utvikling og utdanning, og bidra til å redusere kostnadene. Sivile utdanningstilbud skal ikke dupliseres.
- *Mer samling av funksjoner.* Det skal som hovedregel være færrest mulig leverandører av samme type utdanning. Det skal i størst mulig grad søkes fellesløsninger der det er hensiktsmessig for å holde kvaliteten god og kostnadene nede.
- *Mer robuste fagmiljøer.* Forsvaret skal ha robuste fagmiljøer for å sikre kvalitet i utdanningen. Dette skal blant annet sikres gjennom bedre intern samhandling, både mellom de nivådannende utdanningene, mellom de ulike våpenskolene, og på tvers av nivådannende utdanning og fag- og funksjonsrettet utdanning. Institusjonene skal ikke duplisere, men utnytte hverandres og sivile utdannings- og kompetansemiljøer.
- *Mer åpenhet.* Utdanningsystemet skal sammenligne seg med andre sivile og militære utdanningsystemer nasjonalt og internasjonalt

i den hensikt å etablere kvalitetsmessige og kostnadmessige sammenligningsgrunnlag.

- *Mer harmonisering med sivil sektor.* Det skal skapes en god balanse mellom organiserte læringsaktiviteter og tid til egenstudier slik at studentene er rustet til å ta ansvar for egen læring. Kompensasjon og insentiver til faglig ansatte og studenter skal i større grad harmoniseres med sivil universitets- og høyskolesektor. Den enkelte medarbeider skal tillegges større ansvar for gjennomføring av nødvendig utdanning for videre karriere.

8.5.3 Nødvendige organisatoriske endringer

Regjeringen vil gjennomføre tre tiltak som bidrar til tydeligere styring og ledelse av Forsvarets utdanningssystem. Disse tiltakene er forutsetninger for å bidra til fremtidig kvalitativt god militær utdanning og for å kunne redusere utdanningskostnadene.

8.5.3.1 Etablere et helhetlig ansvar for utdanningssystemet

Det første tiltaket er å etablere strategisk styring av hele utdanningssystemet, både den nivådannende utdanningen og den mer grenvise fag- og funksjonsrettede utdanningen ved våpenskolene. Denne styringsfunksjonen legges til Forsvarsstaben, som ivaretar forsvarssjefens helhetlige ansvar for utdanning. Ansvarer innebærer styring og kontroll av utdanningssystemet med utgangspunkt i rammer satt av Forsvarsdepartementet.

8.5.3.2 Fra seks høyskoler til én felles høyskole

Det andre tiltaket innebærer en endring av dagens styrings- og organisasjonsmodell innenfor nivådannende utdanning. Regjeringen vil opprette én felles høyskole i Forsvaret ved å organisatorisk slå sammen dagens seks akkrediterte høyskoler (Krigsskolen, Sjøkrigsskolen, Luftkrigsskolen, Forsvarets ingeniørhøyskole, Forsvaret etterretningshøyskole og Forsvarets høyskole). Dagens lokalisering videreføres og de enkelte skolene beholder sine navn, og skal fortsatt ha egne skole-sjefer. Den nye felles høyskolen vil få ansvaret for all nivådannende utdanning for både offiserer og spesialister, samt annen akkreditert fagutdanning. Befalsskolene samles også organisatorisk under den nye høyskolen for å utnytte synergier mellom befals- og offisersutdanningen, og sikre bedre utnyttelse av lærekrefter på tvers av utdanningsnivåene. Høyskolen vil være ansvarlig for å levere

nivådannende utdanning basert på føringer, oppdrag og ressurser gitt av Forsvarsstaben.

Det opprettes et styre for den nye høyskolen som vil være skolens øverste faglige organ og erstatte en rekke koordinerende råd for nivådannende utdanning som i dag ledes av Forsvarets høyskole. Styringslinjer og budsjettmidler flyttes fra forsvarsgrenene og andre driftsenheter i Forsvaret til den omorganiserte høyskolen. Det er en forutsetning at sjefene for forsvarsgrenene og andre sentrale driftsenheter, sikres reell faglig innflytelse på nivådannende utdanning og akkreditert fagutdanning ved representasjon i styret for den nye høyskolen. Prinsippene i hovedmodellen for statlige universiteter og høyskoler skal anvendes. Ved sammenslåingen av høyskolene skal faglige og administrative ressurser, som tilhører de seks høyskolene, ses i sammenheng for å sikre mer kostnadseffektiv drift og skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen ved organiseringen av den nye høyskolen. Den nye felles høyskolen skal følge universitets- og høyskoleloven slik en akkreditering krever.

8.5.3.3 Fremtidig styring og ledelse av fag- og funksjonsrettet utdanning

Det tredje tiltaket er å skape forutsetninger for fremtidig styring og ledelse av fag- og funksjonsrettet utdanning som blir hovedtyngden i utdanningssystemet etter implementeringen av militærordningen. Regjeringen vil derfor organisatorisk slå sammen våpenskolene til ett skolemiljø i hver forsvarsgren/driftsenhet med én ansvarlig sjef for forsvarsgrenens/driftsenhetens kompetanseproduksjon.

8.5.4 Kvalitetshevende og kostnadsreducerende tiltak

Hvordan studier er bygget opp, andelen fellesfag, graden av sivilt samarbeid og graden av vektlegging av egenstudier i utdanningsløpene, har mye å si for kvaliteten på og kostnadene ved utdanningen. Forsvaret skal redusere sine utdanningskostnader ved å endre måten utdanning leveres på. Endringene vil gjøre seg gjeldene på alle utdanningsnivåer.

8.5.4.1 Mer felles, behovsprøvd og harmonisert utdanning

En større andel av utdanningene skal gjøres felles på tvers av forsvarsgrener og fagmiljøer. Dette gjelder særlig de militære fellesfagene ved både

befals- og offisersutdanningene. Dette vil bidra til felles profesjonsidentitet tidligere i karrieren og reduserte utdanningskostnader. Antall skoler som leverer grunnleggende befalsutdanning (GBU) reduseres fra seks til tre.

Heimevernets befalsskole i Porsanger legges ned, og Forsvarets ingeniørhøgskole og Forsvarets etterretningshøgskole skal ikke lenger levere befalsutdanning. Behovet for befalsutdanning dekkes av befalsskolene i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, med et langsiktig mål om en felles leverandør av de militære fellesfagene. Militærordningen åpner for at en spesialist ikke nødvendigvis trenger befalsutdanning.

Den grunnleggende offisersutdanningen (GOU) trenger et bredt rekrutteringsgrunnlag. Hovedveien inn til offisersutdanningen skal være direkte fra videregående skole. Denne modellen innebærer at nødvendig befalsutdanning inkluderes i offisersutdanningen. Som et viktig supplement, anbefales økt rekruttering av dem med fullført sivil bachelor for å tiltrekke generell akademisk kompetanse, redusere utdanningens lengde og dermed redusere utdanningskostnadene.

Videre skal lengden på en gjennomgående offisersutdanning bli treårig, mot dagens fireårige modell. Nødvendig fagutdanning skal, så langt det er mulig, tas innenfor denne rammen.

Det er i dag ulik praksis for lønn under offisersutdanningen. Elevene på Krigsskolen, Sjøkrigsskolen og Luftkrigsskolen er tilsatt som kadetter med full lønn under utdanning, mens studentene ved Forsvarets ingeniørhøgskole (FIH) og Forsvarets etterretningshøgskole (FEH) kompenseres som korporaler med fri kost og losji. FIH og FEH har tradisjonelt rekruttert godt. Til sammenligning gir ikke bachelorutdanningen på Politihøgskolen lønn under utdanning. Lønn under offisersutdanningen endres fra om lag 300 000 kroner til 1G per år, pluss fri kost og losji. Plikttjeneste og beordringsplikt opprettholdes. Dette vil harmonisere vilkårene mellom Forsvarets egne akkrediterte utdanninger, samtidig som det er en ytterligere harmonisering mot sivil sektor. Videre legges det opp til at de som tar offisersutdanning som hovedregel lønnes likt under studiet, uavhengig av tidligere tilsetningsforhold.

Som en moderne kompetanseorganisasjon, har Forsvaret behov for personell med utdanning på mastergradsnivå. Utdanning på mastergradsnivå skal være behovsprøvd og krav til denne kompetansen skal gjenspeiles i stillingsbeskrivelser og

stillingsutlysninger for de stillinger der dette er relevant.

Forsvarets eget utdanningssystem skal fremdeles levere mastergrad i militære studier knyttet opp mot Forsvarets kjernevirksomhet. Gjennomsnittsalderen for gjennomføring av mastergradutdanning skal reduseres.

Gjennomsnittlig forholdstall ved Forsvarets høyskoler er om lag tre studenter pr. faglig ansatt. Dette er lavt sammenlignet med sivile høyskoler. For å effektivisere høyskolene, og i større grad harmonisere militær utdanning med sammenlignbare sivile profesjonsstudier, skal antall faglig ansatte reduseres slik at forholdstallet øker.

8.5.4.2 Mer samling av funksjoner

Regjeringen tilrår en samling av forvaltningen av eksternt kjøpte kurs og Forsvarets interne kursportefølje. Forsvaret benytter mange leverandører, både sivile og militære, og må i langt større grad utnytte stordriftsfordeler ved samarbeid på tvers. Forvaltningen av midler til etter- og videreutdanning sentraliseres. Mer målrettet og behovsprøvd bruk av midlene er et viktig element i den helhetlig reformeringen av utdanningssystemet.

Forsvarets kompetanse- og utdanningssenter (FOKUS) tilbyr veiledning, kurs og yrkesrettet opplæring og utdanning til de som avtjener førstegangstjeneste. Regjeringen mener det er et viktig kompensierende tiltak til de deler av årskullene som gjennomfører førstegangstjenesten, men tilbudet kan spisses til mer målrettet etter- og videreutdanning, og basere seg mer på at soldatene på eget initiativ finner relevante kurstilbud ved sivile utdanningssteder som Forsvaret støtter økonomisk. Nettbaserte løsninger gir brukerne muligheter til å velge blant et bredere tilfang av studier og kurs som er bedre tilpasset den enkeltes behov. Tjenesten omorganiseres og samles organisatorisk under Forsvarets personell- og verneplikts-senter (FPVS) i Harstad. De 13 lokale kontorene avvikles. Disse er alle samlokalisert med annen militær virksomhet.

8.5.5 Økonomiske konsekvenser

Summen av de foreslåtte endringene av Forsvarets utdanningssystem er beregnet å gi et samlet ressursfrigjøringspotensial ved utgangen av kommende periode på om lag 530 mill. kroner årlig. Hovedtyngden av endringene anbefales gjennomført i 2018 og 2019.

8.6 Reservepersonell

Forsvarets styrkestruktur er ikke fullt oppsatt i det daglige. Avdelinger og enheter i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, samt fellesavdelinger, er i varierende grad avhengige av ferdig utdannet og øvet vernepliktig reservepersonell i tilfelle styrkeoppbygging for å løse spesielt de mest krevende av Forsvarets oppdrag. Også høyt prioriterte avdelinger som Telemark bataljon og spesialstyrkene, Luftforsvarets og Sjøforsvarets baser er i varierende grad avhengig av et slikt reservetillegg for å kunne nå full operativ evne. Til dels vil reserven fylle stillinger som i det daglige ikke er bemannet, til dels må reserven kunne erstatte vernepliktige i førstegangstjeneste der disse enda ikke er kommet til et nivå i utdanningen der de kan benyttes for løsning av alle oppdrag.

Allierte land det er naturlig å sammenligne seg med i tillegg til land som Sverige og Finland, har en todelt styrkestruktur bestående av en stående styrkekomponent og en reservekomponent. Dette gjelder både for land med vervede militære styrker og for land som benytter verneplikt. En reservekomponent sikrer operativ evne for de mest omfattende, men minst sannsynlige utfordringene. Reserven bidrar også til økt utholdenhet, for eksempel i langvarig internasjonal innsats, uten at det påløper store driftskostnader når reservenes operative evne ikke er påkrevet.

8.6.1 Vernepliktig reserve

Behovet for skjerpet beredskap stiller krav til Forsvarets evne til hurtig og samtidig styrkeoppbygging. Som ledd i dette vil det som tidligere var Forsvarssjefens styrkebrønn av vernepliktige mannskaper, erstattes av identifiserte og trenede vernepliktige reserver i alle forsvarsgrener. Reservens hensikt er å sikre at alle enheter i Forsvaret kan bemannes på en forutsigbar måte med tilstrekkelig trenet og samøvet personell innenfor de angitte klartidene. Reserven skal trenes og øves jevnlig i tråd med Forsvarets behov, og vil rekrutteres fra det personellet og den kompetansen som fremskaffes gjennom førstegangstjenesten. Reserven vil i hovedsak bygge på verneplikt, men motivasjon og frivillighet skal også vektlegges ved rekruttering av personell etter avsluttet førstegangstjeneste.

I tråd med Forsvarets behov vil en begrenset andel av reserven også være frivillig, i likhet med konseptet for Heimevernets innsatsstyrker. En slik frivillig reserve vil kunne fylle stillinger der det stilles spesielle krav, eksempelvis til trenings-

og øvingsnivå. En frivillig reserve vil også kunne bidra til økt utholdenhet blant annet ved internasjonal innsats, beredskap for NATO eller EUs stående styrker.

Heimevernets områdestruktur vil også i fremtiden være bemannet med tjenestepliktig personell. Ved avviklingen av Forsvarssjefens styrkebrønn vil disponeringen til Heimevernet skje direkte etter avsluttet førstegangstjeneste, uten mellomliggende disponering i styrkebrønnen. Dette vil gi Heimevernet tilgang på personell med mer oppdatert militær kompetanse. Operativ nytetid i Heimevernet vil også kunne bedres, i de tilfelle det er behov for dette. Heimevernets innsatsstyrker vil fremdeles være basert på frivillighet.

8.6.2 Reservister med sivil spesialistkompetanse

Forsvarets behov for kompetanse er mangfoldig, og spesialistkompetanse kan både være vanskelig tilgjengelig og kostbart å anskaffe. Blant personellet som gjennomfører førstegangstjeneste, befalskole eller krigsskole finnes det mange som etter avsluttet tjeneste tar sivil utdanning eller på annen måte opparbeider seg sivil kompetanse som Forsvaret kan ha behov for. Forsvaret bør i større grad enn i dag kunne trekke på personellets sivile kompetanse og villighet til å bruke denne i Forsvaret.

8.6.2.1 Forvaltning av reservistpersonell

Forsvarets nye personellforvaltningssystem vil gjøre Forsvaret bedre i stand til å holde oversikt over kompetansen til disponibelt personell. Reservister med relevant kompetanse bør i større grad benyttes for å dekke tidsavgrensede behov i Forsvaret, der behovet går ut over det Forsvaret kan pålegge gjennom verneplikt etter gjeldende lov og regelverk. Denne typen tjeneste må derfor baseres på frivillighet. Bruk av reservister skal ikke dekke permanente kompetansebehov.

Forsvaret har et tidsavgrenset behov for spesialistkompetanse i enkelte stillinger. Denne kompetansen dekkes av enten fast ansatte eller innleid personell, noe som i mange tilfeller er svært kostbart. Et midlertidig behov kan oppstå eksempelvis i forbindelse med øvelser, helseundersøkelser av et større antall personer ved innrykk, sertifisering og kontroll av utstyr, eller oppgaver knyttet til internasjonale operasjoner.

Ved å åpne for en mer aktiv bruk av reservister på bakgrunn av deres sivile kompetanse, kan reservister bekle stillinger og funksjoner der For-

svaret har midlertidige og tidsavgrensede kompetansebehov. Behovet for denne typen reservister er anslått til om lag 100 personer, men ordningen vil ha et potensial for utvidelse.

Forsvaret bør legge til rette for at frivillige sivile med særskilt kompetanse kan få nødvendig militær opplæring, slik at de kan inngå midlertidige og tidsavgrensede kontrakter med Forsvaret for å bekle spesifikke funksjoner. En risiko- og kostnadsvurdering skal ligge til grunn for hvilke grupper en slik ordning bør omfatte, og forholdet til hovedarbeidsgiver må avklares før slike avtaler inngås.

Reservistene i Forsvaret kan fremover utgjøre en personellmessig forsterkning av Forsvarets avdelinger og enheter i fredstid, såvel som i beredskapssituasjoner og operasjoner. Et slikt konsept har et potensiale for både å kutte kostbare avtaler, og frigjøre årsverk der kompetansebehovet kan dekkes av reservister. Anvendelsen av reservister må baseres på en grundig vurdering av kompetansekravene i den enkelte stilling og Forsvarets behov. Regjeringen vil komme tilbake med et forslag til lovgrunnlag for reservister.

8.7 Omstillingskonsekvenser

Det er behov for en omstilling av Forsvarets personellstruktur for å frigjøre stillinger og ressurser til styrking av operativ virksomhet, og for å tilsette ny og relevant kompetanse. Omstillingen vil innebære færre stillinger i stab- og støttestrukturen og flere i operativ virksomhet.

Som en del av omstillingsprosessen vil det også være behov for å redusere antall stillinger i Forsvaret. Nedbemanningen vil omfatte både sivilt og militært ansatte. Det er en målsetning for regjeringen at overskuddskompetanse skal gjenbrukes i Forsvaret så langt det er mulig, ved å konvertere stillinger fra stabs- og støttestillinger til høyere prioritert virksomhet. Samtidig vil det være avgjørende med strategisk kompetansestyring i omstillingsprosessen, slik at Forsvaret evner å beholde den kompetansen som er nødvendig for fremtiden. Det vil også iverksettes tiltak for å gi plass til nødvendig ny kompetanse.

Regjeringen vil legge opp til en nedbemanningsprosess som ivaretar den enkelte ansatte og Forsvarets behov. Prosessen vil bli krevende i en tid der arbeidsmarkedet i flere regioner og bransjer er anstrengt. Det vil derfor legges vekt på å understøtte omstillingen med ordninger som skal hjelpe overtallige i Forsvaret over i annen virksomhet, slik at de kan fortsette sin karriere uten-

for sektoren. Målet er at overtallige går over i annet lønnet arbeid.

Erfaring fra tidligere viser at raske omstillingsprosesser har større effekt enn prosesser som trekker ut over en lengre tidsperiode. Samtidig vil effektive og kraftfulle virkemidler ofte være mer kostnadskrevende og frigjøre langt færre ressurser. Regjeringen ønsker derfor å balansere omstillingstakt og virkemiddelbruk mot behovet for frigjøring av økonomiske midler til operativ virksomhet og rask oppbygging av ny og mer relevant militær kompetanse. Å basere omstillingen kun på naturlig avgang er ikke et alternativ, da dette vil innebære en gjennomføringsperiode på 10–15 år. Å innføre inntaksstopp eller stillingsstopp vil hindre en påkrevet utvikling av personellstrukturen og kompetansebeholdningen, og er derfor ikke et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå en balansert personellstruktur med riktig kompetanse.

8.8 Veteraner

Regjeringen står samlet bak anerkjennelse og ivaretakelse av personell og deres familier før, under og etter tjeneste i militære operasjoner på vegne av Norge i inn- og utland. Det er et mål å styrke samhandlingen med sivil sektor, spesielt på kommunalt nivå. Regjeringens politikk omfatter personell fra utenriks-, justis- og forsvarssektoren som har deltatt eller deltar i fredsbevarende, fredsoppbyggende eller statsbyggende innsats i andre land. Regjeringens politikk skal kontinuerlig videreutvikles i tråd med endrede behov. Arbeidet med regjeringens oppfølgingsplan og implementering av tiltakene er kommet langt. I 2017 skal oppfølgingsplanen evalueres. Resultatet av evalueringen vil sammen med annen kunnskap og erfaring danne grunnlag for regjeringens videre arbeid innenfor veteranområdet.

Forsvaret skal også bistå samfunnet med informasjon og kompetanse. Forsvaret vil, med bakgrunn i evaluering av oppfølgingsplanen og ny kunnskap, fremdeles ha en sentral rolle i å bidra til videre utvikling av ivaretakelsen av personell i internasjonale operasjoner. Oppfølgingen av veteranområdet i forsvarssektoren vil være en naturlig og integrert del av personell- og kompetanseforvaltningen.

Personell som har gjennomført internasjonal tjeneste og som har avsluttet arbeidsforholdet til Forsvaret, skal kunne ta kontakt med Forsvaret for veiledning og bistand. Veteranorganisasjonene gjør et viktig arbeid i ivaretakelsen av våre veteraner og vil fremdeles stå sentralt i utformingen og

oppfølgingen av veteranområdet. Sektorovergripende samarbeid og aktiv involvering av kommunene, vil være de viktigste satsingsområdene for regjeringen i kommende langtidsperiode.

8.9 Likestilling og mangfold

Likestilling i forsvarssektoren bygger på prinsippet om likeverd: Like rettigheter og muligheter og viktigheten av å rekruttere kompetansen til både kvinner og menn, og fra et bredt mangfold. Det vil sikre Forsvaret tilgang til de best egnede kandidatene og samtidig kunne styrke legitimiteten i sektoren.

Kvinneandelen blant militært ansatte er fremdeles lav. Det er derfor en prioritert målsetning å få flere kvinner i førstegangstjenesten og i den militære profesjonen. Det skal arbeides aktivt med å rekruttere flere kvinner til det nye spesialistkorpset og til operative stillinger. Dette er også i tråd med regjeringens handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet 2015–2018, og med omstillingen i Forsvaret, som skal føre til flere ansatte i operative stillinger, og færre i forvaltningen.

Arbeidet med å motvirke mobbing og trakassering fortsetter, både blant de vernepliktige og de ansatte, gjennom arbeid med lederkompetanse og organisasjonskultur, forskning og undersøkelser. Forskning har pekt på tilfeller av skjult eller ubevisst diskriminering gjennom seleksjonen. Forsvaret må ha et bevisst forhold til hvilke kriterier de lar veie tyngst, og hvorvidt de velger ulike individer, for å skape en best mulig kompetanse-sammensetting. Forsvaret har introdusert mer differensierte fysiske seleksjonskrav der det er den aktuelle tjenesten som avgjør de fysiske kravene. Dette vil kunne føre til at mangfold og ulike typer kompetanse tillegges økt vekt.

Mer mangfold kan gi Forsvaret økt operativ effekt blant annet i form av økt spesialistkompetanse og kompetanse innenfor kultur, samfunn og språk i operasjonsområder.

Forsvarssektoren har behov for personer med ulik bakgrunn og kompetanse for å løse et bredt spekter av oppgaver og ønsker derfor å rekruttere de best egnede og mest motiverte kvinner og menn fra hele befolkningen. Samtidig vil sikkerhetsmessige hensyn i enkelte tilfeller være en utfordring for målsetningen om mangfold i Forsvaret. Blant annet kan dette gjelde sikkerhetsklaring av personell med familiebakgrunn fra utlandet. Sikkerhetsloven regulerer avgjørelser om sikkerhetsklaring og sikrer alle en individuell

behandling. Loven ivaretar også den enkeltes rettsikkerhet uansett etnisk eller kulturell bakgrunn.

8.10 Holdninger, etikk og ledelse

Holdninger, etikk og ledelse (HEL) har vært en del av det strategiske arbeidet i forsvarssektoren siden 2006. Systematisk og kontinuerlig arbeid med HEL er en grunnleggende forutsetning for en moderne kompetanseorganisasjon. HEL-arbeidet videreføres i alle deler av sektoren.

For å ivareta sitt samfunnsansvar må forsvarssektoren løse sine oppgaver og forvalte sine ressurser på en måte som skaper tillit, støtte og legitimitet i befolkningen. Dette forutsetter at sektoren gjenspeiler samfunnets normer, verdier og praksiser, og etterlever disse.

HEL-arbeidet skal forankres både sentralt og lokalt, og være integrert i den daglige virksomheten og virksomhetsstyringen i alle deler av organisasjonen.

Ledere er rollemodeller og kulturbærere, og skal bidra til at organisasjonen etterlever sektorens og etatenes verdigrunnlag og etiske retningslinjer. De skal motivere og legge til rette for mestring og samhold, og motvirke uønsket adferd. Omstillingene som følger av denne langtidsplanen krever ledere som mobiliserer til gjennomføring og måloppnåelse. Innføringen av allmenn verneplikt, implementeringen av militærordningen, samt endring og kompleksitet i sektoren generelt, aktualiserer behovet for kompetanse innenfor kultur og mangfolds- og endringsledelse.

8.11 Vurdering av Forsvarets særaldersgrense

Forsvarsdepartementet har som en oppfølging av Meld. St. 14 (2012–2013), og regjeringens presiseringer i Prop. 111 LS (2014–2015), satt i gang en vurdering av Forsvarets særaldersgrense på 60 år.

Hensikten med utredningen er å klarlegge Forsvarets funksjonelle behov for en særaldersgrense, og vurdere alternative løsninger til dagens særaldersgrense. Eventuelle endringer må ivareta Forsvarets behov for et personellkorps som er sammensatt for å kunne oppfylle operative krav.

9 Andre forhold av betydning for utviklingen av forsvarssektoren

9.1 Forskning og utvikling

Forsvarssektoren gjennomfører egen forskning og utvikling (FoU) som et ledd i utvikling av militære kapabiliteter og operativ evne. FoU skal bidra til kunnskaps- og kompetanseutvikling, og være en del av underlaget for utforming av sikkerhets- og forsvarspolitik og en støtte til langtidsplanlegging. Forsvarssektorens FoU skal komplettere sivil FoU, og være basis for flernasjonalt samarbeid og bidrag til industriell og teknologisk utvikling og innovasjon. FoU kan utgjøre et viktig bidrag i forkant av, under og etter investeringer i materiell og eiendom, bygg og anlegg.

9.1.1 Utvikling og ambisjonsnivå

Siden Prop. 73 S (2011–2012) har Forsvarsdepartementet utviklet en strategi for FoU for forsvarssektoren (2013) og en FoU innretningsplan (2014). Med utgangspunkt i FoU-strategien er det implementert et system for prioritering og koordinering av FoU-virksomheten. Det legges vekt på effektiv styring og finansiering, bedret samarbeid internt i sektoren, nasjonalt og internasjonalt, samt sikring av kvalitet og nytteverdi av FoU i sektoren. Forskingen skal være uavhengig samtidig som den skal være relevant. Styringssystemet gir akademisk frihet. Samtidig sikres retning og relevans blant annet gjennom at alle utøvere av FoU i forsvarssektoren tar utgangspunkt i FoU-strategien og FoU innretningsplan når de legger sine respektive planer.

Muligheten for å hente ut relevant og nyttig FoU for de kortsiktige behovene krever en langsiktig innretning innenfor de områdene som forventes å være sentrale for Forsvarets utvikling. Det tar tid å bygge opp gode forskningsmiljøer. Ambisjonsnivået for FoU vil videreføres på dagens nivå i perioden 2017–2020. Samtidig skal FoU-porteføljen videreutvikles for å tilrettelegge for en effektiv utnyttelse av midlene som benyttes til FoU. Forsvarsdepartementet vil tidlig i perioden 2017–2020 utarbeide en revidert innretningsplan

for FoU i forsvarssektoren med en tydeligere prioritering av innhold og omfang av sektorens FoU.

FoU må ta utgangspunkt i utfordrings- og trusselbildet Norge står overfor, og forskningen må være i forkant av utviklingen i det nye trusselbildet. Det må legges til grunn at potensielle motstandere kan ligge på et teknologisk nivå som tilsvarende eller ligger over vårt eget, og vil anvende teknologi for å utfordre Norges nasjonale interesser innenfor de mest sårbare områdene. Å finne slike sårbarhetspunkter, og å foreslå mulige løsninger for å dekke disse, vil bli en vesentlig oppgave for norsk forsvarsforskning i årene som kommer.

9.1.2 Samarbeid og særegenheter

Samfunnsutviklingen medfører at tverrsektorielle avhengigheter øker og blir mer komplekse, noe som igjen vil endre samfunnets sårbarheter. For å opprettholde forskning på områder som er sentrale også i et bredere samfunnsperspektiv, ikke bare for Forsvaret, blir det derfor viktig at alle ansvarlige sektorer prioriterer denne forskningen. Regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024 (Meld. St. 7 (2014–2015)) trekker opp feltene hav, klima, miljø og miljøvennlig energi, fornyelse i offentlig sektor, muliggjørende teknologier, et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv og utvikling av flere verdensledende fagmiljøer som hovedprioriteringer.

Norge må være ledende i å kunne utnytte våre særegne klimatiske forhold, og vår spesielle geografi og topografi til lands og over og under havoverflaten. Dette forutsetter at våpensystemer og sensorer må være i stand til å operere under norske forhold. Forskningsmiljøer må derfor ha kompetanse til å utvikle og tilpasse forsvarsmateriell som møter disse særegne betingelsene.

9.1.3 Satsingsområder for FoU

Forsvaret skal utvikle seg videre mot et høyteknologisk forsvar, og sentrale FoU-områder vil være

informasjons- og nettverksteknologi, missilteknologi, autonome og ubemannede systemer og forsvaret mot den samme nye teknologien.

Økt risiko for spionasje, sabotasje, terror og andre alvorlige handlinger fra trusselaktører som benytter mer avanserte metoder enn tidligere, betyr at FoU innenfor nye trusler og forebyggende sikkerhet må prioriteres. Det er et særlig behov for å utvikle nye krav og anbefalinger innenfor IKT-sikkerhet, herunder forskning innenfor kryptografi, for å videreutvikle nasjonale kryptoløsninger.

Forskning knyttet til sikring av eiendom, bygg og anlegg, forurensning fra skyte- og øvingsfelt og støy fra militær aktivitet vil fremdeles tilligge Forsvarsbygg. Særlig forskning på CBRNE-midler (kjemiske, biologiske, radiologiske, nukleære og eksplosive midler) og miljø må koordineres mellom Forsvarsbygg og FFI for å unngå duplisering og få god effekt og nytte for sektoren.

Forskningen innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikk må fange opp utfordringer for Norge og bidra til et godt beslutningsunderlag for politikkutformingen på dette området. Det vil derfor fremdeles være viktig med forskning på forholdet til Russland og forhold som påvirker Norge, NATO, forholdet til våre alliansepartnere og til våre nordiske naboland, Arktis og nordområdene. Områder det forskes lite på, men som vil bli viktige i fireårsperioden, er å nyttiggjøre seg erfaringer fra Forsvarets operasjoner. I dette ligger forskning på effekter av militærmakt i internasjonale operasjoner, støtte til svake stater og bekjempelse av terrorisme.

For å lykkes med omstillingen som langtidsplanen legger opp til, vil forskningsbasert kunnskap som gir god styringsinformasjon være avgjørende. Utvikling innenfor personell- og kompetanseområdet skal være fakta- og kunnskapsbasert, noe som forutsetter både forskning og tilgang på kompetent analysekapasitet.

Dual-use, at teknologiforskning kan anvendes både av sivile og militære aktører, skal vies oppmerksomhet. I den sammenheng er det også viktig å benytte de mulighetene som kommer i det europeiske forskningssamarbeidet. Sektoren vil følge opp de muligheter for sivil-militære synergier og militær nytteverdi som ligger i Horizon 2020, hvor fagområdene maritimt, cyber, sikkerhet og verdensrom samsvarer med aktuelle områder som vurderes for sivil-militært forsknings-samarbeid nasjonalt og internasjonalt. EU vurderer å igangsette et eget forsvarsforskningsprogram. Som del av det forberedende arbeidet er det

igangsatt et forsøksprogram (*Preparatory Action*), hvor Norge som eneste tredjeland deltar.

9.1.4 Videre utvikling av romvirksomheten

Utnyttelse av verdensrommet kan gi kostnadseffektive bidrag til å styrke Forsvarets operative evne. Nasjonalt og internasjonalt samarbeid vil stå sentralt i forsvarssektorens videre utnyttelse av verdensrommet. Flerbruksløsninger og -teknologi, småsatellitter og deltakelse i multilaterale samarbeidskonstellasjoner skal utnyttes for å sikre kosteffektive løsninger. En nasjonal tverrsektoriell, internasjonal og sivil-militær tilnærming er også nødvendig for å ivareta samfunnets og Forsvarets avhengigheter og sårbarheter i tilknytning til romvirksomheten. Regjeringen vil derfor vektlegge og styrke den helhetlige nasjonale tilnærmingen gjennom en nasjonal romvirksomhetsstrategi. Forsvarssektorens bidrag til romstrategien vil bygge på sektorens egen forskning, kompetanse og kapasitet som utvikles i tett samarbeid med øvrige forvaltnings- og fagmiljøer som Norsk romsenter, norsk romindustri og internasjonale samarbeidspartnere.

Forsvarssektorens aktivitet innenfor romvirksomhet har vært spredt og uten klare ansvarslinjer. Regjeringen anbefaler derfor en nøktern økt satsing koplet med en optimalisering av dagens ressursbruk og tydeliggjøring av roller og ansvar.

Forsvarsdepartementet vil i forlengelsen av strategiarbeidet gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre en helhetlig tilnærming og utnyttelse av romvirksomheten til beste for forsvarssektoren, herunder etablere et program for å implementere forsvarssektorens ambisjoner og planer for strukturutvikling og investeringer i romvirksomhet.

9.1.5 Effektivisering innenfor FoU-området

I tråd med målsetningene for øvrig virksomhet, skal FoU-utøvere effektivisere ledelse, stab og administrasjon i løpet av fireårsperioden. Departementet vil effektivisere forsvarssektorens innovasjons- og eksperimenteringsordning (I&E-ordningen). I dag forvalter Cyberforsvaret I&E-ordningen for sektoren, og *Norwegian Battle Lab & Experimentation* (NOBLE) er ansvarlig for gjennomføring av 20–30 prosent av de årlige I&E-aktivitetene. Oppdraget om å forvalte I&E-ordningen vil overføres til FFI, for å ivareta de synergier som finnes i grensesnittet mellom forskning, utvikling, eksperimentering og innovasjon. NOBLE legges ned. Dette gir en forenkling av for-

valtning og er en effektiv løsning, samtidig som det sørger for et nært samarbeid mellom bruker og FFI.

FoU videreføres på dagens nivå på i overkant av 1 mrd. kroner per år. Samtidig vektlegges å videreutvikle en målrettet og bedre prioritert FoU-portefølje, for å sikre en mer effektiv utnyttelse av hver krone som benyttes til FoU. I tillegg skal det stilles effektiviseringskrav til FoU-utøvere i alle etater, herunder et krav til FFI om reduksjon av ledelse, stab og administrasjon i løpet av perioden. Det skal foretas en gjennomgang av forsvars- og sikkerhetspolitisk forskning, samt den videre utviklingen av Institutt for forsvarsstudier. Dette må også ses i sammenheng med omstillingen av utdanningsinstitusjonene i Forsvaret.

9.2 Informasjons- og kommunikasjons-teknologi (IKT)

Det skal satses videre på IKT i forsvarssektoren for å tilrettelegge for at Forsvaret skal kunne løse sine viktigste oppgaver, og for å bidra til god utnyttelse av sektorens ressurser. Anvendelse av IKT er en forutsetning for å etablere situasjonsforståelse, lede militære styrker og bruke moderne våpen. IKT skal benyttes som et virkemiddel for bedret samhandling i Forsvarets operasjoner og for å effektivisere styrkeproduksjon og forvaltning i forsvarssektoren.

Den teknologiske utviklingen innebærer at IKT-utstyr blir mindre, rimeligere, mer brukervennlig og får høyere ytelse. Utviklingen gir mulighet for lagring, prosessering, analyse og deling av stadig økende mengde data i tilnærmet sanntid. IKT-tjenester blir samtidig mer fleksible og robuste ved at de gjøres mindre avhengige av den fysiske infrastrukturen. Samtidig innebærer kompleksiteten økte kostnader, og sivil bruk er i større grad enn før drivende i utviklingen innenfor IKT. Andre land og aktører vil derfor ha tilgang til, og bruke mye av, den samme teknologien som Norge har.

Militært tilpasset og anvendt IKT omtales som Forsvarets informasjonsinfrastruktur (INI). Moderne krisehåndtering og krigføring kjenntegnes av korte tidslinjer, komplekse situasjonsbilder og stort informasjonsbehov. For å forbedre Forsvarets evne til å føre høyintensiv strid og håndtere kriser, må evnen til å fatte og iverksette rettidige beslutninger styrkes. Bedre situasjonsforståelse kan oppnås ved at data fra mange kilder sammenstilles i økende grad og gjøres tilgjengelig for brukere på ulike nivåer. Sensorer, våpen og

plattformer knyttes sammen, uavhengig av forsvarsgren og våpenart, for å bidra til økt operativ evne. Evnen til å understøtte gjennomgående informasjonsutveksling fra stridsteknisk til strategisk nivå styrkes gjennom standardisering av kjer-netjenester og fleksible løsninger for sikring og utveksling av informasjon.

INI skal dimensjoneres for et økt informasjonsvolum. Automatiserte beslutningsstøtteverktøy for sammenstilling og analyse av informasjon fra flere kilder skal utnyttes i større grad. For å etablere tilgang til INI i områder med behov for bedre kapasitet, spesielt i nordområdene, vil det brukes en kombinasjon av stasjonære, deployerbare og mobile systemer. Det vil også være aktuelt med økt bruk av eleverte plattformer som bemannede og ubemannede luftplattformer og satellitter.

Allierte operasjoner i Norge og norsk deltakelse i NATO-operasjoner i utlandet avhenger av at INI kan samvirke med alliansens IKT-systemer. En økt satsing på IKT som understøtter koordinering og operativ samhandling med NATO vil derfor vektlegges, herunder mer robuste kommunikasjonskanaler. En slik bedring i evnen til samhandling både innad i egen organisasjon, og også med NATO, vil ha stor betydning for den operative evnen.

Koordinering innenfor totalforsvaret og tverrsektoriell krisehåndtering forutsetter at relevante aktører kan kommunisere gjennom kompatible kommunikasjonskanaler. Forsvarssektoren vil derfor vurdere også slike samhandlingsbehov når sektorens IKT videreutvikles. På sikt kan bedre samvirkende IKT-systemer redusere antall systemer som er nødvendige for å understøtte totalforsvaret.

For å skjerme informasjon og for å kunne utnytte INI effektivt i fred, krise og væpnet konflikt, må denne beskyttes mot angrep, utnyttelse fra en motpart og brudd ved utilsiktede hendelser. INI må derfor være resilient. Det vil si at den må ha en iboende evne til å tilpasse informasjonsflyten til endrede forutsetninger, både under og etter ekstraordinære påkjenninger, også når hendelsene oppstår uforutsett. En slik tilpasningsevne innbefatter redundans og evne til regenerering av IKT-infrastruktur ved uønskede hendelser. For videre å styrke IKT-sikkerheten vil nasjonale systemer for kryptering videreutvikles.

I denne fireårsperioden vil det legges spesielt vekt på utvikling av IKT som understøtter forsvarssektorens samhandling med NATO og samarbeidspartnere. Videre skal anvendelsen av felles IKT-systemer i sektoren økes for å sikre bedre

samhandling og utnyttelse av de samlede ressursene. INI skal utvikles med større kapasitet og bedre dekningsgrad, spesielt for mobile enheter. Datasenterløsninger og drifts- og overvåkingsverktøy for INI vil etableres for styrket resiliens og IKT-sikkerhet.

Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet mellom Forsvaret og politiet innenfor IKT-området for å understøtte samhandlingen innenfor totalforsvaret og bidra til effektiv utnyttelse av de samlede IKT-ressursene.

Satsingen på IKT innebærer at kostnadene knyttet til IKT totalt sett vil øke i den neste fireårsperioden. Harmonisering av IKT-porteføljen i forsvarssektoren, standardisering og økt bruk av IKT utviklet for sivile formål også for militære formål, skal være bidrag til finansieringen av satsingen på IKT.

9.3 Forebyggende sikkerhet

Rammebetingelsene for norsk sikkerhet er endret siden forrige langtidsplan for forsvarssektoren ble utarbeidet. Dette har også ført til økt sannsynlighet for at forsvarssektoren blir utsatt for spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Slike hendelser kan det være vanskelig å forutse, og de kan ha alvorlige konsekvenser for vår eller våre alliertes sikkerhet. Norge blir også påvirket av andre utviklingstrekk, som digitalisering og globalisering. Samlet sett stiller dette store krav til den forebyggende sikkerheten i forsvarssektoren, og fordrer en systematisk og langsiktig tilnærming til arbeidet med å forbedre sikkerhetstilstanden i sektoren.

9.3.1 Målsetninger for forebyggende sikkerhet

Hensikten med forebyggende sikkerhet i forsvarssektoren er å motvirke trusler mot sektorens verdier og beskytte disse mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Dette gjøres gjennom forebyggende sikkerhetstiltak, avdekking og håndtering av sikkerhetstruende hendelser. Den forebyggende sikkerhetstjenesten i forsvarssektoren skal støtte opp under de sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringene og bidra til å øke Forsvarets operative evne.

Digitalisering og teknologisk utvikling skaper en rekke muligheter for forsvarssektoren, men øker samtidig sårbarheten for digitale trusler. Det er avgjørende å sikre at informasjonen er korrekt, at den er tilgjengelig, og at uvedkommende ikke

har tilgang til den. I tillegg er det vesentlig å ha sporbarhet ved brudd på et av disse tre prinsippene.

Det er vesentlig at objekter som skal beskyttes mot spionasje, terror og sabotasje blir identifisert og beskyttet i samsvar med gjeldende bestemmelser. Skjermingsverdige objekter skal fortløpende identifiseres og sikres i henhold til kravene som er nedfelt i sikkerhetsloven med forskrifter.

Etatene i forsvarssektoren skal ha gode rutiner for autorisasjon av personell, og klarerings- og autorisasjonsarbeidet skal holde et høyt faglig nivå. Klareringsmyndighetene i sektoren skal prioritere tilfredsstillende saksbehandlingstid for klareringssaker.

Sikkerhetskultur er summen av de ansattes kunnskap, motivasjon, holdninger og adferd. God sikkerhetskultur er, sammen med teknologiske og organisatoriske sikkerhetstiltak, en forutsetning for effektiv forebygging av risiko og håndtering av sikkerhetstruende hendelser. I forsvarssektoren skal sikkerhetskulturen være god.

9.3.2 Informasjons- og kommunikasjons-sikkerhet

IKT er av grunnleggende betydning for at forsvarssektoren skal kunne løse sine oppgaver i militære operasjoner og i daglig virksomhet. Samtidig er digitale angrep en betydelig og økende trussel mot norske myndigheter og virksomheter.

For forsvarssektoren er trusselen i fredstid særlig knyttet til fremmed etterretningsvirksomhet. Fremmede stater, grupper og personer kan søke kunnskap om forhold i Norge som kan brukes politisk, økonomisk eller militært. Den teknologiske utviklingen gjør forsvarssektoren sårbar for digital spionasje og forsterker behovet for beskyttelse av skjermingsverdig informasjon.

Digitale angrep har blitt en integrert del av militære operasjoner. Slike operasjoner kan også rettes mot Norge. Forsvarssektoren må være forberedt på å bli utsatt for digitale angrep i krise og væpnet konflikt. Sårbarheter i IKT-infrastruktur kan få negative konsekvenser for sektorens evne til å løse sine oppgaver, særlig i øvre del av krisespekteret.

Et godt samarbeid mellom IKT-responsmiljøer og de ulike driftsorganisasjonene i forsvarssektoren er en forutsetning for å kunne forebygge, avdekke og håndtere IKT-angrep. Det finnes ikke ett felles IKT-responsmiljø for forsvarssektoren. Det er potensial for å øke evnen til å håndtere alvorlige IKT-angrep i forsvarssektoren gjennom å etablere et slikt miljø. Etablering av ett felles IKT-

responsmiljø for forsvarssektoren, som skal fungere som sektorens kontaktpunkt mot det tverrsektorielle, nasjonale IKT-responsmiljøet i NSM, skal derfor utredes. Det vil som del av utredningen også vurderes hvilken rolle et slikt eventuelt sektorresponsmiljø skal ha med hensyn til militær informasjonsdeling med NATO.

Ulike og fragmenterte IKT-løsninger for ugradert kommunikasjon mellom Forsvaret og eksterne aktører kan være en sikkerhetsmessig risiko. Fra et sikkerhetsperspektiv bør antallet ugraderte nett og IKT-plattformer derfor reduseres og underlegges bedre kontroll. Samtidig må Forsvarets behov for å kunne samvirke effektivt med samarbeidspartnere ivaretas.

Det er viktig for forsvarssektoren at evnen til kommunikasjon både internt i etatene og mellom etatene og departementet opprettholdes, både i daglig virke og gjennom hele krisespekteret. Sikret offentlig nett (SON) er infrastruktur som ved behov kan kobles fra internett, men likevel opprettholde evnen til datakommunikasjon mellom brukerne av nettverket. En slik frakopling kan blant annet være aktuell dersom kritiske nasjonale verdier rammes gjennom større IKT-angrep. Det skal i fireårsperioden vurderes om og eventuelt hvordan forsvarssektoren skal bidra til videreutvikling av SON.

I øvre del av krisespekteret er evnen til å kommunisere med NATO særlig viktig. Å sikre slik kommunikasjon skal derfor vektlegges i det forebyggende sikkerhetsarbeidet.

Som beskrevet i kapittel 4 om totalforsvaret, er forsvarssektoren avhengig av sivil infrastruktur og tjenesteproduksjon for å løse sine oppgaver. Denne avhengigheten vil bli forsterket i en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt. Forsvaret kartlegger derfor sitt behov for støtte fra det sivile samfunnet. Det er også nødvendig å vurdere hvorvidt forsvarssektoren som helhet har ytterligere avhengigheter til sivil infrastruktur og sivile tjenester. Slike avhengigheter kan også gjøre seg gjeldende på tvers av landegrensene.

For å kunne utføre IKT-aktiviteter til støtte for krisehåndtering og militære operasjoner, må virksomhetene i forsvarssektoren regelmessig trene prosedyrer og tiltak, og gjennomføre øvelser. Som del av dette skal det øves på bortfall av IKT-tjenester. Internasjonalt samarbeid, særlig med nære allierte, skal vektlegges i slike øvelser, der dette kan bidra til økt kompetanse og bedre utnyttelse av ressursene.

9.3.3 Bruk av kryptering for å beskytte informasjon

Kryptografiske løsninger er avgjørende for beskyttelsen av sikkerhetsgradert informasjon og kommunikasjon i forsvarssektoren. Dagens anvendelse av kryptografiske løsninger tar utgangspunkt i behovet for nasjonal kontroll med kryptografiske løsninger som skal beskytte høyt gradert informasjon. En rekke forutsetninger må være på plass for å etablere sikre kryptoløsninger. Forsvarssektoren skal bidra til en helhetlig nasjonal tilnærming til nye kryptoløsninger.

9.3.4 Samarbeid om kompetanse

Etatene i forsvarssektoren er ansvarlige for å ha personell med nødvendig kompetanse i henhold til gjeldende krav og operative behov. I forsvarssektoren er det et økende behov for personell med utdanning innenfor både IKT og IKT-sikkerhet generelt, men også kryptografi spesielt. Behovet er høyere enn antallet kandidater som utdannes gjennom sektorens egne utdanningsinstitusjoner. Forsvarssektoren vil dekke ytterligere kompetansebehov gjennom samarbeid med sivile utdannings- og forskningsinstitusjoner, industrien, NATOs utdanningsinstitusjoner og nære allierte.

9.3.5 Redusere antallet klareringsmyndigheter

Dagens klareringsmyndighetsstruktur består av flere, små klareringsmyndigheter. Denne strukturen skaper utfordringer, blant annet når det gjelder effektiv og helhetlig behandling av klareringsaker. Globalisering og mer komplekse forhold som må vurderes, stiller samtidig større krav til kompetanse og saksbehandling hos klareringsmyndighetene. Stortinget har, i forbindelse med behandlingen av Innst. 352 L (2015–2016) til Prop. 97 L (2015–2016) om endringer i sikkerhetsloven, vedtatt å redusere antall klareringsmyndigheter. Hensikten er å sikre mer enhetlig saksbehandling. I tillegg skal endringen bidra til mer robuste og kompetente fagmiljøer. Dette vil styrke individets rettssikkerhet og redusere risikoen for at uvedkommende får tilgang til skjermingsverdig informasjon.

Regjeringen vil redusere antall klareringsmyndigheter i forsvarssektoren og etablere en sentral klareringsmyndighet hos Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA). NSM og Etterretningstje-

nesten videreføres som egne klareringsmyndigheter.

9.3.6 Styrket sikkerhetskultur

Sikkerhetsfaglig kompetanse er av særlig betydning for en virksomhets sikkerhetskultur. Med kompetanse menes her den totale kunnskapen som skal til for å utøve sikkerhetsoppgaver på en god måte. Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal, i samarbeid med Forsvaret og andre relevante aktører, videreutvikle kurssenteret for forebyggende sikkerhet. Det vil utredes en ytterligere profesjonalisering av sikkerhetsorganisasjonene i forsvarssektoren. Lederfokus er en forutsetning for nødvendig forankring og prioritering av forebyggende sikkerhetsarbeid. Forsvarsdepartementet vil ta initiativ til, og følge opp, at ledere i forsvarssektoren i større grad måles på sikkerhet, og at resultatkrav synliggjøres blant annet i iverksettelsesbrev og i de etatsvise virksomhetsplanene.

9.4 Kultur og tradisjon

Gjennom ulike virkemidler, både tradisjonelle og nyskapende, skal Forsvarets virksomhet innenfor kultur og tradisjon bidra til å skape interesse for dagens forsvar og sette militærmakten inn i et samfunnsperspektiv. Dette skal bidra til økt anerkjennelse av og kunnskap om det moderne forsvarrets samfunnsrolle og oppdrag. I Forsvaret er kultur og tradisjon viktig for militær identitetsbygging. Det er i samspillet mellom samfunnet og Forsvaret, og innenfor Forsvaret, at kulturvirksomheten skapes.

I likhet med Forsvarets øvrige virksomhet må kultur- og tradisjonsområdet innrettes etter Forsvarets behov.

9.4.1 Forsvarets musikk

Forsvarets musikk deltar i Forsvarets egne seremonier og utfører oppdrag knyttet til kongehuset, Stortinget og regjeringen. I fremtiden skal Forsvarets musikk være dimensjonert for disse oppdragene. Dette vil ha konsekvenser både for korpsstrukturen og for Forsvarets evne til å samhandle med det sivile samfunn på musikkområdet.

Dagens struktur på fem profesjonelle korps har en betydelig overkapasitet i forhold til Forsvarets og statens behov. Forsvarets behov utgjør rundt 40 prosent av korpsenes nåværende totale kapasitet. Korpsstrukturen skal derfor harmoniseres med behovet og tilpasses Forsvarets øvrige

struktur. Det er også behov for en effektivisering av ledelse og administrativ støtte.

Regjeringen foreslår å omorganisere Forsvarets musikk til en mer fleksibel struktur med en sentral ledelse lokalisert i Oslo og tre profesjonelle korps lokalisert til Oslo, Bergen og Harstad. Dagens musikkinspektorat og korpsene i Horten og Trondheim legges ned. Hans Majestet Kongens Gardes musikkorps og ordningen med lokale heimevernskorps videreføres.

Forsvarets musikk skal i fremtiden bestå av om lag 100 årsverk med ca. 90 profesjonelle musikere. Behovet for leie av lokaler i Trondheim samt behovet for lokaler på Karljohansvern i Horten opphører. Den nye korpsstrukturen vil ha tilstrekkelig kapasitet til å dekke Forsvarets eget behov samt oppdrag knyttet til Kongehuset, Stortinget og regjeringen.

Den anbefalte strukturen har et innsparingspotensial på om lag 80 årsverk og inntil 70 mill. kroner per år med virkning fra 2021. Det foreslås at endringene gjennomføres snarest mulig og senest innen 31. desember 2017.

9.4.2 Forsvarets museer

Forsvarets museer skal forvalte nasjonens krigs- og militærhistorie og militære kulturarv, og bidra til å hegne om verdifulle tradisjoner. Forsvarets museumsvirksomhet synliggjør militærvesenets betydning i samfunnet, som en viktig del av vår nasjonale kulturarv. Museene formidler forsvarshistorien, og gjenspeiler i tillegg rollen, kulturen og verdiene Forsvaret representerer.

Forsvarets museer består av en ledelse og sju museer. Regjeringen vil i fireårsperioden foreta en helhetlig utredning av Forsvarets museer med det siktemål å øke selvfinansieringsgraden og profesjonaliseringen.

Regjeringen vil styrke og modernisere museenes formidlings- og publikumsaktivitet. Videre skal samlingene gjøres mer tilgjengelige, blant annet ved ytterligere digitalisering. Samarbeidet med sivile museer skal styrkes, særlig når det gjelder måten formidlingen skjer på. I et økonomisk perspektiv er det nødvendig å utrede kostnadseffektive løsninger.

9.4.3 Statens kulturhistoriske eiendommer – de nasjonale festningsverkene

Forsvarsbygg har ansvaret for forvaltningen av statens kulturhistoriske eiendommer i forsvarssektoren, herunder de nasjonale festningsverkene. De nasjonale festningsverkene skal være til-

gjengelige for allmennheten, både for formidling av historisk kunnskap og for å synliggjøre viktigheten av et forsvar, og for opprettholdelse av forsvarsviljen i samfunnet. Forsvarssektoren tar ansvar for å unngå tap av sektorens kulturminner. Festningene fremstår i hovedsak som godt vedlikeholdte anlegg, som er tilgjengelige for allmennheten. Det krever betydelig ressursinnsats for å

kunne tilby åpne og velholdte festninger til Forsvarets og publikums bruk, og for å tilrettelegge for kultur- og næringsaktiviteter. Forsvarsdepartementet vil i perioden vurdere alternativer for fremtidig forvaltning av de nasjonale festningsverkene, slik at ivaretagelse av kulturhistoriske eiendommer blir gjennomført uten å komme i konflikt med sektorens primære oppgaver.

10 Valg og prioriteringer i gjennomføringen 2017–2020

10.1 Gjennomføringskraft

Denne langtidsplanen legger til rette for et relevant og bærekraftig forsvar hvor tilgjengelighet og utholdenhet, beredskap og fornyelse av materiellet skal styrkes for å øke Forsvarets operative evne både på kort og lang sikt. Dette kapitlet oppsummerer hovedlinjene i langtidsplanen og operasjonaliserer regjeringens sikkerhets- og forsvarspolitikk, herunder hvilke valg og prioriteringer som gjøres for perioden 2017–2020. Videre beskriver kapitlet regjeringens mål for virksomhetene i forsvarssektoren med tilhørende forutsetninger og økonomiske rammer, samt sentrale suksesskriterier.

Fellesskapet stiller betydelige ressurser til disposisjon for forsvarssektoren. Regjeringen setter høye krav til at ressursene forvaltes effektivt og i tråd med gjeldende lover, regler og politiske vedtak. Forsvarssektoren skal kjennetegnes ved god og effektiv økonomistyring, forsvarlig forvaltning og evne og vilje til stadig fornying og forbedring for derigjennom å legge til rette for økt operativ evne. Dette stiller høye krav til kompetanse og lederinvolvering på alle nivåer, herunder gode holdninger forankret i klare etiske retningslinjer. Innenfor rammen av sikkerhetsloven skal det være åpenhet om ressursanvendelse og resultater.

Bredden av operative kapasiteter i Forsvaret reduseres noe for å gjennomføre en styrking av tilgjengelighet og beredskap, samt videreføre og mot slutten av perioden 2017–2020 trappe opp moderniseringen av en rekke materiellsystemer. Den operative evnen skal styrkes blant annet gjennom en mer effektiv styrkeproduksjon i Forsvaret, ved at Forsvarsbygg leverer bygg basert på standardiserte løsninger til avtalt tid og pris, og ved at Forsvarsmateriell i større grad anskaffer ferdigutviklet materiell og leverer tjenester til avtalt kvalitet, tid og pris. Tett koordinering og samhandling mellom disse etatene, og god styring, er avgjørende for å legge til rette for nødvendig gjennomføringskraft i fireårsperioden. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har viktige leveranser inn mot forsvarssektoren, og det skal legges økt

vekt på deres understøttelse av Forsvarets operative evne. I tillegg skal NSM og FFI ivareta sine pålagte sivilt rettede oppgaver. Gjennom helheten av de tiltak og mål som fremgår av denne proposisjonen etableres et solid grunnlag for en langsiktig utvikling av forsvarssektoren, slik at Forsvaret forblir et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge.

For regjeringen er det sentrale målet at forsvarssektoren kan løse sine oppdrag innenfor en helhetlig og ansvarlig ramme på kort og lang sikt. Regjeringen legger vekt på å gi etatene i forsvarssektoren nødvendig handlefrihet i oppdragsløsningen. Med økt handlefrihet følger økt ansvar for å oppnå klart definerte operative, økonomiske og administrative resultater, innenfor rammen av politiske vedtak. Ved at styringen, ut fra risiko og vesentlighet, i større grad tar utgangspunkt i rettidig gjennomføring av reformer og struktur- og ambisjonsendringer, vil Forsvarsdepartementet legge til rette for økt gjennomføringskraft i forsvarssektoren. Vilje og evne til helhetlige langsiktige prioriteringer er avgjørende i denne sammenheng. De omfattende kostnadsberegningene som ligger til grunn for de beslutningene som fremmes i denne proposisjonen er basert på en rekke forutsetninger, herunder også en betydelig økning av budsjettammenningen til forsvarssektoren i perioden 2017–2020. Eventuelle avvik fra den planlagte økningen av forsvarsbudsjettene vil få konsekvenser for gjennomføringen og må håndteres strukturelt og i et flerårig perspektiv, og ledsages av eventuelle nødvendige justeringer i ambisjonsnivå.

10.2 En enhetlig forsvarssektor

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk har som hovedformål å sikre Norges suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet. Forsvaret er, med støtte fra sektorens samlede ressurser og innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar, det sentrale sikkerhetspolitiske virkemidlet som skal sikre Norges suverenitet, norske rettigheter og bevare norsk handlefrihet mot militært og

annet press. Regjeringens forslag til langtidsplan for forsvarssektoren legger til rette for at den enkelte etat i sektoren vil bidra til å løse sine oppdrag innenfor et definert og bærekraftig ambisjonsnivå.

Forsvaret skal kunne løse sine ni oppgaver innenfor angitt ambisjonsnivå. Leveransene fra forsvarssektorens øvrige etater er avgjørende innsatsfaktorer for å sette Forsvaret i stand til å løse disse oppgavene effektivt og på en god måte. Parallelt med at sektoren løpende skal løse sine oppgaver, skal helheten av tiltakene som følger av denne proposisjonen realiseres. Samlet sett er det disse to hensynene som legger rammer for utforming av målene for forsvarssektoren, og dermed for styringen i perioden 2017–2020. Helheten må balanseres på en ansvarlig, effektiv og bærekraftig måte. I Forsvarsdepartementets styring blir de strategiske målene konkretisert i et helhetlig mål-bilde for forsvarssektoren, hvorfra det avledes gitte mål for den enkelte etat med tilhørende periodiserte milepæler og styringsparametere. Denne periodiseringen av målene gir, sammen med de årlige mål- og resultatkravene, et styringsmessig grunnlag for Forsvarsdepartementets oppfølging av fremdriften i denne langtidsplanen.

10.3 Regjeringens mål for virksomheten i forsvarssektoren 2017–2020

Regjeringen vil utvikle staten og offentlig sektor gjennom bedre styring og ledelse. Dette omfatter også forsvarssektoren. Mål- og resultatstyring er et bærende prinsipp for virksomhetsstyring i staten, og må tilpasses den enkelte etats egenart og risiko. I forsvarssektoren følges dette opp ved å sette tydelige mål og etablere klare sammenhenger mellom målsetningene i langtidsplanen og den løpende oppfølgingen av virksomheten, særlig på områder hvor det er besluttet vesentlige endringer. Regjeringens overordnede mål er å sette Forsvaret i stand til å løse sine ni oppgaver, innenfor et gitt ambisjonsnivå og rammen av NATOs kollektive forsvar. De omfattende endringene som denne langtidsplanen legger opp til vil måtte følges nøye opp. Regjeringen vil i perioden 2017–2020 særlig prioritere følgende områder:

10.3.1 Operative mål

De sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringene redegjort for i kapittel 1 vil følges opp i perioden. Forsvarssektoren må tilpasses til at

endringer i våre sikkerhetspolitiske omgivelser kan komme svært raskt. Forsvarets operative evne må styrkes. Regjeringen vil styrke forsvaret av Norge, styrke NATOs kollektive forsvar og bidra til internasjonal innsats. I tillegg vil regjeringen vektlegge videreutvikling av totalforsvaret.

Regjeringen har i gjennomføringen av gjeldende langtidsplan for perioden 2013–2016 prioritert utvalgte kapasiteter gjennom å styrke overvåking, tilstedeværelse og suverenitetshevdelse. I videreutviklingen av Forsvarets samlede kapabiliteter skal tilgjengelighet og utholdenhet prioriteres innledningsvis i perioden 2017–2020. Økte bevilgninger, modernisering og reform vil legge til rette for styrket reaksjonsevne, økt aktivitet og oppbemanning av utvalgte operative kapasiteter videre i fireårsperioden. Økt bemanning av operative enheter og avdelinger vil måtte vurderes kontinuerlig mot realiserte gevinster for å sikre en bærekraftig utvikling av den samlede strukturen i Forsvaret. I løpet av kommende fireårsperiode vil tiltakene samlet sett bidra til styrket operativ evne og økt tilstedeværelse i nordområdene.

Nordområdene er Norges viktigste strategiske ansvarsområde. Det er viktig å prioritere militær tilstedeværelse med relevant operativ evne i våre nærområder, særlig i nord. I denne sammenheng er øving og trening, også sammen med allierte, et viktig sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge. Regelmessig alliert fredstidsnærvær er en del av normalsituasjonen i Norge og det virker stabiliserende og bidrar til forutsigbarhet. Gjennomføringen av NATO-øvelsen *Trident Juncture* i 2018, hvor Norge er vertskap, vil demonstrere tydelig norsk evne og vilje til å prioritere og legge til rette for alliert nærvær i norske nærområder. Regjeringen vil forbedre evnen til mottak av allierte styrker ved å oppdatere nasjonale planverk, bidra til oppdateringen av allierte planverk og videreutvikle gode kommando- og kontrollordninger mellom nasjonale og allierte hovedkvarter. Evnen til operativt samvirke mellom norske styrker og allierte forsterkningsstyrker vil bli vektlagt.

Forsvaret skal i perioden 2017–2020 opprettholde evnen til internasjonal innsats med relevante og etterspurte kapasiteter, herunder til pågående og nye operasjoner, til stående NATO-styrker og til beredskapsstyrker, fortrinnsvis innenfor rammen av NATO og FN. Norge skal også ha militære kapasiteter til å bidra i EU- eller koalisjonsoperasjoner. Internasjonal innsats inkluderer også øving og trening i utlandet, deltakelse i styrkeregistre, beroligelsestiltak og kapasitetsbygging. Praksisen som er etablert for dekning av merutgifter til operasjoner i utlandet videreføres.

Tabell 10.1 Økonomiske hovedstørrelser

LTP-anslag i mrd. 2016-kroner	2016	2020	Endring
Materiellinvesteringer uten tilleggsfinansiering F-35	9,5	14,2	
Infrastrukturinvesteringer	3,1	2,8	
Merutgifter til operasjoner i utlandet	0,7	0,6	
Øvrig drift	29,4	32,7	
Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen	-0,2	-0,7	
Sum forsvarsramme før midlertidige tiltak	42,5	49,7	7,2
Midlertidig økning av forsvarsrammen for kampflyinvesteringen	3,8	3,3	
Faseforskyving kampflyutbetaling fra 2015 til 2016	1,1	-	
Øvrige engangsutbetalinger mv. for 2016	1,4	-	
Sum ordinær forsvarsramme (saldert budsjett)	48,9	53,0	4,1

Omfanget av internasjonal innsats må vurderes mot tilgjengelighet og behovet for nasjonal beredskap.

Totalforsvarskonseptet skal videreutvikles. For at samfunnets samlede ressurser skal kunne utnyttes til det beste for en effektiv håndtering av utfordringer mot både stats- og samfunnssikkerheten, skal tilhørende sektorielt og tverrsektorielt planverk oppdateres og øves. Dermed legges grunnlaget for å videreutvikle Forsvarets evne til å kunne håndtere utfordringer mot statssikkerheten med støtte fra sivil sektor. Etter anmodning fra ansvarlig myndighet og med basis i tilgjengelige ressurser, skal Forsvaret kunne bistå sivile myndigheter.

10.3.2 Økonomi og strukturmål

10.3.2.1 Økonomi

Regjeringen legger opp til en betydelig styrking av forsvarsbudsjettet i perioden 2017–2020. Denne styrkingen er nødvendig for å sikre langsiktig og bærekraftig balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Det henvises til kapittel 3 for nærmere beskrivelse av forutsetninger om kostnadsutviklingen og fremtidig bevilgningsnivå.

Regjeringens langtidsplan legger opp til at forsvarsrammen i løpet av planperioden gradvis økes til et nivå i 2020 som ligger om lag 7,2 mrd. kroner over budsjettbanen som lå til grunn ved inngangen til langtidsplanen for 2017–2020 og som har vært referansen i planarbeidet frem til ferdigstillelse av planen. Dette tilsvarer et nivå som ligger 4,1 mrd. kroner over saldert budsjett for 2016. Langtidsplanen legger opp til at den bevilgningsmessige økningen i hovedsak vil bidra til styrking av følgende områder i perioden 2017–2020:

- Økt tilgjengelighet og utholdenhet fra 2017.
- Reduserte klartider, økt bemanning av operative kapasiteter og høyere aktivitetsnivå fra 2018
- Investeringer i strategiske kapasiteter i 2019 og 2020

Ved å øke beredskapsbeholdninger og vedlikehold vil regjeringen styrke reaksjonsevnen og utholdenheten til avdelinger i Forsvaret. Regjeringen vil dessuten øke profesjonaliseringen og bemanningen av operative kapasiteter, samt legge til rette for et høyere aktivitetsnivå. Regjeringen vil sørge for at Forsvarets operative struktur har en reaksjonsevne best mulig tilpasset den sikkerhetspolitiske utviklingen og NATOs behov. Sentrale investeringer vil øke finansieringsbehovet fra slutten av perioden 2017–2020. De økonomiske hovedstørrelsene er oppsummert i tabell 10.1.

I gjennomføringen vil det være avgjørende at de økonomiske effektene av alle tiltak som ligger til grunn for denne planen realiseres fullt ut. I tillegg må det videre arbeidet med innsparinger og effektivisering gi de forutsatte resultater. I perioden 2013–2016 har forsvarssektoren håndtert risiko knyttet til både endringer i valutakurser og endrede drivstoffpriser i den årlige balanseringen av driften. Denne risikoen vil trolig vedvare også i perioden 2017–2020, og vil måtte hensyntas i den løpende styringen og budsjetteringen for å kunne realisere ambisjonene i denne langtidsplanen.

10.3.2.2 Kontinuerlig forbedring og effektivisering

Regjeringen viderefører og intensiverer et målrettet arbeid med kontinuerlig forbedring og effektivisering i forsvarssektoren, for intern ompriorite-

ring til høyere prioritert virksomhet og for å frigjøre ressurser i tråd med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen.

Det skal, som beskrevet i denne langtidsplanen, frigjøres betydelige ressurser ved å forbedre og effektivisere både den operative virksomheten og stabs- og støttestrukturen. Basert på interne og eksterne analyser er tiltak identifisert, iverksatt eller planlagt iverksatt innenfor en rekke områder. Kvalitative og kvantitative gevinster vil realiseres innenfor blant annet ledelse, støtte og administrasjon, utdanning, investerings- og driftsanskaffelser, forsyning og vedlikehold, eiendomsforvaltning, IKT-området og FoU. Innføring av IKT-systemer og automatisering vil i tillegg bidra til å rasjonalisere og forbedre flere av de ovennevnte prosessene.

Arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering skal sikre innovasjon og nytenkning, samtidig som allerede identifiserte effektiviseringstiltak gjennomføres. Dette krever videreutvikling av en kultur og kompetanse i hele sektoren, med tydelig ledelse som aktivt stimulerer til kontinuerlig forbedring og effektivisering på alle nivåer.

For å legge til rette for en god gjennomføring av forbedrings- og effektiviseringstiltakene som iverksettes innenfor flere områder, vil Forsvarsdepartementet legge opp til en samling av omstillingsmiljøer i sektoren, benytte felles metodeverk for realisering av gevinster samt forbedre kompetansen og incentivstrukturen knyttet til omstilling og effektivisering i sektoren.

Regjeringens langtidsplan innebærer at det gjennom innsparing, endret personellstruktur og effektivisering skal frigjøres i underkant av 2,5 mrd. kroner innen utgangen av 2020. Omfanget av planlagte gevinstuttak er tiltakende, fra et utgangsnivå i 2017 i størrelsesorden 200 mill. kroner, også når det tas høyde for nødvendige omstillingskostnader. Årlige krav til ressursfrigjøring vil bli utarbeidet. I tillegg kommer effektene av å etablere en mer rasjonell basestruktur, slik denne er omtalt i kapittel 6.

10.3.2.3 Struktur

Regjeringens forslag til langtidsplan for Forsvaret legger opp til en rekke struktur- og organisasjonstiltak. Gjennom stram styring og god periodisering av tiltak, vil Forsvaret kunne løse sine oppgaver parallelt med videreutviklingen av forsvarsstrukturen. På visse områder vil full økonomisk effekt av struktur- og organisasjonstiltakene først kunne realiseres etter perioden 2017–2020. Tidlig

i fireårsperioden må oppfølgingen av disse tiltakene vies særskilt oppmerksomhet. Helheten og periodiseringen i den samlede planen, herunder håndtering av risiko og sammenheng mellom ulike mål og tiltak, må ivaretas for å sikre god ressursutnyttelse og effekt.

Regjeringen vil i begynnelsen av perioden prioritere tilgjengeligheten til Hæren gjennom å prioritere anskaffelse av reservedeler og beredskapsmaterieell for å bedre reaksjonstiden og øke utholdenheten. Frigjøring av ressurser vil muliggjøre en gradvis økning av aktivitetsnivået for Hærens avdelinger. Videre foreslår regjeringen en gradvis styrking av den landmilitære tilstedeværelsen i Finnmark frem mot utgangen av 2020, hvor det etableres et nytt jegerkompani tilknyttet Garnisonen i Sør-Varanger. I Heimevernet reduseres antall HV-distrikter fra elleve til ti, områdestrukturen tilpasses til inntil 35 000 mannskaper og Sjøheimevernet avvikles i løpet av perioden 2017–2020. Øvede, grenvise reserver innføres i alle forsvarsgrener der hvor dette er operativt og økonomisk hensiktsmessig.

Regjeringen vil innledningsvis i perioden prioritere tilgjengelighet og utholdenhet i Sjøforsvaret. Dette vil legge til rette for en gradvis øking av fartøyenes bemanning og aktivitet videre i perioden. Antall mineryddefartøyer reduseres fra seks til fire og antall kystvaktfartøyer reduseres fra dagens 15 til 13, men er med innfasingen av NH90 forutsatt å løse de samme oppgavene som i dag. Nytt logistikkfartøy fases inn i henhold til plan. Kystjegerkommandoen avvikles og Taktisk båtskvadron fases ut parallelt med etablering av en bordingskapasitet til støtte for Sjøforsvarets fartøyer. Oppbemanning av fartøyer og økt aktivitet i Sjøforsvaret er avhengig av effektivisering av stab, støtte og administrasjon i Sjøforsvaret, ressursene som frigjøres fra utdanningsreformen og avviklingen av Kystjegerkommandoen og Taktisk båtskvadron.

I videreutviklingen av Luftforsvarets implementering av infrastruktur, vektlegger Regjeringen organisasjon og personell som er nødvendig for innfasing og drift av nye F-35 kampfly. Tilretteleggingen er basert på planlagt mottak av de første flyene i Norge høsten 2017 og en videre opptrapping frem mot 2024. Andøya flystasjon legges ned etter 2020 og en samlet base for fremskutte kampflyoperasjoner og maritime patruljefly etableres på Evenes, noe som vil medføre investeringer i perioden 2017–2020 og videre. Dette vil også tilrettelegge for betydelige operative og økonomiske synergier etter 2020. Basen på Evenes etableres mot slutten av perioden 2017–2020.

Basen vil etableres med baseforsvar, og påbegynne oppbyggingen av luftvern innen F-35 ivaretar kampflyberedskap (QRA) fra Evenes. VIP-fly under 717 skvadron avvikles tidlig i fireårsperioden. Luftforsvarets ledelse og Forsvarets EK støttesenter (FEKS) videreføres på Rygge. Luftforsvarets programmeringssenter flyttes til Rygge tidlig i fireårsperioden. Samlingen av helikoptermiljøet knyttet til Bell 412 på Rygge, for støtte til spesialstyrkene og politiet, påbegynnes innen 2019. 339 skvadron på Bardufoss flyttes til Rygge og 334 skvadron etableres på Haakonsværn. Luftforsvarets skoleaktivitet samles i størst mulig grad til Trøndelagsregionen. Skolesenteret på Kjevik avvikles over tid og ledig kapasitet på Værnes utnyttes. Luftforsvarets befalsskole og stab flyttes fra Kjevik til Værnes tidlig i perioden.

Logistikkvirksomheten skal gjennomgå en omfattende modernisering og effektivisering. Det vil i perioden vurderes et strategisk samarbeid med forsvarsindustrien for å effektivisere vedlikeholdsvirksomheten der dette bidrar til økt operativ evne og er kostnadseffektivt. Det skal også sikres forsyninger til avdelinger og materiellsystemer gjennom et nærmere samarbeid med næringslivet. Antall verksteder og lager i Forsvaret vil derfor kunne reduseres.

Forsvaret skal effektivisere IKT-virksomhet i perioden. I styringen vil regjeringen særlig prioritere realiseringen av gevinster i form av reduserte kostnader gjennom mer effektive materiellanskaffelser og redusert bemanning. Videre skal gjenbruk av systemer på tvers i forsvarssektoren prioriteres for å redusere den samlede porteføljen av IKT-systemer. Forsvarets evne til styring innenfor IKT-området skal forbedres og organiseringen skal forenkles for å klargjøre roller og ansvar. Videre skal virksomheten i Forsvarets sanitet gjennomgå og effektiviseres. Samarbeid med sivile aktører skal videreutvikles.

Regjeringen prioriterer og vil legge til rette for alliert trening og øving i Norge gjennom større grad av integrasjon med nasjonal øving og trening. Dette vil gi økt mulighet for samtrening og bedre sammenheng med planverk for allierte operasjoner i Norge.

For å gjøre strukturen med profesjonelle musikkorps mer effektiv, reduseres antall korps fra fem til tre så snart som mulig og senest innen utgangen av 2017. Det videreføres korps i Oslo, Bergen og Harstad.

Som følge av endringer i Forsvarets operative struktur vil det være mulig å avvikle baser og samle virksomheten ved færre lokaliseringer. Rettidig avvikling vil være avgjørende for realisering

av gevinster som kan nyttes til høyere prioriterte formål. Fornylingsbehov kan unngås og arealer det ikke lenger er behov for kan selges.

10.3.3 Personell- og kompetansemål

I perioden 2017–2020 vil forsvarssektoren gjennomføre endringer innenfor personellområdet, særlig gjennom innføringen av ny militærordning og den videre implementeringen av allmenn verneplikt. Parallelt med disse endringene skal det gjennomføres en omstilling av Forsvarets personellstruktur.

Den fortsatte omstillingen og moderniseringen av forsvarssektoren i perioden 2017–2020 skal legge til rette for en tilpasset personellstruktur. I tråd med forutsetningene som legges til grunn for en bærekraftig struktur i denne langtidsplanen skal antall ansatte i forsvarssektoren, herunder også i Forsvarsdepartementet, reduseres i løpet av fireårsperioden. Forsvaret styrer mot et årsverksforbruk på om lag 15 700 årsverk ved utgangen av inneværende langtidsperiode. Dette tallet kan bli justert som følge av endringer som iverksettes i Forsvaret frem mot utgangen av 2016. Tallet blir også startpunktet for den nye langtidsplanen. I den nye langtidsplanen er det planlagt gjennomført en rekke tiltak som samlet vil redusere årsverksforbruket i Forsvaret med om lag 1 400 årsverk, jf. omtale i kapittel 8. Reduksjonene i forsvarssektorens etater og i Forsvarsdepartementet skal primært finne sted innenfor stab, støtte og administrasjon. Når militærordningen er implementert innen 2020 skal om lag 70 prosent av befalskorpset bestå av spesialistbefal, og om lag 30 prosent offiserer. Den nyopprettede etaten Forsvarsmateriell skal videreutvikles, blant annet gjennom økt profesjonalisering av investeringsvirksomheten samt bedre utnyttelse av kompetansen på tvers av kapasitetsområdene. Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell skal tilpasse sin virksomhet til strukturbeslutninger og andre endringer i forsvarssektorens etterspørsel. For samtlige etater i sektoren legger regjeringen til grunn en effektivisering av stabs- og støttefunksjoner i løpet av fireårsperioden. Årsverksrammer er et viktig verktøy for realiseringen av den anbefalte strukturen, men skal ikke være til hinder for å etablere totaløkonomisk gunstige løsninger. Det legges opp til tett dialog med arbeidstakerorganisasjonene for gjennomføringen av omstillingen.

Regjeringen ønsker å innrette utdannings-systemet som et helhetlig system som leverer relevant, behovsprøvd, fleksibel, kostnadseffektiv og god militær utdanning. Utdanningsreformen følger opp gjennomgangen av Forsvarets utdan-

ningssystem ble varslet i den pågående personell- og kompetansereformen (Meld. St. 14 (2012–2013)) og den igangsatte strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren (Meld. St. 18 (2014–2015)). Regjeringen vil samle Forsvarets seks høyskoler organisatorisk i en nyopprettet driftsenhet. Geografisk vil skolene bli værende der de er i dag i kommende periode. Den nye driftsenheten vil få ansvar for all nivådannende utdanning og øvrig akkreditert fagutdanning for både offiserer og spesialistbefal. Hovedtyngden av endringen vil påbegynnes i 2018 og gjennomføres innen utgangen av 2019.

Regjeringen vektlegger at implementeringen av reformen skal legge til rette for å kunne se all utdanning og kompetanseproduksjon i Forsvaret i sammenheng. Kvalitet i utdanning skal blant annet sikres gjennom mer robuste fagmiljøer, kvalitet i forskning og utvikling og forskningsbasert undervisning på militærfaglige områder. Regjeringen vil særlig vektlegge mer kostnadseffektive måter å levere god militær utdanning på. Utnyttning av synergier på tvers av virksomheter i Forsvaret, samling av funksjoner, i tillegg til økt samarbeid med sivile utdanningsinstitusjoner, blir sentralt for å realisere reformen. Kostnadsreduserende tiltak som i større grad harmoniserer militær utdanning med sammenlignbare sivile studier skal prioriteres. Styringslinjer og budsjettmidler flyttes fra forsvarsgrenene og andre driftsenheter i Forsvaret til den nye felles høyskolen.

10.4 Materiell og utrustning

Forsvarssektoren har de siste årene hatt en investeringsandel av budsjettet på over 20 prosent. Dette er i tråd med NATOs målsetninger. Det økonomiske grunnlaget for denne langtidsplanen legger til grunn en vesentlig økning av sektorens økonomiske rammer, også til investering i nye og moderne kapasiteter. Det er viktig at forsvarssektoren i årene som kommer evner å opprettholde en tilstrekkelig moderniseringstakt, med en opptrapping mot slutten av fireårsperioden. Regjeringen har lagt til rette for en styrket strategisk styring av materiellområdet gjennom opprettelsen av etaten Forsvarsmateriell, jf. kapittel 7. Samtidig stiller det nye grensesnittet øke krav til koordinering mellom Forsvaret og Forsvarsmateriell, og til Forsvarsdepartementets helhetlige styring av materiellforvaltningen i sektoren.

Forsvarsmateriell skal videreutvikles parallelt med at materiellinvesteringene økes vesentlig mot slutten av fireårsperioden 2017–2020. Inves-

teringsvirksomheten krever et langsiktig perspektiv og forutsigbarhet for prioriteringer og bevilgninger. Forsvarsmateriell skal stå for en langsiktig og god materiellforvaltning, og materiellinvesteringene skal som en hovedregel basere seg på anskaffelse og tilpasning av ferdig utviklet materiell, noe som vil bidra til å redusere tiden fra beslutning til levering, og derigjennom styrke den operative evnen. Samtidig kan det også i fremtiden være behov for utviklingsprosjekter.

Innfasingen av F-35 vil fremdeles stå sentralt i kommende fireårsperiode, med betydelige utbetalinger i forbindelse med anskaffelsen av de nye kampflyene. Videre vil regjeringen prioritere anskaffelse av reservedeler og beredskapsmaterieell for å øke strukturens tilgjengelighet tidlig i perioden. Mot slutten av fireårsperioden vil nye undervannsbåter, maritime patruljefly, samt luftvern og nye kystvaktfartøyer bli prioritert. Regjeringen vil legge til rette for at Forsvarsmateriell tilpasser seg denne situasjonen ved å kunne understøtte fremtidige prosjekter gjennom en fleksibel og effektiv organisering.

Økt evne til kontinuerlig forbedring vil kunne bidra til mer kostnadseffektive og tidsbesparende investeringsløsninger.

For å kunne bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser, og sikre bredden av kapasiteter i Forsvaret, er det avgjørende å ha en nøktern tilnærming til det materiellet som skal anskaffes. For å ivareta dette er det særlig tre prinsipper som skal vurderes:

For det første skal en nøktern «godt nok»-tilnærming legges til grunn ved kravsetting av nye materiellsystemer. Denne investeringsforutsetningen skal bidra til gjennomføring med lavere tidsbruk og anskaffelseskostnad knyttet til det enkelte prosjekt. Redusert tidsbruk og reduserte anskaffelseskostnader er imidlertid krevende og fordrer god styring og tett oppfølging av prosjektene, men vil kunne sikre Forsvaret raskere tilgang på nødvendige kapasiteter. Det vil tilrettelegges for realisering av et slikt mål gjennom å ta sikte på færre utviklingsprosjekter og en økt andel anskaffelser av ferdig utviklet materiell til Forsvarets struktur. En slik tilnærming vil også kunne gi lavere anskaffelseskostnader ved å øke andelen ferdigutviklede kapasiteter. Det er også et potensial for å hente inn en økonomisk gevinst i reduserte gjennomføringskostnader og lavere risiko for forsinkelser i prosjektet. Videre vil det også kunne gi lavere drifts- og vedlikeholdskostnader der hvor andre nasjoner har anskaffet det samme systemet. Det skal derfor som en hovedregel anskaffes ferdigutviklede produkter.

Boks 10.1 Nasjonal forsvarsindustriell strategi

Regjeringen har i Meld. St. 9 (2015–2016) Nasjonal forsvarsindustriell strategi beskrevet forholdet mellom Forsvaret og forsvarsindustrien. Meldingen understreker betydningen av en internasjonalt konkurransedyktig norsk forsvarsindustri for vår evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Strategien skal sikre et godt samarbeid mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien basert på forsvarssektorens behov for kostnadseffektive leveranser av materiell og tjenester.

Regjeringen vil fremdeles prioritere vedlikehold og oppbygging av forsvarsindustriell kompetanse innenfor prioriterte teknologiske kompetanseområder. Dette øker vår evne til å ivareta nasjonal sikkerhet på områder der særnorske forhold krever spesiell kompetanse. Trekantsamarbeidet mellom industrien, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvaret, som anses som et nasjonalt konkurransefortrinn som kan bidra til lavere utviklingskostnader, skal derfor videreføres.

Tidlig dialog på strategisk nivå mellom forsvarssektoren og industrien er et sentralt virke-

middel i strategien som vil gjøre partene i stand til å ta gode og tidsriktige beslutninger og dermed bidra til større kostnadseffektivitet.

Strategien fastholder at nasjonale sikkerhetsinteresser og Forsvarets behov er førende for forsvarssektorens materiellanskaffelser, og skal sikre forutsigbar og enhetlig opptreden ved forsvarssektorens anskaffelser av materiell. Flernasjonalt forsvarspolitisk og militært samarbeid over et bredt spekter er en viktig rammefaktor for den videre utviklingen av forsvarssektoren. Dette gjelder også innenfor utvikling og anskaffelse av forsvarsmateriell.

Regjeringens mål er å skaffe til veie best mulig forsvarsmateriell til best mulig pris. Det legges til grunn at anskaffelsene skal basere seg på prinsippene om konkurranse, ikke-diskriminering og likebehandling, så lenge nasjonale sikkerhetshensyn ikke medfører behov for unntak. Når nasjonale sikkerhetsinteresser betinger det, vil det likevel kunne være nødvendig å fravike alminnelige konkurranseprinsipper.

Videre skal det i alle investeringsprosjekter vurderes mulighet for å anskaffe brukt materiell og/eller tilgjengelig overskuddsmateriell.

Der det er hensiktsmessig og tjener norske interesser, skal det søkes å etablere flernasjonalt samarbeid med allierte og partnere, jf. også kapittel 1.3.1.4. Det gjelder både utvikling og tradisjonelt kjøp. EUs direktiv om forsvarsanskaffelser har til hensikt å åpne markedet for forsvarsmateriell i Europa. Norge vil følge nøye med på utviklingen i det europeiske forsvarsmarkedet og observere om øvrige nasjoner følger direktivet, slik at dette virker etter hensikten. Det vil være i Norges interesse å praktisere tilnærmingen til EU-direktivet slik de øvrige nasjonene gjør, for å sikre norsk forsvarsindustri tilgang til forsvarsmarkedet i Europa.

10.5 Eiendom, bygg og anlegg

Tiltak for å redusere drifts- og investeringskostnadene til EBA i sektoren er sentralt i gjennomføringen av langtidsplanen. Endringer i base- og støttestrukturen, arealeffektivisering, standardiserte løsninger og økt utnyttelse av eksisterende EBA

er viktige elementer i dette arbeidet. Nøkternhet skal legges til grunn.

Fornyelse og innfasing av materiell samt et fortsatt behov for fornyelse av eksisterende prioritert EBA-masse i forsvarssektoren, medfører vesentlige oppgraderinger av eksisterende bygningsmasse og investeringer i nye bygg og anlegg. Samtidig unngås fremtidige drifts- og investeringsutgifter gjennom konsentrasjon av virksomheten til færre baser.

I perioden 2017–2020 vil de viktigste EBA-investeringene omfatte videreutviklingen av hovedbasen for kampfly på Ørland, tilpasning av Rygge i forbindelse med samling av helikopter-miljøet og etablering av Evenes som base for maritime patruljefly og fremskutt base for kampfly. Videre etableres et utdanningssenter for Luftforsvaret på Værnes. Regjeringen legger vekt på at byggeprosjektene baserer seg på standardiserte løsninger.

Det vil bli gjennomført kostnadsreduserende tiltak innenfor eiendomsforvaltningen gjennom å redusere antall kvadratmeter eiendomsmasse og gjennom å forbedre og effektivisere drifts- og investeringsprosessene på EBA-området.

Gevinstene vil bli omfordelt til høyere prioritert virksomhet. Forsvarssektorens mest virkningsfulle tiltak for å redusere kostnader til EBA, er at etatene i sektoren reduserer sin arealbruk samt fremmer nøkterne behovsbeskrivelser ved anskaffelse av ny EBA. Forsvarsbygg må tilpasse sin virksomhet, organisasjon og lokalisering som konsekvens av både strukturbeslutninger og andre endringer i forsvarssektorens etterspørsel. Kontinuerlig forbedring og effektivisering vil være viktig i perioden 2017–2020 og vil medføre en videreutvikling av Forsvarsbyggs interne innretning og organisering.

10.6 Sentrale suksesskriterier

10.6.1 Nærmere om strukturutvikling og avhengigheter på viktige områder og implementering

Regjeringen foreslår i denne proposisjonen en betydelig satsing på Forsvaret og forsvarssektoren gjennom en kraftig styrking av forsvarsbudsjettet og en rekke struktur- og effektiviseringstiltak. Dette danner et godt utgangspunkt for en styrket forsvarssektor med økt operativ evne i Forsvaret og en langsiktig balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Samtidig er realiseringen av målsetningene i denne langtidsplanen utfordrende. Grunnlaget for langtidsplanen bygger på en rekke forutsetninger og avhengigheter som sektoren bare til en viss grad selv kan påvirke. Dette inkluderer endringer i den utenriks- og sikkerhetspolitiske situasjonen, men også eksternt påførte kostnader som leverandørforsinkelser, bevilgningsnivå, lønns- og prisvekst og makroøkonomiske utviklingstrekk. En økonomisk utvikling som ikke samsvarer med forutsetningene i denne langtidsplanen, vil få langvarige strukturelle konsekvenser. Samtidig vil nødvendige strukturelle endringer, for å gjenopprette balansen mellom oppgaver, struktur og økonomi, ofte ikke ha tilstrekkelig økonomisk effekt i det kortsiktige perspektivet. Strukturelle endringer underveis må derfor suppleres med kortsiktige og driftsmessige ad hoc-tiltak for å sikre inndekning i nærtid. Dette innebærer at dersom de økonomiske forutsetningene endres og strukturen settes under press, vil regjeringen innenfor fireårsperioden komme tilbake til Stortinget med ytterligere endringsforslag av strukturell art, både knyttet til den operative strukturen, base- og støttestrukturen og det ambisjonsnivået langtidsplanen hviler på. Regjeringen anser det som avgjørende at endrede økonomiske forutsetninger vur-

deres og håndteres i et langsiktig perspektiv. Eventuelle økonomiske endringer i årsperspektivet må følgelig håndteres i et flerårig perspektiv.

Samtidig bygger også realiseringen av målsetningene i langtidsplanen på en rekke forutsetninger og avhengigheter som forsvarssektoren i stor grad selv kan påvirke. De anbefalte tiltakene innenfor operativ struktur og base- og støttestrukturen vil gi begrenset økonomisk effekt de første årene. Rettidig realisering av effektiviseringsgevinster, herunder utdanningsreformen, ny militærordning, overgang til mer bærekraftig personell- og kompetansestruktur, base- og strukturtiltak, effektivisering av prosessene for anskaffelse av materiell og eiendom, bygg og anlegg, og at forsvarssektoren på disse områdene i større grad baserer seg på standardiserte løsninger, er forutsetninger for realiseringen av denne langtidsplanen. Dersom de økonomiske forutsetningene ikke følges opp internt, vil dette svekke og forsinke styrkingen av den operative evnen, herunder muligheten for å øke bemanningen av operative kapasiteter og aktivitetsnivået i forsvarsgrenene innenfor fireårsperioden.

Styringsutfordringer må håndteres dersom de oppstår. For at de mål som er satt for langtidsplanen skal nås, er det viktig at styringsutfordringer håndteres fortløpende, slik at de ikke skyves på og akkumuleres, og dermed undergraver muligheten for å realisere målsetningene i langtidsplanen. Rettidig realisering av effektiviseringsmålene, valutasingninger og drivstoffpriser er eksempler på utfordringer som må hensyntas i den løpende styringen og budsjetteringen for å kunne realisere ambisjonene i denne langtidsplanen.

10.6.2 Styring og ledelse i forsvarssektoren

God og kompetent ledelse er avgjørende for å sikre gjennomføringen av denne langtidsplanen. På alle fagområder forventes det at ledere i forsvarssektoren målrettet løser sine oppdrag med nøkternhet og god utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Det er avgjørende at ledere i forsvarssektoren bygger opp under de langsiktige målsetningene som er satt, og at samtlige etater støtter opp om strategisk retning og utvikler helhetlige, tydelige og realistiske målbilder for å sikre måloppnåelse innen utgangen av 2020.

Evne til godt lederskap og gjennomførings- evne er avgjørende i militære operasjoner og i den daglige driften av virksomheten i forsvarssektoren. Forsvaret utøver kompetent ledelse innenfor den operativt rettede virksomheten, som utgjør

kjernen av den militære profesjon. Samtidig er god økonomi-, kompetanse- og virksomhetsstyring og forsvarlig forvaltning sentrale forutsetninger for at styringen skal sikre gjennomføringen av denne planen, i tråd med krav og forventninger om effektiv ressursbruk og overholdelse av lover og regelverk. Dette forutsetter løpende kompetansefornyelse innenfor sentrale styrings- og forvaltningsområder, også på ledelsesnivå.

Ledere i forsvarssektoren har et ansvar som rollemodeller og kulturbærere, og det forventes at disse bidrar til å videreutvikle en organisasjonskultur preget av tillit, ansvarlighet, endringsvilje og lojalitet. Det er avgjørende at ledelsen i etatene, og i sektoren generelt, styrer i en felles retning mot besluttede mål, og at en kultur med tydelige resultatkrav med tilhørende ansvarliggjøring forsterkes.

Integrert strategisk ledelse har lagt et grunnlag for felles situasjonsforståelse i den øverste ledelsen samt god strategisk styring og kontroll i sektoren. Ordningen har i all hovedsak vært viktig for omstillingen av forsvarssektoren så langt, og vil legge et godt grunnlag også for omstillingen i perioden 2017–2020. Regjeringen anser at nåværende modell for strategisk ledelse er hensiktsmessig og skal videreføres med en tydelig vektlegging av ansvar, roller og myndighet.

10.6.3 Samfunnskontakt

Videreutviklingen av forsvarssektoren vil måtte gjennomføres gjennom dialog med partene i

arbeidslivet, med andre departementer og øvrige deler av statsforvaltningen samt internt i forsvarssektoren. God dialog er et av de mest sentrale elementene for å sikre rettidig realisering av målsetningene i langtidsplanen. Effektiv gjennomføring av beslutninger forutsetter grunnleggende forståelse for utfordringene og bred tilslutning til løsningene. De endringene det legges opp til stiller store krav, spesielt til forsvarssektorens egne medarbeidere, men også til samfunnet for øvrig. En vellykket gjennomføring av denne langtidsplanen forutsetter en god og felles forståelse i organisasjonen om hva som skal til for å styrke Forsvarets operative evne. Slik kunnskap og forståelse er grunnlaget for god styring, for godt samarbeid mellom etatene i forsvarssektoren, og et godt grunnlag for rekruttering til Forsvaret, og skal bidra til å opprettholde det gode forholdet mellom folk og forsvar. Regjeringen legger vekt på en åpen og god dialog med alle deler av samfunnet og vil arbeide for å sikre bred enighet i Stortinget om den videre utviklingen av forsvarssektoren.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for forsvarssektoren.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for forsvarssektoren i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for forsvarssektoren

Styrkestruktur

I

Stortinget slutter seg til Forsvarets fremtidige styrkestruktur som beskrevet i tabell 5.1. Forsvarsdepartementet gis fullmakt til å iverksette endringene.

Ledelse

II

Generalinspektørene endrer navn til sjef Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet.

Sjøforsvaret

III

Kystjegerkommandoen og Taktisk båtskvadron legges ned. Trondenes leir legges ned.

IV

Skjold-klasse korvetter fases ut.

Luftforsvaret

V

DA-20 EK og VIP fly fases ut. 717 skvadron legges ned. 339 skvadron lokaliseres til Rygge. 334 skvadron lokaliseres til Haakonsværn orlogsstasjon.

VI

333 skvadron lokaliseres til Evenes. Andøya flystasjon legges ned.

VII

Sjef Luftforsvaret, Luftforsvarsstaben, Luftoperativt inspektorat og Forsvarets EK-støttesenter videreføres på Rygge. Luftforsvarets programmeringssenter lokaliseres til Rygge.

VIII

Luftforsvarets skolesenter lokaliseres til Værnes. Forsvarets virksomhet på Kjevik legges ned.

Heimevernet

IX

Møre- og Fjordane heimevernsdistrikt 11 legges ned. Setnesmoen leir legges ned. Sjøheimevernet legges ned.

Fellesvirksomheter

X

Musikkinspektoratet i Oslo, Kongelige norske marines musikkorps i Horten og Luftforsvarets musikkorps i Trondheim legges ned.

XI

Forsvarets leir på Kjeller med flyplass legges ned. Forsvarets verksted på Karljohansvern legges ned. Hovemoen leir og Åsegarden leir legges ned.

Vedlegg 1

Forsvarssjefens kommentarer til regjeringens anbefaling om den videre utvikling av Forsvaret

Innledning

I det fagmilitære rådet av 1. oktober 2015, fremmet jeg mitt prinsipielle syn på utviklingen av Forsvaret. Jeg vil i det etterfølgende gi en fagmilitær vurdering av regjeringens anbefalinger.

Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og i områder som påvirker europeisk sikkerhet, samt den økonomiske situasjonen i Forsvaret, var utgangspunktet for utformingen av det fagmilitære rådet. I mitt råd til regjeringen la jeg vekt på Forsvarets behov for et økonomisk løft for å være et troverdig og relevant førstelinjeforsvar for NATO i Norge. Det er svært positivt at regjeringen gjennom denne proposisjonen legger opp til et betydelig økonomisk løft og fremmer en plan i langsiktig balanse.

Der hvor jeg i det fagmilitære rådet innrettet Forsvaret med en balanse av kapasiteter i alle domener for å løse de vanskeligste oppgavene på norsk territorium, har regjeringen vurdert flere perspektiver og i større grad lagt til grunn en innretning som prioriterer maritime forhold i nord. Proposisjonen er likevel i stor grad sammenfallende med anbefalingen i det fagmilitære rådet.

Regjeringen prioriterer strategiske kapasiteter i sjø- og luftdomenet og nedtoner i det korte perspektiv modernisering av kapasiteter i landdomenet. Det legges opp til et forsvar som vil være moderne, holde god kvalitet og ha evne til å løse bredden av oppgavene.

Jeg støtter regjeringens prioritering av å få den struktur vi allerede har til å virke etter hensikten, for deretter å innrette Forsvaret mot de fremtidige militære og sikkerhetspolitiske utfordringene og truslene.

Forsvarets operative struktur

I det fagmilitære rådet la jeg vekt på å forme et forsvar som evner å møte de mest alvorlige militære utfordringene mot Norge. Dette er et forsvar som

konseptuelt er bygd opp rundt grunnleggende evner:

- Forsvaret må ha evne til en så tidlig varslings som mulig og kunne etablere og opprettholde situasjonsforståelse på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Evne til å identifisere og forstå trusler utgjør grunnlaget for å treffe relevante tiltak.
- Forsvaret må ha evne til å lede og gjennomføre operasjoner gjennom et godt kommando- og kontrollapparat. Dette medfører klare styringslinjer, sikre og effektive kommunikasjonsløsninger og tilpasset infrastruktur.
- Forsvaret må ha nødvendig ildkraft både for å kunne avskrekke en motstander og for å ramme ham ved et motangrep. Dette krever at Forsvaret virker i et tett samspill mellom Hæren, Heimevernet, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Forsvarets spesialstyrker og støttefunksjonene.
- Forsvaret må ha evne til å beskytte sine våpensystemer, baser og enheter. Særlig viktig i denne sammenhengen er troverdig luftkontroll, bestående av både kampfly og luftvern.
- Strukturen må ha en beredskap og mobilitet med en tilpasset forsynings- og logistikkapasitet som gir nødvendig reaksjonsevne, tilgjengelighet, utholdenheten og tilstedeværelse i prioriterte områder.

Regjeringen har videreført disse grunnleggende evnene i den foreslåtte forsvarsstrukturen, og strukturen er langt på vei sammenfallende med min anbefaling i det fagmilitære rådet. Proposisjonens anbefalte struktur er et godt grunnlag for at Forsvaret skal kunne løse pålagte oppgaver. Regjeringen prioriterer å fjerne misforholdet mellom Forsvarets operative evne og behovene som følger av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen. Dette vil imidlertid ta lengre tid enn ønskelig fra et fagmilitært ståsted.

Beredskap og evne til innsats forbedres gjennom styrket bemanning og økte bevilgninger til

trening, vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger, og gjennom økt tilstedeværelse av moderne sjø- og luftstyrker i Nord-Norge.

Forsvarets kapasiteter innen *etterretning, overvåking og rekognosering* fornyes og styrkes med regjeringens forslag. Anskaffelsen av nye maritime patruljefly til erstatning for P-3 Orion viderefører maritim overvåkingskapasitet og evnen til antiubåtkrigføring. Proposisjonen legger i mindre grad enn det jeg anbefalte opp til at Forsvaret skal utnytte de muligheter som åpner seg ved bruk av ubemannede farkoster. Den teknologiske utviklingen på dette området er stor og fremtidsrettet, og teknologien er godt egnet for etterretning, overvåking og rekognosering.

Luftforsvaret får tilført nødvendige kapasiteter for å drive effektiv luftkontroll, luftovervåking, bekjempelse av mål og støtte til andre deler av Forsvaret. Anskaffelse av 52 F-35 gir Forsvaret og NATO en strategisk kapasitet som bidrar til troverdig avskrekking, og det vil sikre tilstrekkelig kontroll i eget luftrom slik at våre egne eller NATOs bakke- og sjøstyrker kan operere. Evnen til å beskytte viktige baser, avdelinger, allierte forsterkninger og kritisk infrastruktur styrkes ved at det anskaffes flere og bedre luftvernssystemer.

Sjøforsvarets utholdenhet og tilstedeværelse forbedres gjennom flere besetninger og økt antall seilingsdøgn. Ubåter er en viktig strategisk kapasitet, og en nyanskaffelse vil gi troverdig avskrekking og styrke Forsvarets kampkraft. Innføring av autonome systemer mot sjøminer legger til rette for at Marinen kan gjennomføre sine oppgaver på en ny og kostnadseffektiv måte.

Forsvarets spesialstyrker videreutvikler sine evner til å gjennomføre spesialstyrkeoperasjoner, herunder kontraterroroppgaver. Samling av Bell-helikoptrene til Rygge som en dedikert ressurs til spesialstyrkene vil bidra til dette. Bell-helikoptrene har begrenset kapasitet og en erstatning av helikoptrene er ikke prioritert i proposisjonen. Dersom man skal opprettholde spesialstyrkenes mobilitet over tid, må en erstatning vurderes i 20-årsperioden.

Regjeringens anbefalte utvikling av *landmakten* er i hovedsak en videreføring av dagens organisasjon og utrustning. Dette er en løsning som ikke samsvarer med den konseptuelle innretningen som jeg fremmet i mitt fagmilitære råd. Fornying av Hærens ildkraft og beskyttelse utsettes og samling av ildkraften i nord prioriteres ikke. Regjeringen foreslår en egen landmaktstudie for å se på landmaktens utvikling. Det er viktig at denne gjennomføres snarest og at regjeringen klarlegger retning og ambisjon for landmakten før

arbeidet initieres. En etablering av et jegerkompani i Finnmark bør avvente en avklaring av fremtidens landmakt.

Øvrig struktur

Regjeringens anbefalinger om nedleggelse og reduksjoner i struktur, for å kunne styrke andre deler av den operative strukturen, samsvarer med min anbefaling.

Forsvarets støttevirksomhet bygger opp under den operative evnen. Forsvaret må ha en egen kapasitet for understøttelse i operasjonsområdet. Ut over dette er jeg enig i at sivile og kommersielle aktører i større grad bør benyttes der det er beredskapsmessig forsvarlig og ressursmessig effektivt.

Baser og etablissementer. Det er avgjørende for Forsvarets langsiktige balanse at base- og støttestrukturen er tilpasset den operative strukturen. Jeg vil også understreke betydningen av å samle Forsvarets virksomheter rundt landets sentrale samferdselsårer. Dette er viktig for et mest mulig effektivt mottak og videre forflytning av allierte forsterkninger, og vil føre til bedre utnyttelse av logistikkapasiteter, IKT og annen viktig infrastruktur. Jeg støtter regjeringens vektlegging av disse prinsippene, og at man ikke opprettholder kostbare baser med liten eller ingen operativ verdi.

Forsvarets utdanningssystem utvikler kunnskaper, holdninger og ferdigheter som er nødvendige for å planlegge, gjennomføre og lede militære operasjoner. I mitt fagmilitære råd fremhevet jeg at dagens utdanning holder høy kvalitet. Kostnaden er imidlertid høy og må søkes redusert. Det vil kreve at utdanningssystemet forenkles.

Min anbefaling var å vente med strukturelle endringer inntil Forsvaret har implementert ny militær ordning og erfaringer med denne var kartlagt. Regjeringen anbefaler imidlertid en omfattende omlegging av utdanningssystemet uten at erfaringer av ny militær ordning foreligger og tilsynelatende uten at konsekvensen av løsningen er grundig vurdert. Jeg er bekymret for at manglende konsekvensvurderinger kan bidra til et vel optimistisk innsparingspotensial innen utdanning.

Økonomi

Regjeringens anbefaling om å styrke forsvarsbudsjettet vesentlig de neste 20 årene markerer et historisk løft for Forsvaret. En realisering av dette økonomiske løftet vil være avgjørende for å utvikle et fremtidig relevant forsvar. Det er posi-

tivt at regjeringen i sin økonomiske planlegging nå tar hensyn til den reelle kostnadsveksten knyttet til anskaffelser og drift av forsvarsmateriell.

I tillegg til økte bevilgninger baserer regjeringens satsning seg på at betydelige ressurser skal frigjøres gjennom effektivisering og strukturelle endringer. Erfaringer etter år med omstilling og effektivisering i Forsvaret er at både gevinstpotensialet og gjennomføringstakten ofte er for optimistisk anslått. I mitt fagmilitære råd la jeg opp til en betydelig effektivisering, men proposisjonen går lengre i vurderingen av gevinstpotensialet. Min bekymring er om vurderingen er for optimistisk, og at det blir svært krevende å realisere hele innsparingspotensialet. Dersom det ikke lar seg realisere, vil det svekke den operative styrkingen som proposisjonen beskriver.

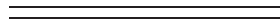
Flernasjonalt samarbeid vil kunne bidra til mer effektiv ressursutnyttelse, både hva gjelder kapasitetsutvikling og operativ virksomhet. Flernasjonalt samarbeid er imidlertid krevende, og resultater vil være avhengig av vilje og evne i landene til å tilpasse nasjonale krav.

Avslutning

Gjennom denne proposisjonen har regjeringen tatt et veivalg i den langsiktige utviklingen av Forsvaret, noe jeg anser å være svært positivt. Et historisk økonomisk løft i 20-årsperioden legger grunnlaget for å kunne utvikle et relevant forsvar som er i stand til å løse de pålagte oppgavene.

Realiseringen av det relevante Forsvaret vil kreve at både ansvarlige myndigheter finansierer planen og at Forsvaret realiserer det ambisiøse innsparingspotensialet.

Regjeringen foreslår i stor grad å endre Forsvaret i tråd med mitt fagmilitære råd. Forsvaret utvikles med en tilstrekkelig operativ evne til å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene. Videre prioriterer regjeringen å øke beredskapen og relevansen til de kapasitetene vi allerede har, før vi moderniserer og fornyer strukturen.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Print Media AS – 06/2016

