



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Prop. 14 S

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Evne til forsvar – vilje til beredskap
Langtidsplan for forsvarssektoren



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Prop. 14 S

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Evne til forsvar – vilje til beredskap
Langtidsplan for forsvarssektoren

Innhold

1	Innledning og sammendrag	7	3.1.8	Masseødeleggelsesvåpen	40
1.1	Innledning	7	3.2	Sentrale områder for sektorens utvikling	40
1.2	Sammendrag	10			
Del I	Rammer og føringer	17	3.2.1	Teknologisk utvikling	40
2	Sikkerhets- og forsvars-politiske rammer og føringer ...	19	3.2.2	Klimaendringer og sikkerhet	42
2.1	Ny sikkerhetspolitisk situasjon	19	3.2.3	Koronapandemien og sikkerhet ...	42
2.1.1	Maktforskyvning og stormakts-rivalisering	19	3.2.4	Økonomiske utviklingstrekk	43
2.1.2	Regelbasert verdensorden under press	20	3.2.5	Personell og kompetanse	43
2.1.3	Rask teknologisk utvikling	20			
2.1.4	Bredere og mer sammensatt virkemiddelbruk	21	4	Forsvarsøkonomiens videre utvikling	45
2.1.5	Krevende militærstrategisk utvikling	21	4.1	Forsvarssektorens andel av verdiskapingen i Norge	46
2.2	Implikasjoner for norsk sikkerhet	21	4.2	Nærmere om økonomiske forhold	46
2.2.1	Avskrekking og beroligelse blir viktigere	22	4.2.1	Sikkerhetssituasjonens betydning for krav om klartider og for forsvarsøkonomien	46
2.2.2	Statssikkerheten utfordres bredere	22	4.2.2	Valutaeksponering i forsvarssektoren	48
2.3	Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål	23	4.2.3	Stadig behov for effektforbedring av materiell	48
2.4	Forsvaret av Norge	23	4.2.4	Personellutgifter	48
2.4.1	Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom	24	4.2.5	Kontinuerlig forbedring og effektivisering	49
2.4.2	Norges strategiske posisjon i nord	24	4.3	Et ytterligere økonomisk løft for forsvarssektoren	51
2.4.3	Implikasjoner for Forsvaret	25	4.3.1	Vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger	52
2.5	Forsvarskonsept	25	4.3.2	Økt bemanning og aktivitet	52
2.6	Forsvarets oppgaver	26	4.3.3	Investeringer i nytt materiell	52
2.7	Styrende prinsipper for utvikling av forsvarssektoren og implementering av forsvarspolitikken	32	4.3.4	Videre utvikling av infrastruktur ..	52
3	Sentrale utviklingstrekk av betydning for norsk sikkerhet og forsvarsevne	34	Del II	Utvikling av den samlede forsvarsevnen	55
3.1	Norges sikkerhetspolitiske omgivelser	34	5	Kompetanse – en grunnleggende forutsetning for styrking av Forsvaret	57
3.1.1	Russland	34	5.1	En styrket bemanning	57
3.1.2	Kina	35	5.2	Tilrettelegge for nødvendig kompetanse	58
3.1.3	Utvikling på vestlig side	35	5.3	Utvikling og anvendelse av fleksible bemanningskonsepter ...	58
3.1.4	Nordområdene	37	5.3.1	Styrke verneplikstens relevans for bemanning av stående avdelinger	59
3.1.5	Regionale sikkerhetsutfordringer	38	5.3.2	Økt anvendelse av reservister og innføring av en aktiv reserve i hele Forsvaret	59
3.1.6	Ikke-statlige aktører	39			
3.1.7	Digitale trusler	39			

5.3.3	Behov for flere reservister på kontrakt	59	7.1.4	Samarbeid om håndteringen av trusler i det digitale rom	74
5.3.4	Ny godtgjøringsmodell	60	7.1.5	Helhetlig nasjonal situasjonsforståelse	76
5.3.5	Styrket samarbeid med sivile arbeidsgivere	60	7.1.6	Tverrsektorielt samarbeid for situasjonsforståelse i rommet	77
5.4	Styrke evnen til å rekruttere og beholde personell	60	7.2	Totalforsvaret	77
5.4.1	Mer målrettet rekruttering	60	7.2.1	Totalforsvarskonseptet gir vide rammer for det sivil-militære samarbeidet	77
5.4.2	Kompetanse, likestilling og mangfold	60	7.2.2	Sivil støtte til Forsvaret	78
5.4.3	Endring av Forsvarets særaldersgrense	61	7.2.3	Krigens folkerett og bruk av sivile Forsvarets støtte til sivile myndigheters ivaretagelse av samfunnssikkerhet	81
5.4.4	Insentiver for å beholde personell	61	7.2.4	Nasjonalt beredskapssystem	83
5.5	Tilrettelegge for effektiv og fleksibel utvikling og utnyttelse av kompetanse	62	7.2.5		
5.5.1	Kompetanse i et teknologi-perspektiv	62	8	Internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid	87
5.5.2	Fortsatt utvikling av utdannings-systemet	62	8.1	FN	87
5.5.3	Fag- og funksjonsutdanning	62	8.2	NATO	88
5.5.4	Bedret samhandling med den nasjonale og regionale kompetanseproduksjonen	63	8.2.1	Omstilling og byrdefordeling	88
5.5.5	Læringsteknologi	63	8.2.2	Avskrekking og forsvar	89
5.6	Videreutvikling av HR-området i sektoren	64	8.2.3	Beredskaps- og reaksjonsstyrker..	89
5.7	Veteraner	64	8.2.4	Operasjoner	89
			8.2.5	Fellesfinansiering og felles-prosjekter	89
6	Forskning og utvikling, innovasjon og utnyttelse av teknologi	65	8.3	Samarbeid med nære allierte	90
6.1	Forskning og utvikling (FoU)	65	8.4	Sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid med EU	91
6.1.1	Status og ambisjonsnivå	65	8.5	Nordisk forsvarssamarbeid	92
6.1.2	Tverrsektorielt FoU-samarbeid	66	8.6	Den allierte dimensjonen i forsvaret av Norge	93
6.2	Utnyttelse av teknologi	66	8.6.1	Operere og trene med allierte	94
6.3	Strategisk samarbeid om teknologi	67	8.6.2	Aktivitet utenfor Norge	94
6.3.1	Sivilt-militært samarbeid om teknologi	67	9	Videreutvikling av Forsvarets struktur	95
6.3.2	Internasjonalt samarbeid om teknologi	67	9.1	Illustrasjon av sentrale tiltak for videreutviklingen av Forsvaret	95
6.4	Innovasjonsevne	68	9.2	Strategisk, operasjonell og taktisk ledelse	98
6.5	Forsvarssektorens organisering av innovasjon og teknologi-utvikling	68	9.3	Hæren	98
7	Samfunnets motstandskraft og totalforsvaret	70	9.3.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	98
7.1	Et komplekst trusselbilde krever samordnet sikkerhet og beredskap	70	9.3.2	Operativ ambisjon for Hæren	99
7.1.1	Forebyggende sikkerhet	70	9.3.3	Videreutvikling av Brigade Nord..	99
7.1.2	Sammensatte trusler	72	9.3.4	Videreutvikling av Finnmark landforsvar	99
7.1.3	Strategisk kommunikasjon	73	9.3.5	Videreutvikling av andre avdelinger i Hæren	100
			9.4	Sjøforsvaret	100
			9.4.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	100
			9.4.2	Ny overflatestruktur	101

9.4.3	Operativ ambisjon for Sjøforsvaret	101	10.3.1	Hovedprioriteringer og videreutvikling	121
9.4.4	Videreutvikling av Marinen	101	10.4	Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)	122
9.4.5	Videreutvikling av Kystvakten	102	10.4.1	Hovedprioriteringer og videreutvikling	122
9.5	Luftforsvaret	103			
9.5.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	103	11	Forsvaret som samfunnsaktør	123
9.5.2	Operativ ambisjon for Luftforsvaret	103	11.1	Forsvarssektorens bidrag til oppnåelse av FNs bærekraftsmål .	123
9.5.3	Videreutvikling av Luftforsvaret	103	11.2	Forsvarssektorens klimaansvar ...	123
9.5.4	Videreutvikling av Forsvarets helikopterkapasitet	105	11.3	Kulturarv, kulturmiljø og tradisjon	125
9.6	Heimevernet	106	11.4	Forsvarssektorens bidrag til verdiskaping og arbeidsplasser	126
9.6.1	Overordnet om oppdrag og utvikling	106	11.4.1	Støtte til frivillig arbeid	126
9.6.2	Operativ ambisjon for Heimevernet	106	12	Gjennomføring og styring 2021–2024	127
9.6.3	Videreutvikling av Heimevernets styrkestruktur	106	12.1	Oversikt over viktige tiltak, investeringer og beslutninger tatt i tidligere langtidsplaner	127
9.7	Forsvarets spesialstyrker	107	12.2	Prioriteringer i gjennomføringen.....	129
9.7.1	Hovedoppdrag	107	12.3	Helhetlig innretning av styringen	130
9.7.2	Ambisjon og utvikling	107	12.3.1	Vektlegging av samfunnsmål og effekter	130
9.8	Etterretningstjenesten	107	12.3.2	En enhetlig og helhetlig forsvarssektor	131
9.8.1	Hovedoppdrag	107	12.3.3	Styring og oppfølging basert på tillit, egenart, risiko og vesentlighet	131
9.8.2	Ambisjon og utvikling	108	12.3.4	Forenklet styring og effektiv ressursbruk	131
9.9	Videreutvikling av felleskapasiteter	108	12.3.5	Strategisk styring av IKT-virkomheten i forsvarssektoren	132
9.9.1	Cyberforsvaret	108	12.3.6	Justering av budsjettkapittelstruktur under Forsvarsdepartementet	132
9.9.2	Forsvarets romvirksomhet	108			
9.9.3	Forsvarets logistikkorganisasjon ..	109	13	Den langsiktige utviklingen av forsvarssektoren	134
9.9.4	Forsvarets sanitet	110	13.1	Utfordringsbilde og forsvarsevne over tid	134
9.9.5	Forsvarets sikkerhetsavdeling	110	13.2	Prinsipper for langsiktig utvikling av forsvarssektoren	134
9.9.6	Forsvarets utdanningssystem	110	13.2.1	Utvikling av militær evne	134
9.10	Base- og støttestrukturen	110	13.2.2	Volum og sårbarhet	135
9.10.1	Forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg	110	13.2.3	Helhetlig virksomhetsutvikling av forsvarssektoren	135
9.10.2	Forsvarets basestruktur	111	13.2.4	Videre forbedring og effektivisering	135
9.10.3	Tilrettelegging for alliert tilstedeværelse og mottak	112	13.2.5	Sivilt-militært samarbeid	136
9.11	Forsvarets baser	114			
9.12	Forsvarets fremtidige styrkestruktur	115			
Del III	Utvikling av forsvarssektoren ..	117			
10	Øvrige etater i forsvarssektoren	119			
10.1	Forsvarsbygg	119			
10.1.1	Hovedprioriteringer og videreutvikling	120			
10.2	Forsvarsmateriell	120			
10.2.1	Hovedprioriteringer og videreutvikling	120			
10.3	Forsvarets forskningsinstitutt	121			

Forslag til vedtak om Evne til forsvar – vilje til beredskap – Langtidsplan for forsvarssektoren.....	137
--	------------

Vedlegg

1	Forsvarssjefens kommentar til regjeringens anbefaling om den videre utviklingen av Forsvaret	138
---	---	-----



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Prop. 14 S

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Evne til forsvar – vilje til beredskap Langtidsplan for forsvarssektoren

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 16. oktober 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Fortsatt styrking og modernisering

Norge trenger et forsvar for å ivareta det grunnleggende og tidløse ansvaret det er å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet. Forsvaret av Norge, og innretningen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, har siden andre verdenskrig vært basert på erkjennelsen av at sikkerhetsutfordringene mot Norge overgår det Norge vil være i stand til å mønstre av kapasitet alene. Den helhetlige ivaretagelsen av norsk sikkerhet må, nå som tidligere, hvile på både god utnyttelse av samfunnets samlede evne til å understøtte forsvarsevnen og på kollektiv og bilateral støtte og garanti i rammen av NATO. Forsvaret av Norge ivaretas gjennom nasjonal innsats ute og hjemme, og tilrettelegging for alliert innsats i Norge og i våre nærrområder. Gjennom denne proposisjonen legger regjeringen til rette for en fortsatt styrking og modernisering av Forsvaret som bygger videre på prioriteringene

og satsingen i forrige langtidsplan for forsvarssektoren.

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik må ta utgangspunkt i de verdier og interesser vi ønsker å sikre. Disse verdiene innebærer at Norge og vårt demokrati kan utvikles i en ramme av nødvendig frihet og selvstendighet, for å sikre lov og orden, menneskerettigheter og trygghet. Samfunnet må kunne verne om og beskytte seg mot alvorlige trusler mot disse verdiene. Et troverdig forsvar er statens mest grunnleggende virkemiddel for å sikre fred og stabilitet.

Norge står i dag og i årene fremover overfor en ny sikkerhetspolitisk situasjon. Ikke siden slutten av den kalde krigen har Norge og våre allierte stått overfor et slikt omfang av samtidige sikkerhetsutfordringer – mot staten, samfunnet og individet. Norge må i de nærmeste årene manøvrere i et sikkerhetspolitisk landskap preget av mer direkte konkurranse og rivalisering som raskt kan utvikle seg til konfrontasjon. Dette utfordrer norsk og alliert sikkerhet. Pågående endringer i våre sikkerhetspolitiske omgivelser angår alle

politikkområder og hele samfunnet. Norge risikerer at det politiske handlingsrommet på flere politikkområder blir utfordret på bakgrunn av en forverret sikkerhetssituasjon.

Stormaktsrivalisering fører til økt ustabilitet og uforutsigbarhet. Internasjonale normer, spilleregler og institusjoner brytes ned. Grunnlaget for konstruktivt samhold og samarbeid innad i Europa og i hele det euroatlantiske området er under press. Samtidig har vår sårbarhet økt, både for Forsvarets evne til å operere, og for samfunnets samlede motstandsdyktighet. Økt omfang av sammensatt virkemiddelbruk er en utvikling som blant annet følger av at moderne samfunn og økonomier har blitt langt mer sårbare. Det blir derfor viktigere for forsvaret av Norge å styrke evnen til å forstå våre omgivelser og evnen til å varsle om trusler på tvers av samfunnsområder.

Det globale utbruddet av covid-19 synes på en del områder å ha forsterket noen av de negative utviklingstrekkene i internasjonal sikkerhet. I tillegg til pandemiens alvorlige konsekvenser for liv og helse, har den også utfordret mange lands sikkerhetssituasjon i et bredere perspektiv. Vi har blant annet sett flere restriksjoner på samhandling over landegrensene og økt proteksjonisme.

Den negative sikkerhetspolitiske utviklingen regjeringen pekte på i forrige langtidsplan har i økende grad blitt en realitet for Norge, og vi må ta høyde for en ytterligere negativ utvikling av sikkerhetssituasjonen i våre nærområder. Det er nødvendig med et sterkt nasjonalt forsvar for å møte utfordringene sammen med NATO og våre allierte. Norge står i dag bedre rustet til å ivareta våre sikkerhetsinteresser sammenlignet med da den forrige langtidsplanen ble lagt frem. Regjeringen har tatt viktige grep og snudd utviklingen i Forsvaret. Forsvaret opererer mer og har et høyere aktivitetsnivå enn på mange år. Satsingene som regjeringen anbefalte og som Stortinget sluttet seg til i forrige plan fortsetter og realiseres nå. Samtidig legger vi i denne nye langtidsplanen grunnlaget for en ytterligere og trinnsvis styrking av forsvarsevnen gjennom nye og viktige satsinger ut over i tid.

Det forventes at det vil være et mer begrenset handlingsrom i norsk økonomi i årene fremover. Regjeringen legger likevel opp til å benytte en stor del av dette handlingsrommet til å prioritere en ytterligere styrking av Forsvaret. Norge vil bruke betydelige ressurser på å investere i kapasiteter som NATO etterspør. Dette vil bidra til å øke den nasjonale forsvarsevnen og til å styrke NATOs kollektive forsvar. Det skal også arbeides videre med kontinuerlig forbedring og effektivisering i

sektoren. Prioriteringene på forsvarsområdet fra Granavolden-plattformen er fulgt opp, og følges videre opp i denne langtidsplanen.

I videreutviklingen av Forsvarets struktur vil regjeringen i denne langtidsplanperioden først prioritere å gjennomføre beslutninger og tiltak fra forrige langtidsplan, som en helt nødvendig plattform for en ytterligere videreutvikling av Forsvaret. I perioden vil Forsvaret fortsette innfasingen av nye F-35 kampfly. I tillegg vil Forsvaret starte innfasingen av nye P-8 Poseidon maritime patruljefly og nye kystvaktfartøy. Fra 2021 prioriteres det å gradvis øke bemanningen i strukturen. Førstegangstjenesten videreutvikles, og de prinsippene som allerede er vedtatt for Hæren gjøres gjeldende for hele Forsvaret. Grunnutdanning legges utenfor de operative avdelingene. Kombinerert med økt bemanning og nytt materiell vil dette styrke den operative evnen og øke tilgjengeligheten på den operative strukturen. I tillegg vil det gjøres en rekke tiltak som samlet sett vil redusere dagens samtidighetsutfordringer, øke evnen til alliert mottak og bidra til å øke robustheten og kampkraften i Forsvaret. Regjeringen stadfester et overordnet forsvarskonsept som tydeliggjør at forsvaret av Norge består av tre gjensidig avhengige elementer: vår nasjonale evne, vår kollektive evne i rammen av NATOs forsvarsplaner og vår evne gjennom bilateral støtte og forsterkningsplaner.

Kompleksiteten i trusselbildet krever også at militær og sivil side samarbeider enda tettere enn tidligere. Forsvaret av Norge blir mer avhengig av et moderne totalforsvar som bidrar til å understøtte den nasjonale og allierte forsvarsinnsatsen i hele krisespekteret, også i det daglige. Totalforsvarskonseptet innebærer å utnytte landets samlede ressurser best mulig. Koronapandemien har gitt flere erfaringer med å håndtere sektorovergripende situasjoner. Håndteringen av koronapandemien har vist at totalforsvarskonseptet er relevant også i denne typen kriser.

Tempoet på den teknologiske utviklingen er svært raskt. Langtrekkende presisjonsvåpen som kan nå hele Norges territorium utfordrer varslingstidene. I tillegg utvikles nye våpensystemer som avdekker nye typer sårbarheter for Norge. Dette er svært kostbart og krevende å håndtere. Norge må både kunne forsvare seg mot utfordringer som følger av teknologien og kunne utnytte teknologiens muligheter på smarte og effektive måter. Forsvaret må modernisere sine kapasiteter og øke den operative evnen for å være relevant i en ny sikkerhetspolitisk situasjon.

Norge har et Forsvar som leverer høy kvalitet ute og hjemme. Forsvarssektoren har dedikerte

og dyktige ansatte og har et svært godt omdømme i samfunnet. Norsk sikkerhet bygges sammen med andre. Norsk sikkerhet blir ivaretatt ved innsats hjemme og ute, først og fremst i rammen av NATO. Kollektivt forsvar, avskrekking og beroligelse står igjen sentralt på den sikkerhetspolitiske dagsorden i Europa. NATO og Norges fremste strategiske mål er å unngå konflikt. Derfor må Norge ha en militærmakt som er stor nok til å vise at vi kan svare når vi må, og som legger til rette for at allierte kan støtte oss dersom dette blir påkrevet. Dette behovet blir tydeligere i en periode der de transatlantiske forbindelsene er satt på flere prøver. Samhold, solidaritet og enighet i NATO har stor betydning for norsk sikkerhet og handlefrihet. Norge vil aktivt understøtte samholdet i alliansen ved å ta vår del av ansvaret og å lede an der Norge har forutsetninger for det.

FNs bærekraftsmål ser økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft i sammenheng. I langtidsplanperioden vil forsvarssektoren styrke bidraget til oppnåelsen av FNs bærekraftsmål ved å integrere bærekraftsmålene i planlegging og styring av sektoren.

Balanse mellom oppgaver med ambisjoner, struktur og økonomi

For å bevare økonomisk bærekraft i utviklingen av forsvarssektoren må det være samsvar mellom oppgaver med ambisjoner, struktur og økonomi. Foregående langtidsplan etablerte et godt fundament for bærekraft i forsvarøkonomien i et langsiktig perspektiv. I årene før foregående langtidsplan hadde manglende prioritering av vedlikehold, reservedels- og beredskapsbeholdninger ført til et betydelig etterslep. Regjeringen har derfor i perioden 2017–2020 prioritert betydelige midler til å ta igjen dette etterslepet. Vedlikeholdsnivået er også økt for å unngå at nye etterslep bygger seg opp. Den forverrede sikkerhetssituasjonen medfører behov for reduserte klartider. For å håndtere dette har regjeringen prioritert midler til økt aktivitet samt økt bemanning for utvalgte avdelinger. I tillegg har regjeringen prioritert å investere i strategiske kapasiteter og vi har igangsatt en nødvendig fornyelse av materiellet.

Gjennom den betydelige satsingen på Forsvaret i foregående langtidsplan startet regjeringen på et omfattende og langsiktig arbeid for å styrke, modernisere og videreutvikle forsvarssektoren. Anbefalingene i denne proposisjonen forutsetter at de vedtatte tiltakene videreføres. Det betyr at gjennomføringen av tiltakene i foregående langtidsplan legger betydelige økonomiske bindinger

også for kommende langtidsplanperioder. Igangsatte investeringer skal fullføres. Prioriteringen av å redusere etterslepet innenfor vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger opprettholdes. Etableringen av nye avdelinger fortsetter. Denne langtidsplanen prioriterer at de planlagte tiltakene oppnår den nødvendige og forutsatte effekten. Dette vil bidra til at videreutviklingen av den operative evnen også i årene fremover skal kunne følge det sikkerhetspolitiske bildet.

Grunnlaget for ny langtidsplan

Langtidsplanene for forsvarssektoren skal sikre en langsiktig og bærekraftig utvikling basert på kontinuerlige og oppdaterte vurderinger og grunnlagsanalyser. For å sikre et godt grunnlag for valg og prioriteringer, og for å legge til rette for en bred og åpen forsvarsdebatt, har regjeringen som en del av arbeidet med denne planen innhentet flere viktige innspill til arbeidet. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) utarbeidet et forskningsbasert innspill, *Hvordan styrke forsvaret av Norge*, til det faglige grunnlaget for arbeidet med ny langtidsplan. Hensikten med FFIs arbeid var å vise overordnede muligheter for utviklingen av Forsvaret.

Det mest sentrale innspillet til ny langtidsplan er forsvarsjefens fagmilitære råd (FMR). I FMR, *Et styrket forsvar*, prioriterte forsvarssjefen å bedre evnen til å løse de viktigste og mest krevende oppgavene, herunder å styrke beredskap og evne til styrkeoppbygging. Forsvarssjefen anbefalte en omfattende styrking av Forsvaret, med øking av volum og bredde og utholdenhet, samt bedring av reaksjonsevnen. Forsvarssjefen pekte også på et betydelig behov for å redusere sårbarheter i kritiske strukturelementer og for å kunne bidra til NATOs kollektive forsvar og i internasjonal innsats.

Arbeidet med ny langtidsplan har vært gjennomført tett koordinert med Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med den kommende stortingsmeldingen om «*Samfunnssikkerhet i en usikker verden*». Den økende avhengigheten mellom Forsvaret og sivile sektorer, og den økende kompleksiteten i trusselbildet krever at sivilt-militært samarbeid må videreutvikles helhetlig. Stortingsmeldingen vil gjøre nærmere rede for regjeringens arbeid med videreutvikling av samfunnsikkerhetsarbeidet, og tiltak for å styrke motstandskraften i sivilsamfunnet.

Forsvarsdepartementet nedsatte Svendsenutvalget i august 2019. Berit Svendsen, sammen med representanter fra næringsliv, offentlige virksomheter og Forsvaret, fikk da i oppdrag å komme

med et innspill til hvordan man kan bruke relevante lærdommer fra privat næringsliv og andre offentlige virksomheter til å bedre Forsvarets evne til å rekruttere, beholde, utvikle og avvikle kompetanse, herunder utvikle et nødvendig kompetansemangfold. Utvalget har underveis i arbeidet gitt innspill til arbeidet med ny langtidsplan med *Delrapport: Veier til økt kompetansemangfold og gjennomføring i Forsvaret* som legger særlig vekt på kompetansemangfold og teknologi. Sluttrapporten *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi – veier mot et høyteknologisk forsvar* ble overlevert i juni 2020, og ble så sendt på høring.

Regjeringen har lagt til rette for en åpen og bred debatt om den videre utviklingen av forsvarssektoren. Privatpersoner, foreninger, fagmiljøer, kommuner, fylkeskommuner og andre interessenter ble gitt muligheten til å gi sine innspill til langtidsplanarbeidet. Videre inviterte forsvarsminneren til dialogmøter med kommuner og fylkeskommuner, forsvarsindustrien og andre teknologiledere samt personellorganisasjonene, som også ble gitt anledning til å gi sine innspill. Det er mottatt mange skriftlige innspill til arbeidet fra en bredde av bidragsytere.

Kontinuerlig langtidsplanlegging

Utviklingen av forsvarssektoren er en kontinuerlig prosess som skal sikre at Norge har et forsvar som er best mulig tilpasset det rådende sikkerhetsbildet og samtidig ta høyde for nye utviklingstrekk i et langsiktig perspektiv. Stortinget sluttet seg i Innst. S. nr. 318, til St.prp. nr. 48 (2007–2008) – *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, til en mer kontinuerlig planmodell for forsvarssektoren. Dette skal sørge for at utviklingen i større grad skal skje gjennom gradvise justeringer innenfor rammen av langsiktige målsettinger, fremfor gjennom hyppige og altomfattende reformer. Stortinget vil fremdeles få seg forelagt et overordnet, helhetlig perspektiv på utviklingen av forsvarssektoren i hver stortingsperiode.

I den kontinuerlige langtidsplanleggingen legges det også større vekt på en løpende utvikling av sektoren og på at saker kan legges frem for Stortinget når det er behov for å orientere Stortinget eller invitere Stortinget til beslutninger i en sak. Derfor trekker denne langtidsplanen også opp temaer som regjeringen legger opp til å arbeide videre med og legge frem for Stortinget i neste langtidsplanperiode.

Langtidsplanens hovedperspektiv

Et moderne forsvar krever høyt spesialisert kompetanse og avansert materiell, noe som har lange ledetider. Dette fordrer et helhetlig og langsiktig perspektiv på utviklingen av forsvarssektoren. Forsvarsstrukturen skal kunne tilpasses ulike utviklingsretninger gitt endringer i våre omgivelser. Forutsigbarhet rundt de overordnede politiske målsettinger og rammer for forsvarssektorens virksomhet er derfor avgjørende.

Arbeidet med å utvikle og fornye forsvarssektoren strekker seg gjennom flere stortingsperioder. Denne langtidsplanen gir derfor en beskrivelse av, og vil være førende for, utviklingen av forsvarssektoren både på kort, middels og lang sikt. Dette er konsistent med samtlige langtidsplaner fra nyere tid.

Regjeringens økonomiske satsing frem mot 2028, reflekterer nødvendigheten av forutsigbare og langsiktige rammer, som i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen må på plass, for å kunne ivareta en hensiktsmessig videreutvikling av Forsvarets operative evne. Det er samtidig vesentlig at beslutningene tas i riktig rekkefølge, og at de er basert på grundige vurderinger.

Hovedperspektivet i planen er den kommende fireårsperioden. Regjeringen har i tillegg en tydelig økonomisk forpliktelse for denne langtidsplanen som også går forbi fireårsperioden. Regjeringen fremhever at denne styrkingen skal være gradvis, og at den startet med det betydelige økonomiske løftet som er kommet på plass i perioden 2017–2020. Hensikten med tilnærmingen er å etablere enda større grad av forutsigbarhet i den kontinuerlige forsvarsplanleggingen, og i videreutviklingen av Forsvarets operative evne. Den konkrete opptrappingen av budsjettet vil fastsettes i det enkelte budsjettår. Koronasituasjonen og eventuelle endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen er eksempler på hvorfor det ikke er hensiktsmessig å fastsette det konkrete bevilgningsnivået i hvert enkelt budsjettår i en langtidsplan med lang tidshorisont.

1.2 Sammendrag

Sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og føringer

Norges sikkerhetspolitiske omgivelser og rammebetingelsene for norsk sikkerhet er i betydelig endring. Maktforskyvning og stormaktsrivalisering, press mot den regelbaserte verdensorden, et mer komplekst trusselbilde, hurtig teknologisk utvikling og en mer krevende militærstrategisk

utvikling er alle forhold som påvirker norsk sikkerhet. Sikkerhetssituasjonen har endret seg raskt, og Norge må ta høyde for at den negative utviklingen vil fortsette. For forsvarsevnen er denne utviklingen i økende grad et spørsmål om nasjonal handlefrihet, vern av norske interesser og evnen til å ivareta norsk innflytelse, spesielt i norske nærområder.

Forsvaret av landet og trygghet for befolkningen er en av statens viktigste oppgaver. Den sikkerhetspolitiske utviklingen medfører at Norge vil kunne få mindre innflytelse over egen sikkerhet. Norges strategiske posisjon i nord gjør oss særlig utsatt for følgene av en ny sikkerhetspolitisk situasjon globalt. Det blir mer krevende å ivareta balansen mellom troverdig avskrekking og beroligelse i hele krise- og konfliktspekteret, på samme tid som denne balansen blir stadig viktigere. Norge må ta et større ansvar i egne nærområder, samtidig som vi blir mer avhengige av alliert samarbeid.

I en ny sikkerhetspolitisk situasjon er det behov for å presisere og forsterke de gjensidig avhengige komponentene i forsvaret av Norge. Regjeringen har derfor i denne langtidsplanen lagt vekt på å oppdatere det overordnede konseptet for forsvaret av Norge. Forsvaret av Norge skjer langs tre hovedlinjer; den nasjonale forsvarsevnen, det kollektive forsvaret i NATO og særlig bilateral støtte og forsterkning fra nære allierte. Investering i forsvarsevne skal derfor understøtte de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene ved å gi effekt langs de tre hovedlinjene parallelt. De tre hovedlinjene må understøttes av et moderne og forberedt totalforsvar som styrker nasjonens motstandskraft og utholdenhet, samt reduserer sårbarheten for sammensatte trusler eller annen sikkerhetstruende virksomhet. Denne helhetlige tilnærmingen til forsvaret av Norge utgjør forsvarskonseptets kjerne.

Regjeringen vil fortsette å modernisere og styrke forsvarssektoren. I tillegg vil regjeringen vektlegge videreutviklingen av totalforsvaret for å sikre at samfunnets samlede ressurser utnyttes til det beste for effektiv håndtering av utfordringer mot både stats- og samfunnssikkerheten. Regjeringen legger følgende styrende prinsipper til grunn for den videre utviklingen av forsvarssektoren og implementeringen av forsvarspolitikken; balanse, realisme og langsiktighet innenfor en konseptuell ramme.

Forsvarets oppgaver

Forsvarets oppgaver er å:

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 ivaretakelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Sentrale utviklingstrekk av betydning for norsk sikkerhet og forsvarsevne

Sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingstrekk påvirkes av politisk, teknologisk, økonomisk og demografisk utvikling og av klimaendringer. Dette fordrer tilpasningsevne innenfor hele forsvarssektoren og påvirker den langsiktige forsvarsplanleggingen.

Langtidsplanen for forsvarssektoren blir fremmet i en krevende tid for norsk sikkerhet. Koronapandemien har forsterket flere av de sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene vi har sett over de siste årene. Globale kriser av en slik karakter kan få dyptgripende følger for norsk og alliert sikkerhet.

Utviklingen i Russland, Kina, USA og Europa, i de transatlantiske relasjoner og i sikkerhetssituasjonen i nordområdene, er avgjørende for hvordan forsvarssektoren bør utvikles. Den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europas tilstøtende områder er bekymringsfull og alvorlig, med potensielt store konsekvenser for det enkelte område og for internasjonal fred og sikkerhet. Vi ser at stormaktene moderniserer sine forsvar i full skala. Den strategiske rivaliseringen kan utspille seg under terskelen for væpnet konflikt.

Teknologiske forsprang utlignes og statsikkerheten utfordres bredere gjennom en mer sammensatt virkemiddelbruk. Antall målrettede trusselhendelser i det digitale rom mot norske myndigheter og virksomheter øker, og trusselen fra ikke-statlige aktører mot Norge og allierte vedvarer. Skillelinjer mellom fred og konflikt, og mellom konvensjonell og irregulær krigføring blir i større grad uklare. Utfordringsbildet kompliseres

ytterligere ved at avtalene og strukturene som regulerer og begrenser utviklingen og bruken av kjernevåpen er under press, og det er tegn som peker i retning av at terskelen for bruk av masseødeleggelsesvåpen er i ferd med å senkes.

Den teknologiske utviklingen går meget raskt innenfor mange ulike områder, og som et av verdens mest digitaliserte land har dette betydelige implikasjoner for Norge. Høy teknologisk endringstakt og spredning gir nye muligheter, men utfordrer samtidig dagens innretning for strukturutvikling, anskaffelser og forvaltning av systemer.

Klimaendringer kan i årene fremover få økt betydning i sikkerhets- og forsvarspolitikken og påvirke staters evne til å beskytte samfunn og befolkning. Forsvarssektoren vil fremover ha en planmessig tilnærming til klima- og miljøtiltak. Gjennom slike og andre tiltak vil sektoren også bidra til oppfyllelse av FNs bærekraftsmål.

Forsvarsøkonomiens videre utvikling

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 forsvarssektoren gjennom tilstrekkelige, stabile og forutsigbare økonomiske rammer. For å bevare økonomisk bærekraft i utviklingen av forsvarssektoren må det være samsvar mellom oppgaver med ambisjon, struktur og økonomi.

En rekke forhold og faktorer har påvirket og vil kunne påvirke forsvarsøkonomien og det økonomiske handlingsrommet fremover, herunder blant annet valutaeksponering i forsvarssektoren, forsvarsspesifikk kostnadsvekst og krav til effektivisering.

Forsvarssektoren skal løse sitt oppdrag innenfor en helhetlig og ansvarlig ramme, på kort og lang sikt. Det legges til grunn et ytterligere økonomisk løft for forsvarssektoren gjennom en videre styrking av forsvarsbudsjettet, sammen med en rekke ressursfrigjørings tiltak.

Kompetanse – en grunnleggende forutsetning for styrking av Forsvaret

Regjeringen vil videreutvikle personell- og kompetanseområdet. Personell med riktig kompetanse og riktig sammensetning skal bemanne sektorens organisasjon og kapasiteter.

Videreutvikling og økt utnyttelse av verneplikten, reservistordningen og samarbeidsordninger med allierte, næringslivet og andre sektorer er nødvendige satsingsområder for å øke tilgangen på

relevant kompetanse. Regjeringen innfører en aktiv reserve som kan styrke bemanningen i Forsvarets avdelinger ved behov. Regjeringen vil også legge til rette for en målrettet satsing for bedre sivil-militær samhandling innenfor personelloområdet.

Forsvarssektoren må kunne tilby attraktive og konkurransedyktige karrieremuligheter for både militært og sivilt personell, og nyttiggjøre seg av et bredt rekrutteringsgrunnlag og differensierte seleksjonsprosesser for å tilrettelegge for nødvendig kompetansemangfold. Videreutviklingen av utdanningssystemet, etter prinsippene som ble lagt til grunn i forrige langtidsplan, fortsetter. Regjeringen vil legge til rette for å øke kvaliteten, effektiviteten og relevansen i fag- og funksjonsutdanningen. Veteraner besitter unik og avgjørende kunnskap fra militære operasjoner, som er et viktig grunnlag for videreutviklingen av Forsvaret. Regjeringen vil videreføre veteranpolitikken som et tydelig politisk satsingsområde.

Forskning og utvikling (FoU), innovasjon og utnyttelse av teknologi

Det er viktig for regjeringen å ha god tilgang på oppdatert forskningsbasert kunnskap og innsikt innenfor hele bredden av forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål. FoU i forsvarssektoren skal komplettere sivile forsknings- og utviklingsaktiviteter. Forsvarssektoren skal i større grad utnytte den nasjonale kunnskapsbasen og benytte seg av forskningsbaserte råd.

Forsvarssektoren har et tett samarbeid med nasjonal forsvarsindustri, som gir en utvikling av nasjonal forsvarsindustriell egenevne og kunnskapsbase. Forsvarssektorens evne til å dra nytte av ekspertisen til næringslivet ut over de tradisjonelle forsvarsbedriftene skal styrkes for å gjøre det enklere for små og mellomstore bedrifter å levere til Forsvaret. Forsvarssektorens samarbeid med academia og norsk og internasjonalt næringsliv styrkes gjennom å videreutvikle arenaene aktørene møtes på. Det internasjonale samarbeidet om utvikling og anskaffelse av løsninger og materiell videreutvikles. Internasjonal kunnskapsdeling er en forutsetning for oppbygging av sterke nasjonale kunnskapsmiljøer.

Det er en ambisjon at Norge skal bli blant de ledende landene i Europa på innovasjon, og satsingen på næringsrettet forskning og økt innovasjonsevne vil fortsette. Innovasjonsaktiviteter og teknologiutvikling i forsvarssektoren skal i større grad ses på helhetlig. Alle etatene i forsvarssektoren må i større grad enn i dag legge til rette for

innovasjon i sine organisasjoner. Regjeringen vil videreutvikle hvordan ulike aktører, ordninger og finansieringsmekanismer organiseres for å ivareta innovasjon, forskning og teknologiutvikling i forsvarssektoren.

Samfunnets motstandskraft og totalforsvaret

Behovet for å styrke sivilt-militært samarbeid innenfor rammen av totalforsvaret for å møte et stadig mer komplekst utfordringsbilde øker. Det tradisjonelle skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet blir mindre tydelig. Det sivil-militære samarbeidet må utvikles helhetlig og kontinuerlig slik at sårbarheter på tvers av stats- og samfunnssikkerhet reduseres. Arbeidet med denne langtidsplanen har vært tett koordinert med utarbeidelsen av samfunnssikkerhetsmeldingen, som gjør nærmere rede for utviklingen i sivile sektorer.

Regjeringen vil styrke forsvarssektorens evne til å beskytte sine verdier. Forsvaret skal både ha evne til å håndtere sammensatte trusler mot egen sektor, og kunne bidra til bredere håndtering på tvers av sektorer. Regjeringen vil videreutvikle Etterretningstjenestens evne i fred, krise og væpnet konflikt til å følge, tilskrive, varsle og aktivt motvirke digitale trusler før hendelser inntreffer. Forsvarssektorens evne til å forebygge, avdekke og håndtere trusler i det digitale rom styrkes for å beskytte Forsvarets egen virksomhet. Regjeringen vil også videreutvikle og styrke kompetansen og fagmiljøet rundt strategisk kommunikasjon i forsvarssektoren, og styrke miljøet for forskning og utvikling på feltet. Den samlede nasjonale situasjonsforståelsen forbedres for å kunne se trusler og hendelser i ulike sektorer i sammenheng. Regjeringen vil styrke norske myndigheters situasjonsforståelse i verdensrommet gjennom tverrsektorielt samarbeid. Bedre situasjonsforståelse i rommet vil søkes etablert i samarbeid mellom Forsvaret, sivile aktører og nære allierte.

Totalforsvaret skal sikre best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret. Sivilt-militært samarbeid og sivil beredskapsarbeid har de senere årene også fått større oppmerksomhet i NATO. Sivil støtte til militære styrker er avgjørende for forsvarsevnen og arbeidet med beredskapsplaner og tiltak for ytterligere å sikre slik støtte fortsetter. I tillegg er det viktig å finne løsninger for å inkludere også private virksomheter i planleggingen for sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt.

Forsvaret har som en av sine oppgaver å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver. Samarbeidet mellom Forsvaret og politiet er forbedret og vil ytterligere videreutvikles i denne langtidsplanperioden. Forsvaret kan bistå det sivile samfunnet etter anmodning fra sivile myndigheter når deres ressurser ikke strekker til, eller det ikke finnes relevante sivile ressurser. Dette gjelder for eksempel ved naturkatastrofer, epidemier, ulykker og alvorlige kriminelle handlinger som terror. Et eksempel på Forsvarets støtte til sivilsamfunnet er bistanden under koronapandemien. Foreløpige konsekvenser av pandemien for Forsvaret og for Forsvarets bistand til øvrig samfunnsberedskap omtales i kapittel 7.

Internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid

Regjeringen vil videreutvikle innsatsen på det bilaterale og flernasjonale området. Norge prioriterer det operative og sikkerhetspolitiske samarbeidet med utvalgte allierte som er relevante for alliert og bilateral forsterkning av Norge i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Samarbeid med allierte, herunder innenfor rammen av NATO og andre flernasjonale fora, omfatter både tilstedeværelse i daglige operasjoner og forsvaret av Norge høyere i krisespekteret.

Norge skal fortsette å arbeide for en global rettsorden gjennom et sterkt FN. Norge vil bidra til konstruktivt samarbeid og søke løsninger på de utfordrende konfliktene som kommer opp i FNs Sikkerhetsråd. Norge vil bidra til at FNs fredsoperasjoner skal forbli et sentralt virkemiddel for internasjonal fred og sikkerhet.

Regjeringen fortsetter arbeidet for å sikre NATOs relevans og troverdighet i fremtiden, og støtter konstruktive effektiviserings- og reformtiltak. Gjennom vekst i forsvarsbudsjettene i denne perioden, anskaffelse av nye moderne kapasiteter og substansielle bidrag i NATOs beredskapsstyrker, styrkeregistre og operasjoner, fortsetter Norge å øke sitt bidrag til byrdefordeling i alliansen.

Samarbeidet med nære allierte understøtter og komplementerer NATO-samarbeidet og bidrar dermed til økt alliert forsvarsevne. Regjeringen vil arbeide for å styrke det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet med EU, og bidra til at dialogen og samarbeidet mellom EU og NATO videreutvikles. Regjeringen vil også videreføre et aktivt nordisk forsvarssamarbeid.

Den allierte dimensjonen er avgjørende for forsvaret av Norge, og fordrer en aktiv allianse-

politikk. Regjeringen ønsker alliert tilstedeværelse. Fra et norsk perspektiv er det viktig at den samlede allierte virksomheten i nord i fredstid er tydelig, men samtidig forutsigbar og koordinert slik at risikoen for utilsiktede misforståelser og eskalering minimeres, og at vår strategiske hovedlinje med balanse mellom avskrekking og beroligelse opprettholdes. Samtidig, og som del av byrdefordelingen, må Norge opprettholde kapasiteten til å delta med styrkebidrag i internasjonale operasjoner og annen internasjonal virksomhet i tett samarbeid med nære allierte.

Videreutvikling av Forsvarets struktur

Forsvarspolitikken og utviklingstrekkene som definerer sikkerhetssituasjonen er grunnlaget for den konkrete utformingen av Forsvarets struktur. Strukturen bygger videre på de strategiske valgene som ble tatt i forrige langtidsplanperiode og strukturen skal være bærekraftig både i et kort og et langt perspektiv. Regjeringen vil utvikle forsvarsstrukturen og legge til rette for ytterligere styrking i kommende langtidsplanperioder. Utviklingen av strukturen må også ses i sammenheng med vår kollektive evne i NATO, samt våre bilaterale forsterkningsplaner og relasjoner med nære allierte.

Regjeringen prioriterer først styrking av Forsvarets reaksjonsevne og utholdenhet, gjennom styrket bemanning og økt satsing på beredskapsbeholdninger ut over nivået i gjeldende langtidsplan. I de nærmeste årene skal Forsvaret fase inn en rekke nye kapasiteter og gjennomføre flere oppgraderinger av eksisterende kapasiteter for å sikre teknisk og operativ relevans. Dette vil på sikt øke Forsvarets operative evne og bidra til å tette gap innenfor eksisterende planverk og NATOs kapabilitetsmål for Norge. Det legges i denne langtidsplanen opp til at regjeringen starter arbeidet med å innfase flere større materiellsystemer fra 2024. Blant annet vil Bell 412 erstattes av en ny helikopterkapasitet som er bedre tilpasset spesialstyrkene, og Hæren vil innfase nye stridsvogner fra 2025 og langtrekkende presisjonsild fra 2026. I Luftforsvaret vil innføringen av de nye F-35 kampflyene og P-8 Poseidon maritime patruljefly ha hovedprioritet frem mot 2025. Det planlegges videre å innføre fire nye ubåter fra slutten av 2020-tallet. Tidlig i den kommende perioden skal det utredes ny overflatestruktur som skal erstatte dagens overflatekampfartøyer og ivareta vedvarende operativ evne etter 2030.

Base- og støttestrukturen

Regjeringen legger ikke opp til å foreslå vesentlige endringer i Forsvarets basestruktur, ut over å gjøre tilpasninger innenfor gjeldene basestruktur til de strukturelle endringer som anbefales. Den langsiktige utviklingen av basestrukturen skal, i tillegg til det daglige behovet for styrkeproduksjon og fredstidsoperasjoner, legge til rette for nasjonale og allierte forsvarsplaner. Det er nødvendig å videreutvikle Forsvarets skyte- og øvingsfelt for å imøtekomme nye behov og krav, og bedre legge til rette for øving og trening mellom utenlandske og norske avdelinger.

Videreutvikling av Forsvarets struktur krever en mer fleksibel tilnærming til forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg (EBA) og at nye kostnadseffektive EBA-løsninger tas i bruk.

Forsvarets evne til logistisk understøttelse skal styrkes for å øke reaksjonsevnen, tilgjengeligheten, utholdenheten og slagkraften i Forsvarets øvrige struktur. Regjeringen viderefører derfor styrkingen av logistikkfeltet og etablerer et nasjonalt lagringskonsept for lagring av stridsklart materiell.

Øvrige etater i forsvarssektoren

Forsvarsdepartementet har fem underlagte etater. Forsvaret, Forsvarsmateriell (FMA), Forsvarsbygg (FB) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er både administrativt og faglig underlagt Forsvarsdepartementet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og faglig underlagt både Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet har derfor instruksmyndighet overfor NSM i saker innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde.

Øvrige etater i forsvarssektoren skal understøtte Forsvaret slik at Forsvarets oppgaver kan løses på en mest mulig effektiv måte og være rådgivere for Forsvarsdepartementet innenfor egne områder. Etatene skal kontinuerlig videreutvikle kostnadseffektive løsninger på tvers slik at organisasjonens kvalitet og leveringsevne styrkes ytterligere, og foreta tilpasninger av egen organisasjon ut fra sektorens behov og utvikling. Etatene skal også søke å utvikle eksisterende og nye samarbeidsrelasjoner nasjonalt og internasjonalt innenfor Forsvarsdepartementets føringer.

Forsvaret som samfunnsaktør

Forsvarssektoren har et samfunnsansvar for forvaltning av samfunnets verdier. I arbeidet med oppnåelse av FNs bærekraftsmål angis de mål sektoren skal bidra til å nå, sammen med en rekke tiltak som bygger opp under bærekraftsmålene. Forsvarssektoren har også et klimaansvar. Det er viktig å se nærmere på hvordan sektoren på best mulig måte kan redusere direkte og indirekte utslipp, uten at dette går ut over operativ evne.

Forsvarssektoren er en betydelig forvalter av norsk kulturarv og kulturmiljø, og produserer et mangfold av kulturopplevelser, og regjeringen vil søke å ivareta kulturvirksomheten i forsvarssektoren.

Forsvarssektoren bidrar vesentlig til verdiskaping og arbeidsplasser i samfunnet. Det bevilges hvert år betydelige midler for å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. Bruken av midlene har en stor økonomisk effekt, ikke minst på de stedene der forsvarssektoren er lokalisert, men også andre steder i landet. Forsvarssektoren bidrar også med støtte til en rekke frivillige organisasjoner og andre ikke-offentlige aktører.

Gjennomføring og styring 2021–2024

Forsvarssektorens overordnede samfunns mål utgjør grunnlaget for tilnærming til utøvelse av styring i sektoren. Med utgangspunkt i samfunns målet er det tre hovedområder som bidrar til mål oppnåelse: Forsvarets operative evne, det kollektive forsvaret i NATO og samarbeidet med nære allierte, understøttet av totalforsvaret. Styringen av sektoren skal innrettes helhetlig ved at den vektlegger betydningen av at virksomhetene samlet innretter seg mot å realisere sektorens samfunns mål, og har et godt, effektivt og tidsriktig samspill med utgangspunkt i virksom-

hetenes ulike oppdrag, oppgaver, roller, myndighet og ansvar. Helhetlig, forutsigbar og langsiktig styring er av stor betydning for å oppnå ønskede effekter og nå sektorens mål. Gjennom tydelige mål og prioriteringer skal styringen forenkles, effektiviseres og ha et definert formål.

Det legges opp til å styre underliggende virksomheter mer overordnet og i større grad følge opp resultater og effekter, fremfor ressurser og aktiviteter. For å oppnå høyest mulig ressursutnyttelse vil forsvarssjefen, i tett samarbeid med øvrige etatssjefer, gis et større handlingsrom til å finne de løsningene som gir best gjennomføring.

Den langsiktige utviklingen av forsvarssektoren

Norge må ta høyde for at høy endringstakt, økende uforutsigbarhet og større kompleksitet også vil prege utviklingen ut over perioden 2021–2024. Langsiktig utvikling av et relevant forsvar krever en kombinasjon av forutsigbarhet og fleksibilitet. Det er avgjørende å skape forutsigbarhet rundt de overordnede politiske mål og rammer for virksomheten. Det tar tid å videreutvikle Forsvarets evner og kapasiteter.

Forsvaret skal prioritere kapabiliteter som gir størst mulig nasjonal operativ evne, og som samtidig utgjør relevante bidrag til NATOs kollektive forsvar. Nødvendig handlingsrom i arbeidet med den langsiktige utviklingen av forsvarssektoren forutsetter kontinuerlig oppmerksomhet på forbedring og effektivisering. Det er en viktig forutsetning også for realiseringen av fremtidige langtidsplaner. Økende kompleksitet i trusselbildet og et forsvar som blir mer avhengig av sivil støtte, krever også at det sivil-militære samarbeidet utvikles helhetlig. Samarbeid om utviklingen av det sivil-militære samarbeidet innenfor rammen av totalforsvaret vil være nødvendig for å finne gode løsninger for fremtiden.

Del I
Rammer og føringer

2 Sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og føringer

Sikkerhets- og forsvarspolitikkenes formål er å verne om statssikkerheten og sette Norge i stand til å svare på utfordringer i hele krisespekteret, fra alvorlige trusler og episodehåndtering i fred, via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt.

Norges sikkerhetspolitiske omgivelser er i betydelig endring. Norge og allierte står overfor et mer alvorlig trusselbilde enn ved utarbeidelsen av forrige langtidsplan i 2016. Mer ustabilitet og ulike former for konflikt kan ikke utelukkes i vår del av verden de kommende årene. Utfordringer på vestlig side kan virke negativt på evnen til samarbeid, felles beslutninger og samhold både innad i Europa og i hele det euroatlantiske området. Utfordringsbildet har blitt mer krevende, samtidig som vår sårbarhet har økt innenfor både stats- og samfunnssikkerheten. Norge og våre allierte står i en ny sikkerhetspolitisk situasjon, der Norges evne til å opprettholde innflytelse over egen sikkerhet og fremme og beskytte våre verdier og interesser blir viktigere, men også mer krevende.

Sikkerhetssituasjonen har endret seg raskt, og Norge må ta høyde for at den negative utviklingen vil fortsette. Implikasjonene for forsvarsevnen dreier seg i økende grad om nasjonal handlefrihet, vern av norske interesser og evnen til å ivareta norsk innflytelse, spesielt i norske nærområder. Regjeringen vil fortsette å modernisere og styrke forsvarssektoren. I tillegg vil regjeringen vektlegge videreutviklingen av totalforsvaret for å sikre at samfunnets samlede ressurser utnyttes til beste for en effektiv håndtering av utfordringer mot både stats- og samfunnssikkerheten.

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk bygger på et fungerende internasjonalt rammeverk, et sterkt transatlantisk sikkerhetsfelleskap gjennom NATO og Norges samlede forsvarsevne. Statens viktigste oppgave er å sørge for innbyggernes sikkerhet og trygghet. Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, forsvarskonseptet og Forsvarets oppgaver med tilhørende ambisjoner utgjør de overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og føringer for sektoren. Rammene og føringene i denne proposisjonens del I er grunnlaget for den konkrete utformingen av øvrige politikkområder i sektoren generelt og for Forsvarets

struktur, organisasjon og virksomhet spesielt. Det er avgjørende med et helhetlig og langsiktig perspektiv for å kunne skape forutsigbarhet for denne utviklingen.

2.1 Ny sikkerhetspolitisk situasjon

Høy endringstakt, økende uforutsigbarhet og større kompleksitet utfordrer vår sikkerhet, også i egne nærområder. En slik sammensatt og uoversiktlig situasjon kan lede til ustabilitet, misforståelser og konflikt. Dette kan forsterkes av manglende samarbeid og dialog. Stater og institusjoner vil søke å posisjonere seg for å bli mer motstandsdyktige mot denne utviklingen. Norsk sikkerhet er inne i en krevende periode der stormaktsrivalisering, press på en regelstyrt verdensorden, rask teknologisk utvikling, sammensatte trusler og en krevende militærstrategisk utvikling er sentrale drivkrefter i en ny sikkerhetspolitisk situasjon for Norge.

2.1.1 Maktforskyvning og stormaktsrivalisering

Det er i dag en økende stormaktsrivalisering med USA, Kina og Russland som hovedaktører. Geopolitisk rivalisering inngår som et element i dette bildet. Den globale maktforskyvningen mot Asia og særlig Kina, fortsetter. Vestens dominerende rolle, med USA i spissen, er i endring. Kina representerer et annet utsyn, andre mål og verdier, og har klare og uttalte ambisjoner om å oppnå større global innflytelse. Omveltninger i den internasjonale maktbalansen har historisk vært forbundet med økt ustabilitet og fare for konflikt. Den åpne og voksende rivaliseringen mellom USA og Kina har allerede omfattende internasjonale konsekvenser, og vil merkes både økonomisk, teknologisk og sikkerhetspolitisk. Den globale spredningen av koronaviruset og håndteringen av dette synes så langt å ha forsterket motsetningene mellom stormaktene.

Selv om Kina og Russland vokter på hverandre, styrker de på noen områder samarbeid og

samordning for bedre å fremme sine respektive interesser overfor omverdenen. Begge land har interesse av å styrke sin stilling internasjonalt og i større grad utfordre amerikanske og europeiske interesser. Dette kan også gi seg utslag i større samordning mellom Kina og Russland i FNs sikkerhetsråd, og gjøre det enda mer krevende enn i dag å få rådet til å enes om vedtak.

Kina og Russland søker på ulike måter å utfordre eksisterende normer og regler som har kjennetegnet den internasjonale orden. Dette leder til en mindre oversiktlig og forutsigbar verden der store aktører vil ta seg mer til rette. Flernasjonalt samarbeid og dialog blir tillagt mindre verdi og flere politikkområder kan bli forsøkt påvirket av strategisk maktdemonstrasjon av et omfang vi ikke har sett på mange tiår. Internasjonal politikk preges i større grad enn før av konkurranse, rivalisering og konfrontasjon hvor småstater lettere vil kunne komme i en sårbar situasjon.

Det pågår et militært og kommersielt teknologisk kappløp blant stormaktene. Dette omfatter også kamp om tilgang til sjeldne råvarer, kunnskap og informasjon. USAs militære og teknologiske dominans er utfordret, og på enkelte områder trolig utlignet. Både Russland og Kina besitter i dag omfattende militære kapabiliteter som er i stand til å true sikkerheten og begrense andre lands handlefrihet. Disse kapabilitetene reduserer også vestlig varslings- og beskyttelsesevne og gjør forsvar av vestlig territorium svært utfordrende. Global stabilitet vil de kommende årene avhenge mye av utviklingen i forholdet mellom vestlige land og Kina.

Samtidig med utfordringene utenfra står det transatlantiske fellesskap i dag overfor økte interne utfordringer. Både på europeisk og amerikansk side har vi sett fremveksten av populistiske og nasjonalistiske bevegelser som er skeptiske til både globalisering, frihandel, immigrasjon og multilateralisme. I Europa inkluderer dette også skepsis til EU som overnasjonalt prosjekt. Motsetninger mellom EU-medlemsland øker, og evnen til å holde sammen og finne felles løsninger er generelt svekket. Storbritannia, en av Europas stormakter, har gått ut av medlemskapet i EU og vil gå inn i en ny relasjon til det europeiske fellesskapet. I sum utgjør dette en risiko for økende sikkerhetspolitiske skillelinjer internt i Europa og over Atlanteren.

2.1.2 Regelbasert verdensorden under press

Den vestlige liberale verdensorden, og institusjonene som ble etablert i etterkrigsperioden, har bidratt til global stabilitet og økonomisk vekst. Denne var basert på at alle parter gjennom flerna-

sjonale rammer og dialog skulle kunne fremme egne interesser. Sentrale prinsipper og verdier har vært markedsbasert økonomi og frihandel, individets rettigheter og friheter, en fri presse, rettsikkerhet og demokrati. Interne og eksterne faktorer utfordrer nå denne liberale verdensordenen. Tilliten og støtten til internasjonal rett, internasjonale normer og institusjoner svekkes. På visse områder er folkeretten under press, og russisk maktbruk i strid med folkeretten har forverret sikkerheten i Europa. Samtidig utfordrer Kina sine naboer og muligheten for fri ferdsel i Sør-Kina-havet. Stormaktene og det internasjonale samfunn er i økende grad uenige om hvilke interesser og fellesgoder som er viktigst, og hvorvidt og hvordan disse må reguleres og deles i felleskap. I en verden der makt i økende grad går foran rett, og der kortsiktige interesser får økt betydning, øker risikoen for konfrontasjon og konflikt.

2.1.3 Rask teknologisk utvikling

Den teknologiske utviklingen skjer nå i et omfang og med en hastighet og en potensiell effekt på samfunnet som har likhetstrekk med en teknologisk revolusjon. Endringene påvirker alle politikkområder og sektorer, hvor konsekvensene for samfunnet og for forsvarssektoren er sammenfattede og krevende å forutse.

Tilgang til avansert, destruktiv teknologi har tradisjonelt vært forbeholdt større militærmakter. Dette er ikke lenger tilfellet. Innovasjon og distribusjon av teknologiske kapasiteter og kunnskap går stadig raskere. Teknologi som kan true staters sikkerhet er i økende grad tilgjengelig både for statlige og ikke-statlige aktører. Nye teknologiske gjennombrudd gir økt rekkevidde, større ødeleggelsespotensial og bedre presisjon, mot både militære og sivile mål. Det digitale rom, rombaserte tjenester og det elektromagnetiske spekteret muliggjør at aktører kan ramme andre effektivt, samtidig som politisk risiko reduseres.

Aktører som har ambisjon om sikkerhetspolitisk innflytelse globalt er avhengig av nytenkning om hvordan man kan utnytte militær og kommersiell teknologi. Stater som raskt evner å omsette nye teknologier til militære kapasiteter får betydelige militære fordeler. Dette omfatter områder som kunstig intelligens, nanoteknologi, maskinlæring og stordatabehandling, robotisering og automatisering. Særlig Kina og Russland konkurrerer med USA og vestlig forsvarsindustri om å realisere slike teknologiske fortrinn først. Tempoet i den teknologiske utviklingen endrer sikkerhetspolitikens rammebetingelser.

2.1.4 Breder og mer sammensatt virkemiddelbruk

Tidligere var den dimensjonerende norske sikkerhetsutfordringen klart definert, og fremsto primært som et militært problem. I dag må NATO-land, inkludert Norge, påregne å bli hyppigere utsatt for sammensatt virkemiddelbruk fra både statlige og ikke-statlige aktører. Sammensatt virkemiddelbruk innebærer koordinert og samordnet bruk av ulike midler og metoder som understøtter og forsterker hverandre for i fiendtlig hensikt å påvirke en motstander. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi tilrettelegger for samordning av virkemidler i sofistikerte og bredt anlagte etterretnings- og påvirkningskampanjer. Flere aktører utvikler evnen til å utføre komplekse, offensive nettverksoperasjoner, der utnyttelse av en tredjeparts infrastruktur, operasjoner med sabotasjeformål og krypteringsvirus er karakteristiske trekk.

Sammensatt virkemiddelbruk blir benyttet i hele krisespekteret fra fred til væpnet konflikt. Slik virkemiddelbruk er med på å gjøre skillet mellom samfunns- og statssikkerheten mindre tydelig. Virkemidlene som benyttes for å nå politiske målsettinger kan være diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske, etterretningsmessige og juridiske. Desinformasjon, subversjon, militær signalering, oppkjøp av strategiske ressurser, kontroll over energiressurser og utfordringer mot vår rettsorden er eksempler på ulike former for virkemiddelbruk som kan representere slike trusler. Trusselen om bruk av militærmakt, skaper handlingsrom for bruk av andre virkemidler og kan bidra til at disse blir mer effektive.

2.1.5 Krevende militærstrategisk utvikling

Risiko for mellomstatlig konflikt er igjen en aktuell utfordring i vår del av verden. Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen er kjennetegnet ved variasjoner av konkurranse, rivalisering og konfrontasjon. Misforståelser og svakt beslutningsgrunnlag kan øke risikoen for konflikt. Vår forståelse av begreper som fred, krise og krig er i endring. Konflikt mellom stater pågår ikke kun i et avgrenset geografisk område, men kan også utspille seg på tvers av domener. Krigføring har tradisjonelt vært assosiert med domene land, sjø og luft. Moderne krigføring utnytter mer systematisk de tradisjonelle domene på tvers, så vel som det ytre rom (romdomenet), det digitale rom (cyberdomenet) og det menneskelige domenet (kognitivt og sosialt). I tillegg skaper det elektromagnetiske

spekter omgivelser som binder sammen domene og muliggjør kommunikasjon, observasjon og identifikasjon.

USA og Vestens militære dominans er utfordret, og vi må forholde oss til aktører som har bygget opp omfattende offensiv kapasitet med lang rekkevidde fra mobile våpensystemer. Den offensive kapasiteten er beskyttet av defensive systemer med lang rekkevidde. Utviklingen er alvorlig og kan fremme insentiver for bruk av offensive våpen tidlig i en konflikt for å oppnå strategiske fordeler. Betydningen av den innledende fasen i en konflikt er økende.

Store avstander og lange varslingsstider har tidligere gitt strategisk og operasjonell dybde i konflikt og krigføring. Dybden har gjort det mulig å skille mellom taktiske, operasjonelle, strategiske og politiske problemstillinger. Det har slik vært mulig å håndtere væpnet konflikt for tradisjonelle kommando- og beslutningsstrukturer. Den militærstrategiske utviklingen gjør håndtering av kriser og konflikter langt mer krevende. Avstand og tid gir ikke lenger de samme fordelene, men introduserer nye utfordringer for en forsvarende part.

Moderne samfunn og moderne militærmakt er avhengig av rombasert infrastruktur og rombaserte tjenester. Betydningen av det ytre rom og romvirksomhet øker. Samtidig er det krevende å regulere romvirksomhet og bruk av det ytre rom. Sammenhengen mellom rombaserte tjenester, det digitale rom og bruken av våre elektromagnetiske omgivelser blir sterkere. Det utvikles nye teknologier som kan ramme rombaserte kapasiteter, slik som kommunikasjons- og navigasjonssystemer.

Informasjonens rolle i moderne krigføring blir stadig mer omfattende, integrert og sofistikert. Norge er et av verdens mest digitaliserte samfunn, hvor befolkningen har høy tillit til informasjon. Samtidig har tilgangen til data i seg selv blitt en arena for konkurranse og rivalisering. Moderne teknologi gjør det mulig å tilsløre skillelinjene mellom en virkelig og virtuell verden og mellom sannhet og usannhet. Teknologiforståelse og kildekritikk er nødvendig for å forstå en stadig mer teknologisk avansert og sammenknyttet omverden.

2.2 Implikasjoner for norsk sikkerhet

En stor utfordring for Norge i en ny sikkerhetspolitisk situasjon er risikoen for en marginalisering av norsk sikkerhet. Stormaktsrivalisering og nordområdenes økte strategiske betydning gjør Norge mer eksponert for endringer i det sikker-

hetspolitiske landskapet. Oppslutningen om en regelstyrt verdensorden og respekt for mindre staters legitime interesser kan ikke tas for gitt. Der makt går foran rett, øker risikoen for at småstater som Norge kommer under krysspress eller blir satt i uønskede valgsituasjoner. Et mer krevende og omskiftelig sikkerhetspolitisk landskap der endring kan og vil skje raskt, og gjerne diktert av noen få dominerende aktører, endrer rammebetingelsene for norsk sikkerhet. Det vil kreve mer av Norge å opprettholde innflytelse i våre nærområder og ivareta vår egen sikkerhet. Investeringer i forsvar og sikkerhet er nødvendig for å opprettholde innflytelse og fortsatt kunne ta egne beslutninger om, og kunne påvirke andres beslutninger om Norges sikkerhet.

Det allierte samholdet vil forbli under press. Norge må fortsatt legge ned betydelig innsats for å styrke det politiske felleskapet i NATO og forholdet til nære allierte.

2.2.1 Avskrekking og beroligelse blir viktigere

Det blir mer krevende å ivareta balansen mellom troverdig avskrekking og beroligelse i hele krise- og konfliktspekteret, på samme tid som denne balansen blir stadig viktigere. Kostnadene ved en væpnet konflikt fremstår stadig mer u håndterlig, og spesielt for en småstat. Innsatsen for å motvirke konflikt på alle nivåer og med alle virkemidler blir viktigere. I denne utviklingen blir det stadig mer avgjørende å forstå hva som karakteriserer normaltstanden for norsk og alliert sikkerhet, og det blir mer utfordrende å avdekke avvik.

Mange stater opplever daglig mindre ikke-militære angrep, for eksempel i det digitale rom, og påvirkning fra statlige og ikke-statlige aktører. Dette betyr imidlertid ikke at klassisk avskrekking og betydningen av et troverdig forsvar blir irrelevant. Stormaktene moderniserer sine forsvar i full skala. Stormakters militære kapasitet og avskrekkende evne gir større handlingsrom til å operere med høyere risiko i gråsonen mellom fred og konflikt. Det er behov for å øke forståelsen for hvordan bruken av dette handlingsrommet innvirker på det nasjonale trusselbildet, samt å etablere en tilpasset tilnærming til og oppdatert forståelse av avskrekking, i tråd med en ny sikkerhetspolitisk situasjon.

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik og Forsvarets innsats skal bidra til at væpnet konflikt ikke inntreffer. Norsk sikkerhetspolitikk har lenge vært preget av en balansert tilnærming som legger vekt på å både avskrekke fiendtlige aktører

gjennom egen militær evne og vårt medlemskap i NATO, og berolige ikke-allierte gjennom dialog, diplomati og åpenhet.

Politikken har vært utformet i skjæringspunktet mellom behovet for alliert støtte, lavspenning mot øst og av innenrikspolitiske hensyn. Sentrale elementer har vært base-, atom- og anløpspolitikken, samt retningslinjene for utenlandsk militær aktivitet i Norge. Denne politikken videreføres og har vært viktig i vår tilnærming til Russland. I den aktuelle sikkerhetspolitiske situasjonen blir derfor fortsatt avskrekking og beroligelse viktig for Norge. Det blir avgjørende å forstå aktørbildet i våre nærområder, hvilke kapasiteter og aktiviteter som kan utfordre norsk sikkerhet, og hvordan vi kan bidra til å unngå misforståelser og utilsiktet eskalering.

Rustningskontroll har gjennom hele etterkrigstiden vært et viktig tillitsskapende element i den europeiske sikkerhetsarkitekturen, ikke minst i våre nærområder. Dessverre er rustningskontrollregimet under press. Det er nettopp i perioder med økt spenning at gjensidig forpliktende rustningskontrollavtaler får økt betydning. Det er uheldig at arbeidet med rustningskontroll nærmest har stoppet opp. Fornyet trykk på rustningskontroll er i norsk og europeisk interesse. Norge har vært pådriver for å verne om og styrke avtaler som skal bidra til åpenhet og transparens om militær aktivitet og mekanismer for å bygge tillit og redusere usikkerhet.

2.2.2 Statssikkerheten utfordres bredere

Statlige og ikke-statlige aktørers bruk av sammensatte virkemidler kan påføre en motpart flere samtidige dilemmaer som potensielt utfordrer statssikkerheten.

En hovedutfordring med denne virkemiddelbruken er at den tilsynelatende kan være rettet mot samfunnssikkerhetsmål, men i realiteten ha alvorlige implikasjoner for statssikkerheten. På den måten er sammensatte trusler og sammensatt virkemiddelbruk med på å gjøre skillet mellom samfunns- og statssikkerheten mindre tydelig. Økende kompleksitet krever evne til å bidra til en høyere grad av tverrsektoriell situasjonsforståelse, og stiller økte krav til forsvarssektorens evne til å løse sine oppgaver, og bidra til bred nasjonal koordinering og ansvarsdeling. Trusselbildet stiller også høye krav til arbeidet med forebyggende sikkerhet både i forsvarssektoren og i samfunnet for øvrig.

Vekslingen i bruk av virkemidler går raskere og eskaleringstiden fra anvendelse av ett virke-

middel til en samlet virkemiddelbruk som truer statssikkerheten kan være meget kort. Dette krever evne til å raskere anvende nasjonens samlede virkemidler slik at effektive tiltak kan møte utviklingen i rett tid.

2.3 Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk har som mål å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, vårt demokratiske styresett og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press ved å bidra til å:

- Beskytte Norges befolkning, territorium, sentrale samfunnsfunksjoner og infrastruktur mot trusler, anslag og angrep fra både statlige og ikke-statlige aktører
- Forhindre væpnet konflikt og fremveksten av trusler mot norsk og alliert sikkerhet
- Fremme fred, stabilitet og videre utvikling av den internasjonale rettsorden
- Forsvare Norge og allierte mot trusler, anslag og angrep i en alliert ramme

De sikkerhets- og forsvarspolitiske målene uttrykker hva regjeringen vil oppnå med sikkerhets- og forsvarspolitikken, og utgjør i sum forsvarssektorens samfunns mål. Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske mål er tilpasset den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen.

Forsvaret av landet og trygghet for befolkningen er en av statens viktigste oppgaver. Tradisjonelt har oppgaven vært assosiert med trusselen om bruk av militær makt mellom stater, eller ikke-statlige aktørers bruk av vold mot individ eller samfunnsfunksjoner. I dag må vi i større grad også ta høyde for at Norge utsettes for sammensatte trusler, hvor ulike virkemidler blir brukt for å understøtte og forsterke hverandre. Denne type virkemiddelbruk anvendes for å påvirke tidsavgrensede spesifikke aktiviteter eller situasjoner, eller ha mer langsiktige målsettinger for å undergrave tillit og svekke staten.

Gjennom daglige operasjoner hjemme og ute, bidrar Forsvaret til å beskytte befolkningens trygghet og velferd, til å hindre væpnet konflikt og trusler mot vår og alliert sikkerhet, samt fremme internasjonal fred, stabilitet og videre utvikling av den internasjonale rettsorden. Dette omfatter å forstå vår omverden, varsle og beskytte mot trusler og angrep, samt å forebygge og forhindre at trusler materialiserer seg både i våre nærrområder og ute i verden.

2.4 Forsvaret av Norge

Forsvaret av Norge tar utgangspunkt i en felles forståelse av hva som skal forsvares og vernes. Norge kjennetegnes av en geografisk plassering i et strategisk viktig område, vår åpne økonomi, vår posisjon som kyststat og forvalter av store marine ressurser og omfattende eksport av olje og gass. Norge er et høyteknologisk samfunn med en sterk økonomi og globale interesser knyttet til handel og næring, klima og miljø, fred og forsoning, menneskerettigheter og humanitære forhold og internasjonal sikkerhet.

Norge er i sikkerhetspolitisk sammenheng en småstat, og er avhengig av fungerende og mest mulig stabile relasjoner mellom stater. Norge har en grunnleggende interesse av å verne om en internasjonal rettsorden og internasjonale avtaler og normer der rett går foran makt. Tilknytningen til det vestlige sikkerhetsfelleskapet forblir avgjørende for forsvaret av Norge. NATO-medlemskapet og den kollektive sikkerhetsgarantien er hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. Likeledes er et stabilt og forutsigbart forhold til Russland viktig for norsk sikkerhet. En langsiktig hovedmålsetting vil fortsatt være å balansere avskrekking og beroligelse i vårt forhold til Russland, ikke minst i nordområdene.

Forsvaret av Norge er avhengig av totalforsvaret. Totalforsvaret omfatter den gjensidige støtten og samarbeidet mellom Forsvaret og det sivile samfunn om forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold. Totalforsvaret inkluderer relevante aktører på alle organisatoriske nivåer, herunder frivillige organisasjoner og private aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur.

Norges folkerettslige forpliktelser fastsetter en overordnet rettslig ramme for sektorens virksomhet. Benyttelse av militære maktmidler i væpnet konflikt forankres i folkeretten. Retten til statlig selvforsvar etter FN-paktens artikkel 51, som henviser til i Atlanterhavspaktens artikkel 5, er eksempler på slik forankring. Det samme er også sikkerhetsrådsresolusjoner som hjemler bruk av militærmakt i henhold til FN-paktens artikkel 42. Bruk av militærmakt i væpnede konflikter er underlagt krigens folkerettsregler om krigføring. Krigens folkerett og nasjonal lovgivning fastsetter den rettslige rammen for bruk av militærmakt i væpnet konflikt.

Boks 2.1 Sikkerhetsbegrepet

Sikkerhetspolitikken skal ivareta statssikkerheten. Det vil si å ivareta sikkerhetsbehov knyttet til statens eksistens, suverenitet og integritet. Når statssikkerheten er truet kan det legitimere innsats av mange av eller alle statens tilgjengelige ressurser. Statssikkerheten omfatter ikke bare forsvaret av norsk territorium, men også norske sikkerhetsinteresser og Norges bidrag til NATO-lands sikkerhet gjennom alliansens kollektive forsvar. Å motstå trusler og utfordringer mot statssikkerheten er sikkerhets- og forsvarspolitikkenes hovedansvar. Økt global usikkerhet og regional ustabilitet, også nærmere Norge, gjør at norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk må innrettes for å redusere risikoen for væpnet konflikt.

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger. Utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk legger til grunn et sikker-

hetsbegrep som omfatter en oppdatert forståelse av hvordan statssikkerhet, samfunnssikkerhet og individets sikkerhet henger sammen i forsvaret av Norge. Det blir også tydeligere at statssikkerheten kan rammes av flere og mer sofistikerte virkemidler, som tradisjonelt ikke har vært forbundet med en sikkerhetsrisiko for staten. Statlige og ikke-statlige aktørers bruk av sammensatte virkemidler for å utnytte sårbarheter, skape uro og oppnå politiske eller militære mål, gjør det vanskeligere å definere en trussel. Det fører til at grenselinjene mellom det sivile og det militære blir mer utydelige, og understreker behovet for tett sikkerhets- og beredskaps-samarbeid på tvers av sektorer.

Ivaretagelsen av statssikkerheten blir mer krevende og kan utfordres gjennom trusler mot individ- og samfunnssikkerheten. Folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser kan gi grunnlag for internasjonal innsats, også med militære virkemidler. Statens og samfunnets sikkerhet henger tett sammen, både i det daglige og i perioder der nasjonen blir utsatt for krevende påkjenninger.

2.4.1 Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom

Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom er ingen konstant størrelse. I en verden preget av stormaktsrivalisering der marginene kan være små fra rivalisering via konfrontasjon og til konflikt, er det en risiko for at småstater som Norge får mindre innflytelse på egen sikkerhet. Det kan bli mer krevende å nå de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene. Risikoen for å komme under krysspress eller å bli satt i uønskede valg-situasjoner øker. I et stadig mer komplekst trusselbilde blir militære virkemidler brukt i kombinasjon med andre virkemidler for å teste, destabilisere og isolere Norge. Bruk av sammensatte virkemidler tidlig i en krisesituasjon kan redusere Norges evne til å forsvare seg med militære midler, om landet blir utsatt for militær aggresjon.

Nordområdenes fornyede og økte strategiske betydning for stormaktene har direkte konsekvenser for Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom. Utviklingen understreker betydningen av de lange linjene i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Investering i nasjonalt forsvar og sikkerhet

blir stadig viktigere for å opprettholde innflytelse, troverdighet og relevans overfor nære allierte. Vår nasjonale kapasitet og evne til å følge og forstå utviklingen av situasjonen i egne nærområder, er av vesentlig betydning for å opprettholde norsk sikkerhetspolitisk handlingsrom.

2.4.2 Norges strategiske posisjon i nord

Sikkerhetssituasjonen i norske nærområder er i økende grad en strategisk utfordring, ikke bare for Norge isolert sett, men også for NATO og sentrale allierte. Norsk territorium og våre nærområder får større betydning sett i lys av Norges geostrategiske beliggenhet. NATO styrker evnen til kollektivt forsvar i våre nærområder og nære allierte ønsker å spille en tyngre sikkerhetspolitisk rolle i nord. Allierte styrker som er samtrente med norske avdelinger øker også troverdigheten til våre egne militære kapasiteter. Alliert tilstedeværelse i det daglige og norsk evne til å operere sammen med og ta imot allierte forsterkningsstyrker blir stadig viktigere for vår avskrekkings- og forsvarsevne. Norsk og alliert militær tilstedeværelse i nord representerer avskrekkende og bero-

ligende hensyn, der målet med disse virkemidlene kontinuerlig har vært å sikre stabilitet og forutsigbarhet overfor Russland. Den nasjonale evnen til daglige operasjoner og tilstedeværelse får økt betydning for å sikre norsk innflytelse på situasjonen i våre nærområder. Tydelig norsk tilstedeværelse bidrar til å etablere en mest mulig forutsigbar og stabil situasjon for militær aktivitet mellom nabolandene i regionen.

2.4.3 Implikasjoner for Forsvaret

Norge må gjøre mer selv. Norges geostrategiske beliggenhet tilsier at Norge må ta et betydelig ansvar på alliansens nordlige flanke, i form av militær tilstedeværelse i alle domener, overvåking og etterretning. Samtidig forblir tett samarbeid med våre nærmeste allierte, særlig USA og Storbritannia, viktig på disse områdene. Norge har sammen med nære allierte tatt en tydelig rolle i nord innenfor rammen av NATO. Dette er også NATOs og nære alliertes klare forventning til Norge.

Norsk militær tilstedeværelse i nordområdene er noe Russland er både kjent med og vant til og som USA og andre nære allierte har tillit til. Norske militære styrkers aktivitet bidrar slik til beroligelse og stabilitet og til å sikre norsk innflytelse over vår egen sikkerhet, samtidig som dette bidrar til at Norge forblir en relevant samarbeidspartner for våre nære allierte. Dersom Norge ikke har et regelmessig og forutsigbart nærvær i nord, vil et rom kunne oppstå som allierte eller andre aktører vil fylle. En slik utvikling kan ha negative følger for stabiliteten, og Norge vil kunne miste innflytelse på den sikkerhetspolitiske utviklingen i egne nærområder.

Norge blir mer avhengig av alliert samarbeid. Alliert nærvær i det daglige, samt tettere og mer forpliktende støtte og forsterkning i hele krise- og konfliktspekteret fra nære allierte, blir stadig viktigere forutsetninger for ivaretagelsen av norsk sikkerhet. Bilaterale og flernasjonale samarbeidsstrukturer får større betydning enn tidligere. Det må tas høyde for at lokale episoder og hendelser raskt kan eskalere og spre seg til et større geografisk område og til flere domener. For eksempel kan Russland aktivere en utvidelse av bastionforsvaret og dermed true både norsk territorium og de transatlantiske forsyningslinjene.

Forsvaret av Norge er ikke kun basert på NATOs reaksjonsstyrker. Norge må også basere seg på å motta forsterkningsstyrker fra nære allierte. NATOs samlede reaksjon militært kan ta tid og forsterkning av andre områder kan bli prioritert foran norsk territorium. I en slik fase er det

forpliktende operativt samarbeid med nære allierte, sammen med nasjonal innsats, som vil forsvare Norge. Derfor er et styrket nasjonalt forsvar med interoperabilitet med nære allierte og kapasiteten til alliert mottak avgjørende for norsk sikkerhet.

2.5 Forsvarskonsept

Forsvarskonseptet beskriver sammenhengen mellom de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og Forsvarets oppgaver med tilhørende ambisjon. Forsvaret av Norge skal innrettes slik at nasjonal og alliert innsats gir gjensidig forsterkende og samtidig effekt for norsk sikkerhet. Det er totaliteten og balansen mellom dem som utgjør Norges samlede forsvarsevne. Forsvaret av Norge er en kontinuerlig innsats på og utenfor norsk territorium i fred, krise og væpnet konflikt. Dette bidrar til både avskrekking og beroligelse.

I en ny sikkerhetspolitisk situasjon er det behov for å presisere og forsterke de gjensidig avhengige komponentene i forsvarret av Norge. Regjeringen har derfor i denne langtidsplanen lagt vekt på å oppdatere det overordnede forsvarskonseptet. Forsvaret av Norge skjer langs tre hovedlinjer; den nasjonale forsvarsevnen, den kollektive forsvarret i NATO og bilaterale forsterkningsplaner med nære allierte. Investering i forsvarsevne skal derfor understøtte de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene ved å gi effekt langs de tre hovedlinjene parallelt. De tre hovedlinjene må understøttes av et moderne og forberedt totalforsvar som også styrker nasjonens motstandskraft og utholdenhet, samt reduserer sårbarheten mot sammensatte trusler eller annen sikkerhetstruende virksomhet. Denne helhetlige tilnærmingen til forsvarret av Norge utgjør forsvarskonseptets kjerne.

- *Vår nasjonale evne.* Nasjonal forsvarsevne blir viktigere og behovet for nasjonale kapasiteter til operasjoner og tilstedeværelse hjemme og ute øker. Økt militært nærvær, også fra allierte, vil kreve mer av Forsvaret og det er økte forventninger fra allierte til norsk evne til å håndtere og begrense konsekvensene av uønskede hendelser og episoder.
- *Vår kollektive evne i NATO.* Kollektiv sikkerhet gjennom avskrekking og forsvar er alliansens viktigste oppdrag. Oppdaterte forsvars- og forsterkningsplaner for hele alliansens territorium er grunnfjellet i vår sikkerhetsgaranti. Alle allierte må bidra mer for å ivareta egen og andres sikkerhet.

- *Våre bilaterale planer for støtte og forsterkning fra nære allierte.* Norge er avhengig av operativt samarbeid og forpliktende bilaterale avtaler for å få nødvendig støtte i en krise og ved væpnet konflikt. Slike avtaler utfyller og forsterker den nasjonale og kollektive evnen. Behovet og interessen for alliert forsterkning av og tilstedeværelse i Norge øker.

En slik konseptuell tilnærming legger til rette for en helhetlig forståelse med en sterk nasjonal dimensjon for forsvar av Norge, og skal bidra til å motvirke en marginalisering av norsk innflytelse over egen sikkerhet og handlefrihet. Et sterkt nasjonalt forsvar skal bidra til å styrke vår samlede forsvarsevne og gjennom det sette Norge i stand til å møte hele utfordringsbildet.

Forsvaret av Norge forutsetter et sterkt nasjonalt forsvar som legger til rette for og understøtter den allierte dimensjonen samtidig med en troverdig evne til å forsvare landet med nasjonale kapasiteter. I møte med en ny og mer alvorlig sikkerhetspolitisk situasjon er det summen av norsk evne til å påvirke og håndtere egen sikkerhet, NATOs sikkerhetsgaranti og troverdige planer for tidlig støtte fra nære allierte som kan avskrekke angrep på norsk suverenitet, territoriale integritet, vårt demokratiske styresett og politiske handlefrihet.

Kombinert med beroligende tiltak som har til hensikt å vise tilstedeværelse, opprettholde dialog og samarbeid, unngå misforståelser og uønsket eskalering, skal forsvar av Norge fremme forutsigbarhet og stabilitet i våre nærområder. Dersom kombinasjonen av avskrekking og beroligelse ikke skulle hindre en aktør fra å opptre aggressivt og gjennomføre anslag og angrep mot Norge, er det den samtidige kombinasjonen av nasjonal evne, kollektivt forsvar og tilstedeværelse og forsterkning fra nære allierte som utgjør vår samlede forsvarsevne.

2.6 Forsvarets oppgaver

Forsvaret er statens fremste virkemiddel for å ivareta Norges sikkerhet mot eksterne trusler. Militærmakt er ett av flere virkemidler en suveren stat har for å verne om sine interesser, sikre nasjonal selvstendighet og politisk handlefrihet. Forsvaret er et avgjørende virkemiddel for å ivareta norsk sikkerhet, verne om norske interesser og verdier, tilrettelegge for samarbeid med nære allierte og for at Norge skal yte troverdige bidrag til vår kollektive sikkerhet i rammen av NATO.

Forsvaret skal løse oppgavene fastsatt av Stortinget, innenfor et definert ambisjonsnivå og fastlagte rammer. Forsvarets oppgaver er Stortingets og regjeringens overordnede oppdrag til Forsvaret. Forsvarets planverk, struktur og operative kapasiteter skal utvikles for å kunne løse disse oppgavene.

Sammensetningen av Forsvarets oppgaver videreføres slik Stortinget sluttet seg til gjennom behandlingen av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016). Det er kontinuitet i oppgavesettet, samtidig som beskrivelsen av oppgavene er oppdatert og tydeliggjør regjeringens prioriteringer.

Forsvarets oppgaver er å:

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 flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Forsvarets oppgaver fastslår Forsvarets rolle i forsvar av Norge. Sammenhengen mellom den nasjonale og allierte innsatsen er styrende for forsvar av Norge og Forsvarets utvikling. Forsvaret skal samtidig med å utvikle den nasjonale operative evnen bidra til det kollektive forsvar innenfor rammen av NATO og legge til rette for hurtig forsterkning fra nære allierte.

Forsvaret skal både følge utviklingen i vår omverden, varsle om trusler mot vår sikkerhet, avskrekke og om nødvendig forsvare Norge mot væpnet angrep. Oppgavene 1–7 er dimensjonerende for Forsvaret, og Forsvaret organiseres, utrustes, bemannes, ledes, utdannes og øves primært for å løse disse oppgavene.

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk er innrettet for å bidra til stabilitet og unngå væpnet konflikt. Derfor er troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar (oppgave 1) For-

svarets viktigste oppgave. Forsvarets tilstedeværelse og aktivitet i Norge og i norske nærområder er nødvendig for å ivareta norsk innflytelse på sikkerhetssituasjonen. Som del av dette pågår det daglig operasjoner og aktivitet hjemme og ute for å forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep (oppgave 2), avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, samt tilrettelegge for alliert tilstedeværelse og forsterkning (oppgave 3), sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning (oppgave 4), hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter (oppgave 5), ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder (oppgave 6) og delta i flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner (oppgave 7). Det er Forsvarets evne til å løse summen av de dimensjonerende oppgavene som er styrende for sammensetningen og innretningen av forsvarsstrukturen.

I oppgave 8 beskrives hvordan Forsvaret skal bidra med støtte til internasjonalt militært samarbeid, som et ledd i arbeidet med å skape fred og stabilitet. Oppgaven omfatter opplæring i og bidrag til sikkerhetssektorreform og kapasitetsbygging hos utvalgte land. I oppgave 9 er det beskrevet hvilke kapasiteter Forsvaret kan bidra med til støtte for sivile myndigheter.

Det overordnede ambisjonsnivået for Forsvarets oppgaver stadfestes gjennom beskrivelsen av de enkelte oppgavene, herunder hvilke sentrale evner eller kapabiliteter Forsvaret trenger for å løse oppgavene. Forsvarets innretning og struktur skal utvikles i tråd med de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og forsvarskonseptet. Forsvarets innretning og struktur er nærmere beskrevet i kapittel 9. De øvrige etatene som skal understøtte Forsvaret slik at oppgavene kan løses på en mest mulig effektiv måte er nærmere beskrevet i kapittel 10.

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

Forsvarets fremste oppgave er å forhindre at trusler og angrep oppstår, gjennom å bidra til troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar. Forsvaret skal, sammen med nære allierte og i rammen av NATO, bidra til effektiv avskrekking slik at potensielle aggressorer avstår fra politisk, militært og annet press for å utfordre eller krenke vår suverenitet, territorielle integritet, vårt demokratiske styresett eller politiske handlefrihet. Troverdig avskrekking øker kostnaden ved å angripe i en slik grad at en potensiell aggressor

avstår fra dette. Troverdig avskrekking sikres gjennom en kombinasjon av robust egeevne, et moderne totalforsvar og en aktiv alliansepolitikk som er forutsigbar, langsiktig og konfliktforebyggende.

NATO-medlemskapet er kjernen i Norges evne til troverdig avskrekking. NATOs fremste formål har siden organisasjonen 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 en troverdig allianse, også 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 skal bidra til å nå NATOs kapabilitetsmål og bidra til NATOs stående styrker, beredskapsstyrker og bemanning av hovedkvarter.

Alliert tilstedeværelse i nordområdene, samt demonstrert evne til å forsterke forsvarer av Norge ved hjelp av bilaterale forsterkningsavtaler og NATO-planverk, bidrar til effektiv avskrekking. Allierte styrker som trener, øver og opererer sammen med norske styrker i Norge og nordområdene er et avskrekkende motsvar til økt militær aktivitet i våre umiddelbare nærområder. Samtidig bidrar robust nasjonal egeevne, tilstedeværelse og aktivitet til forutsigbarhet og stabilitet i våre nærområder, og reduserer risikoen for strategiske misforståelser og utilsiktet eskalering. Forsvaret har derfor en viktig rolle i å bidra til både avskrekking og beroligelse.

Evnen til å håndtere militære utfordringer og andre former for press, nasjonalt eller sammen med allierte, skal bidra til at trusler ikke oppstår. De mest krevende utfordringene innebærer at Forsvaret må ha evne til å gjennomføre høyintensive stridshandlinger over tid i en nasjonal eller alliert fellesoperativ ramme. Behovet for tidlig varsling krever at Forsvaret må ha evne til å være tilstede for å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse i hele det norske nærområdet. Dette bidrar til et troverdig forsvar med en relevant reaksjonsevne.

Det norske bidraget til konfliktforebygging i våre nærområder skapes ikke 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 egen evne, herunder egne militære objekter, eget militært materiell og informasjon.

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

Forsvaret må være forberedt på at angrep på Norge eller andre allierte kan komme i form av konvensjonelle våpen, bruk av masseødeleggende våpen, irregulære metoder, eller kombinasjoner av disse. NATO utgjør rammen for det kollektive forsaret av Norge og våre allierte. Forsvaret skal, sammen med våre allierte, håndtere trusler, anslag og angrep mot Norge og andre allierte og hindre at fiendtlige aktører utfordrer vår suverenitet eller tar seg til rette på norsk eller våre alliertes territorium.

For at Forsvaret og allierte forsterkninger i en krisesituasjon skal kunne reagere tilstrekkelig raskt, må de operative kapasitetene og understøttelsesfunksjonene kunne gjøres tilgjengelig på kort tid. Forsvaret videreutvikles med tilstrekkelig volum og utholdenhet til å kunne ivareta operasjoner og beredskap hjemme og kunne ta imot alliert forsterkning, samtidig som avgitte styrkebidrag opprettholdes ute. Mer krevende sikkerhetsutfordringer, skjerpede klartider og større betydning av alliert tilstedeværelse og forsterkning krever tilpasset logistikkberedskap. Denne beredskapen og et videreutviklet totalforsvar skal muliggjøre at sivil støtte i form av varer og tjenester utløses når det er behov for det. Totalforsvaret legger til rette for bruk av alle statlige, private og frivillige ressurser for å forsvare Norge, og skal tilrettelegge for alliert forsterkning og bidra til kollektivt forsvar. Totalforsvarskonseptet, forsvarsplaner og forsterkningsplaner må derfor jevnlig øves og videreutvikles samtidig som innsatsfaktorene på militær og sivil side må ha en grunnsikring som gjør at vi sikrer operativ evne.

Kampkraft sikres gjennom interoperabilitet med våre allierte og effektivt samvirke på tvers av våpengrener og systemer. Forsvarets evne til å operere i cyberdomenet, nyttiggjøre seg av rombaserte tjenester og operere i et miljø med elektronisk krigføring blir stadig viktigere. Forsvaret skal være i stand til å dele informasjon nasjonalt og med allierte via sikre og robuste nettverk. Integrasjon med allierte hovedkvarter og NATOs kommandostruktur er nødvendig for å muliggjøre effektivt samvirke og forsterkning fra allierte styrker. Den kollektive forsvarsinnsatsen vil ledes av NATOs kommandostruktur, og 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.

NATOs relevans og militære evne er avgjørende for forsvaret av Norge og våre alliansepartnere, og NATO har derfor ytterligere styrket samarbeidet om beredskap og stående styrker. Nasjonale bidrag er en forutsetning for at NATO-landene sammen skal være i stand til å opprettholde høy beredskap og god forsvarsevne. Norges bidrag til å fylle NATOs samlede kapabilitetsbehov er et viktig element i dette, sammen med relevante og etterspurte kapasiteter i NATOs kommando- og styrkestruktur, herunder NATOs reaksjonsstyrker, og i form av bidrag til NATO-ledede operasjoner. Utgangspunktet for norsk deltakelse er styrker som er innmeldt til NATOs reaksjonsstyrker, NATOs stående styrker og styrker på spesiell beredskap.

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

Forsvaret skal kunne møte trusler og yte motstand på en troverdig og relevant måte, også for allierte forsterkninger involveres. Norge må kunne håndtere sikkerhetspolitiske kriser, anslag og angrep av et visst omfang med nasjonale ressurser. Ulike krisesituasjoner krever fleksible kapasiteter med god reaksjonsevne. Forsvaret må om nødvendig kunne engasjere og ta opp striden med en motstander militært for å beskytte norsk suverenitet. Dette vil foregå parallelt med at allierte blir involvert. Krisehåndteringsoperasjoner må sømløst kunne gå over til kollektivt forsvar. NATOs kollektive forsvar legger til grunn at alle allierte har god evne til å forsvare eget territorium, i tråd med NATO-traktatens artikkel 3.

Evnen til å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse i norske nærområder er en forutsetning for å kunne håndtere kriser. Relevant militær tilstedeværelse bidrar til dette, i tillegg til å markere norske interesser og styrker evnen til å håndtere episoder og kriser opp til et visst nivå.

Forsvaret må inneha reaksjonsevne til å møte en krise eller væpnet konflikt raskt. Slike situasjoner kan pågå over tid, og evne til logistisk understøttelse er derfor også kritisk for Forsvarets operative evne. En krise eller væpnet konfliktsituasjon krever også evne til å lede fellesoperasjoner både på operasjonelt og taktisk nivå, samt evne til samarbeid med sivile aktører innenfor rammen av totalforsvaret. Norge kan involvere alliansen også dersom kritisk infrastruktur trues. Dette gjelder også dersom slik infrastruktur tilhører andre sektorer, men er av betydning for Forsvarets opera-

tive evne. Videre vil militære operasjoner kreve tilgang til cyber- og romdomenet og kontroll med egen informasjonsinfrastruktur.

Forsvaret er avhengig av støtte fra og tett samarbeid med det sivile samfunn for å løse en rekke av sine oppgaver. En krise kan ramme flere deler av samfunnet og utfordre nasjonens evne til tverrsektoriell krisehåndtering. Norge står i dag overfor bredere virkemiddelbruk og trusler som rammer på tvers av sektorer og organisatoriske nivå. I et trusselbilde som utfordrer og gjør skillet mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet mindre tydelig får gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid i rammen av totalforsvarskonseptet økt relevans. Konseptet omfatter utfordringer mot samfunnssikkerheten så vel som mot statssikkerheten, og er også rammen for samarbeid mellom sektorene i tilfeller hvor truslenes karakter og mål er krevende å fastslå.

Evnen til å avdekke, varsle, dokumentere og tilskrive hendelser og etablere felles situasjonsforståelse er forutsetninger for å kunne håndtere kriser effektivt, og fordrer godt sivil-militært samarbeid. God situasjonsforståelse på tvers av tradisjonelle og nye domener, sektorer og nivåer er nødvendig for å sikre et rettidig og godt beslutningsgrunnlag. Den nasjonale forsvarsevnen er derfor avhengig av et koordinert og øvet krisehåndteringsapparat på alle nivåer for å samordne beslutninger mellom sektorer og mellom politisk og militært nivå. For å bidra til nasjonal motstandsdyktighet også mot sammensatte trusler, må Forsvaret ha god evne til situasjonsforståelse og kunne beskytte og raskt gjenopprette funksjonaliteten ved egne militære objekter og til egne kapasiteter. Hele forsvarssektoren skal ha iverksatt forebyggende sikkerhetstiltak for å beskytte sine skjermingsverdige verdier. Forsvaret skal bidra til å etablere felles situasjonsforståelse og effektiv håndtering av nasjonale episoder og kriser. Dette skjer innenfor rammen av totalforsvaret og etablerte samarbeidsordninger, samt basert på hovedprinsippene for beredskapsarbeid og krisehåndtering. Disse prinsippene virker ved utfordringer mot samfunnssikkerheten, så vel som mot statssikkerheten.

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 god situasjonsforståelse for å til

enhver tid kunne bidra til beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter og Forsvarets ledelse. God etterretning og situasjonsforståelse er også forutsetninger for alliert aktivitet og planverk for Norges nærområder. Oppgaven omfatter derfor en gjennomgående etterretningskapasitet i Forsvaret fra strategisk til taktisk nivå. Norge må gjennom sin overvåkings- og etterretningsvirksomhet være i stand til å gi rettidig varsling om situasjoner og utviklingstrekk som er av betydning for norsk suverenitet og norske interesser. Norge skal ha en robust og selvstendig evne til å drive etterretning i egne nærområder, herunder i land-, sjø-, luftdomenet, samt i det digitale rom. Dette virker stabiliserende og bidrar samtidig til tydelig nasjonal tilstedeværelse i våre nærområder. Hele Forsvarets operative struktur skal kunne bidra med å innhente, sammenfatte, analysere og viderefremme informasjon. Den nasjonale etterretningskapasiteten skal også støtte operasjoner hjemme og ute på operasjonelt og taktisk nivå. Forsvaret må også ha evne til å beskytte og overvåke egne kapasiteter, systemer og verdier mot fremmed etterretningsaktivitet.

Effektiv overvåking av norske nær- og interesseområder er en forutsetning for at Forsvaret kan gjennomføre sine øvrige oppgaver, og sentralt som bidrag til god situasjonsforståelse i NATO. Norge må ha evne til effektivt å utveksle etterretninger av betydning for Norge, NATO og andre partnerland.

Forsvaret skal kontinuerlig kunne overvåke norsk luftrom og tilstøtende områder innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar. Forsvaret må også ha evne til å overvåke utvalgte aktiviteter over og under vann i det norske sjøterritoriet. 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. Forsvaret må også bidra til etterretningssamarbeid på tvers av sektorer og etater, herunder kunne utveksle informasjon og vurderinger med øvrige etater og sektorer i samsvar med etablert regelverk.

Oppgave 5: Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter

Forsvaret skal hevde norsk suverenitet og verne om Norges interesser. Det innebærer blant annet å hindre inngrep og krenkelser fra stater og ikke-statlige aktører som 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 ha tilstrekkelige ressurser til å håndtere flere situasjoner samtidig, og til å overvåke aktiviteten i norske nærområder. Forsvaret skal kunne være tilstede på kort varsel med egnede enheter, forberedt på å utøve tvangsmakt både til lands, til havs og i luften.

Gjennom sin tilstedeværelse i prioriterte sjøområder, har Sjøforsvaret en viktig rolle i å hevde suverenitet til havs. I norsk luftrom ivaretas suverenitetshevdelsen innenfor rammen av NATOs integrerte luftovervåkings- og kontrollsamarbeid der Forsvaret bidrar blant annet med luftovervåking og kampfly som står på kontinuerlig beredskap. Gjennom tilstedeværelse og informasjonsinnhenting har Hæren blant annet evne til å reagere mot krenkelser av norsk suverenitet langs den norsk-russiske grensen og ivareta vakthold og sikring av Kongehuset.

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 er en sentral oppgave for Forsvaret. Antatte konsekvenser av fortsatt ismelting 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 synlig, 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 områder der det foregår fangst og fiske. Dette gjelder særlig havområder med stor

aktivitet, både i nordområdene og Nordsjøen. Tilstedeværelse i disse havområdene er avgjørende for å kunne ivareta norske suverene rettigheter. Kystvakten ivaretar myndighetsutøvelse i norsk økonomisk sone, fiskerisone ved Jan Mayen og fiskevernsonen rundt Svalbard, samt kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil, og støttes med overvåking fra satellitter, fly, helikoptre og andre militære kapasiteter. Forsvaret må også være beredt til å bistå med kapasiteter innenfor søk og redning innen vårt ansvarsområde til havs.

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 utrykninger, i samarbeid med politiet og grensekommissæren.

Oppgave 7: Delta i flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner

Forsvaret må ha evne til å bidra med relevante kapabiliteter i internasjonal innsats for fred, sikkerhet og stabilitet. Dette inkluderer deltakelse i flernasjonale øvelser, beroligelsestiltak, kapasitetsbygging, preventive stabiliseringsoperasjoner, mer tradisjonelle fredsbevarende operasjoner og fredsoppbyggende operasjoner. Slike bidrag er en del av det felles internasjonale ansvaret for fred og sikkerhet som Norge må være med å bære. Omfanget av internasjonal innsats må vurderes mot tilgjengelighet og behovet for nasjonal beredskap.

Forsvaret skal kunne bidra innenfor multilaterale rammeverk, som NATO, FN og i koalisjonsoperasjoner. Norge skal også ha militær kapasitet til å bidra i EU-operasjoner. 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.

Flest mulig av Forsvarets kapasiteter må være anvendbare både hjemme og ute. Derfor må norske enheter og alt fast tilsatt militært personell, samt enkelte kategorier sivile og reservister, som hovedregel også 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 at norske styrker har

systemer, prosesser, prosedyrer og språklige og kulturelle ferdigheter som gjør dem i stand til å fungere godt med allierte styrker og partnere. 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.

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, tilpassede styrkebidrag. Fellesavdelingene, herunder logistikk og støtte, skal kunne understøtte styrkene i det omfang som beskrevet over.

Forsvaret må ha 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.

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 bidra til fred og stabilitet, herunder arbeidet med å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. 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 samarbeidspartnerens evne til å bidra til internasjonal sikkerhet og internasjonalt samarbeid, samt evne til å reformere og sikre demokratisk kontroll over egne forsvarssektorer. Norge skal fortsatt være toneangivende i NATOs politiske arbeid med godt styresett, herunder antikorrupsjon og integritetsbygging.

Norges innsats innrettes mot å ivareta Norges internasjonale forpliktelser og ivaretas gjennom militær representasjon ved en rekke norske utenriksstasjoner og i militære hovedkvarter. I tillegg gjennomføres besøk, utveksling av personell og konkrete samarbeidsaktiviteter på ulike nivåer. Etterretningstjenestens innhenting og vurderinger og Forsvarets aktive oppfølging av avtaler om rustningskontroll og tillits- og sikkerhetskapende tiltak inngår også i denne oppgaven.

Oppgave 9: Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Forsvaret bidrar konkret til samfunnssikkerheten på en rekke områder basert på totalforsvarskonseptet. Konseptet bygger på prinsippet om gjensidig sivil-militær 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 i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering knyttet til terrorangrep og annen alvorlig kriminalitet, ulykker, naturkatastrofer og omfattende hendelser som for eksempel pandemier.

Forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet gir bedre evne til å ivareta norsk statssikkerhet. Et fungerende sivilsamfunn og en robust samfunnsikkerhet er et grunnlag for et fungerende militært forsvar. Forsvaret er avhengig av at samfunnet fungerer mest mulig normalt også i krise og væpnet konflikt.

Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser skal kunne bistå i sivil krisehåndtering, avhengig av situasjonen og sivile myndigheters behov. Redningshelikoptrene, som Forsvaret er operatør og systemansvarlig for på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, og enkelte av Forsvarets kapasiteter er særlig relevante og spesielt innrettet mot bistand til det sivile samfunn innenfor søk- og redningstjeneste og i en terrorsituasjon. Forsvarets spesialstyrker og Forsvarets helikopterkapasitet har dedikerte oppdrag og beredskap som innebærer at sivile myndigheters behov for bistand er delvis bestemmende for organisering, utrustning, bemanning og trening av disse kapasitetene. Det gjelder også i noen grad for Heimevernet. 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. Likevel skal Forsvaret først og fremst prioritere sine militære primæroppgaver. Militære kapasiteter bør ikke bli bundet til sivil beredskap på en måte som går utover den militære beredskapen.

Støtte til det sivile samfunn tas med i vurderingen av innretningen og dimensjoneringen av enkelte kapasiteter i Forsvaret. Dette er relevant blant annet ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæ-

ring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor Forsvaret. 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.

2.7 Styrende prinsipper for utvikling av forsvarssektoren og implementering av forsvarspolitikken

Investering i forsvar og sikkerhet er nødvendig for en småstats evne til å motstå press, anslag og angrep. Norsk selvstendighet, suverenitet og handlefrihet må forsvares også i fred. Væpnet konflikt og krise i vår del av verden er ikke utenkelig. Krigføring mellom teknologisk avanserte og risikovillige aktører vil kunne bli mer sammensatt, massiv og destruktiv i sin innledende fase. Det viktigste Norge gjør er derfor å bidra til stabilitet og til å unngå væpnet konflikt. Dette gjør avskrekking til den viktigste funksjonen for Forsvaret. I den nye sikkerhetspolitiske situasjonen er det ikke nok å kun innrette Forsvaret for væpnet konflikt. Forsvaret må samtidig innrettes for å være relevant, tilstede og kapabelt i det daglige, slik at Norge blir mindre sårbart for sammensatte trusler. Disse funksjonene henger tett sammen. For å kunne hindre væpnet konflikt må Forsvaret være i stand til å oppdage og håndtere episoder og hendelser i det daglige og til å handle raskt dersom en situasjon eskalerer og en krise eller væpnet konflikt truer.

Regjeringen legger følgende prinsipper til grunn for den videre utviklingen av forsvarssektoren; balanse, realisme og langsiktighet innenfor en konseptuell ramme.

Det må fortsatt være reell balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Forsvaret må innrettes slik at det er sammenheng mellom de oppgavene Forsvaret er pålagt av Stortinget og regjeringen, og de oppgavene Forsvaret i praksis kan løse. For å møte endrede operative behov rettes ressursene mot de viktigste oppgavene og kapasitetene. Regjeringen legger fortsatt vekt på realistiske beregninger av kostnadsutviklingen for kapasitetene som inngår i den anbefalte strukturen. Ressurser vil i praksis være en begrensning som tvinger frem tyde-

lige prioriteringer og et bevisst forhold til risiko både i utformingen av langtidsplanen og oppfølgingen av denne. Hvor raskt en forsvarsstruktur skal vært klar, hvor lenge den skal holde stand og hvorvidt Forsvaret skal virke i ulike operasjonsområder samtidig, er i stor grad dimensjonerende for de ressursene som kreves.

Utviklingen av Forsvaret skal skje innenfor en konseptuell ramme. Oppdateringen av forsvarskonseptet for forsvar av Norge gir en tydeliggjøring av sammenhengen mellom de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og Forsvarets oppgaver med tilhørende ambisjon. Konseptet gir en overbygning som skal være styrende for den videre utviklingen av Forsvaret. Forsvarsevnen utgjøres av mer enn summen av enkeltelementenes kapasitet. Å sikre en balanse i Forsvaret slik at de ulike strukturelementene gir en gjensidig forsterkende effekt innenfor den konseptuelle rammen er derfor nødvendig for å få størst mulig forsvarsevne innenfor de økonomiske rammene.

Realisme i forsvarsplanleggingen skal vektlegges, slik at den operative evnen, tilgjengeligheten og beredskapen styrkes. Hvis store investeringer i militære kapasiteter av økonomiske hensyn ikke ressursettes tilstrekkelig til å kunne utnyttes optimalt, bidrar dette til å svekke Forsvarets kampkraft, troverdighet og anseelse. Noen av de største utfordringene for Forsvaret har vært knyttet til drift, og gitt utslag i utilstrekkelig vedlikehold og beredskapslogistikk, samt manglende bemanning, tilstedeværelse, trening og øving. Et av de største økonomiske løftene i forrige langtidsplanperiode var å legge inn høyere og mer realistiske driftskostnader til bemanning, aktivitet, øving og trening. Dette er fortsatt et viktig tiltak for at Forsvaret skal kunne løse sine pålagte oppgaver. Regjeringen vil fortsette å vektlegge bruk av ressurser på bemanning, vedlikehold, reservedeler, beredskapsbeholdninger og trening av prioriterte kapasiteter.

Beslutninger må la seg underbygge i et langsiktig perspektiv. I et moderne forsvar er konsekvensen av beslutninger om personell, materiell, IKT-løsninger og infrastruktur så kostnadskrevende og langsiktige at alle kostnader over tid må være planlagt for. Ensidig oppmerksomhet på den neste beslutningen eller den kommende perioden, uten at denne ses i et helhetlig og langsiktig perspektiv, øker sannsynligheten for feilinvesteringer og svekket operativ evne. 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.

Forsvarsplanlegging påvirkes i stor grad av beslutninger og vedtak fra tidligere planperioder. Et eksempel er anskaffelsen av nye kampfly. Gjennom behandlingen av Innst. S 388 (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012), sluttet Stortinget seg i juni 2012 til anskaffelse av inntil 52 F-35 kampfly. Oppfølgingen av dette vedtaket har vært premissgivende for innretningen av påfølgende langtidsplaner, og frem til planlagt full operativ kapasitet i 2025 vil gjennomføringen av vedtaket ha strukket seg over fire langtidsplanperioder.

Regjeringen har i denne langtidsplanen også lagt frem og redegjort for viktige tiltak ut over fireårs perioden. Kontinuitet og langsiktighet i forsvarsplanleggingen og i gjennomføringen av planene er nødvendig for at viktige tiltak med lang gjennomføringstid skal gi ønsket effekt.

Regjeringens forsvarspolitikkk knytter seg til hvordan Forsvaret, NATO og totalforsvaret samlet

best benyttes for å forsvare landet. I gjennomføringen av anbefalingene i denne proposisjonen fastsetter Forsvarsdepartementet målene, rammene og hvordan styringen av sektoren best gjennomføres.

Et helhetlig og langsiktig perspektiv på mål og planer er nødvendig for å nå sektorens samfunns-mål. Samtidig er det også behov for tilstrekkelig fleksibilitet til å tilpasse utviklingen til nye løsninger og forutsetninger. Forsvaret må løse sine oppgaver innenfor angitt evne og ambisjon samtidig som utviklingstiltakene som følger av denne proposisjonen skal realiseres. Regjeringen legger vekt på å gi etatene nødvendig handlefrihet i løsningen av sine oppdrag. Disse hensynene legger rammene for gjennomføringen av planen og styringen av etatene i forsvarssektoren i perioden 2021–2024.

3 Sentrale utviklingstrekk av betydning for norsk sikkerhet og forsvarsevne

Økt innsikt i drivkreftene i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen bidrar til en ny og mer nyansert forståelse av de viktigste aktørene og regionene som påvirker norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Det er ikke kun én aktør eller en bestemt region alene som er dimensjonerende for norsk sikkerhet. Det er sammenhengene, avhengighetene og utydigheten i det internasjonale bildet som i større grad vil styre vår forståelse av trusselaktører, allierte og regioner.

Generelle samfunnstrender har betydning også for Forsvaret. Sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingstrekk påvirkes av politisk, teknologisk, økonomisk og demografisk utvikling og av klimaendringer. 2020 har også vist hvordan regional og global helseproblematikk som følge av koronapandemien får sikkerhetspolitisk betydning. Dette fordrer tilpasningsevne i hele sektoren og påvirker den langsiktige forsvarsplanleggingen.

3.1 Norges sikkerhetspolitiske omgivelser

3.1.1 Russland

Russland utgjør en større sikkerhetsutfordring for Norge og det vestlige sikkerhetsfellesskapet enn på flere tiår. Putin-regimets overordnede politiske mål er å opprettholde egen makt og regimestabilitet, sikre innflytelse og kontroll i tidligere Sovjetstater og gjenreise Russlands status som stormakt i internasjonal politikk. Russisk militærmakts potensielle er betydelig endret på få år. Russlands opptreden er i økende grad selvhevdende og risikovillig. Russiske myndigheters vilje til å anvende et bredt spekter av militære og ikke-militære virkemidler for å oppnå sine målsettinger har økt.

Den negative demokratiutviklingen internt i Russland, konflikten i Ukraina, russisk militært engasjementet i Syria, militære aktiviteter og initiativer på det afrikanske kontinent, samt flere tilfeller av påvirkningskampanjer i og mot vestlige land illustrerer de voksende utfordringene. Også Russlands brudd på INF-avtalen (*Intermediate Range*

Nuclear Forces Treaty), med påfølgende oppsigelse av avtalen fra amerikansk og russisk side, er negativt for stabiliteten i Europa. Disse utviklingstrekkene har bidratt til å skape økt motsetning og spenning mellom Russland og vestlige land, og skaper større usikkerhet og bekymring omkring russiske intensjoner og handlemåter.

Styrkingen og moderniseringen av militærmakten i Russland fortsetter. Russland har demonstrert evne til å gjennomføre komplekse fellesoperasjoner og rask forflytning av militære enheter over store avstander. Siden 2008 har moderniseringen av russiske offensive konvensjonelle våpen gått i retning av langt høyere presisjon og lengre rekkevidde, samtidig som evnen til kjernefysisk gjengjeldelse videreutvikles. Varslingstiden for Norge og våre allierte er redusert til timer og dager. I sum har den russiske moderniseringen bidratt til å redusere NATOs konvensjonelle overlegenhet, selv om styrkeforholdet totalt sett fortsatt er i Russlands disfavør. Øvelse *Zapad* høsten 2017 og øvelse *Ocean Shield* i Østersjøen og Norskehavet sensommeren 2019 demonstrerte det russiske forsvarsets betydelig økte kampkraft, evne til å forflytte seg raskt over store avstander, og evne til å nekte allierte styrker tilgang til Norskehavet og nordområdene. Russiske militære styrker signaliserte med dette at de på kort varsel kan gjøre amerikansk forsterkning av Europa krevende.

Dersom Russland utvider sitt bastionsforsvar vil en forsvarslinje kunne strekke seg fra Norskehavet og vestover via Storbritannia og Island til Grønland, og Norge vil befinne seg bak Russlands fremskutte forsvarslinje. Dette vil ha alvorlige konsekvenser for norsk handlefrihet og sikkerhet, og begrense alliansens muligheter til å forsterke Norge. Det mer anstrengte forholdet mellom Russland og vestlige land innebærer at dette igjen blir viktig i forståelsen av Norges sikkerhets-situasjon.

Det bilaterale militære samarbeidet med Russland ble suspendert som følge av den folkerettsstridige annekteringen av Krim i 2014. Den direkte linjen mellom Forsvarets operative hoved-

kvarter (FOH) og den russiske Nordflåten, samvirket knyttet til kystvakt og grensevakt, samarbeidet om søk og redning, samt mekanismene i *Incidents at Sea*-avtalen ble likevel opprettholdt i den hensikt å ivareta regional sikkerhet og stabilitet. I tillegg gjennomføres regelmessige konsultasjoner på departementsnivå for å utveksle synspunkter og bidra til å øke forståelsen for våre respektive lands politikk. Det ble i 2019 enighet om å etablere en kommunikasjonskanal mellom forsvarsledelsene i Oslo og Moskva for å kunne bidra til dialog og forhindre misforståelser knyttet til militær aktivitet.

Russland står overfor en krevende periode hva gjelder politisk og økonomisk utvikling og modernisering av samfunn og industri, men prioriterer sikkerhet og forsvar høyt. Militærmakt og tilgang på naturressurser er de viktigste virkemidlene Russland har for å hevde seg internasjonalt og for å kunne operere som stormakt. Økonomisk stagnasjon, sosiale spenninger og misnøye med den politiske utviklingen i Russland kan føre til økt politisk ustabilitet i tiden som kommer. Folkeavstemningen om grunnlovsendringer i juli 2020 har gjort det mulig for Putin å beholde makten ut over 2024.

Kina og Russland utvikler sitt partnerskap, og har uttalte ambisjoner om et tettere bilateralt samarbeid i Arktis. Partnerskapet er særlig rettet mot økonomisk og militært samarbeid, og er selektivt og situasjons- og måltilpasset. Viktige komponenter er salg av avanserte våpensystemer og teknologi, samt økt operativt samarbeid i form av felles øvelser. Kina har investert store ressurser i russisk Arktis, men Russland har fremdeles en klar egeninteresse i å beholde mest mulig kontroll over utviklingen langs landets arktiske grense og tiliggende områder. Felles militær trening og øvelser inngår i en økt samordning mellom de to landene, men brukes også for å utveksle signaler om egen styrke og kapasiteter.

3.1.2 Kina

Etter en lang vekst- og transformasjonsperiode skjermet fra omverdenen hevder Kina seg nå som stormakt på den internasjonale arenaen. Mye tyder på at Kinas ambisjoner, og omfattende evne til å sette makt bak disse, er en utfordring som vil bli mer krevende å håndtere fremover. Under koronapandemien har Kinas ambisjoner om å befeste sin status som stormakt blitt enda tydeligere. De neste ti årene vil vise om Kina etablerer seg som verdens største økonomi med globale ambisjoner. Forholdet til USA vil være avgjø-

rende, men også Kinas forhold til den øvrige omverdenen vil berøre alle lands sikkerhet og interesser regionalt og globalt.

Med Kinas økte makt følger styrket evne til å fremme politiske, økonomiske og militære interesser overfor andre land og regioner. Utviklingen i Sør-Kinahavet illustrerer hvordan kinesiske myndigheter ser aktivitet som konfronterer motparten, men unngår konflikt, som en effektiv metode for å oppnå politiske mål. Kina bruker også i stor grad strategiske investeringer, handel og kapitaleksport som verktøy for å oppnå utenrikspolitisk innflytelse.

Kina har ambisjon om å bli en teknologisk stormakt og søker tilgang til høyteknologi fra andre land. Eierskap i teknologibedrifter og nærvær i utenlandske forsknings- og utdanningsmiljøer kan gi tilgang til informasjon om forhold som både har sivil og militær anvendelse. Utviklingen har ført til en erkjennelse av at Kina er en aktør som kan utfordre norsk sikkerhet, ikke minst i det digitale rom.

Motsetningene mellom Vesten og Kina er betydelig skjerpet. USA vurderer Kina som sin fremste sikkerhetsutfordring. USAs tidligere engasjementspolitikk overfor Kina er avløst av åpen konkurranse og rivalisering, både økonomisk og militært. Kinas økonomiske og politiske involvering i europeiske land, økte nærvær i og interesse for Arktis, samt tilgang til nye militære kapasiteter med global rekkevidde, endrer også det strategiske bildet i Europa og har satt Kina på dagsorden både i EU og NATO.

I senere år har det vært et markant holdningskifte blant en rekke vestlige land i synet på Kina og kinesisk fremferd på den internasjonale arenaen. Det er blant våre allierte en større vektlegging av hvordan Kina kan utgjøre en sikkerhetsutfordring mot vestlige interesser. Økt direkte og indirekte kinesisk aktivitet i Norge, og i våre nær-områder, har også implikasjoner for europeisk og norsk sikkerhet.

3.1.3 Utvikling på vestlig side

Transatlantiske relasjoner og vestlig forsvarssamarbeid

Det transatlantiske samarbeidet påvirkes av en gradvis nyorientering i amerikansk utenrikspolitikk. Nyorienteringen må ses på bakgrunn av rivaliseringen med Kina og Russland, men setter også preg på forholdet til Europa og EU.

Flere større allierte tar initiativ til flernasjonalt og regionalt forsvarssamarbeid i Europa. Initiati-

vene er fleksibelt utformet for å kunne reagere raskt, og brukes både i EU-, NATO- og FN-sammenheng. Tyskland var tidlig ute med å etablere en egen ramme for flernasjonalt samarbeid med vekt på kapasitetsutvikling, *Framework Nations Concept* (FNC). Dette ble fulgt av en britiskledet styrke for flernasjonale operasjoner, *Joint Expeditionary Force* (JEF). Frankrike ønsker å etablere en kapasitet som skal kunne reagere raskt ved kriser og operere sammen i EU-, NATO-, FN- eller koalisjonsoperasjoner.

Forsvarssamarbeidet i Norden videreutvikles også. En sikkerhetspolitisk krise i vårt nærområde vil påvirke og trolig involvere hele Norden. Det nordiske forsvarssamarbeidet er i god utvikling, både flernasjonalt og bilateralt og gjennom det nordiske forsvarssamarbeidet NORDEFCO. Finland og Sverige har forsterket samarbeidet med NATO, og begge land styrker sitt bilaterale samarbeid med USA.

USA

Med det største nettverket av allierte og partnere i verden er USA en global sikkerhetspolitisk aktør med stor innflytelse og betydning. Forholdet til allierte både i Europa og Asia er basert på inngåtte alliansetraktater og tilhørende forpliktelser og forsikringer. Slike forpliktelser er knyttet til alliansens og det enkelte allierte lands ansvar for å bidra til å sikre felles forsvar og sikkerhet. Dette gjensidige forholdet får nå større betydning. Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen legger betydelig press på USAs strategiske prioriteringer og landets fremtidige globale profil. Hele det amerikanske sikkerhets- og forsvarspolitiske apparatet dreier nå innsats og ressurser tydeligere mot å operere i en verden av stormaktsrivalisering, høyere endringstakt, økt uforutsigbarhet og et mer komplekst trusselbilde.

De betydelige endringene det legges opp til i innretningen av U.S. Marine Corps (USMC) er et eksempel på hvordan disse faktorene kan få konsekvenser for innretningen av USAs militære styrker. Endringene vil blant annet medføre utvikling av nye operasjonskonsepter, endring av Marinekorpsets struktur og dermed også justeringer i styrkens tilstedeværelse og forhåndslagring av materiell i Norge. For USAs nære allierte vil endringer som dette kunne medføre behov for egne tilpasninger for å kunne ivareta nødvendig evne til operativt samvirke med USA også i fremtiden.

Det er ulike syn i USA på hvor engasjert landet bør være internasjonalt, hvordan amerikanske

interesser best skal ivaretas, og hvilket samarbeid med andre land som er best egnet for dette formål. USAs politikk overfor Europa vil i økende grad påvirkes av USAs forhold til Kina og av hvordan europeiske land forholder seg til stormaktsrivaliseringen regionalt og globalt. USAs forhold til Russland har vært krevende de siste årene. Dette skyldes både omstendighetene knyttet til russisk innblanding i amerikanske demokratiske prosesser, men også Russlands langvarige og pågående militære modernisering og destabiliserende aktiviteter.

USAs dominerende globale rolle er i endring. For første gang i nyere tid kan ikke USA legge til grunn en global evne til å kunne kontrollere sikkerhetssituasjoner som eskalerer eller der væpnet konflikt har brutt ut. Også USA må forvente å bli utfordret av motstandere som blir stadig sterkere, mer avanserte og sofistikerte. Moderniseringen av USAs militære styrker, på tvers av forsvarsgrenene, er primært rettet mot kinesiske og russiske kapasiteter, men også mot regionale trusselaktører. Utviklingen av cyber- og rombaserte kapasiteter i Kina og Russland følges tett. På amerikansk side vektlegges det å gjenvinne det teknologiske forspranget USA og Vesten hadde de to første tiårene etter slutten på den kalde krigen.

NATOs utvikling

Hovedutfordringen for NATO i dag er Russland og russiske myndigheters adferd i tillegg til interne utfordringer og motsetninger. Alliansen står også overfor vedvarende utfordringer i sør. Konsekvensene av Kinas fremvekst som global stormakt setter også i økende grad preg på NATOs dagsorden.

Russland er en langsiktig strategisk utfordring for NATO som helhet, og oppfattes som en potensiell trussel mot flere mindre, allierte land. NATO har valgt å opprettholde en tilnærming langs to spor, basert på avskrekking kombinert med fortsatt dialog der dette er hensiktsmessig, med sikte på å redusere risikoen for misforståelser og uønsket eskalering. Russlands handlinger og utvikling siden 2014 har gjort styrkingen av det kollektive forsvaret til NATOs hovedprioritet.

Utfordringene fra sør er av en annen karakter enn de i øst, og omfatter svake stater, autoritære regimer, sosial uro, ekstremisme, regional rivalisering og ustabilitet. Disse utfordringene kan også ha konsekvenser for allierte i form av terroranslag, massemigrasjon og regional ustabilitet.

Avskrekking har fått fornyet betydning, og NATO fastholder betydningen av kjernevåpen

som en sentral del av alliansens samlede avskrekingskapasitet. Utviklingen av NATOs missilforsvar er svar på den økende missiltrusselen fra stater utenfor det transatlantiske området. Forsvar mot digitale trusler er også kommet høyere på agendaen, som reaksjon på den raskt økende trusselen på dette området.

USA er en pådriver for å styrke NATOs evne til å forsvare alt alliert territorium, og har økt sitt militære nærvær i Europa. Et sentralt trekk ved utviklingen er at mens multinasjonale løsninger generelt er under press eller svekkes, har flernasjonalt samarbeid innenfor NATO-rammen betydelig fremgang.

NATOs avhengighet av rombaserte kapasiteter, økt oppmerksomhet på sårbarheter og utviklingen i trusselnivået var bakgrunnen for at alliansen i 2019 vedtok en ny policy for det ytre rom som etablerer grunnleggende prinsipper og roller for NATO på dette området. Dette styrkes ytterligere av anerkjennelsen av det ytre rom som et operasjonsdomene på lik linje med land, sjø, luft og cyber. Dette innebærer at alliansen skal innarbeide romdomenet i sin forsvarsplanlegging.

Byrdefordeling forblir et viktig og krevende spørsmål som berører kjernen i de transatlantiske relasjonene. Det er tverrpolitisk enighet i USA om at allierte både i Europa og Asia må betale mer. Amerikanske bevilgninger til felles tiltak kan påvirkes av hvordan denne fordelingen utvikler seg. Byrdefordelingsspørsmålet kan likevel ikke overskygge hovedinntrykket av at dagens NATO er en allianse som på tross av interne og eksterne spenninger leverer på viktige vedtak og står samlet.

Europa

Europa er i økende grad preget av politisk polarisering, økende skepsis til myndigheter, betoning av nasjonale perspektiver og krevende utsikter for å sette felles strategisk retning. Mot en slik bakgrunn skal Europa finne og definere sin rolle i det internasjonale bildet. Forholdet til USA og Nord-Amerika blir påvirket av de større endringene som skjer internasjonalt, men også av den interne utviklingen i USA, samtidig som handelsrelaterte spørsmål gjør det transatlantiske forholdet krevende. Europa må utforme sin Kina-politikk samtidig som Kina og USA befinner seg i et voksende motsetningsforhold. Forskjeller mellom øst og vest og nord og sør i Europa bidrar til å gjøre utformingen av europeisk politikk overfor omverdenen mer krevende, samtidig som Storbritannias

utmelding fra EU skaper utfordringer for europeisk samhold og fortsatt effektivt økonomisk samvirke.

På tross av de økte interne spenningene i Europa har utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske profil vært preget av betydelig dynamikk de seneste årene. Det kommer til uttrykk på flere måter, inkludert gjennom EUs globale strategi, og flere nye forsvarsinitiativer som EUs forsvarsfond (EDF) og permanent strukturert samarbeid (PESCO). Tross alle initiativene er det ikke gitt at EU vil lykkes i å få en tydeligere sikkerhetspolitisk rolle. Dette skyldes fortsatt mangel på en del militære kapasiteter og evne til å enes om strategiske målsettinger.

Utviklingen fremover av det bredere samarbeidet i Europa kan heller ikke ses uavhengig av at Storbritannia går ut av EU. Brexit er historisk, selv om de rent umiddelbare sikkerhetspolitiske konsekvensene antas å være begrensede. NATO og flernasjonalt forsvarssamarbeid forblir viktig for Storbritannia.

3.1.4 Nordområdene

Nordområdene får fornyet geostrategisk betydning som følge av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen og nedsmelting av polisen. USA og andre allierte engasjerer seg i økende grad i norske nærområder for situasjonsoversikt og strategisk signalering. Arktis kan bli en arena for konkurranse mellom stormaktene som også kan gi seg utslag i økt strategisk samarbeid mellom Russland og Kina for å motvirke amerikansk global dominans. Risikoen øker for at spenning og konflikt som oppstår i andre regioner kan få følger også i nordområdene.

Nordområdenes militærstrategiske betydning skyldes i første rekke at Russland har sin kjernefysiske gjengjeldelseskapasitet i området ved Kola-halvøya. Russland har et vedvarende behov for å beskytte denne kapasiteten og sikre den isfrie seilingsruten fra Kola og ut i det nordlige Atlanterhavet og Norskehavet. I tillegg har havområdene i Arktis vært et viktig operasjonsområde for atommaktenes strategiske ubåter, som følge av muligheten for å operere under isdekket med rekkevidde til amerikansk og russisk territorium.

Etter den kalde krigens slutt ble USAs og andre allierte lands interesse for regionen mindre, selv om den russiske strategiske kapasiteten på Kola bestod. Den militære situasjonen i nord er imidlertid endret. Russisk militær modernisering, og flere eksempler på risikovillig adferd mot

Norge og allierte, har medført økt interesse fra USA og andre allierte for å være mer til stede i nord og følge utviklingen på russisk side. Det er særlig russisk undervannskapasitet, kombinert med moderniseringen av kjernevåpen og langt-rekkende presisjonsvåpen, som kan utfordre norsk og sentrale allierte lands sikkerhet direkte.

For USA og transatlantisk sikkerhet har utviklingen de senere år ledet til en mer direkte og alvorlig trussel. En moderne russisk ubåt som opererer utenfor lokale farvann binder alene store ressurser på vestlig side. Ubåter som kommer seg skjult ut i Nord-Atlanteren utgjør et stort strategisk problem og er en alvorlig trussel for transatlantisk sikkerhet og for amerikansk forsterkning av Europa i en krise.

Klimaendringene er særlig tydelige i nord. Issmeltingen i Polhavet medfører at Russlands, Canadas og USAs nordlige kystlinjer gradvis mister noe av den naturlige beskyttelsen som helårsisen inntil nylig har gitt dem. Utviklingen kan resultere i endrede trusselvurderinger og tilhørende militærstrategiske disposisjoner. Økt skipstrafikk i nordøstpassasjen kan gi grobunn for flere sikkerhetspolitiske og folkerettslige problemstillinger. For eksempel kan det oppstå ulike oppfatninger mellom arktiske kyststater og andre land om hvorvidt enkelte seilingsleder har en status som gir rett til fri gjennomfart i henhold til Havrettens bestemmelser.

Issmeltingen åpner også for mer kommersiell aktivitet i Arktis. Hva slags og hvor mye aktivitet som vil utvikle seg, gjenstår å se. Det er ikke gitt at en eventuell betydelig økning i kommersiell aktivitet i seg selv påvirker de sikkerhetspolitiske og militære forholdene i regionen negativt. Den videre utviklingen avhenger i stor grad av at alle relevante aktører også i fremtiden legger til grunn og støtter opp om Havretten som gjeldende folkerettslig regime i Polhavet som i alle andre havområder. Det er fortsatt i de arktiske staters interesse at havrettskonvensjonen regulerer aktiviteten i regionen. Arbeidet med å gi anbefalinger om kyststatenes kontinentalsokkel og dertil rettigheter fortsetter i rammen av havrettskonvensjonen. Det kan ta lang tid før Kontinentalsokkelkommissjonen har ferdigbehandlet alle fremleggene og avgitt anbefalinger.

Kina har uttrykte interesser i Arktis og nordområdene. Kina betrakter seg selv som en «*near Arctic*»-stat, og Arktis inngår i kinesiske myndigheters signaturprosjekt «*Belt and Road Initiative*», som søker å utvide kinesisk innflytelse og sikre støttepunkter for handel og økonomiske og politiske interesser. Kina søker innflytelse gjennom

investeringer, og er interessert i tilgang til naturressurser. USA søker å motvirke kinesisk nærvær i Arktis, blant annet i lys av regionens nærhet til det nord-amerikanske kontinentet. Kina søker etter holdepunkter og åpninger, primært politisk, økonomisk og forskningsmessig. Kinesisk militær tilstedeværelse i Arktis, som del av Kinas tiltagende globale posisjonering, kan ikke utelukkes. Utviklingen av Kinas strategiske samarbeid med Russland vil i denne sammenheng være av særlig betydning. Kinas fremtidige profil i nordområdene kan få stor betydning for stabiliteten i regionen.

3.1.5 Regionale sikkerhetsutfordringer

Den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europas tilstøtende områder er bekymringsfull og alvorlig, med potensielt store konsekvenser for det enkelte område og for internasjonal sikkerhet og stabilitet. Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen bringer ulike sikkerhetsutfordringer nærmere NATO og Norge. Klimaendringenes konsekvenser for befolkning, samfunn og maktstrukturer i Europas nærområder kan få omfattende ringvirkninger. Utviklingen av sikkerhetssituasjonen i Norges nærområder vil i årene fremover henge enda tettere sammen med utviklingen i andre hjørner og randsoner av Europa.

Utfordringene i Midtøsten forsterkes av destabiliserende aktiviteter i hele regionen fra Iran til Nord-Afrika. Midtøsten er preget av ettervirkningene av kampen mot terrororganisasjon ISIL, borgerkrigen i Syria og redusert amerikansk innflytelse i regionen. Selv om ISIL er beseiret territorielt er det fortsatt betydelig potensial for konflikter på lavere nivå mellom ulike religiøse og etniske grupper. Dette forsterkes av rivalisering mellom regionale stormakter. Russland utnytter USAs svekkede rolle til å styrke sin posisjon og motvirke vestlige forslag til å håndtere problemer i regionen. Redusert vestlig tilstedeværelse og posisjon i regionen kan lede til at flere andre statlige og ikke-statlige aktører utenfra søker økt innflytelse.

Sahel og Sub-Sahara preges av svake stater og voldelige konflikter. Dette har ført til transnasjonale utfordringer som migrasjon, narkotika-, våpen- og menneskesmugling, med konsekvenser for europeisk sikkerhet. Piratvirksomheten til havs øst og vest for kontinentet er redusert, men flere terrororganisasjoner kan utfordre regional stabilitet. Den afrikanske union spiller en viktig rolle i å bidra til regional stabilitet, men kontinentet er fortsatt preget av en svak institusjonell sik-

kerhetsarkitektur. Hele det afrikanske kontinentet er i økende grad gjenstand for betydelig signalering og posisjonering fra Kina og Russland som ledd i deres ambisjoner om mer innflytelse regionalt og globalt.

Svartehavsområdet preges av økende spenning. Regionens strategiske betydning både økonomisk og militært er knyttet til Bosporosstredet, som er avgjørende for transitten inn i Svartehavet men også for tilgangen til det indre Middelhavet. Regionen har også økende betydning som transittområde for petroleumsprodukter til Europa. De siste årenes økte spenning i regionen skyldes i første rekke Russlands okkupasjon av Krim og generelt økt militært nærvær i Svartehavet. Det har også bidratt til ytterligere å understreke regionens geopolitiske betydning og NATOs behov for fri gjennomfart og mulighet til å operere i Svartehavet.

Østersjøregionen har i de senere årene fått fornyet strategisk og sikkerhetspolitisk betydning. Forverringen av forholdet mellom vestlige land og Russland har kommet klart til uttrykk i form av mer omfattende militærøvelser og økt spenning, herunder provoserende russisk adferd og grensekrenkelser i regionen. Den geografiske nærheten og militærstrategiske sammenhengen gjør at en eskalerende situasjon i Østersjøregionen kan få direkte følger for situasjonen i nordområdene.

3.1.6 Ikke-statlige aktører

Trusselen fra ikke-statlige aktører mot Norge og allierte er vedvarende. De fremste aktørene er terrororganisasjoner, voldelige ekstremistiske miljøer og aktører tilknyttet organisert kriminalitet.

Tilgjengeligheten på ny teknologi har også skapt større handlingsrom for ikke-statlige aktører. Utbredelsen av informasjonsteknologi har økt hastigheten, kraften og rekkevidden av påvirkning. Dette har muliggjort at voldelig ekstremisme i større grad påvirker enkeltaktører til å utføre isolerte operasjoner, fremfor at terrororganisasjoner leder koordinerte angrep. Desentraliseringen av terrornettverk og ekstremistiske miljøer skaper nye utfordringer for bekjempelsen av disse. Håndteringen av denne utviklingen vil kunne kreve en langt bredere og mer koordinert virkemiddelbruk enn tidligere.

Organisert kriminalitet er et globalt problem med forgreninger inn i kommersielle selskaper og sivil og offentlig sektor. Ulovlige former for handel av forbudte varer og ulovlige finansielle trans-

aksjoner er en viktig del av transnasjonal organisert kriminalitet, som ofte kan knyttes til terrorisme, våpensmugling og digitale trusler. Enkelte stater bruker kriminelle for å unngå å bli utpekt som ansvarlig. De reduserer dermed risikoen knyttet til gjennomføringen av angrep eller finansieringen av fordekt aktivitet.

3.1.7 Digitale trusler

Det digitale rom gir trusselaktører evne og mulighet til å begå datainnbrudd, drive spionasje, utføre sabotasje og gjennomføre påvirkningskampanjer. Antallet målrettede trusselhendelser i det digitale rom mot norske myndigheter og virksomheter øker. Løsepengevirus, industrispionasje og fremmedstatlig etterretningsaktivitet vil trolig fortsette å prege risikobildet fremover.

Flere lands etterretningstjenester forsøker å skaffe seg tilgang til norske virksomheters datanettverk. Formålet kan være å innhente sensitiv informasjon og å påvirke beslutninger. Operasjonene rettes mot personer og virksomheter innenfor norsk statsforvaltning, kritisk infrastruktur, forsvar og beredskap, samt mot forskning og utvikling. Petroleums- og energisektoren må også regne med å bli utsatt for avanserte nettverksoperasjoner. Mange av forsøkene gjøres for å rekognosere og identifisere sårbarheter, og for å hente ut informasjon. Andre er mer avanserte operasjoner mot virksomheter som ikke er mål i seg selv, men som fungerer som brohode for videre tilgang til andre mål. Forsvarets avhengighet av aktører i totalforsvaret gjør at det er viktig at disse aktørene har nødvendig grunnsikring for å opprettholde nasjonens forsvarsevne.

Digitale sabotasjeangrep kan medføre alt fra mindre forstyrrelser til sammenbrudd av samfunnskritiske tjenester. Det skjer regelmessig mindre avanserte hendelser, som ofte er motivert av økonomisk vinning, mot norske privatpersoner, næringsliv og myndigheter. Det skjer også avanserte og målrettede nettverksoperasjoner. Et fåtall kategoriseres som alvorlige hendelser, det vil si digitale innbrudd eller annen uønsket aktivitet mot virksomheter som understøtter kritisk infrastruktur eller andre viktige samfunnsfunksjoner. Terskelen for å gjennomføre alvorlige angrep er høy, fordi en slik operasjon kan oppfattes som en krigshandling. Imidlertid har veien fra evne til faktisk bruk blitt kortere. Det har vært flere tilfeller der digital sabotasje er testet i operasjoner mot europeiske land.

3.1.8 Masseødeleggelsesvåpen

Kjernevåpen får økt betydning og verden opplever en ny opprustning av kjernevåpen, både globalt og regionalt. Økende rivalisering internasjonalt setter det globale nedrustnings- og ikke-spredningsregimet for masseødeleggelsesvåpen under press.

Kjernevåpenopprustningen er knyttet til utviklingen av nye teknologier og kapasiteter som sikrer gjennomtrengning av missilforsvarssystemer. Opprustningen er slik mer drevet av en ny tilnærming til avskrekking, fremfor av antall stridskoder. Hypersoniske kjernevåpen, så raske at de ikke kan avskjæres av kjente mottiltak, er et eksempel på en slik sentral nyvinnende teknologi.

Den internasjonale avtalen som regulerte mellomdistanseraketter (INF) opphørte 2. august 2019 fordi Russland over år hadde vært i brudd med avtalen. Avtalen har i over 30 år hatt vesentlig betydning for sikkerhet og stabilitet i Europa. INF-avtalens sammenbrudd finner sted i en kontekst preget av lav tillit og synkende forutsigbarhet. *New START*-avtalen begrenser strategiske kjernevåpen og leveringssystemer. Avtalen utløper i 2021, men kan forlenges opptil fem år. Opphører avtalen står vi uten en avtale som regulerer antall kjernevåpen i verden. *New START* utgjør en viktig ramme for strategisk dialog mellom avtalepartene og tjener derfor også norske sikkerhetsinteresser.

Russland er i gang med omfattende og kostbar opprustning av sine kjernevåpen-, raket- og luftleveransesystemer. Russland utvikler og har utplassert sjø- og luftleverte langtrekkende kryssermissiler, samtidig som avanserte systemer for å trenge gjennom vestlig missilforsvar er under utvikling. USA, Storbritannia og Frankrike moderniserer også sine kjernefysiske kapasiteter for bedre å møte teknologiutviklingen og for å sikre arsenalene. Samtidig befester Kina sin stilling som en avansert kjernevåpenmakt med et massivt landbasert arsenal med mellomdistansemissiler som utfordrer den strategiske stabiliteten overfor USA og Russland. En utfordring med INF-avtalen er at denne ikke har omfattet Kina. USA ønsker at eventuelt fremtidige avtaleverk for rustningskontroll skal innbefatte Kina, og ta hensyn til den teknologiske utviklingen.

Nord-Koreas atom- og missilprogrammer gir grunn til dyp bekymring. Det er også bekymringsfullt at Indias og Pakistans kjernefysiske kapasiteter øker og får en viktigere rolle i deres forsvarskonsepter og doktriner. Etter at USA trakk seg fra atomavtalen i 2018 har Iran gradvis redusert etter-

levelsen av avtalen. Alle begrensninger i anrikkingsprogrammet er satt til side, noe som vil kunne redusere tiden Iran vil trenge for å utvikle kjernevåpen. Det internasjonale atomenergibyråets (IAEA) tilgang til anrikkingsanleggene er avgjørende for å kontrollere Irans kjernefysiske aktiviteter, og en eventuell innskrenking av inspektørens innsyn vil være urovekkende. Parallelt fortsetter Iran utviklingen av ballistiske missiler med rekkevidde til store deler av Europa, og av nye, avanserte korttrekkende ballistiske missiler som vil kunne ramme med høy presisjon i regionen.

NATO legger til grunn kjernevåpen som del av sin avskrekkingstrategi så lenge disse våpnene eksisterer i verden. Imidlertid er alle NATO-land tilsluttet ikkespredningsavtalen (NPT), og NATO slutter opp om avtalens mål om en verden uten kjernevåpen. NATO må søke å finne områder hvor arbeidet med nedrusting, ikke-spredning og rustningskontroll kan utvikles. Det vil være viktig å benytte veletablerte regimer som NPT og arbeide på bred basis hvis reelle resultater skal oppnås. Selv om dagens situasjon ikke gir et godt grunnlag for styrket rustningskontroll, er det avgjørende å fortsette arbeidet. I regjeringens arbeid med nedrustningen legges til grunn vedtaket fra Stortinget av 26.04.2016 (vedtak 623).

Det er tegn på at terskelen for bruk av masseødeleggelsesvåpen er i ferd med å senkes. Gjentatte tilfeller av bruk av kjemiske stridsmidler i konflikten i Syria og Irak er et eksempel på dette. Russiske agents bruk av nervegass i Salisbury i Storbritannia og drapet på halvbroren til Nord-Koreas leder i Malaysia, er eksempler på en svært alvorlig utvikling. Det er viktig å styrke evnen til å avdekke og beskytte seg mot bruk av kjemiske og biologiske våpen og stille de ansvarlige til ansvar. Det er avgjørende å sikre at den globale normen mot kjemiske og biologiske våpen ikke svekkes.

3.2 Sentrale områder for sektorens utvikling

3.2.1 Teknologisk utvikling

Verden er inne i en fase som mange beskriver som den fjerde industrielle revolusjon. Teknologiutviklingens karakter er mangesidig, og utviklingen går meget raskt innenfor mange ulike områder. Det foregår mindre, gradvise endringer, som skaper økt kapasitet og nye muligheter innenfor teknologier som allerede finnes. Samtidig forekommer det også større banebrytende endringer i form av utvikling av ny teknologi, eller helt ny anvendelse av kjent teknologi. Slike brudd er mer

krevene å forutse og håndtere. Endringstakten er økende innenfor begge disse utviklingssporene. Økende endringstakt og spredning av teknologi gjør det vanskelig å forutsi på hvilke teknologiområder utviklingen vil være størst og ha størst betydning for forsvarssektoren.

Fortsatt vekst i omfanget av data, databehandlingskraft og sammenkoblingsmuligheter vil fortsette å drive frem utviklingen av kunstig intelligens, autonomi, kvanteberegning og automatisering. Økt bruk av denne teknologien i informasjonssamling og krigføring vil kunne lede til konsepter som i dag er vanskelig å forutse eller forestille seg. På samme tid gir denne utviklingen etiske, juridiske og politiske dilemmaer som må håndteres. Endringene skjer så raskt at det er en reell fare for at systemer med stort skadepotensial vil bli tatt i bruk før internasjonal regulering av disse er etablert.

Globale kommunikasjons- og informasjonssystemer leder til at spredningen av kunnskap går raskere enn før og at forskjellen mellom teknologi som er tilgjengelig for militære og sivile formål reduseres innenfor flere områder. Store internasjonale teknologiselskaper er nå førende på sentrale områder innenfor teknologiutviklingen. Det forventes fortsatt vekst innenfor kommunikasjonsteknologi, nettverk, dataanalyse og prosessorkraft. Sammen med utviklingen innen blant annet kunstig intelligens, maskinlæring, automatisering og syntetisk biologi vil dette kunne gi nye muligheter og metoder for bruk av makt.

Selv om kommersiell teknologi når en ytelse som gjør den militært relevant, fører ikke utviklingen nødvendigvis til at forsvarsmateriell blir mindre kostbart. Store, nye våpenplattformer blir stadig mer avanserte, og bidrar til kostnadsvekst. En utfordring for små land er at disse plattformene når et prisnivå som kun tillater at de lar seg anskaffe i et antall som ligger under kritiske minsteverdier. Fordi utviklingen går raskere enn før, kan også materiell bli raskere utdatert og dermed få redusert levetid.

Norsk velferd og økonomisk utvikling avhenger av at de mulighetene som teknologien gir, blir tatt i bruk. Den teknologiske utviklingen har betydelige implikasjoner for Norge som et av verdens mest digitaliserte land. Som følge av samfunnets gjennomgripende digitalisering blir vi mer sårbare. Statlige og ikke-statlige trusselaktørers bruk av nettverksoperasjoner utgjør en vesentlig risiko for kritiske samfunnsfunksjoner. Som følge

av avhengighetene mellom sivil og militær side, må de samlede konsekvensene av våre sårbarheter også ses i en totalforsvarssammenheng. Søkelys på forebyggende sikkerhet for å redusere sårbarheter på tvers av sivil og militær side blir derfor viktig. Digitaliseringen treffer også forsvarssektoren med full tyngde, og det er viktig at man evner å digitalisere samtidig som sikkerhetsaspektet ivaretas. Sensorer og effektorer knyttes sammen i nettverk, noe som muliggjør mer effektiv kommando og kontroll. Dette vil bidra til bedre situasjonsforståelse og økt evne til koordinert fellesoperativ innsats.

Samtidig gir utviklingen av kostnadseffektiv kommersielt tilgjengelig teknologi nye muligheter. For eksempel har lavbanesatellitter og ubemannede luftfartøyer nådd en ytelse som for få år siden var forbeholdt stormaktene. Utnyttelse av kommersiell teknologi styrker statens evne til overvåking, tidlig varsling og suverenitetshevdelse i våre strategiske interesseområder.

Høy teknologisk endringstakt og spredning gir nye muligheter, men utfordrer samtidig dagens regime for strukturutvikling, anskaffelser og forvaltning av systemer. Forsvarssektoren må settes i bedre stand til hurtigere gjennomføring av teknologiske generasjonsskifter. Samtidig er det en ressursmessig utfordring for Norge å følge utviklingen i hele bredden av militære kapabiliteter. Dette forsterker behovet for flernasjonalt samarbeid.

Forsvaret har et betydelig potensiale i å utnytte eksisterende og ny teknologi, og å kombinere teknologiske fremskritt på ulike områder. Forsvarssektoren må vurdere hvordan det strukturelt kan legges bedre til rette for at riktige og nyttige teknologier introduseres og anvendes raskt. I denne konkurransen om teknologi har Norge noen komparative fortrinn som det er viktig å utnytte, slik som stor vilje og evne til å ta i bruk teknologiske løsninger, høy teknologisk kompetanse i samfunnet, tradisjon for samarbeid mellom militær og sivil side, samt høy tillit i samfunnet. Parallellutvikling av konsepter, doktriner, kompetanse og organisasjon kan gi økt effekt for forsvarsevnen. Svendsen-utvalget har pekt på at Forsvaret må forbedre sin evne til å rekruttere og beholde personell med relevant teknologisk kompetanse, da det er økt konkurranse i samfunnet om denne type kompetanse. Dette er en av flere utfordringer den teknologiske utviklingen gir som regjeringen fortsatt vil arbeide for å finne gode løsninger på fremover.

3.2.2 Klimaendringer og sikkerhet

Klimaendringer kan i årene fremover få økt betydning for sikkerhets- og forsvarspolitikken, og i økende grad påvirke staters evne til å beskytte samfunn og befolkning. Klimaendringer kan både ha implikasjoner når det gjelder årsaksforhold til krig og konflikt, og utgjøre en mer direkte utfordring for militære installasjoner og operasjoner.

Det er imidlertid heftet stor usikkerhet ved hvor omfattende påvirkningen fra klimaendringene vil bli på sikkerhets- og forsvarspolitikken, og på hvilke områder endringene vil gi størst utslag. Det henger sammen med at det er vanskelig å forutsi nøyaktig hvor store klimaendringene blir de kommende tiårene, og det er usikkert i hvilken grad stater og samfunn vil evne å håndtere endringene og virkningene av dem uten at det oppstår konflikter og sikkerhetsutfordringer.

Klimaendringer kan være en trusselmultiplikator. I dette ligger det at klimaendringer påvirker faktorer som kan være medvirkende til å skape eller forsterke konflikter, slik som tørke og ørkenspredning, smelting av is og heving av havnivået, flom og uvær, samt knapp tilgang på naturressurser som vann og jord. Slik forverring av levekårene kan utløse omfattende migrasjon, med de konflikter det kan medføre.

For norsk sikkerhets- og forsvarspolitik er klimaendringenes effekt i nordområdene av særlig betydning. Smelting av isen kan åpne for ny virksomhet og nye aktører i et område av strategisk viktighet for stormaktene og av stor betydning for Norge. Dette kan gi seg utslag i økt interesse for potensielle naturressurser, nye seilingsmønstre og endringer i det militære nærværet i regionen.

Også klimaendringenes konsekvenser i andre områder av verden kan medføre sikkerhetsmessige utfordringer for Norge, som for allierte land. Kriger og konflikter som helt eller delvis har sine grunnleggende årsaker i klimaendringer, kan skape behov for og ønske om bistand til mer sivil og militær krisehåndtering i årene fremover.

Klimaendringene kan også komme til å påvirke Forsvarets infrastruktur, materiell og logistikk. Det kan blant annet oppstå utfordringer knyttet til håndtering av høyere havnivå, flom, overvann, sterk vind, ras og skred. I opprettholdelse av eksisterende struktur og i planlegging av nye bygg og anlegg vil man måtte ta høyde for endrede og mer krevende vær- og klimaforhold.

Forsvarssektoren vil fremover ha en planmessig tilnærming til klima- og miljøtiltak. Gjennom slike tiltak vil sektoren også bidra til oppfyllelse av FN's bærekraftsmål.

3.2.3 Koronapandemien og sikkerhet

Koronapandemien har forsterket negative utviklingstrekk globalt og regionalt. Det er for tidlig å trekke konklusjoner om hvilke sikkerhetspolitiske konsekvenser koronapandemien kan medføre. Det er likevel tydelig at den uforutsigbare dynamikken som følger pandemien har potensial for å destabilisere norsk og alliert sikkerhet.

Stormaktsrivaliseringen har blitt enda tydeligere. Forverringen av et allerede spent bilateralt forhold mellom Kina og USA har vært utpreget. Det har vært svært lite samarbeid mellom stormaktene og få koordinerte tiltak for å bremse pandemien globalt. Ordskiftet mellom USA, Kina og Russland har også tilspisset seg, og krisen har gitt større rom for påvirkningsoperasjoner. Koronapandemien har gitt trusselaktører mulighet til å utnytte sårbarheter og bruke sammensatte virkemidler med potensielt destabiliserende effekt. Dette kan få konsekvenser både for norsk og alliert sikkerhet. En langvarig helseutfordring som koronapandemien vil gjøre det mer krevende å opprettholde kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner og forsvarsevne over tid.

Pandemien har synliggjort betydningen av internasjonalt samarbeid, men samtidig avdekket svakheter i multilaterale systemer, spesielt under den innledende fasen av pandemien. Flere av de tidlige krisetiltakene har ført til innskrenkninger av samhandling med andre land. Verdens helseorganisasjon har fått kritikk, og EUs rolle var i tidlig fase av pandemien lite synlig. Europeisk integrasjon, transatlantisk samhold og internasjonalt samarbeid kan bli skadelidende. Etter hvert har imidlertid EU kommet langt sterkere på banen og bidratt til å styrke samarbeidet mellom de europeiske landene. Statsbærende partier har styrket seg i flere land siden krisen begynte. Økt nasjonalisme og manglende samkjøring av tiltak vil kunne få følger for relasjoner mellom stater og regioner. De økonomiske konsekvensene av koronapandemien vil kunne redusere det politiske handlingsrommet for mange land og lede til sosiale og politiske utfordringer i lang tid fremover.

Tettere internasjonalt samarbeid for å forebygge og forhindre globale kriser som for eksempel pandemier kan ha positiv effekt på andre områder. Balansen mellom nasjonale beredskapsløsninger og styrket internasjonalt samarbeid vil være en sentral problemstilling for de fleste land. Pandemien kan også lede til større samordning av tiltak og strategier for å møte Kinas ambisjoner om økt global innflytelse og fremvekst. Se kapittel

7, tekstboks 7.5, for en utdyping av koronapandemiens konsekvenser for Forsvaret og for Forsvarets bistand til øvrig samfunnsberedskap.

3.2.4 Økonomiske utviklingstrekk

Det har vært en positiv økonomisk utvikling i Norge over flere år, men i likhet med våre handelspartnere er vi nylig blitt truffet av et historisk kraftig tilbakeslag som følge av koronapandemien og påfølgende smitteverntiltak. Gjeninnhenting av økonomien er i gang, men aktivitetsnivået vil trolig være lavere enn normalt i flere år fremover. Norge har en liten og åpen økonomi, og utviklingen internasjonalt har derfor stor påvirkning på den økonomiske utviklingen her hjemme. Videre vil den sikkerhetspolitiske situasjonen og endringer i denne kunne påvirke både den internasjonale og den nasjonale økonomiske utviklingen, og samtidig ha betydning for nasjonale prioriteringer.

Endringer i de globale og økonomiske maktforholdene kan skape usikkerhet også i Norge. Handelspolitiske konflikter har påvirket den internasjonale økonomiske utviklingen negativt. Opprettelsen av nye handelsbarrierer og forhold rundt Storbritannias utgang fra EU er eksempler på elementer som øker usikkerheten knyttet til den økonomiske utviklingen og som kan svekke fremtidsutsiktene.

På litt lengre sikt er det flere utfordringer som venter. Det forventes ikke samme sterke vekst i Statens pensjonsfond utland (SPU) i årene fremover. Veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder vil bli betydelig svakere enn tidligere. Isolert sett medfører dette sannsynligvis et fremtidig redusert handlingsrom i finanspolitikken. Samtidig er det betydelige bindinger på budsjettene de kommende årene, blant annet som følge av økte pensjonsforpliktelser. Videre vil flere av regjeringens langsiktige planer og mål, som Nasjonal transportplan og øvrige planlagte satsinger og ambisjoner, slik som for forsvarssektoren kreve økte budsjetter de nærmeste årene. Hvis disse skal realiseres, kan de samlede kostnadene potensielt bli større enn det anslåtte handlingsrommet som følger av vekst i inntektene i årene som kommer. Det vil derfor være behov for å øke inntektene, redusere andre utgifter, gjennomføre planene med mindre ressurser, eller å ytterligere forbedre offentlig ressursbruk.

Regjeringen vil i Perspektivmeldingen 2021 peke på fremtidens utfordringer og hvordan regjeringen planlegger å møte disse. Tidligere perspektivmeldinger har hatt et svært langsiktig perspek-

tiv, men denne gangen er oppmerksomheten i meldingen i hovedsak knyttet til utviklingen frem til 2030, og utfordringene Norge står overfor de kommende årene. De økonomiske problemstillingene må vurderes i parallell med de sikkerhetspolitiske problemstillingene. Samlet gir dette grunnlag for de prioriteringene som foreslås for forsvarssektoren i denne proposisjonen.

3.2.5 Personell og kompetanse

En av flere sentrale forutsetninger for at forsvarssektoren skal kunne møte høyere operative krav og skjerpede klartider er tilstrekkelig tilgang på personell med relevant kompetanse. I dag er det knapphet på kompetanse innenfor enkelte områder. Dette skyldes delvis at enkelte kompetanseområder er konkurranseutsatt, men også at noen avdelinger er lavt bemannet i utgangspunktet. Avdelingene blir sårbare gjennom fravær knyttet til blant annet nødvendig utdanning, sertifiseringer og permisjoner. Det er derfor nødvendig både å styrke eksisterende kompetanse, samt å tilføre ny kompetanse.

Arbeidsmarkedet i Norge står overfor en rekke utfordringer fremover. Befolkningen blir eldre, og presset øker på den yrkesaktive delen av befolkningen. Det er ubalanse i forholdet mellom tilbud og etterspørsel på en rekke kompetanseområder. Flere samfunnsområder vil ha behov for de samme knappe ressursene. Dette treffer også forsvarssektoren. En utfordring de siste årene har vært å beholde det yngre personellet som tjenestegjør i de operative avdelingene. Dette personellet er i en fase av karrieren som krever mye kompetanseoppbygging. Forsvaret produserer i utstrakt grad egen kompetanse. Resultatet er et høyt produksjonspress og høye utgifter, særlig innenfor fag- og funksjonsrettet utdanning. Disse utfordringene forsterkes for noen personellgrupper gjennom stor rotasjon og forsering av karriereløpet.

Sektoren har nylig utredet tiltak for å bidra til en attraktiv og konkurransedyktig spesialistkarriere i Forsvaret. Som en del av dette arbeidet har årsakene til at personell slutter blitt utredet. Bildet er sammensatt. Manglende karriere- og utviklingsmuligheter på lavere nivå trekkes frem som en forklaringsvariabel. Forsvarets karrierestiger er vektlagt rundt ledelsesnivåene, mens fagkarrierestigen i dag fremstår som uklar.

Urbanisering og sentralisering er også en sterk og vedvarende trend som påvirker arbeidsmarkedet. Regionssentrene vokser mens antall arbeidsplasser i distriktsområdene ikke følger etter. Denne trenden forsterker Forsvarets utfor-

dringer med å holde på ungt personell, og å skape en god balanse mellom karriere og familieliv for øvrig personell. Det er eksempelvis mer utfordrende å beholde personell i distriktene enn ved mer urbant lokaliserte baser, og andelen pendlere til disse basene er høy. Dette er vesentlige ramme-faktorer som blant annet påvirker evnen til å styrke tilstedeværelsen i nord.

Den demografiske utviklingen med stadig flere eldre arbeidstakere treffer forsvarssektoren

med full tyngde fremover. Konsekvensen er at et høyt antall ansatte vil gå av med pensjon de nærmeste årene. Dette er både en utfordring og en mulighet. På den ene siden medfører dette en omfattende kompetanseavvikling. På den annen side gir det muligheter for strukturelle tilpasninger som legger til rette for å tilpasse organisasjonen til nye krav og forventninger, særlig knyttet til den teknologiske utviklingen.

4 Forsvarsøkonomiens videre utvikling

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 forsvarssektoren gjennom tilstrekkelige, stabile og forutsigbare økonomiske rammer. Et viktig og nødvendig element i dette er fortsatt kontinuerlig forbedring og effektivisering internt i forsvarssektoren.

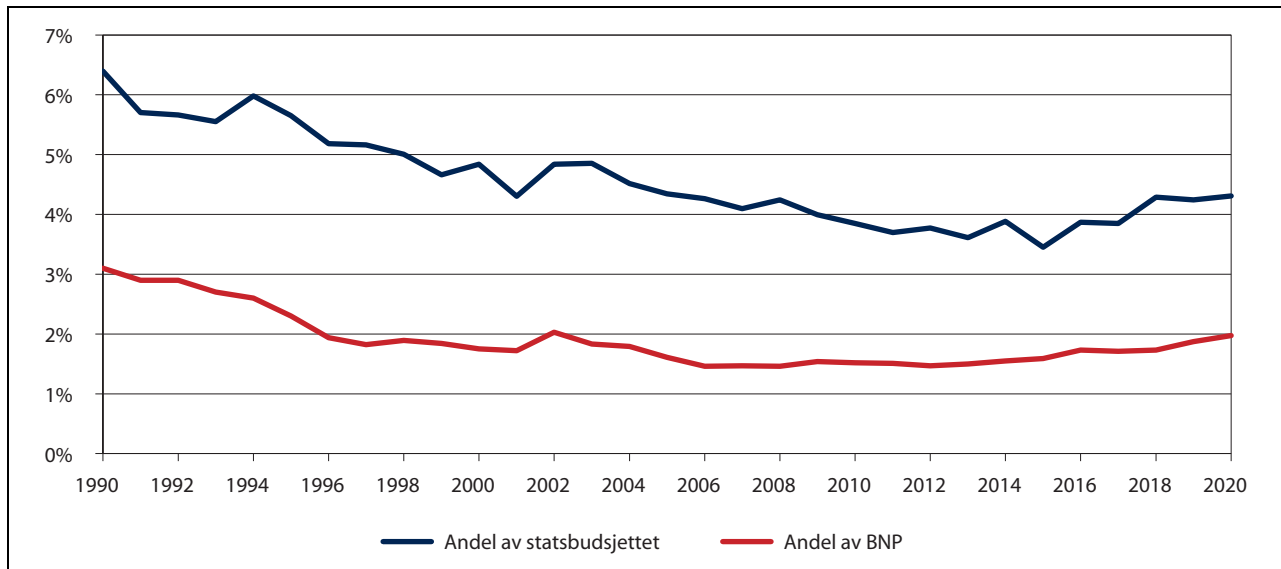
For å bevare økonomisk bærekraft i utviklingen av sektoren må det være samsvar mellom oppgaver med ambisjon, struktur og økonomi. Foregående langtidsplan etablerte et godt fundament for bærekraft i forsvarsøkonomien i et langsiktig perspektiv, og regjeringen startet derigjennom et nødvendig arbeid med å styrke forsvarsevnen gjennom å bedre tilgjengelighet, utholdenhet og beredskap. Det ble besluttet å prioritere og ta igjen etterslep på vedlikehold, etterfylle reservedels- og beredskapsbeholdninger, øke aktivitet og investere i strategiske kapasiteter som styrker forsvarsevnen. Regjeringen har i perioden 2017–2020 nesten fullført innhenting av etterslepet på vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger, og har samtidig bygget opp et høyere vedlikeholds nivå for å unngå at nye etterslep bygger seg opp. Klartidene er skjerpet og aktiviteten i Forsvaret har økt betydelig, samtidig som bemanningen er økt for utvalgte operative kapasiteter. I tillegg har regjeringen igangsatt en storstilt fornyelse av materiellet.

Det har vært en betydelig satsing på Forsvaret i forrige langtidsplan, men regjeringen har samtidig vært tydelig på at dette var starten på et mer omfattende og langsiktig arbeid for å styrke, modernisere og videreutvikle forsvarssektoren. Gjennomføring av tiltakene i foregående langtidsplan legger også økonomiske bindinger for kommende planperiode. Igangsatte investeringer skal fullføres. Innhenting av etterslepet på vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger samt etablering og driftsetting av nye avdelinger fortsetter. Anbefalingene i denne proposisjonen tar utgangspunkt i at de allerede vedtatte tiltakene og besluttet innretning videreføres. Dette er avgjørende for at videreutviklingen av forsvarsevnen bedre skal kunne følge den sikkerhetspolitiske utviklingen.

Fallet i oljeprisen i begynnelsen av 2020 og koronapandemien har også påvirket forsvarsøkonomien. De store svingningene i den norske kronkursen, og usikkerheten rundt pandemiens varighet og eventuelle varige konsekvenser, påvirker forsvarsplanleggingen. Ved starten av andre kvartal svekket den norske kronen seg kraftig særlig mot amerikanske dollar og euro, mens fra midten av tredje kvartal opplevde den norske kronen en styrking mot de nevnte valutaer. En umiddelbar konsekvens av pandemien har vært økte utgifter til smitteverntiltak, mens planlagte øvelser har blitt kansellert på grunn av smittevernhen-syn. Forsvaret har samtidig hatt reduserte utgifter som følge av lavere reisevirksomhet og lavere aktivitet. Det er nødvendig at forsvarsplanleggingen tar inn over seg varige skift i økonomiske rammebetingelser. Samtidig vil det være svært krevende å gjennomføre forsvarlig forsvarsplanlegging med et langsiktig perspektiv i lys av endringer i det økonomiske forutsetningsbildet med ukjent konsekvens og varighet.

I likhet med foregående langtidsplan baserer også denne seg på en nøye avstemt balanse og gjensidig avhengighet mellom økt forsvarsramme, kontinuerlig forbedring og effektivisering. Kontinuerlig forbedring og effektivisering er krevende, men også helt nødvendig for å bidra til å skape inndekning for økte utgifter til prioriterte formål. Det står sentralt for denne langtidsplanen at arbeidet med modernisering og reform skal være ambisiøst, kontinuerlig og systematisert. Herigjennom vil arbeidet samlet sett bidra til å redusere behovet for økte forsvarsrammer, og samtidig understøtte en bærekraftig forsvarsstruktur.

Norge opplever økt påtrykk fra NATO og allierte om ytterligere økonomisk styrking, også ut over den økonomiske opptrappingsbanen som ble lagt til grunn fra 2017. NATOs stats- og regjerings-sjefer vedtok under toppmøtet i Wales i 2014 å ta sikte på å bevege seg mot å bruke 2 pst. av BNP på forsvar innen 2024 (*Defence Investment Pledge*). Denne målsettingen er gjentatt og forsterket under alle de påfølgende toppmøtene.



Figur 4.1 Forsvarsutgiftenes andel av statsbudsjettet og BNP

Forsvarsutgiftenes andel av statsbudsjettet og BNP. Andelene for 2020 er basert på bevilgningsnivået pr. august d.å. Videre er forsvarsutgiftene korrigert i tråd med retningslinjene for måling av forsvarsutgifter i NATO, se forøvrig boks 4.1.

Kilde: NATO

4.1 Forsvarssektorens andel av verdiskapingen i Norge

Langtidsplanleggingen frem til 2016 var i stor grad basert på forutsetningen om stabilitet og lavspenning i våre nærområder. I tiårene etter den kalde krigens slutt ble forsvarssektorens andel av både statsbudsjettet og BNP betydelig redusert [se figur 4.1]. Regjeringen har snudd den tidligere trenden med stadig lavere avsetninger til forsvarssektoren relativt til statsbudsjettet. Budsjettveksten i forsvarssektoren har siden 2013 vært på nær 30 pst., og forsvarsutgiftenes andel av statsbudsjettet er i samme periode økt fra 3,6 pst. til 4,3 pst. Den forverrede sikkerhetssituasjonen i Europa, og verden for øvrig, blir møtt med en betydelig satsing på Forsvaret og sektoren som helhet.

4.2 Nærmere om økonomiske forhold

Selv etter den betydelige budsjettveksten de siste årene, er det fortsatt behov for å modernisere og videreutvikle forsvarssektoren slik at forsvarsevnen bedre svarer på den sikkerhetspolitiske utviklingen. Foregående langtidsplan la til rette for sentrale beslutninger som la økonomiske bindinger for perioden etter 2020. Disse forpliktelsene utgjør et startpunkt for denne langtidsplanen. I tillegg vil det alltid være slik at virkeligheten kan utvikle seg ulikt fra det som planlegges og forut-

settes. Dette innebærer at det ved inngangen til langtidsplanperioden er klarlagt flere forhold og faktorer som har påvirket, og vil kunne påvirke, forsvarøkonomien og det økonomiske handlingsrommet fremover.

4.2.1 Sikkerhetssituasjonens betydning for krav om klartider og for forsvarøkonomien

Forsvaret skal være i stand til å oppdage og håndtere episoder og hendelser i det daglige, og til å handle tilstrekkelig raskt dersom en situasjon eskalerer og en krise eller væpnet konflikt truer. Når beslutningen om styrkeoppbygging tas, vil personellet som ikke er i daglig tjeneste kalles inn og utrustes for oppdrag i henhold til vernepliktsloven. Materiell som ikke er i daglig drift må tas ut av lager og klargjøres. Dette skjer i løpet av avdelingens klartid. Klartid er altså den tiden en gitt avdeling har til disposisjon fra beslutningen om styrkeoppbygging er tatt til avdelingen skal være klar til å løse oppdrag, jf. operative planverk og pålagte operative krav i en krise- eller krigssituasjon. En gitt klartid definerer imidlertid ikke krav til avdelingens utholdenhet, volum eller hvordan eventuelle samtidige situasjoner skal kunne håndteres. De sistnevnte faktorene vil også være dimensjonerende og ha økonomiske konsekvenser, og vil være spesielt knyttet til den helhetlige oppsetningen av strukturen.

Boks 4.1 Endring av rapporteringen til NATO

Høsten 2018 oppfordret generalsekretæren i NATO allierte til å vurdere om det er ytterligere utgifter som bør inkluderes i den nasjonale rapporteringen av forsvarsutgifter til NATO, jf. *Defence Investment Pledge*. Formålet med gjennomgangen var å skape trygghet for at rapporteringen reflekterer de faktiske utgiftene brukt på forsvar. Videre skulle gjennomgangen bidra til at allierte i så stor grad som mulig rapporterer likt. Gjennomgangen viste at enkelte utgifter som budsjetteres på andre departementers budsjetter burde inkluderes og rapporteres til NATO som forsvarsutgifter. I henhold til retningslinjene til NATO kan utgifter til Redningshelikoptertjenesten, Forsvarets musikk andel under Kulturdepartementet, pliktige bidrag til NATOs sivile budsjett og FNs fredsbevarende operasjoner rapporteres. Det legges opp til fortsatt rapportering av utgifter til Nasjonal sikkerhetsmyndighet, selv om ansvaret er flyttet over til Justis- og beredskapsdepartementet. Gjennomgangen avdekket også at Norge har rappor-

tert inn en for lav pensjonsutgift, som derfor er justert. Endringene i rapporteringen til NATO medførte at forsvarsutgiftens andel av BNP økte med om lag 0,2 prosentenheter.

Videre gjøres noen endringer i historiske tall og fremskrivninger, som gjør måling av BNP-andelen riktigere, og som er i tråd med hvordan majoriteten av landene i NATO gjør det. På grunn av denne korrigeringen, er det et brudd i ovenstående figur mellom 2012 og 2013. Tallene for årene før 2013 kan dermed ikke direkte sammenholdes med tallene for 2013 og fremover.

Arbeidet med å revidere rapporteringen til NATO er imidlertid ikke sluttført. Det er enkelte ytterligere utgiftskategorier som er under vurdering og som kan komme til å inkluderes i rapporteringen til NATO. Hvorvidt dette skal gjøres avhenger imidlertid av om allierte blir enige om å endre dagens praksis med hvilke utgifter som kan tas med. Arbeidet vil imidlertid først kunne slutføres etter at NATOs generalsekretær har lagt frem sin endelige rapport.

Det er viktig at materiellet i størst mulig grad er der avdelingene er satt opp, slik at uttaket blir mest mulig effektivt. Videre må forsyninger ut over det avdelingene har tilgjengelig for daglig drift, som for eksempel sanitetsutstyr, mat og ammunisjon, skaffes til veie enten fra Forsvarets beredskapslagre eller direkte fra produsenter og leverandører. Styrkeoppbygging innebærer også at avdelingene gjennomfører nødvendig øving og trening, slik at de innehar et ferdighetsnivå som tilfredsstillende pålagte operative krav.

Fastsetting av klartider baseres på den rådende situasjonen og det operative planverket. Dernest må fastsettingen ta hensyn til hvor ressurskrevende det er å overholde de respektive klartidene. Klartid er et produkt av flere innsatsfaktorer; personell, kompetanse, materielltilgjengelighet og forsyningssikkerhet. Å opprettholde fastsatte klartider krever derfor en balansert ressurstilførsel mellom disse innsatsfaktorene. Det er mulig å justere ressurstilførselen av innsatsfaktorene, men enkelte av disse kan ha lang ledetid. For eksempel er tilførsel av mer personell med rett kompetanse til den operative strukturen en prosess som kan ta flere år, da nødvendig utdanning, øving og trening ofte er tidkrevende. En

annen utfordring er at det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom de ulike innsatsfaktorene. Dersom materiellbeholdningene økes, oppstår det behov for utvidet lagerkapasitet og mer personell til å drifte de nye materiellsystemene. Tilsvarende, dersom personellmengden økes, vil behovet for bekledning og utrustning, kontorlokaler og kaserner øke, hvilket igjen gjør det nødvendig med økte investeringer i, og drift av, eiendom, bygg og anlegg.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen er dynamisk, og endringer i denne kan føre til at fastsatte målsettinger for langtidsplanperioden ikke lenger er like relevante eller tilstrekkelige som da planen ble vedtatt. Dersom den sikkerhetspolitiske situasjonen forverres, medfører det behov for at Forsvarets operative struktur har høyere operasjonstempo i det daglige og gis kortere klartider for innsats i krise og væpnet konflikt. Høyere daglig operasjonstempo kan føre til økt slitasje på personellet og materiellet, og dermed behov for mer tilgjengelig personell, mer materiellvedlikehold og økte reservedelsbeholdninger. Videre kan det oppstå en risiko for at avdelingene ikke er i stand til å gjennomføre nødvendig øving og trening for å tilfredsstillende alle operative krav. Langtidsplanens

ambisjonsnivå og besluttede ressursbruk for å nå gitte klartider kan vise seg ikke å være tilstrekkelig dersom den sikkerhetspolitiske utviklingen går i ytterligere negativ retning. I et slikt tilfelle vil det kunne være nødvendig med nye vurderinger knyttet til mulige omprioriteringer og eventuelle behov for tilførsel av ressurser til klartidsrelaterte formål. Handlingsrommet vil imidlertid være begrenset på kort sikt, blant annet som følge av ledetidene på enkelte innsatsfaktorer.

4.2.2 Valutaeksponering i forsvarssektoren

Avsetninger til investeringer er en forutsetning for produksjonen av forsvarsevne. Investeringer i strategisk viktige kapasiteter som F-35 kampfly og nye maritime patruljefly pågår, og satsingen på å investere i strategiske kapasiteter fra foregående langtidsplan vil videreføres og styrkes i langtidsplanperioden 2021–2024. Avsetningene til materiellinvesteringer vil dermed økes, og vil med utgangspunktet for langtidsplanperioden i 2021–2024 i gjennomsnitt ligge på over 30 pst. av forsvarsrammen. En stor andel av materiellanskaffelsene har leverandører utenfor Norge. Dette fører til at forsvarssektorens utgifter er betydelig eksponert mot utenlandsk valuta. Historisk har om lag 55 pst. av materiellanskaffelsene vært eksponert mot utenlandsk valuta.

For forsvarssektoren eksisterer det risiko knyttet til valutasvingninger. Statens tilnærming til valutarisiko er i tråd med selvassurandørprinsippet. Som følge av dette må virksomhetene i sektoren selv håndtere uforutsigbarheten knyttet til svingninger i valuta.

Uforutsigbarheten forsterkes med økt valutaeksponering, som følge av økt satsing på anskaffelser i nye strategiske kapasiteter fra utenlandske leverandører. Det er en utviklingstendens at nye materiellsystemer i stadig større grad understøttes gjennom driftsavtaler med leverandørene. For materiellsystemene levert fra utlandet vil også driftsavtalene betales i utenlandsk valuta. Konsekvensen er at enkelte driftskapitler i økende grad eksponeres mot utenlandsk valuta. I tillegg benytter norske leverandører ofte utenlandske leverandører i produksjonen av varer og tjenester. Forsvarssektorens nasjonale anskaffelser påvirkes derfor også indirekte av valutasvingninger.

Ved fastsettelse av kostnadsrammen til et materiellprosjekt legges en gitt valutakurs til grunn. Avvik fra den forutsatte kursen, som følge av svingninger i utenlandsk valuta, kan i gjennomføringen av anskaffelsen føre til eventuelle økte eller reduserte finansieringsbehov. En svekket

norsk krone kan føre til at prosjekter blir dyrere enn planlagt. Konsekvenser av dette kan være utsettelse i gjennomføringen og/eller endret omfang/ambisjon i prosjektet. Dette kan også innebære at andre planlagte anskaffelser eller tiltak ikke kan realiseres. I tilfeller der kronen styrkes oppstår det en valutagevinst. En slik gevinst er det imidlertid vanskelig å ta høyde for i et gjennomføringsperspektiv med lange ledetider.

4.2.3 Stadig behov for effektforbedring av materiell

Utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen og den teknologiske utviklingen gjør det nødvendig å fortløpende modernisere Forsvarets struktur og kapasiteter. Foregående langtidsplan la til grunn investeringer i blant annet F-35 kampfly, nye ubåter og nye maritime patruljefly. Det ble også planlagt med betydelige investeringer i IKT, for blant annet å oppnå integrasjon mellom våpenplattformene i Forsvaret og med allierte, for å få maksimal effekt av disse våpensystemene. Nye, moderne og oppgraderte våpensystemer har som oftest bedre ytelse enn det materiellet de erstatter, og slike oppgraderinger er nødvendige for å videreutvikle Forsvarets operative evne, både nasjonalt og i operasjoner sammen med våre allierte. Det er behov for å opprettholde Forsvarets operative evne og relative effekt målt opp mot en potensiell motstander. Slik opprettholdelse av relativ effekt gir et kontinuerlig behov for oppgraderinger, og utgjør en betydelig kostnadsdrivende faktor.

Militær teknologi utvikles gjerne innenfor relativt små markeder og har ofte spesielt høye ytelseskrav. Dette gjør samtidig at både utvikling og videreutvikling av militært materiell er kostnadsdrivende. Det gjelder både skiftet mellom generasjoner av hovedsystemer, som for eksempel kampfly og ubåter, og oppgraderingsbehov innenfor materiellsystemets levetid. Med virkning fra og med 2017 har regjeringen tatt høyde for dette kostnadsvekstelementet i forsvarsplanleggingen. Som følge av planlagt videreutvikling av Forsvarets struktur og kapasitet er det viktig for opprettholdelsen av Forsvarets operative evne at slik kostnadsvekst også tas høyde for i kommende langtidsplanperiode.

4.2.4 Personellutgifter

Personellutgifter utgjør i sum en betydelig andel av forsvarsøkonomien. Sektoren er avhengig av et bredt spekter av kompetanse, og særlig innenfor enkelte kompetanseområder legger markedsme-

Boks 4.2 Valutautfordring i inneværende langtidsplan

Om lag 26 pst. av forsvarsbudsjettet for 2020 er knyttet til investeringer i nytt materiell. For materiellanskaffelser unntatt kampflyanskaffelsen er samlet valutaeksponering anslått til om lag 55 pst., mens om lag 90 pst. av kostnadene til kampflyanskaffelsen er direkte valutaeksponert. Materiellet anskaffes i forskjellige valutaer, med særlig omfang i amerikanske dollar, euro, svenske kroner og britiske pund.

Gitt de økonomiske planrammene i langtidsplanen til fremtidige materiellinvesteringer, og valutaeksponering som angitt i det ovenstående, vil et avvik på 5 pst. i valutakurser medføre et årlig økt eller redusert finansieringsbehov på om lag 800 mill. kroner.

Oljeprisfallet i starten av 2020 og koronapandemien har ført til store svingninger i den norske kronekursen. Den norske kronen svekket seg blant annet kraftig mot amerikanske dollar og euro, og svekkelsen var mot slutten av april på over 15 pst. sett mot budsjettkursene lagt til

grunn for saldert budsjett for 2020. Gitt de økonomiske planrammene i langtidsplanen til fremtidige materiellinvesteringer, og valutaeksponering som angitt i det ovenstående, vil en vedvarende svekkelse av den norske kronen tilsvarende dette nivået medføre årlige merutgifter på om lag 2,7 mrd. kroner. Samtidig har den norske kronen, per august 2020, styrket seg mot både amerikanske dollar og euro. Den norske kronen har sett mot amerikanske dollar styrket seg til et nivå som samsvarer med den budsjettkursen som ble lagt til grunn for saldert budsjett for 2020, mens den norske kronen sett mot euro, per august 2020, fortsatt var svakere enn nivået forutsatt i saldert budsjett 2020. Disse svingningene understreker den uforutsigbarheten som eksisterer i forsvarssektoren knyttet til valutaeksponering. Dette adresseres i det årlige budsjettarbeidet.

Kilde: Norges Bank valutakurser (Dato: 09.12.2019, 23.04.2020 og 05.08.2020)

kanismer press på lønns- og arbeidsvilkår. For å rekruttere og beholde kritisk kompetanse må forsvarssektoren kunne tilby konkurransedyktige rammer.

4.2.5 Kontinuerlig forbedring og effektivisering

Forsvarssektoren har over tid arbeidet systematisk for å frigjøre ressurser til høyere prioritert virksomhet. De frigjorte ressursene fra forbedrings- og effektiviseringsarbeidet beholdes i sektoren og er dermed tilstrekkelig for både å dekke inn videreføringen av regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform samt bidra til å finansiere nye satsinger innenfor forsvarssektoren. I den kommende langtidsplanperioden skal forsvarssektoren utvikles videre gjennom økt profesjonalisering og modernisering. Fremover vil regjeringen vektlegge forbedringer av sektorens leveranser ved å effektivisere verdikjedene og bedre samhandlingen i forsvarssektoren.

Endringstakten drives særlig av den teknologiske utviklingen. Viktige forutsetninger for å lykkes inkluderer sektorens mulighet og evne til både å utnytte eksisterende og ny teknologi, økt profesjonalisering, å videreutvikle bruken av sivile

aktører, og riktig organisering, prosessutvikling og arbeidsdeling i sektoren.

Forsvarsdepartementet har, med faglig støtte fra FFI, og i dialog med berørte etater, identifisert nye tiltaksområder innen forbedring og effektivisering for perioden 2021–2024. Arbeidet er presentert i FFI-rapport 19/01934, «*Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen? Potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024*». Rapporten peker på et spenn i potensialet for varig ressursfrigjøring fra 1,6 til 3 mrd. 2020-kroner innen utgangen av 2024, og presenterer forbedringer i kvaliteten på sektorens leveranser innenfor flere av sektorens sentrale virksomhetsområder.

Forbedringer av driftsanskaffelser, mer effektiv utnyttelse av sektorens eiendom, bygg og anlegg, bedre gjennomføring av materiellanskaffelser og tilrettelegging for drift og generelt en bedre utnyttelse av digitale verktøy er identifisert som områder med potensiale for forbedring og effektivisering.

Regjeringen legger i denne langtidsplanen til grunn at det gjennom arbeidet med fortsatt forbedring og effektivisering i sektoren skal frigjøres minst 1,9 mrd. 2020-kroner innen utgangen av 2024, som bidrar til prioriterte områder i sektoren. Omfanget av planlagte gevinstuttak øker

Tabell 4.1 Forbedring og effektivisering

Omprioritering av midler (mrd. 2020-kroner)	Planlagt 2021	Planlagt 2022	Planlagt 2023	Planlagt 2024	Planlagt samlet
Forbedring og effektivisering	0,200	0,400	0,600	0,700	1,900

årlig fra et utgangsnivå i 2021 på i størrelsesorden 200 mill. kroner. Flere av de identifiserte tiltakene vil kreve omstillingsmidler for å la seg realisere. Det innebærer at gjennomføringen av slike tiltak vil inngå i prioriteringen av investeringstiltak i forsvarssektoren. Planlagt ressursfrigjøring er økende gjennom perioden, slik det er vist i tabell 4.1. Det er avsatt estimerte omstillingsutgifter tidlig i perioden for å legge til rette for gjennomføringen av arbeidet med forbedring og effektivisering.

Gjennom analysene og vurderingene som ligger til grunn for planlagt ressursfrigjøring i denne langtidsplanperioden er det identifisert potensial for betydelige kvalitative forbedringer og økonomisk ressursfrigjøring innenfor flere av sektorens sentrale virksomhetsområder. Grunnlagsarbeidet omhandler ikke alle områdene i sektoren og det er ikke gjennomført økonomiske analyser av alle potensielle tiltak som er identifisert. Etatene i sektoren skal gjennom hele perioden kontinuerlig arbeide for å ta frem nye tiltak. Dette forutsetter en videreutvikling av kultur for forbedring, riktig kompetanse, kapasitet, samhandling i sektoren og en god organisering av forbedringsarbeidet på tvers i sektoren.

Innenfor materiellområdet er det identifisert gevinstpotensial ved å i større grad utfordre kravstillingen for investeringer, en økt vektlegging av driftskonsekvenser av investeringer, øke andelen hyllevarekjøp og ved en ytterligere profesjonalisering av investeringsvirksomheten. Innenfor vedlikehold av materiell er det gjort gode erfaringer med å gå over fra kalenderbasert til erfaringsbasert vedlikehold innen enkelte luftsystemer. Dette er erfaringer som søkes overført til systemer for land og sjø frem mot 2024.

Driftsanskaffelser utgjør en betydelig andel av forsvarssektorens samlede utgifter. Gjennom foregående perioder er det gjennomført en rekke tiltak som har effektivisert dette området og frigjort midler. I grunnlagsarbeidet for denne langtidsplanen er det identifisert ytterligere effektiviseringspotensial for hele forsvarssektoren. Potensialet for økonomiske gevinster inkluderer bedre behovsversikter i sektoren, bedre fordeling av uttak av varer og tjenester gjennom året, bedre samspill

mellom etatene og tilgang til nyere innkjøpsteknologi og -systemer.

For EBA-området (eiendom, bygg og anlegg) er det identifisert potensielle gevinster blant annet ved å iverksette tiltak for å redusere sektorens EBA-masse, øke samhandlingen med sivile aktører og å digitalisere investeringsprosessen. Forsvarets EBA-portefølje er både omfangsrik og aldrende. En dreining mot en mer arealeffektiv portefølje uten overkapasitet vil ta tid. Derfor skilles det mellom kortsiktige og langsiktige gevinstpotensial for EBA. Det kortsiktige gevinstpotensialet ved arealeffektivisering er beregnet for bygg som skal fornyes i langtidsplanperioden. Kostnadsbesparende effekter av redusert areal medfører reduserte driftsutgifter og redusert behov for å fornye det aktuelle arealet. Grunnlagsanalysene har vist at en innføring av flere digitale verktøy kan gi kvalitative og økonomiske gevinster, særlig innenfor dette området. Digitale verktøy kan bidra til en mer effektiv investeringsprosess i investeringsløpet og i prosjektgjennomføring. Eksempler er digital byggeplass og digital tvilling. En digital byggeplass er en byggeplass der alt planlegges og prosjekteres digitalt før det bygges (BIM-modell). En digital tvilling er en blåkopi av det som skal bygges ved at BIM-modellen berikes ytterligere. Når bygget er ferdig vil den digitale tvillingen kunne tas videre i vedlikehold og drift av bygget. Tiltak for å få ned klimaavtrykket gjennom mer miljøvennlige og energieffektive bygg og transportmidler vil også kunne medføre lavere kostnader samtidig som det kan bidra til å oppnå FNs bærekraftsmål.

Gjennom de seneste langtidsplanperiodene har sektoren frigjort betydelige ressurser til høyere prioritert virksomhet gjennom forbedrings- og effektiviseringstiltak. Både forsvarssektoren selv, omgivelsene rundt og ikke minst de teknologiske mulighetene er i kontinuerlig utvikling, noe som gjør at det stadig vil være nye og også bedre og mer hensiktsmessige måter å utvikle forsvarssektoren på. Gjennom profesjonalisering, modernisering, innovasjon og digitalisering skal forsvarssektoren bidra til å skape økonomisk handlingsrom til blant annet å finansiere økte ambisjoner. Dette vil bidra til at Forsvaret kan fase inn nye operative

kapasiteter og øke aktivitetsnivået og beredskapen. I tillegg skal det bidra til bedret kvalitet på sektorens samlede leveranser. Målrettet forbedrings- og effektiviseringsarbeid i forsvarssektoren er viktig for å videreutvikle og styrke Forsvaret.

4.3 Et ytterligere økonomisk løft for forsvarssektoren

Regjeringens sentrale mål for forsvarssektoren er at oppdragene kan løses innenfor en helhetlig og ansvarlig ramme, på kort og lang sikt. Langsiktighet og forutsigbarhet om de økonomiske rammebetingelsene er nødvendige premisser for gjennomføringen av langtidsplanen, og perspektivet i langtidsplanen strekker seg med nødvendighet ut over den første fireårsperioden. I proposisjonen legger regjeringen til grunn en fortsatt satsing på forsvarssektoren gjennom en videre styrking av forsvarsbudsjettet, sammen med en rekke ressursfrigjørings tiltak.

De omfattende kostnadsberegningene som ligger til grunn for de beslutningene som fremmes i denne proposisjonen er basert på en rekke forutsetninger og grunnlagsarbeider, herunder også forventet status for foregående langtidsplan ved utgangen av 2020. Gjennomføringen av foregående langtidsplan for perioden 2017–2020 har imidlertid klargjort at flere av forutsetningene som lå til grunn har endret seg eller ikke slått til som forventet, og har således skapt et annet økonomisk startpunkt, som denne langtidsplanen forholder seg til. I tillegg har den norske kronen over tid vært svekket sett mot aktuelle utenlandske valutaer.

Innenfor den betydelige økningen av forsvarsrammen som regjeringen nå legger opp til,

har det derfor vært nødvendig å finne rom for finansiering av drift, som på noen områder har blitt dyrere enn tidligere forutsatt. I sum etableres et godt utgangspunkt for en videre styrking av forsvarssektoren med økt operativ evne i Forsvaret, og en langsiktig balanse mellom oppgaver med ambisjoner, struktur og økonomi.

Det legges i langtidsplanen opp til en jevnest mulig økonomisk opptrapping av økningen i bevilgningene til forsvarsformål, men det tas høyde for at større investeringsutgifter kan falle til enkelte budsjettår. Regjeringen vil derfor komme tilbake til den konkrete opptrappingen i det enkelte budsjett. Det tas sikte på at forsvarsbudsjettet i 2028 skal ligge 16,5 mrd. 2020-kroner over vedtatt budsjett for 2020. Dette innebærer en betydelig styrking av forsvarsbudsjettet i perioden 2021–2024, med et budsjettnivå i 2024 som ligger om lag 8,3 mrd. 2020-kroner over vedtatt budsjett for 2020. Se tabell 4.2 for ytterligere detaljnivå. Enkelte endringer av mer teknisk karakter, slik som endringer som følger av rammeoverføringer, enkelte oppdrag Forsvarsdepartementet utfører på vegne av andre departementer eller departementsfelleskapet, og utgiftsendringer med direkte motsvarende inntektsendringer, er ikke en del av dette. De økonomiske forutsetningene i denne langtidsplanen er lagt til grunn i regjeringens budsjettforslag for 2021.

Med regjeringens anslag for BNP fra Nasjonalbudsjettet 2020 ville bevilgningene til forsvarsformål i regjeringens anbefaling nå 2 pst. av BNP i 2028. Det er usikkerhet knyttet til utviklingen i BNP fremover. Følgelig er det også usikkerhet om utviklingen i andel av BNP brukt på forsvar, og når 2 pst.-målet vil nås med den anbefalte opptrappingsplanen. Tidlig i 2020 ble forsvarsutgiftenes andel av BNP estimert til om lag 1,8 pst. i 2020 og 2021, mens det nå ser ut til at andelen vil ligge

Tabell 4.2 Økonomiske hovedstørrelser 2021–2024

LTP-anslag i mrd. 2020-kroner	2020 ¹	2024	2028	Endring til 2024, 2028 i parentes
Materiellinvesteringer	16,0	23,2	27,6	
Infrastrukturinvesteringer	4,3	3,9	4,1	
Øvrig drift ²	40,6	42,9	47,3	
Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform		-0,8	-1,6	
Sum forsvarsramme	60,977	69,2	77,5	8,3 (16,5)

¹ Saldert budsjett

² Inkluderer utgifter til operasjoner i utlandet

mellom 1,9 og 2,0 pst. begge årene. Koronapandemien øker usikkerheten og innebærer at de økonomiske utsiktene endrer seg raskt. Atferdsendring i befolkningen som følge av pandemien, og tiltakene som er satt i verk for å hindre spredning av viruset, har dempet aktiviteten i norsk økonomi betydelig. Det er på nåværende tidspunkt ikke kjent hvor store konsekvensene vil bli, og hvor lenge økonomien vil bli påvirket. Når virusutbruddet avtar og smitteverntiltakene trappest ned, vil den økonomiske veksten etter hvert ta seg opp igjen. Det er satt inn omfattende økonomiske tiltak for å begrense skadevirkningene av virusutbruddet og dempe de langsiktige effektene på økonomien.

4.3.1 Vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger

I foregående langtidsplan ble det stadfestet at Forsvarets beredskap og krav til klartider inntil da ikke hadde blitt nødvendig prioritert. Det ble pekt på et etterslep knyttet til vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger. Fra 2017 har regjeringen prioritert økt tilgjengelighet og utholdenhet for Forsvarets kapasiteter, og mye ressurser er blitt brukt til å få det forsvaret vi har til å fungere. Dette innbefatter innhenting av etterslep på vedlikehold, samtidig som reservedelslagre og beredskapsbeholdninger har blitt bygget opp.

Innhenting av etterslepet er vesentlig som bidrag til varig styrking av operativ evne. Arbeidet har allerede gitt god effekt. I samme periode har regjeringen finansiert et varig høyere vedlikeholds nivå, sammenholdt med før 2017, for å unngå at nye etterslep bygger seg opp. Noen av hovedutfordringene for den operative evnen er imidlertid fortsatt knyttet til beredskap for krise og væpnet konflikt, da det å opprettholde og å styrke Forsvarets evne til nasjonal beredskap for sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt er ressursmessig krevende. Det er derfor avgjørende at satsingen på vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger fortsetter.

4.3.2 Økt bemanning og aktivitet

I foregående langtidsplan ble det lagt vekt på å styrke bemanningen i den operative delen av strukturen, gjennom flytting av ressurser fra forvaltning og basedrift til operativ aktivitet. Det ble også lagt til grunn en økt satsing på øving og trening av personellet.

Regjeringen legger fra 2021 opp til å øke bemanningen i Forsvaret. Økt personellvolum vil

gradvis gi styrket operativ evne, og bidra til økt nasjonal beredskap, reaksjonsevne og utholdenhet. Regjeringen vil også videreføre satsingen på øving og trening. Den tilspissede sikkerhetssituasjonen gjør det nødvendig å planlegge med skjerpede klartider, noe som forutsetter en høyere tilgjengelighet på personellet. For enkelte avdelinger vil øving og trening styrkes ytterligere for å nå et tilfredsstillende treningsnivå.

4.3.3 Investeringer i nytt materiell

Foregående langtidsplan la grunnlaget for en oppstart av investeringer til strategiske kapasiteter, herunder investeringer i F-35 kampfly og nye maritime patruljefly. For langtidsplanperioden 2021–2024 planlegges det med at utbetalinger til materiellinvesteringer vil øke ytterligere. Maritime patruljefly, nye undervannsbåter, forsyningsberedskap og økt materiellmengde til Brigade Nord er de mest ressurskrevende områdene. Investeringene vil med utgangspunktet for denne langtidsplanen, og som andel av det totale forsvarsbudsjettet, i snitt være på over 30 pst. i årene frem til og med 2024. Det er imidlertid ikke før i 2023 at investeringene øker betydelig sammenliknet med forutsetningene fra foregående langtidsplan.

Allerede planlagte og nye investeringsprosjekter vil medføre økte driftsutgifter. De første årene av ny langtidsplan er det satt av betydelige midler for å få planlagt effekt ut av materiellinvesteringsprosjektene. Dette inkluderer blant annet mer vedlikehold, flere reservedeler og utgifter i forbindelse med øving og trening.

I foregående langtidsplan ble det tatt høyde for kostnadsvekst som en konsekvens av å opprettholde den relative effekten for Forsvarets plattform. Det ble erkjent at forsvarssektoren står overfor en særegen kostnadsvekst knyttet til innfasing av høyteknologisk og svært avansert materiell. Det gjelder både skiftet mellom generasjoner av hovedsystemer, som for eksempel kampfly og ubåter, og oppgraderingsbehov innenfor materiellsystemets levetid. Også denne langtidsplanen tar høyde for en slik kostnadsvekst.

4.3.4 Videre utvikling av infrastruktur

Forsvarssektoren innehar en betydelig og variert eiendomsportefølje med en rekke ulike eiendommer, bygg og anlegg, fra krigsanlegg og rullebaner til boliger og kontorbygg. Totalt utgjør dette om lag 4 mill. kvadratmeter eiendoms masse. Utgifter til investeringer og drift av sektorens

eiendomsmasse utgjør rundt 15 pst. av forsvarsbudsjettet, og tiltak for å forbedre ressursbruken innenfor sektorens eiendom, bygg og anlegg vil være viktig også i denne langtidsplanperioden.

I en rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt fra 2018 (FFI-rapport 18/00498), påpekes det at eiendomsmassen har et vesentlig vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov. Dette indikerer at det over tid er brukt for lite ressurser på vedlikehold. I denne langtidsplanperioden vil det åpnes

for å skaffe til veie infrastruktur på nye måter, og det vil gjøres krevende prioriteringer av både investerings- og driftsmidler til eiendom, bygg og anlegg for å bidra til å bedre tilstanden til sektorens infrastruktur. Høyere prioriterte investeringsbehov direkte knyttet til operative kapasiteter vil imidlertid gjøre det krevende på kort sikt å kunne forbedre tilstandsgraden nevneverdig til eksisterende bygg og anlegg, mens det på noe lengre sikt legges til rette for å bedre situasjonen.

Del II
Utvikling av den samlede forsvarsevnen

5 Kompetanse – en grunnleggende forutsetning for styrking av Forsvaret

Personellet er Forsvarets viktigste ressurs. Når Forsvarets operative evne skal styrkes, er det avgjørende at personell med riktig kompetanse og riktig sammensetning bemanner sektorens organisasjon, materiell og systemer. Forsvarets behov må være styrende for dimensjoneringen av personell- og kompetansestrukturen. Samtidig må strukturen innrettes og balanseres slik at den kan ivareta både dagens og fremtidens behov på en mest mulig fleksibel måte.

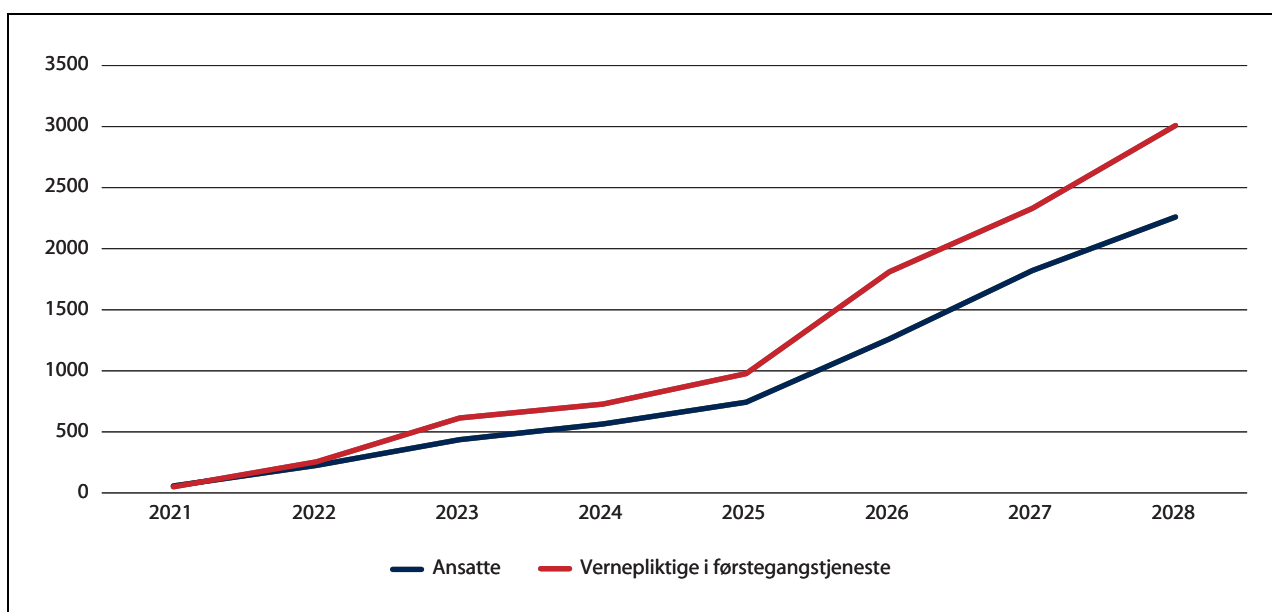
Regjeringen har gjennomført en rekke omfattende reformer innenfor personell- og kompetanseområdet, blant annet militærordningen (jf. Prop. 111 LS (2014–2015), utdanningsreformen og videreutviklingen av allmenn verneplikt og førstegangstjenesten (jf. Prop. 151 S (2015–2016) og Prop. 2 S (2017–2018)). Det er også gjennomført flere strategiske initiativ og tiltak, som reduksjon av stabs- og støttefunksjoner og omorganisering av HR-tjenestene. Forsvarssektoren har lagt ned et betydelig arbeid i implementeringen av disse reformene, og nødvendig videreutvikling av dette området i forsvarssektoren vil skje med disse reformene og tiltakene som plattform.

5.1 En styrket bemanning

Regjeringen legger opp til å øke bemanningen på utvalgte områder fra 2021 for å styrke reaksjonsevnen og utholdenheten til Forsvaret. Den økte bemanningen vil primært innebære flere spesialister og vernepliktige i førstegangstjeneste.

Flertallet av de nye stillingene prioriteres til operative enheter. I Hæren vil den økte bemanningen i hovedsak være i Brigade Nord og Finnmark landforsvar. For Luftforsvaret prioriteres den økte bemanningen i hovedsak til luftvern, baseforsvar og understøttelse av F-35. I Sjøforsvaret legges det blant annet opp til å styrke fartøysbesetningene. For å styrke reaksjonsevnen og utholdenheten, er det i tillegg nødvendig å styrke evnen til ledelse og understøttelse. Det er derfor planlagt med at Forsvarets operative hovedkvarter styrkes, at Cyberforsvaret styrkes med flere ansatte til Cybersikkerhetssenteret og økt bemanning ved Nasjonalt logistikkcenter i Forsvarets logistikkorganisasjon.

Den planlagte bemanningsøkningen må ses i sammenheng med nye investeringer og kapasite-



Figur 5.1 Personelløkningen i langtidsplanen

ter som fases inn, samt den videre utviklingen av Forsvarets utdanningssystem. For å understøtte en bærekraftig utvikling av forsvarssektoren er det viktig at bemanningsøkningen balanseres mot øvrige innsatsfaktorer og organisasjonens evne til kompetanseutvikling.

Utdanningskapasiteten styrkes for å understøtte oppbemanningen av Forsvaret. Dette vil ta tid, og kapasiteten økes gradvis fra og med 2021. Antall kadetter og elever ved Forsvarets høyskole, herunder krigsskolene og stabsskolen økes noe, men Forsvaret har først og fremst behov for flere spesialister og vernepliktige i førstegangstjeneste. Rekruttutdanningen tas ut av operative avdelinger. Kapasiteten styrkes gjennom etablering av en ny felles rekruttskole på Terningmoen, i tillegg til rekruttskolen på Madla. Dette er i tillegg et viktig grep for å øke tilgjengeligheten og reaksjonsevnen på de stående operative avdelingene i Forsvaret. Kapasiteten på Forsvarets befalsutdanning styrkes for å utdanne flere befal. Den nivådannende utdanningen for befal og øvrige spesialister styrkes for å gi nødvendig profesjonsutdanning innenfor rammen av ordningen for militært tilsatte. Fag- og funksjonsrettet utdanning styrkes i hele Forsvaret.

Forsvarssjefen vil i implementeringen av langtidsplanen detaljere bemanningsøkningene ytterligere, herunder tilpasse utdanningskapasiteten og utdanningsvolumet innenfor prioriteringene som regjeringen har satt i langtidsplanen.

5.2 Tilrettelegge for nødvendig kompetanse

Hovedbudskapet fra Svendsen-utvalget er at Forsvaret leverer operativ evne hver dag, men at den teknologiske utviklingen utfordrer innretningen av Forsvarets virksomhet, den kulturelle forståelsen av hva som er viktig, og hvordan og hvilken kompetanse som må utvikles og forvaltes. Det fremheves at Forsvaret ikke kan møte behovet for styrket bemanning ved kun å gjøre mer av det samme. Det må løses opp i tradisjonelle strukturer som kan virke hemmende på kompetanseutvikling og mangfold. Utvalget mener Forsvaret har tatt valg som medfører at organisasjonen ikke tilføres relevant kompetanse og mangfold som er nødvendig for å utvikle virksomheten med utgangspunkt i endrede krav, behov og et trusselbilde i stadig endring, og har foreslått en rekke

konkrete tiltak. Forsvarsdepartementet vil etter høringen ta stilling til hvordan rapporten skal tas med i det videre arbeidet med å videreutvikle personell- og kompetanseområdet i sektoren.

For å legge til rette for en relevant personell- og kompetansestruktur i forsvarssektoren, trenger Forsvaret økt tilgang til samfunnets samlede kompetansebeholdning. Tettere samarbeid og mer kompetanseflyt mellom forsvarssektoren og sivile sektorer vil bidra til å dekke sektorens kompetansebehov, samt gi sivile sektorer bedre tilgang til kompetanse fra Forsvaret. Det vil gi en bredere forankring av Forsvaret i hele samfunnet og være viktig for videreutviklingen av totalforsvarssamarbeidet.

Regjeringen vil videreutvikle personell- og kompetanseområdet for å legge til rette for at forsvarssektoren har nødvendig fleksibilitet til raskt å tilpasse seg nye kompetansebehov under endrede forutsetninger og rammebetingelser. Forsvarssektoren skal være en moderne og attraktiv arbeidsgiver, som skal møte den enkelte ansatte med fleksibilitet og utviklingsmuligheter. Forsvarssektoren skal jobbe for å ha høy legitimitet, godt omdømme og tillit i befolkningen.

Tre hovedgrep er sentrale for å nå disse målene. For det første må det utvikles mer fleksible bemanningskonsepter. Styrket bemanning kan ikke løses alene med flere fast ansatte. Det er nødvendig å supplere med flere måter å bemanne opp på for å oppnå ønsket effekt, uten å ta for stor risiko. For det andre må en styrke evnen til å rekruttere og beholde personell. For det tredje må det tilrettelegges for en effektiv og fleksibel utvikling og utnyttelse av kompetanse.

5.3 Utvikling og anvendelse av fleksible bemanningskonsepter

Forsvarets bemanningskonsepter må være et resultat av de operative kravene som stilles til styrkestrukturen. Videreutvikling og økt utnyttelse av verneplikten, reservistordningen og samarbeidsordninger med allierte, næringslivet, sivile utdanningsinstitusjoner og andre sektorer er nødvendige satsingsområder for å øke tilgangen på relevant kompetanse. Bemanningskonseptene for den enkelte avdeling må også ses opp mot krav til reaksjonsevne. Avdelinger med høye krav til reaksjonsevne vil ha behov for en annen sammensetning av personellkategoriene enn avdelinger med lavere krav til reaksjonsevne.

5.3.1 Styrke verneplikten relevans for bemanning av stående avdelinger

Verneplikten gir Forsvaret tilgang på personell og kompetanse for å bemanne Forsvarets styrkestruktur. Verneplikten legger grunnlaget for at styrkestrukturen kan økes både i bredde og dybde når behovene endres. Således kan verneplikten ses på som en nasjonal beredskapsordning som bidrar til Forsvarets evne til å løse sine oppgaver.

Førstegangstjenesten må innrettes på en måte som opprettholder nødvendig operativ evne gjennom hele året. Med dagens praksis skiftes store deler av de vernepliktige som er inne til førstegangstjeneste ut samtidig. I tillegg driver de operative avdelingene med grunnleggende utdanning. Dette var også bakgrunnen for at regjeringen innførte en ny innretning på verneplikten og førstegangstjenesten i Hæren, jf. Stortingets behandling av Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018).

For å styrke fleksibiliteten og verneplikten relevans for bemanning av stående avdelinger anbefaler regjeringen å videreutvikle verneplikten og førstegangstjenesten for hele Forsvaret i tråd med prinsippene som allerede er vedtatt for Hæren. For å opprettholde en tilstrekkelig og stabil operativ evne skal vernepliktige inne til førstegangstjeneste fordeles over to eller flere innrykk i året. Antall rotasjoner og tidspunkt for innrykk må tilpasses respektive avdelingens behov. Grunnleggende utdanning skal som hovedregel gjennomføres utenfor de operative avdelingene. Lengden på førstegangstjenesten skal som hovedregel være 12 og 16 måneder. 16 måneders førstegangstjeneste vil være mest aktuelt i avdelinger med høye krav til kompetanse og samtrening.

5.3.2 Økt anvendelse av reservister og innføring av en aktiv reserve i hele Forsvaret

Regjeringen har gjennom forrige langtidsplan lagt til grunn en økt ambisjon for anvendelse av reservister og en revitalisering av reservistkonseptet. Reservister er et sentralt element i å bygge robusthet og utholdenhet i Forsvarets struktur. Reservister kan anvendes under styrkeoppbygging og ved ekstraordinære hendelser, men kan også anvendes mer fleksibelt til å dekke flere kompetansebehov, nasjonalt og internasjonalt. Som en del av dette arbeidet har det blitt innført en aktiv reserve for Hæren, jf. Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018).

Regjeringen innfører en aktiv reserve i hele Forsvaret. Den aktive reserven bidrar til at avdelingene har nødvendig volum og kompetanse til å ivareta nasjonal beredskap. Den aktive reserven skal trenes og øves som en integrert del av avdelingene, og kalles inn til tjeneste ved behov.

Det vil også kunne være enkelte tjenestepliktige på kontrakt i den aktive reserven, eksempelvis innenfor spesielle kompetanseområder hvor Forsvaret ikke utvikler kompetanse selv.

En viktig del av den aktive reserven er innsatsreserven. Innsatsreserven er et vesentlig element for å styrke Forsvarets evne til hurtig og samtidig innsats i hele krisespekteret, både nasjonalt og internasjonalt. Innsatsreserven vil derfor primært bestå av personell som har inngått kontrakt om tjenesteplikt som reservist i Forsvaret.

5.3.3 Behov for flere reservister på kontrakt

Anvendelse av reservister på kontrakt er et viktig grep for at Forsvaret skal kunne trekke på større deler av samfunnets kompetansebeholdning og kunne skalere kapasiteten innenfor enkelte kompetanseområder.

Forsvaret har en sammensatt oppgaveportefølje, og bredden i kompetansebehovet kan på mange måter sammenlignes med det mangfoldet som etterspørres i samfunnet for øvrig. I tillegg har Forsvaret behov for kompetanse som i stor grad er av sivil karakter. Personellet må i tillegg til å kunne sitt sivile fag, også beherske grunnleggende militære ferdigheter for å være i stand til å operere i krise og væpnet konflikt. Tilgangen på personell som behersker begge disse dimensjonene er i dag begrenset, og må derfor styrkes.

Forsvaret er avhengig av å rekruttere personell med både militære og sivile kvalifikasjoner, ikke bare til faste stillinger, men også som reservister. Verneplikten er hovedgrunnlaget for rekrutteringen. Samtidig har verneplikten noen overordnede rammer for tjenestelengder og alder som gjør det nødvendig å anvende kontrakter i tillegg. En kontraktbasert tjenesteplikt gir større fleksibilitet enn tjenesteplikten som følger av verneplikten, både når det gjelder krav til varslings-tider, øvingsmønster, oppdragsportefølje og alder.

En kontrakt om tjenesteplikt som reservist i Forsvaret innebærer inngripende plikter for den enkelte og konsekvenser for tredjepart, som hovedarbeidsgiver og familie. Adgangen til å kunne anvende kontraktbaserte reservister i hele Forsvaret, for å løse oppdrag basert på Forsvarets behov, vurderes regulert i en egen lovhjemmel i forsvarsloven. Et forslag til slik lovhjemmel har

vært på en bred alminnelig høring, og Forsvarsdepartementet vurderer nå høringsinnspillene før et lovforslag ferdigstilles.

5.3.4 Ny godtgjøringsmodell

Regjeringen vil styrke insentivene for personellet i reserven. Først og fremst for at den plikten samfunnet pålegger ikke blir en urimelig belastning for den enkelte, men også fordi et velfungerende reservistkonsept fordrer motiverte tjenestepliktige som velvillig møter opp til tjeneste når behovet oppstår.

Dagens godtgjøringsmodell er fragmentert, ressurskrevende og gir store forskjeller mellom godtgjøringen til menige på den ene siden, og offiserer og befal på den andre siden. Felles for både menige, offiserer og befal er at godtgjøringen er uavhengig av sivil inntekt.

Regjeringen anbefaler å innføre en ny godtgjøringsmodell for reservister basert på inntektskompensasjon. Det innebærer blant annet at tjenestepliktige kan få dekket tapt arbeidsinntekt som følge av gjennomføringen av tjenesten med inntil seks ganger folketrygdens grunnbeløp.

Innføring av en ny godtgjøringsmodell innebærer en harmonisering med godtgjøringsmodellen som ble innført for Sivilforsvaret i 2018, jf. forskrift om godtgjøring for tjeneste i Sivilforsvaret. Det betyr at tjenestepiktig personell godtgjøres etter samme prinsipper uavhengig av hvilken beredskapsetat de representerer.

5.3.5 Styrket samarbeid med sivile arbeidsgivere

En sentral del av et helhetlig reservistkonsept er solid forankring og samarbeid med arbeidsgiver, blant annet for å skape forståelse for samfunnsoppdraget reservistene løser. Forsvarssektoren og privat sektor er avhengige av å kunne dra nytte av hverandres kompetanse. Flere NATO-land har opprettet egne *Employer Support*-organisasjoner for å binde militær og sivil side bedre sammen på personellområdet. I flere land har denne typen organisasjoner også et dedikert ansvar opp mot næringslivet for å synliggjøre reservister og veteraners kompetanse.

Regjeringen vil legge til rette for en målrettet satsing for bedre sivil-militær samhandling innenfor personellområdet. Dette skal utøves med utgangspunkt i prinsipper for godt styresett, herunder at det utvises varsomhet når arbeidstakere skifter jobb mellom kunde og leverandør for å forhindre innside- og habilitetsproblemer.

5.4 Styrke evnen til å rekruttere og beholde personell

For å styrke evnen til å rekruttere og beholde personell, må forsvarssektoren tilby attraktive og konkurransedyktige karrieremuligheter for både militære og sivile. Forsvarssektoren skal være en trygg og inkluderende arbeidsplass hvor det er nulltoleranse for mobbing og trakassering.

5.4.1 Mer målrettet rekruttering

Forsvaret selekterer i dag motiverte kandidater med gode karakterer og høyt evnenivå inn til førstegangstjeneste. Omlag tre av fem som tas inn til førstegangstjeneste har studiespesialisering fra videregående. Dette personellet danner i dag hovedgrunnlaget for videre rekruttering inn til spesialistkorpset. Det er god rekruttering til flere av stillingene som spesialist. Erfaring viser imidlertid at når Forsvaret rekrutterer personell med studie- og lederambisjoner til spesialiststillinger på operativt nivå, mister man ofte disse personene etter kort tid. Mer differensiert rekruttering, for eksempel økt oppmerksomhet på inntak av personer med yrkesfaglig studieretning til førstegangstjenesten, vil kunne motvirke dette. Det igangsatte arbeidet med å videreutvikle rekrutteringsprosessene må fortsette slik at forsvarssektoren etterspør den riktige kompetansen. Dette gjelder spesielt seleksjon til spesialistkorpset og sivil tilsetting hvor Forsvaret må se på muligheten for å rekruttere et større mangfold av befolkningen gjennom en kritisk gjennomgang av krav til stillinger.

I dag foregår mye av rekrutteringen til spesialistkorpset lokalt i avdeling og rettet mot de vernepliktige som er inne til førstegangstjeneste. Dette må forsterkes, også når det gjelder rekruttering med bakgrunn i geografisk tilhørighet. I tillegg må alle mulighetene i Forsvaret synliggjøres for et bredere publikum gjennom økt bruk av digitale tjenester.

5.4.2 Kompetanse, likestilling og mangfold

For å kunne løse oppgavene og ivareta samfunnsansvaret på en best mulig måte, trenger forsvarssektoren personell med variert bakgrunn og kompetanse. Sektoren må derfor nyttiggjøre seg et bredt rekrutteringsgrunnlag for å tilrettelegge for nødvendig kompetansemangfold.

Det er viktig at ansatte i forsvarssektoren gjenspeiler mangfoldet ellers i samfunnet. Mangfoldet i sektoren må romme et bredt spekter av kulturer, identiteter og kompetanse. Forsvars-

sektoren skal videreføre arbeidet med likestilling, med særlig vekt på å øke kvinneandelen i organisasjonen, derfor har regjeringen blant annet satt mål om minimum 30 pst. av begge kjønn på befals- og krigsskole-utdanning. Arbeidet støtter opp under FNs bærekraftsmål om likestilling mellom kjønnene.

Økt mangfold fordrer kompetanse innenfor kultur og mangfolds- og endringsledelse. Dette vil bli fulgt opp gjennom det strategiske arbeidet med holdninger, etikk og ledelse i sektoren. Innsatsen for å motvirke og håndtere mobbing og trakassering er en viktig del av dette arbeidet. Seksuell trakassering er en hindring for en trygg og reell deltagelse i alle samfunnsområder, også i Forsvaret. Arbeidet med å forebygge og håndtere seksuell trakassering skal ha en fortsatt høy prioritet. Det arbeides blant annet med å videreutvikle tydelige retningslinjer, og redusere terskelen for å varsle om kritikkverdige forhold.

Verneplikten gir et godt grunnlag for å tiltrekke seg andre typer kompetanser enn den man i dag primært selekterer inn. Et eksempel er behovet for digital kompetanse. Nødvendig vekst innenfor dette området av forsvarssektoren setter press på ett av de kompetanseområdene der det sivile samfunnet også opplever knapphet på ressurser. Forsvaret bør derfor utnytte mulighetene i verneplikten til å tiltrekke seg blant annet digital kompetanse. Dette forutsetter at Forsvaret må tenke nytt rundt kompetansekrav i forbindelse med seleksjon til førstegangstjenesten. Et målrettet arbeid med å tiltrekke seg mennesker med ulike egenskaper vil være en del av arbeidet med å lukke kompetansegap.

Avtjent førstegangstjeneste er én av flere mulige veier til både offisers- og spesialistkorpset. Styrking innenfor personellområdet kan ikke løses gjennom tradisjonell rekruttering og utdanning alene og fordrer at det tenkes nytt og mer offensivt rundt rekruttering og re-rekruttering. Potensialet for rekruttering av personer med relevant sivil kompetanse og erfaring er stort. Flere av disse vil ha gjennomført førstegangstjeneste og kan tilsettes direkte som militære, mens det for andre grupper kan tilbys nødvendig militær grunnutdanning etter behov. En tydelig satsing på å ta ut rekrutteringspotensialet i disse gruppene vil kunne bidra til å dekke Forsvarets kompetansebehov. Det er også et tiltak for å balansere et stort utdanningsbehov internt i Forsvaret og skape en mest mulig balansert aldersstruktur. En forutsetning for slik rekruttering er at den sivile kompetansen den enkelte tar med seg, blir anerkjent og gir uttelling for videre yrkeskarriere.

5.4.3 Endring av Forsvarets særaldersgrense

Pensjonsreformen tilrettelegger for et pensjonssystem som det er mulig å betale for også i fremtiden. Et viktig element er å få folk til å stå lenger i jobb, både gjennom økonomiske insentiver og gjennom høyere aldersgrenser. For forsvarssektoren er dette en mulighet fordi det legger til rette for å beholde viktig kompetanse i et lengre perspektiv, og en utfordring fordi Forsvaret er avhengig av en relativt ung personellbeholdning for å ivareta operative krav.

I forsvarssektoren er de militært tilsatte den største yrkesgruppen med særaldersgrense. Aldersgrensen for militært tilsatte har vært endret en rekke ganger. Begrunnelsen for aldersgrensen har imidlertid i stor grad vært uendret. Behovet for en balansert alders- og gradsstruktur som et premiss for operativ evne og beredskap har vært et gjennomgående argument. I dette ligger også det organisatoriske perspektivet og arbeidsgivers styringsevne for å tilpasse innretningen av personellstrukturen.

Forsvaret har av operative og beredskapsmessige hensyn et funksjonelt behov for en arbeidsgiverstyrt avgangsmekanisme, med plikt til å fratruke for hele eller deler av yrkesgruppen i de øvre alderskategorier. Samtidig er det et handlingsrom for alternative løsninger til dagens modell. Regjeringen legger derfor til grunn at Forsvarets særaldersgrense skal endres i denne langtidsplanperioden. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med et forslag om lovendring.

5.4.4 Insentiver for å beholde personell

Forsvarssektoren investerer mye i utdannings- og opplæringsaktiviteter for sine medarbeidere. Mye av utdanningen fører til fravær fra avdelingene. Dette reduserer mulighetene for å trene og bygge kompetanse i avdelingene, og det gir økt arbeidspress på dem som er igjen. Reduserte sluttrater og økt tjenestetid vil dermed ha stor verdi både for ressursbruk til utdanning og opplæring, og for kompetansebeholdningen.

Karriere- og kompetanseutviklingsmuligheter er viktige motivasjonsfaktorer for å bli værende på en arbeidsplass. Gitt endringene som følge av militærordningen, er arbeidet med å synliggjøre mulighetene i hele sektoren avgjørende. Dette gjelder særlig karrieremulighetene som fagspesialist. Lønns- og insentivsystemene bør videreutvikles i tråd med nye behov. Eksempelvis kan det være behov for en større differensiering, herunder en mer målrettet bruk av virkemidler mot

konkurransen utsatte kompetanseområder og tjeneste i rurale strøk. Forsvarsdepartementet har satt i gang et arbeid med å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet med lønn og insentiver.

5.5 Tilrettelegge for effektiv og fleksibel utvikling og utnyttelse av kompetanse

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 krever kontinuerlig oppmerksomhet på verdier og organisasjonskultur. Ledere og medarbeidere i forsvarssektoren skal være i stand til å løse sine oppgaver på en måte som gjenspeiler samfunnets normer, verdier og forventninger. Basert på dette grunnleggende fundamentet må systemer for utvikling av kompetanse, og den enkelte medarbeiders kompetanse, videreutvikles for å møte sektorens behov.

5.5.1 Kompetanse i et teknologiperspektiv

Teknologi kan bidra til å forsterke Forsvarets operative kapasitet på en kostnadseffektiv måte. Eksempelvis kan autonome systemer bidra til tilstedeværelse og innhenting av data i et omfang som vil være uoverkommelig for bemannede systemer og derigjennom bidra til økt situasjonsforståelse. Videre kan autonome systemer overta rutineoppgaver og transportoppdrag som utfordrer menneskelig utholdenhet. Autonome systemer bidrar også til tryggere operasjoner gjennom å hjelpe operatørene til å oppfatte og dermed unngå farlige situasjoner, eller systemene kan gjennomføre en ubemannet aktivitet hvor det ellers ville vært høy risiko for skader eller tap av personell. Samtidig kan anvendelsen av teknologi gi en samfunnsøkonomisk gevinst gjennom frigjøring av personellressurser, som kan prioriteres til andre arbeidsoppgaver.

For å lykkes med en teknologidrevet utvikling vil regjeringen legge til rette for en dreining av Forsvarets kompetanse. Forsvarssektoren må ha tilgang til kompetanse for å støtte utvikling og anvendelse av ny teknologi, men også til å utnytte teknologien mest mulig effektivt og med forsvarlig sikkerhet. Dette gjelder både for bruk av teknologi i militære operasjoner, under utdanning og for understøttelse av styring og ledelse i etatene. Det er også viktig at forsvarssektoren har nødven-

dig kompetanse til å forstå teknologi og sårbarheter som oppstår gjennom økte avhengigheter til sivile sektorer og tjenester innen kraft, kommunikasjon samt rombaserte tjenester. To forutsetninger for å lykkes er at organisasjonskulturen stimulerer til innovasjon, og at det er vilje til å ta innovative løsninger i bruk. En slik utvikling stiller derfor krav innenfor flere fagfelt ut over det rent teknologiske. Kompetanse til å utlede potensiell operativ og politisk effekt som bruk av ny teknologi gir blir avgjørende.

Det er også avgjørende at forsknings- og utviklingsmiljøene i forsvarssektoren evner å rekruttere og utvikle riktig kompetanse til rett tid. Samtidig som academia i økende grad internasjonales, produseres det ikke nok forskere til et kunnskapsintensivt arbeidsmarked. Rekrutteringsutfordringen er et nasjonalt anliggende som må løses tverrsektorielt.

5.5.2 Fortsatt utvikling av utdanningssystemet

Forsvaret har kommet langt i å utvikle utdanningsvirksomheten etter prinsippene som ble lagt til grunn i forrige langtidsplan. Innenfor de samme rammene vil regjeringen fortsette videreutviklingen av utdanningssystemet, både for å legge til rette for ytterligere konsolidering der det er hensiktsmessig, og for at kompetanseutviklingen skal holde tritt med de raske endringene i de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelsene, i sektoren og i samfunnet. En styrking av kompetanseproduksjonen aktualiserer behovet for å tenke optimalisering og samordning av utdanning på tvers av sektorer, forsvarsgrener og driftsenheter ytterligere.

Videre vil utvikling av fleksible løsninger for etter- og videreutdanning som kan kombineres med arbeid være helt nødvendig i møtet med kravet om kontinuerlig forbedring og utvikling.

5.5.3 Fag- og funksjonsutdanning

Samtidig som fag- og funksjonsutdanning er en del av et helhetlig utdanningssystem i Forsvaret, er deler av dette systemet fragmentert med flere kryssende styringslinjer og prosesseierskap, på tvers av forsvarsgrener og driftsenheter. Dette kompliseres ytterligere gjennom et omfattende fagmyndighetshierarki med et høyt antall fagansvarlige som er premissleverandører for kvalitet og kompetansebygging innenfor respektive fagområder. Det er i tillegg lav kvalitet på styringsdata fra denne delen av utdanningssystemet,

Boks 5.1 Tiltak for fag- og funksjonsutdanning

- Tydeliggjøre fagspesialistkarrieren og synliggjøre tilhørende utdannings- og kompetanseutviklingsmuligheter
- Som hovedregel kvalitetssikre og akkreditere utdanningsløp etter nasjonale standarder, enten av Forsvaret eller av sivile institusjoner. Det innebærer blant annet å opprette fagskoleutdanning i Forsvaret innenfor fagområder som ikke tilbys sivilt
- Utvide mulighetene for å bygge videre på fag- og funksjonsutdanning sivilt eller i Forsvaret
- Så langt det er mulig rekruttere sivilt produsert kompetanse fremfor å gi etatsintern utdanning
- Inngå kompetansesamarbeid med sivile sektorer der det er mulig
- Konsolidere, og unngå unødvendig duplisering av lik utdanning
- Videreutvikle Forsvarsstabens strategiske rolle og ansvar for et helhetlig utdanningssystem, inkludert fag- og funksjonsutdanningen

samtidig som det er i denne delen av utdanningssystemet Forsvaret anvender mest ressurser.

Regjeringen vil legge til rette for å øke kvaliteten, effektiviteten og relevansen i fag- og funksjonsutdanningen. Effektiv og relevant utdanning, og kontinuerlig kompetanseutvikling for spesialistene skal bidra til målet om en konkurransedyktig spesialistkarriere. Forsvaret skal tilby attraktiv, effektiv og relevant fag- og funksjonsutdanning. Utdanningen skal være attraktiv ved at den bidrar til å gi spesialistkarrieren anerkjennelse internt i sektoren og sivilt, og derigjennom gi økt tjenestetid. Utdanningen må være effektiv ved at den tilbys i riktig mengde til rett tid i spesialistenes karriereløp. Utdanningen styres, ledes og videreutvikles på tvers av driftsenheter og er koordinert med nivådannende utdanning og øvrig kompetanseutvikling. Utdanningen skal være relevant ved at den bidrar til å dekke Forsvarets kompetansebehov og den enkeltes behov for formalisert kompetanse.

5.5.4 Bedret samhandling med den nasjonale og regionale kompetanseproduksjonen

Kompetanseproduksjon i forsvarssektoren må ses i sammenheng med den sivile kompetanseproduksjonen. Forsvarssektoren skal som hovedregel ikke tilby utdanning som tilbys sivilt.

Forsvarssektoren har et behov for å være aktivt tilstede i de sentrale fora for utforming av nasjonal kompetanseproduksjon. Her er tett samarbeid med det fylkeskommunale nivået spesielt viktig, fordi Forsvaret vil ha behov for å benytte utdanningskapasitet lokalt i tilknytning til Forsvarets basestruktur. For å få tilgang til kritisk viktig fagkompetanse har forsvarssektoren behov for å være representert i de sentrale organer for trepartssamarbeid om yrkesrettet kompetanseproduksjon.

Det er et mål at det i større grad inngås kompetansepartnerskap med sivile utdanningsinstitusjoner. Dette kan for eksempel innebære at kurs fra forsvarssektoren godkjennes som fordypning i et akkreditert utdanningsløp, eller at det gis fritak for deler av undervisning basert på erfaring fra Forsvaret. Forsvaret kan videre kjøpe studieplasser ved sivile institusjoner.

En annen måte å øke tilgangen til relevant kompetanse på er å oppfordre industrien til å tilby utdanning. Dette kan for eksempel være teknisk typekurs på materiell, etter modell av materiellopplæring på luftvern som allerede gjennomføres av industrien i dag. Andre private aktører kan også levere ulike typer utdanning til Forsvaret innenfor områder hvor det kan være synergier mellom militær og sivil kompetanseproduksjon.

5.5.5 Læringsteknologi

Læringsteknologi er et område i rivende utvikling, og gir helt sentrale verktøy for å møte et individualisert og økende kompetansebehov på en attraktiv og effektiv måte. Digitaliseringsstrategien for forsvarssektoren peker på behovet for økt innovasjonstakt og anvendelse av teknologi. Læringsteknologi er i tillegg et virkemiddel for å øke evnen til å utføre kjerneoppgavene. Det er de siste årene utviklet plattformer som utvider mulighetene for å koble sammen læringsaktiviteter og opplevelser på en helt annen måte enn tidligere. Nye plattformer gir også rom for individuell tilpasning og oppfølging av den enkelte gjennom å koble sammen flere lag av informasjon. Læringsteknologi hvor brukeren blir en virtuell del av miljøet vedkommende skal lære noe om, har bidratt til å heve kvaliteten på simulatormiljøer.

Forsvaret bruker allerede i dag flere teknologiske læringsverktøy og har en rekke kompetente ansatte innenfor dette feltet i forsvarsgrenene. For en kompetansedrevet, materiell- og teknologitung virksomhet er det viktig å møte de enkelte brukergruppens behov, utnytte potensialet og være i forkant av utviklingen innenfor læring.

Samtidig handler teknologiområdet om hvordan en jobber og organiserer seg, og ikke kun om selve teknologien. En overordnet retning vil i større grad bidra til at ressurser utnyttes riktig og at systemer og teknologi ikke utvikles parallelt flere steder i virksomheten. Anskaffelse og midt-livsoppgradering av læringsteknologi er nødvendig for å øke kvaliteten på trening og øving.

Bedre utnyttelse av læringsteknologi bidrar til et relevant, fleksibelt og effektivt utdanningssystem. Det er også sentralt for å møte forventninger til en moderne kompetanseorganisasjon.

5.6 Videreutvikling av HR-området i sektoren

Den pågående styrkingen av Forsvaret fortsetter parallelt med rask teknologiutvikling og en omfattende digitalisering i samfunnet. Dette gjør det både mulig og nødvendig å tenke nytt rundt organisering og prosesser i virksomheten. Det pågår et arbeid med å etablere et felles HR-senter i sektoren som skal gi kvalitative gevinster gjennom en enklere og bedre opplevelse for brukerne i alle etater, samtidig som det vil være mulig å frigjøre kvantitative gevinster.

Det er hensiktsmessig å utvikle gode fellesløsninger der hvor den teknologiske utviklingen gjør det mulig og nødvendig å tenke annerledes, men også fordi utfordringene i stor grad er felles. Det å se lik fagutdanning på tvers av forsvarsgrener og driftsenheter i sammenheng, blant annet for å sikre sterke fagmiljøer og skape forutsetninger for etablering av effektiv læringsteknologi, kan være et eksempel på en felles utfordring. Opprettelse av et sentralt miljø for å styrke Forsvarets evne til rekruttering og økt rekruttering av

sivile med relevant kompetanse og erfaring er et annet eksempel.

Med et økende behov for å tenke prosesser og organisering på tvers i Forsvaret og forsvarssektoren, også innenfor HR-området, må grensesnittet mellom virksomhetene (etater og driftsenheter) og helhetlig styring på tvers av virksomhetene vektlegges. Fundamentet for en videre positiv utvikling på dette området er en bedring av kvaliteten på HR-data i sektoren som gjør det enklere å gjennomføre analyser på tvers av forsvarsgrenene og etatene i sektoren.

5.7 Veteraner

Veteraner besitter unik og avgjørende kunnskap fra militære operasjoner, som er et viktig grunnlag for videreutviklingen av Forsvaret. Veteranpolitikken har til hensikt å anerkjenne, ivareta og følge opp Forsvarets veteraner fra internasjonale operasjoner. Det medfører et alvorlig ansvar å sende personell på slike oppdrag. Alle som har gjort tjeneste i internasjonale operasjoner for Norge fortjener samfunnets anerkjennelse, og regjeringen vil videreføre veteranpolitikken som et tydelig politisk satsingsområde.

En økende andel av veteranene er stadig tjenestegjørende i forsvarssektoren. Disse representerer en betydelig kompetanse for sektoren. Ivaretagelsen av veteranene har kommet langt som følge av de seneste års systematiske arbeid. God ivaretagelse av veteranene har først og fremst betydning for den enkelte veteran, men også for Forsvarets evne til å rekruttere og beholde personell. En målrettet politisk innsats har ført til større forståelse for personellens innsats og behov, økt anerkjennelse og bedre oppfølging. Dette er imidlertid et arbeid som ikke kan betraktes som fullført. Regjeringen har derfor fremmet en melding til Stortinget om anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging av personell før, under og etter internasjonale operasjoner (Meld. St. 15 (2019–2020)).

6 Forskning og utvikling, innovasjon og utnyttelse av teknologi

Tilgang på rettidig og relevant kunnskap er viktig for å utvikle forsvarssektoren. Forskning, utvikling og innovasjon legger til rette for strategiske og langsiktige veivalg. Teknologi er en vesentlig drivkraft for utviklingen av Forsvarets operative evne og for fornying av forsvarssektoren. Utnyttelse av eksisterende og ny teknologi, fra både sivile og militære miljøer, strategisk samarbeid, forskning, utvikling og innovasjon skal bidra til å utvikle forsvarssektoren for å gi Forsvaret relevant operativ evne, redusere sårbarheter og bidra til langsiktig bærekraft. Alle etatene underlagt Forsvarsdepartementet skal i større grad enn i dag drive innovasjon i sine organisasjoner.

Det skal legges til rette for innovasjon, forskning og teknologiutvikling i forsvarssektoren. Det er igangsatt et arbeid med å kartlegge og gjennomgå sektorens virkemidler. Dette arbeidet skal også vurdere behovet for mer grunnleggende endringer. Regjeringen tar sikte på å orientere Stortinget om status og videre retning for innovasjon, forskning og teknologiutvikling i løpet av den kommende fireårsperioden.

6.1 Forskning og utvikling (FoU)

Målet med forskning og utvikling i forsvarssektoren er å frembringe tilstrekkelig kunnskap som del av beslutningsunderlaget for å sørge for relevant operativ evne og langsiktig bærekraft. Forskning og utvikling er også et viktig virkemiddel for å øke sektorens evne til utnyttelse av nye og eksisterende teknologier. Signifikant og hurtig endringstakt innenfor sikkerhetspolitikk og teknologisk utvikling bidrar til å skjerpe behovet for oppdatert og relevant forskning. Forskning er nødvendig for å forstå endringene som skjer, og for å kunne reagere raskt og riktig på disse. En bedre utnyttelse av forskning og utvikling skal sette forsvarssektoren bedre i stand til å møte dagens og fremtidens trusselbilde.

Forsvarets største FoU-leverandør er Forsvarets forskningsinstitutt. Forsvarets høyskole, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Forsvarsbygg, samt andre miljøer i Forsvaret er også aktører

innenfor FoU. I tillegg til forsvarssektorens FoU-aktører er det en rekke sivile institutter og universiteter som også bidrar til relevant forskning. I forsvarssektoren forskes det i dag på ti hovedområder, hvor de militærteknologiske er de største. Hovedområder for forskning i forsvarssektoren er:

- Sikkerhetspolitikk
- Forsvarspolitik, struktur og organisasjon
- Militære operasjoner
- Totalforsvaret, samfunnssikkerhet og beredskap
- Personell og kompetanse
- Nettverk, kommando, kontroll og kommunikasjon
- Etterretning, overvåking og oppklaring
- Kampsystemer
- Sensorsystemer, signaturtilpasning og elektronisk krigføring
- Våpensystemer, virkninger og beskyttelse

6.1.1 Status og ambisjonsnivå

For å tilrettelegge for en mer effektiv bruk av FoU-midlene siden utgivelsen av Prop. 151 S (2015–2016) er det utarbeidet en FoU-strategi for sektoren. Strategien bidrar til en tydeligere innretning av forskningsaktivitetene i sektoren og angir syv prioriterte områder; informasjonsoverlegenhet, beslutningsoverlegenhet, evne til å utnytte og beskytte cyberdomenet og det elektromagnetiske miljøet, missil- og ammunisjonsteknologi, autonome systemer, grensesnittet mellom mennesket og maskiner/teknologi, og innovasjon.

Kompetansebygging må foregå i et langsiktig perspektiv og med økonomisk forutsigbarhet. Kompetanse og forskningsresultater bygges over tid og er ressurskrevende. Forskning gir kun unntaksvis umiddelbar effekt for operativ evne. Derimot er det en klar sammenheng mellom operativ evne og FoU-bevilgninger 10–25 år tidligere. Vellykkede eksempler på dette er Norges satsing på teknologimiljøer innenfor våpen-, undervanns- og sensorteknologi. Her har langsiktig og kontinuerlig utvikling vært en nøkkelfaktor for norsk forsvarsindustriell suksess. Norske produkter og tje-

nester representerer viktige bidrag til NATO-alliansens kapabiliteter. Langsiktighet og forutsigbare rammevilkår muliggjør satsing på strategisk samarbeid nasjonalt og internasjonalt.

Fremvoksende teknologier og disipliner gjør det stadig mer utfordrende å prioritere på tvers av fagfelt. I lys av globale teknologiske trender vil arbeidet med strategisk prioritering av FoU videreutvikles i neste fireårsperiode.

At beslutningsgrunnlag er basert på kunnskap er viktig når endringstakten øker. Et eksempel er behovet for et strategisk kunnskapsgrunnlag i de tidlige og konseptuelle fasene av investeringer; før det besluttes at man skal gå til en anskaffelse. Den tidlige fasen av forsknings- og utviklingsløp, herunder konsept- og doktrineutvikling, test og evaluering, innovasjon og eksperimentering skal derfor forbedres.

Et forverret sikkerhetspolitisk utfordringsbilde og globale klimaspørsmål forsterker betydningen av forskningsbasert kunnskap og innsikt innenfor sikkerhetspolitiske og miljøfaglige spørsmål, aktuelle politiske og militære veivalg, og sikkerhetspolitiske implikasjoner av en økt teknologisk endringstakt. Forebyggende sikkerhet, klima- og miljøhensyn og samfunnsikkerhet er andre sentrale områder som må ses i en totalforsvarskontekst. Regjeringen vil etterstrebe at forskning i forsvarssektoren bidrar til å styrke samfunnsikkerheten og til å nå FN's bærekraftsmål. Samtidig er forsvarssektorens behov førende for utviklingen av kompetanseområder.

6.1.2 Tverrsektorielt FoU-samarbeid

FoU i forsvarssektoren skal komplettere og utfylle sivile forsknings- og utviklingsaktiviteter. Den gjensidige relevansen mellom sivil forskning og forsvarsforskning øker. Kunnskap, materiell, IKT og tjenester som utvikles utenfor forsvarssektoren har også stadig større relevans for militære behov og kapabiliteter. Forsvarssektoren må derfor i større grad samarbeide med forskningsmiljøer fra andre samfunnssektorer. Regjeringen vil at forsvarssektoren i større grad skal utnytte den nasjonale kunnskapsbasen og benytte seg av forskningsbaserte råd fra flere aktører.

Økt utnyttelse av sivil teknologi innebærer bredere og tettere samarbeid med sivile FoU-miljøer både nasjonalt og internasjonalt, og graden av eksperimentering med sivil teknologi for Forsvarets formål vil derfor øke. Dette kan stille nye krav til håndtering av sårbarheter, sensitiv og skjermingsverdig informasjon og kunnskap. En mer systematisk bruk av FoU-kompetanse kan gi

raskere anvendelse av relevant og moden teknologi, og dermed også bidra til mer effektive investeringer.

Forsvarssektorens samarbeid med Norges forskningsråd videreutvikles for å legge til rette for en bedre utnyttelse av både sivil og militær forskning og teknologiutvikling. Dette er i tråd med regjeringens mål om at mest mulig av forskningen i Norge skal finansieres gjennom frie bevilgninger og åpne nasjonale forskningsprogrammer. Videre vil aktørene i forsvarssektoren i større grad benytte Norges forskningsråd som en strategisk rådgiver, eksempelvis til evaluering, kvalitetssikring og erfaringsdeling. For å oppnå målet om at forsvarssektoren drar bedre nytte av bredden i nasjonale forskningsmiljøer vil regjeringen styrke utviklingen av kunnskapsarenaer der fagmiljøer kan møtes på tvers av sektorer, i tillegg til å stimulere til økt mobilitet av personell på tvers av sektorer og organisasjoner.

6.2 Utnyttelse av teknologi

Det ligger et betydelig potensiale i bedre utnyttelse av både eksisterende og ny teknologi. Et spørsmål for forsvarssektoren fremover er derfor hvordan det kan legges bedre til rette for å fremskaffe ny og nyttig teknologi, og nyttiggjøre seg denne på en effektiv og sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Selv om ikke-vestlige aktører vil kunne dominere teknologiutviklingen, kan Vesten og Norge likevel konkurrere gjennom å bli best på å nyttiggjøre seg teknologi. Høy teknologisk kompetanse hos soldatene, samarbeid mellom militær og sivil side gjennom totalforsvaret, samt høy tillit i samfunnet, er viktige komparative fortrinn for Norges del.

Organisasjonens evne til å tilpasse seg og å ta nye løsninger i bruk er det som avgjør om innføring av teknologi blir vellykket. Effektiv utnyttelse av både ny og eksisterende teknologi kan kreve omfattende virksomhetsendringer. For å ta ny teknologi effektivt i bruk må Forsvaret tilpasse og utvikle doktriner, organisasjon, trening, materiell, ledelse, personell, fasiliteter og interoperabilitet. Dette må skje parallelt med utviklings- og testaktiviteter for å øke sannsynligheten for vellykket implementering. En vanlig feil ved innføring av ny teknologi er at denne tilpasses til eksisterende organisasjon og operasjonsmåte, fremfor at organisasjon og operasjonsmåte endres for å hente ut effekten som ny teknologi kan tilføre.

Ny teknologi kan føre til store endringer i gjennomføringen av militære operasjoner. På kort

sikt vil en bedre utnyttelse av allerede tilgjengelig teknologi være en viktigere faktor for å styrke forsvarsevnen enn anskaffelse av nye systemer. Det er dermed ikke gitt at økt vektlegging av teknologi vil gi utslag i anskaffelse av nye tunge plattformer og umiddelbare endringer i Forsvarets struktur. Eksisterende plattformer med lang levetid vil kunne utvikles gjennom oppgradert programvare, kommunikasjonssystemer, oppgraderte sensorer og effektorer, med nye operasjonskonsepter og ny organisering i en tettere fellesoperativ ramme. Samlet sett vil dette kunne gi økt operativ effekt.

Dagens ordninger for teknologiutnyttelse er fragmentert, med en rekke små og til dels overlappende mekanismer. Det skal legges til rette for en bedre sammenheng mellom virkemidler og en bedre utnyttelse av disse.

6.3 Strategisk samarbeid om teknologi

6.3.1 Sivilt-militært samarbeid om teknologi

Forsvaret har enkelte særskilte behov og stiller derfor i mange tilfeller egne krav til materiell og tjenester. Norsk topografi og klimatiske forhold stiller særlige krav til militær aktivitet og genererer, på noen områder, også spesielle krav til teknologi eller bruk av denne. Det er derfor fortsatt behov for nasjonal militær teknologiutvikling. Nasjonal egenutviklet teknologi og kompetanse er også viktig i et byrdefordelingsperspektiv i NATO, ettersom det betyr at Norge bidrar til den samlede kompetansen i alliansen innenfor områder vi har særlige forutsetninger for å fylle.

Teknologien som Forsvarets materiell og tjenester bygger på er likevel stadig oftere den samme som på sivil side. Sivilt utviklet teknologi er også stadig oftere nyttig for militære formål. For forsvarssektoren står ikke det overordnede valget mellom å utnytte eksisterende teknologi eller å drive egen utvikling. Sektoren må kunne bruke begge mulighetene til å finne de beste og mest effektive løsningene. Betydningen av kontinuerlig å vurdere balansen mellom å anskaffe «best mulig» versus «godt nok» materiell kommer sannsynligvis til å øke, ettersom teknologiutviklingen fordyres. Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig å gå til rask anskaffelse av kommersielt tilgjengelig teknologi, og tilpasse dette til Forsvarets bruk, selv om levetiden til materiellet kan være kort.

Anvendelsen av romkapabiliteter og -teknologi er et godt eksempel på tverrsektoriell teknologiutnyttelse. Dette området er 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. Kystverkets maritime overvåkingssatellitt *Automatic Identification System Satellite* (AISSAT), er et eksempel på en småsatellitt utviklet i samarbeid mellom Kystverket, Norsk Romsenter, Forsvarets forskningsinstitutt og norsk industri. Denne satellitten har fått følge av ytterligere tre lignende satellitter og flere er under planlegging for å gi et bedre totalbilde av skipstrafikken.

Forsvarssektoren har tett samarbeid med nasjonal forsvarsindustri. Dette er med på å utvikle nasjonal forsvarsindustriell egenevne og kunnskapsbase. Imidlertid går utviklingen mot at en økende del av teknologien med relevans for Forsvaret utvikles utenfor de tradisjonelle forsvarsbedriftene. Regjeringen vil styrke forsvarssektorens evne til å dra nytte av ekspertisen til næringslivet ut over de tradisjonelle forsvarsbedriftene og gjøre det enklere for små og mellomstore bedrifter å levere til Forsvaret. For å dra nytte av den teknologiske utviklingen på sivil side, og for å styrke den nasjonale kunnskapsbasen, vil regjeringen også styrke forsvarssektorens samarbeid med academia og norsk og internasjonalt næringsliv gjennom å videreutvikle arenaene aktørene møtes på.

6.3.2 Internasjonalt samarbeid om teknologi

Selv om bruk av sivil teknologi på enkelte områder kan være en kostnadseffektiv måte å muliggjøre nye nasjonale satsinger, er det ikke gitt at teknologisk utvikling i seg selv vil være kostnadsbesparende. Militær teknologi utvikles gjerne innenfor relativt små markeder og har ofte spesielt høye ytelseskrav. Dette gjør samtidig at både utvikling og videreutvikling av militært materiell er kostnadsdrivende. Dette underbygger nødvendigheten av å søke samarbeidsløsninger med andre nasjoner. Regjeringen vil styrke det internasjonale samarbeidet om utvikling og anskaffelse av løsninger og materiell, både med USA og utvalgte europeiske land, samt gjennom EU- og NATO-rammen.

Den teknologiske utviklingen resulterer også i nye behov og muligheter for internasjonalt samarbeid. Bredden i teknologiutviklingen betyr at ingen enkeltnasjoner kan utvikle kompetanse på alle områder – selv ikke de største. Å samarbeide med nære allierte og utfylle hverandres kunnskapsproduksjon blir derfor viktigere. Norge har

de senere årene inngått flere nye avtaler om forsknings- og utviklingssamarbeid på forsvarsfeltet, blant annet med Nederland, Tyskland og Storbritannia. Norsk forsvarsforskning og kapabilitetsutvikling må ses i en alliert kontekst, og samarbeid innenfor NATO og EU blir stadig mer omfattende. Norges viktigste arena for internasjonalt samarbeid om forsvarsforskning er NATOs *Science and Technology Organization*. Samtidig har EU de siste årene fått en ny og viktigere rolle som arena for europeisk forsvarsforskning.

Internasjonal kunnskapsdeling er en forutsetning for oppbygning av sterke nasjonale kunnskapsmiljøer. På enkelte områder er norske kunnskapsmiljøer verdensledende, og deres kompetanse bidrar til å styrke Norges rolle i internasjonalt forsvarsteknologisk samarbeid. Dette bidrar også til byrdefordeling i alliert sammenheng. Forsvarssektoren vil derfor fortsette satsingen på nisjeområder med sterk norsk fagkompetanse. Den nasjonale militærteknologiske kunnskapsbasen er også nødvendig for å utvikle og tilpasse materiell til norske topografiske og klimatiske forhold. Sektoren skal opprettholde en tilstrekkelig evne til nasjonal utvikling og tilpasning, og samtidig etterstrebe best mulig utnyttelse av mulighetene som ligger i internasjonalt samarbeid.

6.4 Innovasjonsevne

Innovasjon handler om å ta nye metoder, konsepter, løsninger eller teknologier i bruk, eller å kombinere disse på nye måter, for å skape økt operativ evne gjennom kostnadseffektive og funksjonelle løsninger. Regjeringens mål er at Norge skal bli blant de ledende landene i Europa på innovasjon, og vil derfor styrke satsingen på næringsrettet forskning og økt innovasjonsevne.

Evne til innovasjon griper inn i alle faser og nivåer av militære operasjoner, støttestrukturer og prosesser. Videreutvikling av innovasjonsevnen er sentralt for å forbedre Forsvarets operative evne. Innovasjonsaktivitetene i forsvarssektoren skal bidra til at teknologi tas i bruk raskere og mer effektivt. Norsk deltakelse i den amerikanskledede aktiviteten *Bold Quest*, er et eksempel der Forsvaret, allierte militære, forskningsmiljø og teknologileverandører møtes, for å drive brukernær, målrettet og tverrfaglig innovasjon og eksperimentering. En forutsetning for vellykket innovasjon er evne til å anvende resultatene fra innovasjonsaktivitetene. Det skal derfor være et mål at innovasjonsevne og rask anvendelse av ny og

eksisterende kunnskap som gir bedre løsninger skal prege alle deler av virksomheten i forsvarssektoren.

For å oppnå dette, kommer sektoren til å styrke bruken av konseptutvikling og eksperimentering som arbeidsform for å generere ny kunnskap og kompetanse. Konseptutvikling for å kartlegge operasjonelle krav og behov må ligge i forkant og svare på hurtig oppdukkende trusler. Bruk av kjente teknologier på nye måter er sentralt. Konseptutvikling og eksperimentering henger tett sammen. Dette genererer ny kunnskap som må brukes før løsningene blir testet ut i Forsvarets operative organisasjon.

Formålet med eksperimentering, testing og evaluering bør være å søke ny kunnskap og lærdom, men også å kunne gi et grunnlag for å stanse prosjekter i tidlig fase mens ressursinnsatsen er lav. Dette krever tydelig lederskap, klare prioriteringer og vilje til å endre dagens arbeidsformer.

Sett i lys av det endrede sikkerhetspolitiske bildet og den hurtige teknologiske utviklingen blir innovasjonsaktiviteter for å tilrettelegge for effektiv utnyttelse av teknologi og redusere risikoen i investeringsprosesser viktigere. Der hvor innovasjonsaktiviteter har både militære og sivile bruksområder må også de sivile næringsrettede virkemidlene tas i bruk.

For å raskere kunne ta nyskapende løsninger frem til praktisk anvendelse i Forsvaret, settes det av egne midler til innovasjonsaktiviteter. Hovedformålet med innovasjonsaktiviteter vil være å tette operative gap ved å bidra til at avdelinger i Forsvaret raskt kan teste ut nye løsninger knyttet til eksisterende eller nye konsepter. Dette vil blant annet kunne innebære støtte til anskaffelse av en kommersielt tilgjengelig løsning etter konseptutvikling og eksperimenteringsaktiviteter. Samtidig vil slike midler bidra til å ta et konsept videre fra eksperimentering og test og evaluering frem mot en hurtig småskalaanskaffelse i samarbeid med industri og operative sluttbrukere. Omfang og utformingen av tiltakene ses i sammenheng med de andre virkemidlene i forsvarssektoren som har som mål å øke Forsvarets operative evne og effektivisere driften av etatene i sektoren.

6.5 Forsvarssektorens organisering av innovasjon og teknologiutvikling

Innovasjonsaktiviteter og teknologiutvikling i forsvarssektoren må i større grad ses på helhetlig. Det vil vektlegges at aktørene deler erfaringer og funn fra de konkrete aktivitetene innad i forsvars-

sektoren. Erfaringsgrunnlaget vil kunne bidra til det overordnede arbeidet med konseptutvikling og til å spisse fremtidige eksperimenteringsaktiviteter. Dette vil igjen kunne bidra til at løsninger som gir operativ evne tas frem raskere.

Trekantsamarbeidet refererer i denne sammenheng til det tradisjonelt tette samvirket mellom forsvarssektoren som bruker, forskning og industri. Dette samarbeidet gir utviklingsmiljøene god forståelse for operative behov og utfordringer. Trekantsamarbeidet har bidratt til å frembringe verdensledende forsvarsprodukter i Norge. Parallelt må samarbeidet med nære allierte styrkes innenfor innovasjon og teknologiutvikling. Dette inkluderer aktører både fra sivil og militær sektor.

FFI har nylig etablert den forskningsbaserte eksperimenteringsarenaen ICEWorx (*Innovation, Concept development & Experimentation*). ICEWorx tilrettelegger for dynamisk samarbeid mellom operative brukermiljøer i Forsvaret og teknologimiljøer, både innenfor forsvarsindustrien og andre sektorer som ikke nødvendigvis har sine primære leveranser til Forsvaret. Målsettingen med ICEWorx er å legge til rette for hurtigere utvikling av løsninger og materiell.

Norwegian Battle Lab and Experimentation (NOBLE) har som hovedoppgave å styrke Forsvarets operative evne gjennom konseptutvikling og eksperimentering. NOBLE jobber tett med næringslivet og operative brukermiljøer i alle forsvarsgrenene. NOBLE samarbeider tett med Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) for å utvikle interoperabilitet, konsepter, taktikk og prosedyrer for anvendelse av våpensystemer og kapa-

siteter. Samarbeidet med FOH gir NOBLE god innsikt i fellesoperative behov basert på Forsvarets erfaringer fra øvelser og skarpe operasjoner. For at Forsvaret skal bli bedre til å implementere ny teknologi, vil utnyttelsen av NOBLE knyttes tettere til det fellesoperative nivået.

Forsvarets innovasjons- og eksperimenteringsordning (I&E-ordningen) skal bidra til utvikling av nye konsepter, forbedre eksisterende og frem-skaffe nye operative evner, forbedre beslutningsgrunnlaget forut for materiell- og IKT-investeringer, samt bidra til utvikling og rask implementering av tidskritiske leveranser. Midlene skal brukes for å oppnå resultater raskt, noe som kan innebære prosjekter med en kort tidshorisont og høy risiko. Sentralt for I&E-ordningen er brukermiljøenes operative behov, hvor Forsvaret selv er premissgiver for gjennomføringen av aktivitetene.

Forvaltningen av Forsvarets I&E-ordning ble overført fra Cyberforsvaret til FFI i 2018 jf. Prop. 151 S (2015–2016). Hovedgrunnen for dette var at NOBLE samtidig ble foreslått nedlagt. Samtidig ønsket man å dra på mulige synergieffekter hos FFI i den videre forvaltningen av ordningen. I sin behandling av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016), sluttet Stortinget seg til at NOBLE skulle videreføres i Forsvaret med noe redusert ambisjon og konsentrert til eksperimenteringsvirksomhet. Rasjonalet for FFIs forvaltning av ordningen er dermed endret. I&E-ordningen videreutvikles for å ivareta et mer helhetlig brukerperspektiv. Forvaltningen av I&E-ordningen ses i fellesoperativ sammenheng og overføres til Forsvaret.

7 Samfunnets motstandskraft og totalforsvaret

7.1 Et komplekst trusselbilde krever samordnet sikkerhet og beredskap

Et moderne og forberedt totalforsvar styrker nasjonens motstandskraft og utholdenhet, og reduserer sårbarheten mot sammensatte trusler. Totalforsvarskonseptet understøtter både vår nasjonale forsvarsevne, vår kollektive evne i NATO, og våre forsterkningsavtaler og relasjoner med nære allierte.

Begrepet sivil-militært samarbeid omfatter i prinsippet alt samarbeid på alle nivå og spenner over et bredt felt med mange ulike aktører. Begrepets innhold er i stor grad situasjonsbetinget. Totalforsvarskonseptet er en del av det sivil-militære samarbeidet, men er avgrenset til å omfatte gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn knyttet til hendelser og kriser i hele krisespenningen fra fred til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Totalforsvaret skal sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret.

Totalforsvaret kan således tjene som en overbygning og et verktøy for en rekke aktiviteter som arbeidet med forebyggende sikkerhet, sammensatte trusler og helhetlig situasjonsforståelse som dette kapittelet vil gå nærmere inn på.

Sivil-militært samarbeid omfatter også øvrig samarbeid mellom sivile og militære aktører som ikke er direkte knyttet til kriser og væpnet konflikt. Et eksempel er Kystvaktens oppsynsmyndighet innenfor fiske og fangst, miljøvern og toll.

Sivil-militært samarbeid får stadig større betydning for forsvar av Norge. Økende geopolitisk spenning, i kombinasjon med en større kompleksitet i trusselbildet og avhengigheter på tvers av samfunnssektorer, gjør et tett samarbeid mellom sivile og militære myndigheter stadig viktigere. Dette forutsetter felles erkjennelse av utfordringene knyttet til det tverrsektorielle trusselbildet. Det har foregått en vesentlig utvikling og fremgang i det sivil-militære samarbeidet innenfor rammen av totalforsvarskonseptet de senere årene. Erfaringer fra dette arbeidet og utviklingen

i trusselbildet tilsier likevel at det er behov for videre utvikling og forbedringer innenfor totalforsvarets ordninger. Et mer uoversiktlig og uforutsigbart trusselbilde reduserer skillet mellom samfunnssikkerheten og statssikkerheten og øker den gjensidige avhengigheten mellom de to sikkerhetsbegrepene. Tilgjengelige ressurser med høy reaksjonsevne forutsetter god ressursutnyttelse og koordinering på tvers av sektorer og nivå. Økt involvering av sivile aktører i Forsvarets og alliertes operative virksomhet, som demonstrert under NATO-øvelsen *Trident Juncture 2018*, understreker dette behovet. Det sivil-militære samarbeidet må utvikles helhetlig og kontinuerlig slik at sårbarheter på tvers av stats- og samfunnsikkerhet reduseres.

Et bredere spekter av sårbarheter og muligheter for fiendtlig virkemiddelbruk, fra både statlige og ikke-statlige aktører, kan ramme på tvers av sektorer. Enkelthendelser kan inntreffe i ulike sektorer, innenfor privat og offentlig virksomhet, og til ulike tidspunkt. Dette kan gjøre det mer krevende å avdekke hvorvidt en enkelthendelse er del av en mer sammensatt virkemiddelbruk, og gjør det også mer krevende å etablere helhetlig situasjonsforståelse. Sammensatt virkemiddelbruk bidrar til å gjøre skillene mellom fred og konflikt mindre tydelige. Utnyttelse av sårbarheter kan inntreffe allerede i fredstid med store konsekvenser for Forsvarets operative evne. Sammensatte, sektorovergripende trusler er ikke noe nytt, men det har blitt et tydeligere innslag av slike trusler i dagens sikkerhetspolitiske bilde. Rask teknologiutvikling og kortere varslings tid gjør trusselbildet mer komplekst og øker betydningen av forebyggende sikkerhetsarbeid.

7.1.1 Forebyggende sikkerhet

Regjeringen vil styrke forsvarssektorens evne til å beskytte sine verdier. En forutsetning for opprettholdelse av sivil støtte til nasjonale og allierte militære styrker i hele krisespekteret, er at sivile sektorer sikrer sine skjermingsverdige verdier på en forsvarlig måte. Totalforsvaret er avhengig av at sivile og militære aktører reduse-

Boks 7.1 Grunnleggende nasjonale funksjoner i forsvarssektoren:

GNF 1: Situasjonsforståelse

Evnen til etterretning, situasjonsforståelse og rettidig varsling

GNF 2: Innsats

Evnen til å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser og om nødvendig forsvare norsk eller alliertes territorium

GNF 3: Kommando og kontroll

Evnen til kommando og kontroll over norske og allierte styrker

GNF 4: Beskyttelse

Evnen til beskyttelse av norske og allierte styrker, kritiske samfunnsfunksjoner, samt kritiske funksjoner for Forsvaret

GNF 5: Forsvarsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet

rer sine sårbarheter, og har et forsvarlig grunn-sikringsnivå.

Formålet med det forebyggende sikkerhetsarbeidet er å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser mot tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade disse. Dette betyr at det er en tydelig sammenheng mellom Forsvarets oppgaver og kapabiliteter, og forebyggende sikkerhetsarbeid.

Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) er et av de viktigste administrative og juridiske virkemidlene staten har innenfor forebyggende sikkerhet.

Nasjonal sikkerhet, slik begrepet er benyttet i sikkerhetsloven, er statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. De nasjonale sikkerhetsinteressene er definert som landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til; a) de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet, b) forsvar, sikkerhet og beredskap, c) forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, d) økonomisk stabilitet og handlefrihet og e) samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet.

Sikkerhetslovens virkeområde er statssikkerhetsområdet og den delen av samfunnsikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetsloven stiller krav om identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner. Dette er funksjoner som ved helt eller delvis bortfall vil svekke statens evne til å ivareta de nasjonale sikkerhetsinteressene. Alle departementer er i ferd med å identifisere de grunnleggende nasjonale funksjonene i sine sektorer. Gjennom nivellering og kartlegging av sammenhenger og avhengigheter mellom disse, vil det etableres en oversikt over hvilke funksjoner som understøtter nasjonale sikkerhetsinteresser på sivil og militær side. Forsvaret identifiserer sin avhengighet av kritisk infrastruktur i andre sektorer, slik at ansvarlig sektordepartement kan vurdere om den aktuelle infrastrukturen skal underlegges sikkerhetsloven dersom den ikke allerede er det. I forsvarssektoren er det identifisert fem grunnleggende nasjonale funksjoner med tilhørende subfunksjoner. Disse har direkte sammenheng med Forsvarets oppgaver. Dersom Forsvarets oppgaver og kapabiliteter endres, vil sektorens grunnleggende nasjonale funksjoner endres tilsvarende. Helhetlig sikkerhetsstyring er en grunnleggende forutsetning for å lykkes med det forebyggende sikkerhetsarbeidet. Dette innebærer å se fysiske, digitale, menneskelige og organisatoriske tiltak i sammenheng. Etatene i forsvarssektoren skal se det forebyggende sikkerhetsarbeidet i sammenheng med den øvrige virksomhetsstyringen og vurderingen av operativ evne. Dette forutsetter blant annet at etatene i forsvarssektoren har ledere med et bevisst forhold til risikostyring. Det er også nødvendig med personell som har god kompetanse innenfor sikkerhetsfaget, og som er plassert riktig i strukturen slik at de kan understøtte ledelsesnivået på en god måte.

Forsvaret er avhengig av informasjon og informasjonssystemer for å kunne utføre sine oppgaver og for å kunne drive operasjoner effektivt. Samtidig er informasjonssystemer og infrastrukturer sårbare for uønskede digitale hendelser. For å bidra til å opprettholde Forsvarets handlefrihet i det digitale rom skal grunnsikringen i forsvarssektorens informasjonssystemer sørge for et forsvarlig sikkerhetsnivå og for at risikoen er akseptabel. Fornyelsen av forsvarssektorens kommunikasjons- og informasjonssystemer skal bidra til å avvike eller erstatte systemer som ikke tilfredsstillende sikkerhetsmessige krav. Ved planlegging og utvikling av nye informasjonssystemer skal det vurderes hvorvidt systemet blir skjermingsverdig, og systemene skal sikres i samsvar med dette. Uønskede digitale hendelser skal kunne oppdages og håndteres.

Kryptografiske løsninger er avgjørende for beskyttelsen av sikkerhetsgradert informasjon og kommunikasjon. For å opprettholde nasjonal kontroll med høygradert krypto, skal kompetanse og teknologisk utvikling innenfor kryptologi fortsatt prioriteres. I samsvar med norsk kryptopolitikk, og for å følge opp regjeringens ambisjon om å styrke den nasjonale kryptokompetansen, vil regjeringen etablere et nasjonalt kompetansemiljø for anvendt kryptologi i samarbeid mellom Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), industrien og akademia. Regjeringen vil også forsterke NSMs kryptomiljø med kompetanse og høyteknologisk utstyr, blant annet gjennom en oppgradering av NSMs kryptolaboratorium fra 2021.

For å ivareta forsvarssektorens grunnleggende nasjonale funksjoner må Forsvarets skjermingsverdige objekter og infrastruktur sikres. Det tas sikte på å etablere permanent grunnsikring for eksisterende skjermingsverdige objekter (per desember 2019) innen utgangen av 2023. Antall og type skjermingsverdige objekter vil endre seg gjennom årlige revisjonsprosesser. I ny sikkerhetslov er infrastruktur introdusert som en ny verdikategori som skal sikres mot sikkerhetstruende virksomhet. Sikring av infrastruktur, og eventuelle nye objekter som utpekes som skjermingsverdige, skal ivaretas.

Personer med tilgang til skjermingsverdige verdier vil kunne bli forsøkt rekruttert eller presset til samarbeid av statlige etterretningstjenester. En «innsider» vil kunne eliminere fysiske og digitale sikringsbarrierer som er etablert. God personellsikkerhet er en viktig og integrert del av det helhetlige arbeidet med forebyggende sikkerhet, og regjeringen vil vurdere nærmere hvordan den forskningsbaserte kunnskapen om innsiderrisikoen kan økes.

For at arbeidet med sikkerhetsklareringer og autorisasjoner i forsvarssektoren skal holde et faglig høyt nivå, og sektorens klareringsmyndighet skal ha tilfredsstillende saksbehandlingstid for klareringssaker, er det allerede gjennomført endringer i strukturen for klareringsmyndighetene og i regelverket. NSM har fått i oppdrag å digitalisere prosessene knyttet til sikkerhetsklarering og autorisasjon, samt automatisere saksbehandlingen der dette er mulig. Dette vil føre til raskere saksbehandling, bedre ressursutnyttelse og bedre sporbarhet og kontroll, noe som vil kunne gi økt grad av rettssikkerhet og likebehandling. Digitaliseringen vil også bidra til å møte regjeringens målsetting om å sørge for at vernepliktige skal være sikkerhetsklarerte før de møter til tjeneste. Utfordringene med dagens manuelle

håndtering av klarering og autorisasjon gjelder ikke bare forsvarssektoren, men også sivile sektorer. Tiltaket vil gi betydelige effekter både for forsvarssektorens sentrale klareringsmyndighet i Forsvarets sikkerhetsavdeling og for Sivil klareringsmyndighet. Digitalisering av prosessene vil i langtidsplanperioden derfor gjøres i fellesskap mellom forsvarssektoren og sivile sektorer.

7.1.2 Sammensatte trusler

Dagens sammensatte trussel- og utfordringsbilde, med bruk av virkemidler som er sektor- og grenseoverskridende, berører alle samfunnssektorer. Hendelser som tilsynelatende er rettet mot samfunnssikkerhetsmål, kan i realiteten være konstruert for å ramme statssikkerheten og våre nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sammensatte trusler, sammensatt virkemiddelbruk og hybride trusler er beslektede og delvis overlappende begreper. Det eksisterer ingen ensartet definisjon på sammensatte trusler, men fenomenet innebærer bruk av ulike virkemidler i kombinasjon for å påvirke en motstander med størst mulig effekt. Dette kan innebære å skape usikkerhet, tvil og forvirring, vanskeliggjøre beslutningsprosesser og påvirke beslutninger i en retning som er gunstig for den aktuelle aktøren, herunder å oppnå strategiske fordeler som tradisjonelt oppnås gjennom seier i krig. Hver for seg kan de ulike virkemidlene også utgjøre en trussel, for eksempel mot kritisk infrastruktur, mot informasjon vi ønsker å hegne om, eller mot bærebjelker i vårt demokrati. Eksempler kan være tilliten til myndigheter, tillit mellom mennesker og mellom grupper av mennesker, og en fri demokratisk debatt. Virkemiddelbruken kan være rettet mot tidsavgrensede spesifikke aktiviteter eller situasjoner, eller være mer langsiktig for å undergrave tillit og svekke det fundamentet som liberale demokratier er bygget på. Virkemidlene kan være diplomatiske, militære, informasjonsmessige, økonomiske, etterretningsmessige og juridiske. Når flere virkemidler brukes sammen kan de forsterke hverandre og øke den samlede effekten og skape utfordringer som er krevende å forstå omfanget av og dilemmaer som er vanskelige å håndtere.

For eksempel kan et digitalt angrep mot kritisk infrastruktur, som et datanettverk, forsøkes kombinert med en desinformasjonskampanje om at norske myndigheter har manglende evne til å sikre norske borgere trygg tilgang til internett. Da er truslene mot vårt samfunn sammensatte og rammer på tvers av sektorer.

I denne langtidsplanen for forsvarssektoren brukes begrepet *sammensatte* trusler (og ikke hybride trusler) for å understreke nettopp at både trusler og virkemiddelbruk kan være satt sammen av ulike komponenter.

Sammensatt, sektorovergripende virkemiddelbruk gjør skillet mellom fred og væpnet konflikt mindre tydelig, utfordrer på tvers av juridiske ansvarsområder og utnytter motpartens sårbarheter og egne muligheter. Sammensatt virkemiddelbruk kan forekomme i sikkerhetspolitiske gråsoner, der formålet er å skape splid og destabilisere. Slike gråsoner er under de tersklene som tradisjonelt forbindes med væpnet konflikt. En gråsonesituasjon vil potensielt skales opp med bruk av direkte militær makt for å oppnå ønsket effekt på motstanderen. Gråsonesituasjoner utfordrer vår forståelse av stats- og samfunnssikkerhet som to klart adskilte begreper. Erkjennelsen av at skillet mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet utfordres er en forutsetning for å styrke samfunnets håndteringsevne i møte med sammensatt virkemiddelbruk. Utfordringene krever betydelig grad av tverrsektorielt samvirke og en helhetlig situasjonsforståelse på tvers av sektorer og nivå.

Dagens teknologiske informasjonsbærere har utvidet mulighetsrommet radikalt for å bruke velkjente virkemidler på en måte som gjør samfunnet mer utsatt og mer sårbart for uønsket påvirkning og innflytelse enn tidligere. Informasjonsteknologien muliggjør påvirkning, etterretningsinnhenting og overvåking, samt angrep på infrastruktur og verdier i et omfang og med en rekkevidde og hastighet som utfordrer vår evne til å avdekke og håndtere dette. Bruk av dagens informasjonsteknologi kan gjøre det vanskelig å avdekke opphavet bak for eksempel en igangsatt påvirkningskampanje eller et digitalt angrep. Dette dreier seg om såkalte attribusjonsutfordringer. Norge må påregne å bli hyppigere utsatt for påvirkning, gjennom virkemiddelbruk som fremkommer både enkeltvis og i kombinasjoner. Opphavet bak slike kampanjer kan være både statlige og ikke-statlige aktører.

Å være forberedt på å håndtere kompleksiteten ved sammensatt virkemiddelbruk krever bevissthet om hvordan vi skal verne om våre verdier. Dette handler om statens og samfunnets samlede motstandskraft, evne til å stå imot et samfunnsmessig sjokk eller en krise, både når det gjelder håndtering av situasjonen og evnen til å gjenoppta de normale samfunnsfunksjonene så raskt som mulig. Sammensatt virkemiddelbruk stiller større krav til nasjonal håndtering med

samordning på tvers av alle sektorer, særlig på grunn av usikkerheten knyttet til attribusjon og intensjon.

Totalforsvaret utgjør rammen for samordning av flere sektorer og er et godt utgangspunkt for å møte sammensatte trusler. Mange elementer i et sammensatt trusselbilde møtes i stor grad av andre deler av samfunnsapparatet enn Forsvaret. På sivil side er Justis- og beredskapsdepartementet, i kraft av sin samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet, tildelt hovedansvaret for å følge opp og koordinere regjeringens arbeid relatert til spørsmål om sammensatte trusler. Samfunnssikkerhetsmeldingen har en nærmere beskrivelse av arbeidet mot sammensatte trusler. Forsvaret skal ha evne til å håndtere sammensatte trusler mot egen sektor, og også kunne bidra til bredere håndtering på tvers av sektorer. Dette omfatter særlig behov for styrket evne til å forstå og håndtere trusler i det digitale rom, og trusler relatert til strategisk kommunikasjon og påvirkning. Forsvaret skal også selv kunne utnytte potensialet som ligger i bruk av det digitale rom og strategisk kommunikasjon.

7.1.3 Strategisk kommunikasjon

Strategisk kommunikasjon, i en utenriks- og sikkerhetspolitisk sammenheng, kan beskrives som en statlig eller ikke-statlig aktørs planmessige og koordinerte bruk av alle kommunikativt egnede virkemidler, for å nå sine målsettinger overfor en motstander. Hovedhensikten er å påvirke målgruppens oppfatninger, holdninger og adferd. Strategisk kommunikasjon omfatter et bredt spekter av virkemidler, slik som ordinær kommunikasjonsvirksomhet, diplomati og informasjonsoperasjoner, herunder virkemidler som desinformasjon og psykologiske operasjoner. Også militære operasjoner og aktivitet har en dimensjon av strategisk kommunikasjon knyttet til seg. Strategisk kommunikasjon brukes i både fredstid og konflikt. En motparts bruk av strategisk kommunikasjon kan være knyttet til konkrete hendelser, men kan også ha et mer langsiktig perspektiv for å svekke en motparts stabilitet, omdømme og styringsevne. Forsvarssektorens forståelse av strategisk kommunikasjon er i samsvar med NATOs definisjon.

Utviklingen innenfor informasjonsteknologi har økt potensialet for å nå mange aktører både raskt og effektivt. Dette har gitt strategisk kommunikasjon et langt større mulighetsrom med tanke på utstrekning, hurtighet og effekt. Derfor har strategisk kommunikasjon også blitt et sentralt virkemiddel i sammensatt virkemiddelbruk.

Strategisk kommunikasjon har også stor relevans for militære operasjoner og militær aktivitet. Forsvaret må ha et bevisst forhold til utfordringene knyttet til informasjonssfæren og til strategisk kommunikasjon. Samlet representerer utviklingen innenfor strategisk kommunikasjon både utfordringer og muligheter. For å ivareta et best mulig forsvar av Norge og norske verdier kreves kontroll over egne informasjonsomgivelser og evne til å forsvare seg mot kommunikasjonsrelaterte trusler. Strategisk kommunikasjon kan påvirke Forsvarets evne til å løse sine oppgaver både direkte og indirekte. En motstander kan forsøke å avskrekke og demotivere forsvarspersonell og andre aktører slik at Forsvarets gjennomføringsevne svekkes. En motstander kan også forsøke å skape generell usikkerhet, forvirring og kaos i samfunnet, slik at myndighetenes beslutningsevne svekkes.

Sannferdig kommunikasjon i ord og handling er rettesnoren for forsvarssektoren, og er et effektivt motmiddel dersom Norge blir utsatt for fiendtlig desinformasjon. Desinformasjon, det vil si bevisst villedende informasjon for å påvirke den offentlige debatt eller beslutningsprosesser, eller undergrave demokratiske prosesser, omtales nærmere i samfunnssikkerhetsmeldingen.

For å kunne motvirke og forsvare seg mot fiendtlig strategisk kommunikasjon er det viktig å ha et godt situasjonsbilde og god situasjonsforståelse. Virkemidlene som brukes kan treffe både sivil og militær side, de kan krysse en rekke sektorgrenser og ha et stort omfang. Det kan i tillegg ofte være krevende å skille fiendtlig strategisk kommunikasjon fra ordinær kommunikasjonsvirkosomhet. Det er derfor avgjørende å sette sammen et helhetlig situasjonsbilde for å få oversikt over utfordringene og kunne iverksette tiltak. Forsvarssektoren skal styrke sin evne til situasjonsforståelse om trusler og utfordringer innenfor strategisk kommunikasjon. Samtidig er forsvarssektoren helt avhengig av et godt og velutviklet samarbeid med sivil side på dette feltet. En styrking av forsvarssektorens egne kapasiteter på området må kombineres og korrespondere med tiltak i øvrige samfunnssektorer.

Bevisstgjøring rundt trusselbildet i informasjonsmiljøet er et sentralt virkemiddel for å heve motstandsdyktigheten mot påvirkning. Gjennom å øke forståelsen for hvordan virkemidler kan anvendes kommunikativt, vil evnen til å både avdekke og motstå forsøk på fiendtlig påvirkningsaktivitet bedres. Bevisstgjøring og faglig forankring er således nødvendig for at Forsvaret skal kunne møte denne typen aktivitet. Regjeringen vil i langtids-

planperioden videreutvikle og styrke kompetansen og fagmiljøet rundt strategisk kommunikasjon i hele forsvarssektoren, og styrke miljøet for forskning og utvikling på feltet. Dette vil også bedre Forsvarets evne til å utnytte potensialet i virkemidler som faller innenfor strategisk kommunikasjon i militære operasjoner. For å oppnå dette må det legges til rette for å styrke faglinjer og sikre tett samhandling mellom strategisk, operasjonelt og taktisk nivå i forsvarssektoren.

Integreringen av strategisk kommunikasjon i operativt planverk og operasjoner skal videreutvikles. Dette understøttes ved å styrke stabsfunksjonene i Forsvaret med personell med relevant fagkompetanse. Dette innebærer både å styrke ressursene for å drive åpen kommunikasjonsvirkosomhet på alle nivåer, og å styrke evnen til å bruke informasjonsoperasjoner som en integrert del av militære operasjoner. Dette vil også bidra til å bedre vår evne til samhandling med allierte ved øvelser og operasjoner, og til å trekke på fagmiljøet i NATO og allierte partnere.

7.1.4 Samarbeid om håndteringen av trusler i det digitale rom

Det digitale rom gir trusselaktører muligheter til å begå datainnbrudd, drive spionasje, sabotasje og gjennomføre påvirkningskampanjer. Dette kan skje på tvers av sektorer, raskt og med potensielt stor effekt.

Ansvar for å håndtere hendelser og kriser relatert til digitale trusler følger de samme prinsipper som for annen krisehåndtering. Ivaretakelsen av digital sikkerhet er først og fremst et virksomhetsansvar og virksomhetsledere er ansvarlige for å foreta risikovurderinger, og på bakgrunn av dette gjennomføre tilstrekkelige tiltak. Den enkelte statsråd har et overordnet ansvar for å ivareta digital sikkerhet i egen sektor. Nedenfor gis det en nærmere omtale av noen aktører som har et særskilt ansvar på dette fagområdet. Det vises også til samfunnssikkerhetsmeldingen for beskrivelse av sivile aktørers ansvarsområder.

Digitale angrep utgjør en stadig større del av militære operasjoner. Det er enighet i NATO om at digitale angrep kan få like alvorlige konsekvenser som angrep med konvensjonelle våpen, og at de derfor er omfattet av artikkel 5 i Atlanterhavs-pakten om kollektivt forsvar. De fleste militære operasjoner krever i dag tilgang til cyberdomenet og kontroll med egen informasjonsinfrastruktur.

Forsvaret er i økende grad avhengig av sivil digital infrastruktur for å kunne løse sine oppgaver. Det er vesentlig for nasjonal sikkerhet at

Boks 7.2 Ansvar for digital sikkerhet

Forsvarsdepartementet har ansvaret for digital sikkerhet i forsvarssektoren. Etterretningstjenesten skal som del av sine oppgaver innen utenlandsetterretning avdekke og varsle om mulige ytre digitale trusler fra fremmede stater, organisasjoner eller individer. Sjefen for Etterretningstjenesten er fra forsvarssjefen også delegert ansvar for offensive cyberoperasjoner. Cyberforsvaret er Forsvarets avdeling for etablering, drift og beskyttelse av Forsvarets egen IKT.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er det nasjonale fagmiljøet for digital sikkerhet både innenfor og utenfor sikkerhetsloven, og skal drive en nasjonal responsfunksjon for alvorlige digitale angrep og et varslingsystem for digital infrastruktur (VDI). NSM skal på vegne av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utøve et overordnet og sektorovergripende ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid i henhold til sikkerhetsloven. Sjef NSM skal ved behov iverksette nødvendige beredskapsmessige tiltak innenfor gitte fullmakter, herunder i sikkerhetsloven og Nasjonalt beredskapssystem (NBS). Deler av NSM kan i en gitt situasjon legges under forsvarssjefens kommando.

Ansvaret for beskyttelse av sivil IKT og håndtering av hendelser i sivil IKT ligger hos sivile virksomheter og sivile myndigheter. Justis- og beredskapsdepartementet har et samordningsansvar for dette, som del av det generelle samordningsansvaret for samfunnssikkerhet i sivile sektorer. Det er også flere andre etater

under Justis- og beredskapsdepartementet som har et særskilt ansvar relatert til digital sikkerhet. Politidirektoratet har ansvaret for ledelse og styring av politiets arbeid mot digitale trusler. Det er også etablert et eget Nasjonalt cyberkriminalitets- (NC3) hos Kripos for å møte et mer digitalisert kriminalitets- og trusselbilde. Politiets sikkerhetstjeneste har ansvar for nasjonens indre sikkerhet, herunder også forebygging og etterforskning av lovbrudd i det digitale rom som kan true nasjonens sikkerhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et særskilt ansvar for å arbeide for en styrket og mer helhetlig tilnærming til digital sikkerhet i statsforvaltningen. Departementet har i tillegg et samordningsansvar for regjeringens IKT-politikk, og ansvar for digital sikkerhet knyttet til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, herunder internett. Flere av departementets underlagte virksomheter har ansvar innenfor digital sikkerhet. Det gjelder særlig Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Datatilsynet og Digitaliseringsdirektoratet.

Utenriksdepartementet har ansvar for å ivareta sikkerhet i det digitale rom som del av sitt arbeid med norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, herunder å koordinere Norges innsats og posisjoner på internasjonale arenaer hvor globale utfordringer i det digitale rom diskuteres.

Det enkelte sektordepartements ansvar innen digital sikkerhet kan også i enkelte tilfeller utøves gjennom sektormyndigheter og separate sektorvise responsmiljø.

sivile IKT-systemer som er kritiske for alliert mottak og Forsvarets operasjoner ikke svikter. Handlefrihet i det digitale rom for å understøtte militære operasjoner krever tett samarbeid på tvers av sivil og militær sektor, der det legges vekt på å forbedre de sivile aktørenes eget arbeid med digital sikkerhet.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er nasjonal responsfunksjon og fagmiljø for digital sikkerhet, og skal blant annet etablere et forbedret situasjonsbilde i det digitale rom. Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) er etablert som en del av NSM for å forbedre og sikre en mer samordnet nasjonal evne til å håndtere trusler i det digitale rom. Senteret skal sørge for god utnyttelse av samfunnets samlede ressurser på området. Sam-

funnssikkerhetsmeldingen har en nærmere omtale av utviklingen av NSM. Samarbeidet mellom Etterretningstjenesten, NSM, Politiets sikkerhetstjeneste og Kripos innenfor rammene av Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) videreføres. Cyberforsvarets liaisonering ved NCSC videreføres og sikrer informasjonsdeling mellom NCSC og milCERT. Med innføring av tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk informasjon som følge av ny etterretningstjenestelov styrkes evnen til å oppdage, følge, varsle om, håndtere og motvirke digitale trusler mot Norge.

Forsvarssektorens evne til å forebygge, avdekke og håndtere trusler i det digitale rom skal styrkes for å beskytte Forsvarets egen virk-

somhet. Forsvaret skal også kunne bidra til bedre nasjonal situasjonsforståelse og bidra til nasjonal sikkerhet knyttet til trusler i det digitale rom. Tilgang til tidsriktig og relevant informasjon om trusler og trusselaktører er helt sentralt for å kunne håndtere trusler i det digitale rom. Regjeringen vil derfor videreutvikle Etterretningstjenestens evne i fred, krise og væpnet konflikt til å følge, attribuere, varsle og aktivt motvirke digitale trusler før hendelser inntreffer. Cyberforsvaret er innrettet mot sikkerhetsmessig overvåking og beskyttelse av forsvarssektorens egne IKT-systemer, og har i liten grad de rette kapabiliteter for å bistå i beskyttelsen av sivile IKT-systemer.

Allierte ble under NATO-toppmøtet i Warszawa i 2016 enige om den såkalte Cybererklæringen (*Cyber Defence Pledge*). Gjennom erklæringen har de alliertes stats- og regjeringssjefer forpliktet seg til å forbedre evnen til å beskytte både sivile og militære nasjonale IKT-systemer mot digitale angrep. Norge er tatt opp som medlem i det NATO-akkrediterte *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*, i Estland. Den norske deltakelsen er et samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Deltakelsen inngår i regjeringens politikk for å fremme sivilt-militært og internasjonalt samarbeid om digital sikkerhet og enighet om statlig oppførsel i det digitale rom.

7.1.5 Helhetlig nasjonal situasjonsforståelse

Regjeringen arbeider kontinuerlig med å styrke evnen til å etablere en samlet nasjonal situasjonsforståelse for bedre å kunne se trusler og hendelser i ulike sektorer i sammenheng. Forsvarsevne og effektiv motstandskraft forutsetter evne til å forstå en trusselsituasjon på tvers av sektorer. God situasjonsforståelse er vesentlig for å kunne treffe gode og tidsriktige beslutninger. Erfaringer fra øvelser, spesielt etter *Trident Juncture 2018*, viser at det kan være krevende å etablere en felles sivil-militær forståelse, vurdere forventet utvikling samt hvilke tiltak som bør iverksettes.

God situasjonsforståelse betinger at man har gode og rettidige rapporterings- og koordineringsmekanismer og rutiner, innenfor og mellom ulike sektorer, selv om ulike aktører har ulike behov for informasjonstilgang. Regjeringen har igangsatt flere tiltak for å styrke evnen til helhetlig situasjonsforståelse, blant annet når det gjelder styrket dialog mellom offentlige myndigheter og private og delvis private virksomheter. Samtidig er det ytterligere behov for å styrke

evnen til tverrsektoriell situasjonsforståelse og informasjonsflyt både i normalsituasjon og ved kriser.

Stilt overfor et sammensatt trusselbilde er styrket situasjonsforståelse en sentral forutsetning for å forbedre evnen til rettidig og presis beslutningstaking på alle nivåer i forvaltningen. I rammen av dette er en annen forutsetning at relevant analysekompetanse utvikles videre på ulike forvaltningsnivåer, både for å sette sammen et situasjonsbilde og for å kunne fortolke og forstå situasjonsbildet.

Regjeringen vil i langtidsplanperioden vurdere hvordan de respektive sivile og militære situasjonsbildene til sammen kan forbedre den samlede nasjonale situasjonsforståelsen. Forsvaret skal i større grad bidra ved å dele den militære situasjonsforståelsen med flere aktører enn i dag. Sivile og militære situasjonsbilder må systematisk utveksles og kombineres for å gi en helhetlig nasjonal forståelse. Justis- og beredskapsdepartementet vil videreutvikle evnen til å etablere, vedlikeholde og analysere et tverrsektorielt situasjonsbilde på strategisk nivå på sivil side.

Regjeringen har tydeliggjort ansvarsforhold knyttet til hvem som skal sammenstille informasjon om ulike hendelser som kan være del av sammensatt virkemiddelbruk. I dette arbeidet har Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet viktige roller. Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og andre relevante direktorat og virksomheter må involveres aktivt. Samarbeidet mellom og informasjonsformidlingen fra etterretnings- og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene) er styrket over en rekke år, men skal ytterligere videreutvikles som ledd i arbeidet med forbedret nasjonal situasjonsforståelse.

Det er videre et økende behov for tilgang til informasjon om trusler mot kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur. Informasjonsformidlingen fra EOS-tjenestene til aktører med ansvar for sikkerhet og beredskap skal videreutvikles, blant annet som en nødvendig følge av at aktører underlagt ny sikkerhetslov trenger tilgang til trusselvurderinger og kompetanse av betydning for virksomhetenes forebyggende sikkerhetsarbeid. Dette vil i første rekke være basert på allerede etablerte samarbeidsordninger. Blant slike samarbeidsordninger er Etterretningstjenestens samarbeid med Politiets sikkerhetstjeneste i Felles kontraterrørsenter (FKTS). De to tjenestene samarbeider også med Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Kripos i Felles cyberkoordineringssenter (FCKS). FCKS og relevante samar-

beidspartnere fra både privat og offentlig sektor med ansvar for digital sikkerhet er samlokalisert med Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) som er en del av Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Disse samarbeidsordningene vil være gjenstand for faglig videreutvikling, og er svært relevante i arbeidet med forbedret nasjonal situasjonsforståelse.

7.1.6 Tverrsektorielt samarbeid for situasjonsforståelse i rommet

Satellitteknologi brukes i dag for å utføre et stort og variert utvalg av sentrale samfunnsoppgaver, som navigasjon og kommunikasjon. Bortfall av satellittjenester kan få store konsekvenser. I verste fall kan også evnen til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser settes i fare, ettersom både overvåkning og militære operasjoner i stor grad avhenger av å bruke satellitter. Tilsiktede handlinger mot satellittbaserte systemer vil være en betydelig risiko for samfunnets funksjonsevne og totalforsvarets operative evne.

Som det fremgår av Rommeldingen (Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter – jordnære formål — En strategi for norsk romvirksomhet*) vil regjeringen styrke norske myndigheters situasjonsforståelse i verdensrommet gjennom tverrsektorielt samarbeid. Evnen til situasjonsforståelse i rommet må etableres i samarbeid mellom Forsvaret, sivile aktører og nære allierte.

For å utnytte den raske teknologiutviklingen på sivil side har også Forsvaret blitt en stor bruker av kommersielle tjenester. Mange satellittbaserte systemer har derfor blitt flerbruksbaserte, det er systemer som kan brukes både til sivile og militære formål. I tillegg til bruk av kommersielle tjenester baserer Forsvaret seg på tilgang til tjenester primært gjennom bilaterale avtaler med andre nasjoner.

En forutsetning for trygg forvaltning av rominfrastruktur er en grunnleggende forståelse av miljøet som satellittene beveger seg i. Det er en rekke områder som er av felles interesse mellom det militære og det sivile når det gjelder situasjonsforståelse i rommet. Generelle momenter som er aktuelle problemstillinger for alle som opererer, eller skal operere i rommet, dreier seg om romvær, oppskyting og varsler om objekter som kommer inn i atmosfæren. Globalt vektlegges det å ha oversikt over satellitt-trafikk, såkalt *Space Traffic Management* (STM). At alle systemer i utgangspunktet kan ferdes i sin bane uten fare for kollisjoner er noe alle har interesse av. Det pågår derfor et skifte i tyngdepunkt fra at situasjonsfor-

ståelse i verdensrommet er å anse som et rent militært domene, til en mer helhetlig, sivil-militær regulering av satellittrafikk.

Situasjonsforståelse i verdensrommet er av tverrsektoriell betydning. Det er betydelig overlapning mellom sivile, militære og kommersielle interesser. Felles interesser gjør at *Space Situational Awareness* (SSA) står frem som et viktig område for samkjøring av ressurser på nasjonalt plan. Regjeringen vil etablere et felles *space* situasjonsbilde på nasjonalt plan med militære, sivile og kommersielle aktører. Forsvaret skal i denne sammenheng bidra til utvikling og etablering av nasjonal evne til SSA.

7.2 Totalforsvaret

7.2.1 Totalforsvarskonseptet gir vide rammer for det sivil-militære samarbeidet

Totalforsvarskonseptet gir nødvendig fleksibilitet og god ressursutnyttelse ved at både sivile og militære ressurser kan nyttes til å løse utfordringer både mot samfunnssikkerheten og statssikkerheten. Det handler om en best mulig utnyttelse av tilgjengelige, men begrensede ressurser og er derfor god samfunnsøkonomi.

Totalforsvarskonseptet gir vide rammer for det sivil-militære samarbeidet, og er et godt utgangspunkt for å møte sammensatte trusler, med et bredt spekter av virkemidler. Ordningene innenfor totalforsvaret vil videreutvikles for å fortsatt være et relevant forsvarspolitisk verktøy for å svare på de sikkerhetspolitiske utfordringer Norge til enhver tid står overfor.

Ansvarsprinsippet er det bærende prinsipp i totalforsvaret. Ansvarsprinsippet innebærer at organisasjonen som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Dette betyr at ansvaret er klart plassert i de ulike sektorer. Hendelser treffer ofte på tvers av virksomheter og samvirkeprinsippet skal sikre nødvendig samordning mellom sektorene. Effektivt samvirke krever fortsatt innsats for å utvikle gode prosedyrer, rutiner og samhandlingsmiljø.

Innenfor rammen av totalforsvarskonseptet er det etablert flere formelle og uformelle fagfora og sivil-militære samarbeidsorganer, på sentralt, regionalt og lokalt nivå. De fleste av disse samarbeidsorganene er fagspesifikke og har sitt mandat innenfor en mindre del av totalforsvarskonseptet. Noen eksempler er Kriseutvalget for

atomberedskap, Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser og NORTRASHIP-ledelsen. Organene bidrar i sum til sterkere institusjonalisering av totalforsvarskonseptet.

7.2.2 Sivil støtte til Forsvaret

Bakgrunn for Forsvarets behov for sivil støtte

I en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt vil Forsvarets behov for varer, tjenester, personell og tilgang til infrastruktur overstige hva Forsvaret disponerer. Totalforsvarskonseptet innebærer at dette merbehovet må dekkes av det sivile samfunn, der en rekke kritiske varer og tjenester er til dels basert på import og grenseoverskridende flyt av arbeidskraft. Denne utviklingen innehar visse beredskapsmessige sårbarheter som må vies økt oppmerksomhet. Det vil eksempelvis være behov for en viss andel nasjonale lagre og egenproduksjon av særlig beredskapskritiske varer. I tillegg kan det også være nødvendig med en nasjonal egevenne for kritiske tjenesteleveranser. Norske og allierte styrker er avhengig av sivil støtte for å kunne gjennomføre operasjoner i Norge av større omfang og lengre varighet. Sivil støtte til militære styrker er avgjørende for landets forsvarsevne. Regjeringen vil fortsette arbeidet med beredskapsplaner og økt forsyningssikkerhet. Det gis prioritet til tiltak for å sikre sivil støtte i form av drivstofforsyning, transporttjenester og helsetjenester, samt basistjenester som robust kraftforsyning og IKT. Den nasjonale styrkestrukturen og allierte forsterkninger må kunne understøttes samtidig. En rekke variabler som konfliktens lokalisering og intensitet, samt hvilke allierte forsterkninger som involveres, innebærer at behovsoversikter er beheftet med noe usikkerhet. Ut over de støttebehovene som er identifisert på forhånd, legges det vekt på at sivil side så langt som mulig også må kunne understøtte uforutsette militære behov, om nødvendig ved bruk av rekvisisjon i en alvorlig krisesituasjon.

Revitalisering av den sivile støtten til Forsvaret innenfor rammen av totalforsvaret startet med revisjon av nasjonale forsvarsplaner i 2010. NATO oppdaterte sine allierte forsterknings- og forsvarsplaner etter Russlands annektering av Krim. Øvelse *Trident Juncture 2018* bidro til økt oppmerksomhet om nordområdene i NATO. Norge demonstrerte en troverdig evne til å motta og understøtte allierte forsterkninger i stor skala. Erfaringene fra øvelsen bidro i arbeidet med å revitalisere totalforsvaret og identifisere videre satsingsområder. Relevante sivile aktører var

involvert i planleggingen på et tidlig tidspunkt og bidro blant annet i utviklingen av et vertslandsstøttekonsept for Forsvaret. Planene som ble utarbeidet før øvelsen og erfaringer under øvelsen, gjør at Forsvaret nå er bedre forberedt på å motta og understøtte allierte forsterkninger. Det omfattende arbeidet som de senere årene er gjort for å revitalisere forberedelser for sivil støtte til Forsvaret skal fortsette i langtidsplanperioden. Dette baseres på omforente og grunnleggende ordninger som blant annet kommersielle avtaler med beredskapsklausuler og forhåndsrekvisisjoner.

Grunnleggende virkemidler

Sivil støtte til Forsvaret bygger på tre grunnleggende virkemidler: Beredskapslovgivning, samarbeids- og beredskapsorganer samt øvelser. Det finnes flere lover som har beredskap som formål, herunder beredskapsloven, rekvisisjonsloven, helseberedskapsloven, næringsberedskapsloven, skipsrekvisisjonsloven og forsvarsloven. I tillegg finnes en rekke andre lover med beredskapsmessig innhold, herunder luftfartsloven, jernbaneloven, yrkestransportloven, ekomloven, havne- og farvannsloven samt energiloven med flere. Videre arbeid innenfor dette feltet innebærer blant annet at Forsvaret, i samarbeid med ansvarlige sektormyndigheter, må foreta en gjennomgang av relevante forskrifter med tanke på om de fortsatt er egnet for å regulere understøttelse av Forsvaret i krise og væpnet konflikt.

Det finnes et trettitalls samarbeids- og beredskapsorganer på sentralt nivå som kan bidra til arbeidet med støtte til Forsvaret. De mest sentrale i denne sammenheng er Sentralt totalforsvarsforum, Helseberedskapsrådet, Rådet for matvareberedskap, NORTRASHIP-ledelsen, Rådet for drivstoffberedskap, Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon, Rådgivende forum for sivil transportberedskap, Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser, Kriseutvalget for atomberedskap og Sikkerhetsforum for elektronisk kommunikasjon. Regjeringen vil videreutvikle og tilrettelegge for effektiv samhandling mellom forsvarssektoren og de ulike sivile samarbeids- og beredskapsorganene for å videreutvikle totalforsvaret.

Øvelser vil i årene fremover inngå som et sentralt virkemiddel i videreutviklingen av totalforsvaret. Det er viktig at svakheter som avdekkes under øvelser brukes systematisk og aktivt. I tillegg vil personell og organisasjoner som er godt samøvet fungere bedre sammen i krise og væpnet konflikt, og være operativt tilgjengelig på kortere tid. For at totalforsvaret skal fungere som en hel-

Boks 7.3 Nærmere om krigsskueplass

I norsk sammenheng benyttes erklæring av krigsskueplass til å regulere forholdet mellom sivile og militære myndigheter. Krigsskueplass kan erklæres i den delen eller de deler av landet hvor krigshandlinger foregår eller kan antas å være nært forestående, og hvor det anses nødvendig at de militære myndigheter overtar ledelsen av politiet og andre sivile forvaltningsorganer for å fremme og trygge de militære operasjoner og forsyninger. Grensene for krigsskueplass fastsettes normalt av Kongen. Krigsskueplass er ikke nødvendigvis sammenfallende med den militære inndelingen av operasjonsområdet. Krigsskueplass utløses automatisk der militære styrker direkte berøres av krigshandlinger.

Boks 7.4 NATOs «Seven Baseline Requirements»

- Sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske offentlige tjenester
- Robust energiforsyning
- Evne til å håndtere ukontrollerte forflytninger av mennesker
- Robust mat- og vannforsyning
- Evne til å håndtere masseskader
- Robuste kommunikasjonssystemer
- Robuste transportsystemer

het skal det jevnlig arrangeres tilpassede øvingsaktiviteter for å videreutvikle sivilt-militært samarbeid.

Videreutvikling av sivil støtte til Forsvaret

Videreutviklingen av Forsvaret stiller økte krav til det sivile samfunns evne til å understøtte Forsvaret. Slike krav kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser på sivil side, i form av for eksempel økt ressursbehov eller strengere prioriteringer av eksisterende ressurser. Forsvaret skal fortsette arbeidet med å identifisere og synliggjøre sine behov for sivil støtte, i den hensikt å sette sivil side bedre i stand til å møte Forsvarets behov. Dersom Forsvarets behov for sivil støtte går ut over eksisterende avtaler og lovgivning, må disse behovene fremmes i de ordinære budsjettprosesser.

Ved planlegging av fremtidige operasjoner og øvelser vil forsvarssektoren søke å involvere relevante sivile aktører så tidlig i prosessen som det anses hensiktsmessig. Liaisonordningen videreføres og vurderes utvidet med flere aktører. Det er en målsetting å øve liaisonene årlig. Private aktører eier en stor andel av de kritiske funksjonene som både Forsvaret og det sivile samfunn er avhengig av, derfor er det også viktig å finne løsninger for å inkludere private virksomheter i planleggingen for kriser og væpnet konflikt.

Det gjennomføres årlige aktiviteter hvor enkeltlementer i totalforsvaret øves. Det er Justis- og

beredskapsdepartementet som har hovedansvaret for planlegging og koordinering av slik øvelsesaktivitet på sivil side, både i egen sektor og tverrsektorielt. Felles sivil-militær øvingsaktivitet innenfor totalforsvarsrammen avklares mellom Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og andre berørte departement, herunder vil utvalgte deler av Forsvarets øvingsaktivitet kunne bli benyttet som rammeverk for slik øving og trening.

Militære myndigheter kan på definert krigsskueplass overta den øverste ledelse av politiet og om nødvendig også av andre sivile forvaltningsorganer i henhold til beredskapsloven. Regjeringen vil vurdere behovet for å etablere et eget tverrfaglig «totalforsvarsråd» på etats- og direktoratsnivå, basert på erfaringer fra blant annet øvelse *Trident Juncture 2018*. Et slikt råd vil muliggjøre at forsvarssjefen, innenfor myndigheten han er tildelt på krigsskueplass, får en arena for å forstå hensiktsmessig koordinering og oppgaveprioritering overfor sivile etater og forvaltningsorganer, uten at Forsvaret behøver å overta ledelsen av disse. Et slikt råd vil blant annet kunne ha sin funksjon i situasjoner der krigsskueplass er etablert og vil være avgrenset til de fagområdene og den myndighet som deltakerne i rådet representerer, og den beslutningsmyndighet forsvarssjefen er gitt på krigsskueplass. Rådet må ha en sammensetting og mandat som på en hensiktsmessig måte gjør det mulig for forsvarssjefen å utøve den myndighet han er tildelt på krigsskueplassen.

Forsvaret baserer i stor grad tilgang til ressurser som varer, tjenester og infrastruktur på leveranser fra det sivile markedet. Strategiske avtaler og andre kommersielle avtaler er et virkemiddel i så henseende. Militære myndigheter har med

hjemmel i rekvisisjonsloven i væpnet konflikt og under andre gitte betingelser vide fullmakter til å rekvirere ressurser. Sanksjonsmulighetene ved brudd på kommersielle kontrakter er begrenset, mens straffesanksjonene ved å motsette seg rekvisisjon er strengere. For å øke leveransesikkerheten i krise og væpnet konflikt kan derfor slike avtaler følges opp med rekvisisjoner når nødvendig. Forsvarssektoren vil utnytte denne muligheten videre i de kommende år. Rekvisisjon av sivil støtte til det militære forsvar gjør det videre mulig for Forsvaret å konsentrere anvendelsen av egne ressurser til militære formål. Ved forhåndsrekvisisjon vil utgiftene først påløpe når ressursene faktisk tas i bruk, og er derfor god samfunnsøkonomi. Innenfor totalforsvarskonseptet må eventuelle forhåndsrekvisisjoner adresseres til ansvarlig myndighet. Forsvaret skal, der det er hensiktsmessig, benytte seg av muligheten til å forhåndsrekvirere de ressursene Forsvaret har behov for i en styrkeoppbyggingsfase eller væpnet konflikt.

Sivilt-militært samarbeid og sivilt beredskapsarbeid har de senere årene også fått større oppmerksomhet i NATO. Sivil beredskap, krisehåndtering og robuste samfunnskritiske funksjoner er en forutsetning for det enkelte lands, og dermed alliansens samlede beredskap, motstandsdyktighet og forsvar. På bakgrunn av dette vedtok NATO i 2016 at allierte nasjoner skulle bygge opp økt robusthet i det sivile samfunn innenfor en rekke sektorspesifikke områder, og vedtok konkret «syv grunnleggende forventninger» til medlemslandenes motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner. Innholdet har vært gjenstand for regelmessige revisjoner og oppdateringer siden 2016. På forsvarsministermøtet i NATO i juni 2020 ble disse oppdatert til å blant annet inkludere foreløpige sentrale erfaringer fra covid-19-krisen, herunder viktigheten av robuste forsyningskjeder, identifisering av kritisk personell og opprettholdelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner.

For å følge opp NATOs syv grunnleggende forventninger, etablerte Justis- og beredskapsdepartementet samme år Totalforsvarsprogrammet for å videreutvikle totalforsvaret og øke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner på sivil side. Etableringen av Totalforsvarsprogrammet anses siden 2016 å ha vært en viktig faktor i det bredere arbeidet med å videreutvikle og modernisere totalforsvaret. Programmet har også på flere områder bidratt i sektorenes arbeid med å styrke leveranser og robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner og til vurdering av grunnleggende nasjonale funksjoner. Programmet har bidratt til økt kunnskap og kompetanse om roller,

ansvar og myndighet knyttet til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Til tross for at man har kommet langt i arbeidet med å videreutvikle totalforsvaret og øke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner på sivil side, er arbeidet en kontinuerlig prosess som også må fortsette etter at Totalforsvarsprogrammet avsluttes i 2020. Forsvarssektoren vil være en aktiv bidragsyter inn i dette arbeidet.

Samfunnssikkerheten påvirker Forsvarets evne til å ivareta statssikkerheten. Dersom sentral infrastruktur som sykehus, elektronisk kommunikasjon eller strøm- og kraftforsyning trues eller faller bort, vil dette ha stor innvirkning på Forsvarets operative evne. Styrkingen av motstandsevnen i det sivile samfunn, og evnen til koordinering på tvers av sektorer, har stor betydning for forsvarevnen.

7.2.3 Krigens folkerett og bruk av sivile

Krigens folkerett og nasjonal lovgivning, herunder retningslinjer fra Forsvarsdepartementet og internt regelverk i Forsvaret, fastsetter den rettslige rammen for bruk av militærmakt i væpnet konflikt. Krigens folkerett kommer først til anvendelse i væpnet konflikt. Bruk av sivile til å understøtte militære operasjoner i væpnet konflikt er, med begrensninger, tillatt etter krigens folkerett. Begrensningene i krigens folkerett skal ivaretas. Planlegging for, og trening på, sivil støtte i væpnet konflikt skal være i henhold til krigens folkerett.

Krigens folkerett bygger på prinsippene om distinksjon mellom sivile og stridende, militær nødvendighet, humanitet og proporsjonalitet. Distinksjonsprinsippet innebærer at sivile skal beskyttes mot farene ved militære operasjoner, og at angrep bare skal rettes mot lovlige militære mål. Ved sivil støtte til militære operasjoner skal Norges folkerettslige plikt til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner ivaretas.

Proporsjonalitetsprinsippet innebærer at sivile som befinner seg på eller i nærheten av militære mål kan bli lovlig følgeskade av angrep på det militære målet. Dette er en av farene for sivile ved støtte til militære operasjoner. Plikten til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner innebærer at risiko for følgeskade på sivile skal håndteres og holdes lav. Det skal etableres mekanismer for risikovurdering av sivil følgeskade, som ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser.

Sivile som deltar direkte i fiendtligheter mister beskyttelse mot angrep og risikerer straffefølgelse. Bruken av sivile på denne måten er i strid

med den generelle plikten til å beskytte sivile mot faren ved militære operasjoner. Nasjonalt regelverk forbyr forsvarssektoren å benytte sivile i funksjoner som utgjør direkte deltakelse. Etatene i forsvarssektoren skal identifisere denne type funksjoner som skal bekles av stridende i væpnet konflikt.

Norge har en plikt til å vurdere om nye krigføringemetoder er i henhold til krigens folkerett. Ved utvikling av konsepter for sivil støtte skal det foretas en folkerettslig vurdering for å identifisere begrensninger i krigens folkerett og ta høyde for disse begrensningene i innretningen av konseptene.

Bruk av sivile til støtte av militære operasjoner skal ikke svekke den generelle beskyttelsen til sivilbefolkningen etter distinksjonsprinsippet. Motparten skal ikke ha vanskeligheter med å skille mellom stridende og sivile da dette i ytterste konsekvens kan frata motparten incitamentet til å etterleve distinksjonsprinsippet.

7.2.4 Forsvarets støtte til sivile myndigheters ivaretagelse av samfunnsikkerhet

Grunnleggende prinsipper for Forsvarets støtte til samfunnsikkerhet

Forsvaret har som en av sine oppgaver å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver (oppgave nr. 9). Flere avdelinger i Forsvaret har som del av sin samlede oppdragsportefølje å ivareta sentrale samfunnsoppgaver, som blant annet Kystvaktens, Grensevaktens, Hans Majestet Kongens Gardes og Etterretningstjenestens sivilt rettede oppgaver.

Forsvaret bistår også det sivile samfunnet etter anmodning fra sivile myndigheter når deres ressurser ikke strekker til, eller det ikke finnes relevante sivile ressurser. Dette gjelder for eksempel ved naturkatastrofer, epidemier, ulykker og alvorlige kriminelle handlinger som terror. Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser kan i prinsippet bistå i sivil krisehåndtering, avhengig av den faktiske situasjonen, sivile myndigheters behov og om det er forenlig med ivaretagelse av Forsvarets primære oppgaver. Et eksempel på Forsvarets støtte til sivilsamfunnet er bistanden under koronapandemien. Forsvaret har blant annet bistått med grensekontroll, telt til mottakssenter på enkelte sykehus, og i tillegg har 330-skvadronen vært operativ for covid-19 pasienttransport. Koronapandemiens konsekvenser for Forsvaret omtales nærmere i kapitlet, i boks 7.5.

Forsvarets struktur dimensjoneres for å løse de primære militære oppgavene. Noen kapasiteter må imidlertid også være innrettet for å yte bistand til sivile myndigheter. Disse kan ha dedikerte oppdrag og beredskap som innebærer at sivile myndigheters behov for bistand delvis er bestemmende for organisering, utrustning, bemanning og trening.

Videre skal evnen til å støtte det sivile samfunn tas med i vurderingen ved innretning og dimensjonering av Forsvarets øvrige kapasiteter når det er relevant. Dette gjelder blant annet ved utforming av oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor forsvarssektoren. Innretningen mot å yte støtte må baseres på identifiserte behov i sivile sektorer. Ved større investeringer i Forsvaret som kan ha nytteverdi for sivile myndigheter, vil samfunns- og effektmål inngå i vurderingen.

Forsvarets kapasiteter må ikke bindes for sivil beredskap på en måte som reduserer muligheten for å ivareta de militære primæroppgavene, såfremt ikke annet besluttes. For de militære operative kapasitetene som sivil beredskap er helt avhengig av, bør det være særskilte avtaler eller ordninger. Eksempler på dette er helikopterberedskapen og spesialstyrkenes beredskap til støtte for politiet. Ved samtidighet i kriser av sivil og militær karakter vil Forsvarets ressurser prioriteres til de militære oppgavene. Det vil som hovedregel ikke anskaffes militære kapasiteter særskilt for å yte støtte til det sivile samfunn.

Forsvarets bistand til politiet

Samarbeidet og dialogen mellom Forsvaret og politiet er forbedret. Det er etter terrorangrepet i 2011 iverksatt en rekke tiltak for å forbedre Forsvarets bistand til politiet. Samtidig har politiets egeevne til å hindre og bekjempe terror blitt styrket. De senere årene har mange terrorangrep i Europa skjedd som enkle handlinger utført av én eller få personer. Slike angrep krever så rask håndtering at mange av Forsvarets kapasiteter ikke vil kunne bistå hurtig nok. Hverken for Forsvaret eller for samfunnets samlede beredskapsressurser, er det formålstjenlig at disse kapasitetene etableres på ekstremt korte og kostnadskrevede klartider.

Ved større komplekse angrep, herunder på installasjoner på kontinentalsokkelen, vil Forsvaret være en sentral bistandsressurs. Spesialstyrkene står på kontraterrorberedskap for å støtte politiet i bekjempelse av terror. Det må legges til

rette for tilstrekkelig relevant øving og trening av styrkene i bistandsscenarioer, noe som blant annet forutsetter nok tilgang til å øve med redningshelikoptrene og Forsvarets helikoptre.

Politiets anskaffelse av nye egne helikoptre vil kunne redusere behovet for militær helikopterbistand. Det vil fremdeles være behov for militær helikopterstøtte til for eksempel ildstøtteplattform, innsetting av personell, transport og mer omfattende forflytninger over lengre avstander.

Forsvarets helikoptre skal fortsatt kunne bistå politiet innenfor ledig kapasitet. Redningshelikoptrenes rolle i kontraterrorberedskapen videreføres når de nye redningshelikoptrene har blitt innfasert.

Riksrevisjonens anbefalinger fra 2018 relatert til Forsvarets objektsikringsbistand til politiet anses som fulgt opp. Det ble fastsatt en ny objektsikringsinstruks 21. juni 2019, som var utarbeidet i tett samarbeid mellom fagmiljøer i justissektoren og forsvarssektoren. Videre har Heimevernet deltatt i politiets omfattende utredning av kapasitetsbehovet for politimessig sikring av objekter, og Forsvaret har kvalitetssikret sin egen kapasitetsvurdering. Stortinget ble i revidert nasjonalbudsjett for 2019 informert om oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse av politiets og Forsvarets objektsikring. Forbedringsarbeidet vil holde frem i denne langtidsplanperioden med et tett samarbeid mellom Forsvaret og politiet særlig når det gjelder planlegging og øving på sikring av politiets forhåndsutpekte objekter. Gjennom det lokale territoriale ansvaret ivaretar Heimevernets distriktsjefer den daglige koordineringen og samhandlingen med sivile aktører i fylker og kommuner.

Militære kapabiliteter med særskilt betydning også for sivil beredskap

Enkelte kapasiteter som etableres i Forsvaret er viktige for sivil beredskap, som for eksempel bistand til politiets håndtering av uønsket bruk av droner eller forsvarssektorens leveranser av graderte kommunikasjonsløsninger til sivile sektorer. Det vil i denne langtidsplanperioden vurderes nærmere sivil-militært samarbeid for å styrke beredskapen og gi bedre ressursutnyttelse innenfor smale fagfelt der de sivile og militære ressursene kan være utilstrekkelige hver for seg. Flere av Forsvarets anskaffelsesprosjekter er i så måte relevante for sivil side.

Støtte til andre sektorer er ett av tre overordnede oppdrag for Forsvarets spesialstyrker. Ytter-

ligere videreutvikling av spesialstyrkene skal blant annet styrke evnen til kontraterror, krisehåndtering og håndtering av irregulære og sammensatte trusler.

Et annet relevant område er beredskapen for kjemiske stoffer, biologiske agens, radioaktive stoffer, nukleært materiale og eksplosiver (CBRNE). Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet fastsatte i 2016 en felles strategi (Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap (2016–2020)) for å videreutvikle denne beredskapen. Strategien legger til grunn et videreutviklet sivil-militært samarbeid. Det er blant annet økende behov for kurs, øving, rådgivning og forberedelse av hendeshåndtering på dette området. Forsvarssektorens ressurser innenfor CBRNE-vern finnes i hovedsak i Hæren og ved Forsvarets forskningsinstitutt. Antallet CBRNE-spesialister i Forsvaret er begrenset, men er likevel en viktig del av det nasjonale fagmiljøet. Regjeringen vil i denne langtidsplanperioden styrke kapasiteten innenfor CBRNE-vern gjennom økt kapasitet i Forsvaret og ved FFI for støtte til Forsvaret og sivile sektorer.

Forsvaret har årlig normalt nærmere 400 bistandsoppdrag innenfor eksplosivrydding, og støtter også politiet med spesialutstyr for dette. Forsvaret gir også utdanning av politiets personell med ansvar innenfor eksplosivrydding. Fra 2019 er Forsvarets utdanningstilbud som tilbys politiets bombeteknikere regulert i en egen samarbeidsavtale som gir bedre forutsigbarhet. Det skal vurderes en utvekslingsordning der Forsvaret og politiet hospiterer hos hverandres fagmiljøer.

Forsvarets beredskap for medisinsk evakuering med C-130J Hercules videreføres i denne langtidsplanperioden. Forsvaret kan støtte helsemyndighetene med smitteverntransport av høyrisikosmitte i en spesialløsning om bord i Hercules-fly. Det vil gis ytterligere prioritet til å tilrettelegge for årlig øving av denne beredskapen. Det er også etablert et samarbeid med helsemyndighetene om transportløsninger for smittevernkuvøser i Forsvarets helikoptre. Forsvaret har en avtale med SAS om medisinsk luftevakuering som også kan benyttes av sivile myndigheter. SAS stiller fly til disposisjon og Forsvaret stiller med medisinsk personell og materiell. Den eksisterende avtalen med SAS går ut i 2021 på grunn av at selskapet skal bytte flytype. Regjeringen arbeider med å finne en ny løsning for strategisk luftevakuering.

Forsvarets bistand til andre beredskapsaktører enn politiet

Det er kun Forsvarets bistand til politiet som er regulert i lov og mer detaljert instruks. Bistanden til enkelte andre sivile myndigheter er regulert i egne samarbeidsavtaler, som for eksempel med Kystverket og Helsedirektoratet. Bistandsanmodninger fra øvrige aktører behandles etter vurdering av den enkelte sak, og basert på de samme grunnleggende prinsipper som for bistand til politiet.

Det pågår et arbeid for å regulere bistand til andre offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører enn politiet i forsvarsloven og i en ny forskrift til denne loven. Som del av dette arbeidet vil regjeringen også tilrettelegge for at det på nærmere bestemte vilkår kan ytes bistand til aktører som ikke er offentlige myndigheter, men som har et definert ansvar for samfunnssikkerhet. Moderniseringen av offentlig sektor har medført at et økende antall aktører som ikke kan defineres som offentlige myndigheter eller etater ivaretar deler av samfunnssikkerheten. Slike aktører finnes for eksempel innenfor kollektivtransport, telekommunikasjon og strømforsyning. Regjeringen vil også fastsette hvilket ansvar sivile myndigheter skal ha knyttet til Forsvarets bistand i slike tilfeller, herunder fylkesmannen i rollen som regional samordningsmyndighet ved større hendelser.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) kan støtte seg på flere kapasiteter i forsvarssektoren og Forsvaret for å løse oppgaver innenfor NSMs mandat. Eksempler på slik støtte kan være mil-CERTs samhandling med NSMs nasjonale responsfunksjon.

Videreutvikling av kommunikasjonsløsninger for samhandling innenfor totalforsvaret

Gode og robuste kommunikasjonsløsninger for nød- og beredskapsaktører er en grunnleggende forutsetning for at aktørene skal kunne løse sine samfunnsoppgaver. Dette gjelder også for samhandlingen mellom sivile aktører og Forsvaret innenfor rammen av totalforsvaret. Nødnett utgjør et sentralt kommunikasjonsverktøy i nød- og beredskapsarbeidet, og benyttes også av Forsvaret ved bistand og støtte til sivile aktører. Nødnettet er bygd for å ha stor motstandsdyktighet mot påkjenninger og har god dekning i Norge. Regjeringen legger opp til at kommersielle mobilnett på sikt vil utgjøre infrastrukturen for en fremtidig nødnettjeneste, blant annet for å kunne utnytte bredbåndsteknologi med langt høyere datakapasitet enn dagens nødnett. Justis- og beredskapsde-

partementet utreder hvordan og når en eventuell overgang fra dagens statlige dedikerte Nødnett til kommersielle mobilnett, bør skje. Bredbåndsteknologi vil også tas i bruk for ulike formål i Forsvaret. Forsvarsdepartementet vil i den forbindelse se nærmere på hvordan en fremtidig nødnettjeneste bør anvendes i forsvarssektoren for fortsatt å understøtte samhandlingen i totalforsvaret.

Samarbeid om forskning, utvikling og kompetansebygging

Det er et generelt økt behov for samarbeid innenfor forskning og utvikling (FoU) på samfunnssikkerhetsområdet. Aktuell samarbeidsaktør i forsvarssektoren er blant annet Forsvarets forskningsinstitutt, som også er viktig for sivil side. Gjennom BAS-prosjektene (Beskyttelse av samfunnet) har FFI siden 1994 utviklet kunnskap innenfor samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid i rammen av totalforsvaret.

Sivile myndigheter og beredskapsaktørers behov for å benytte Forsvarets tilbud innen utdanning, studier og kurs er økende i takt med de sivile aktørenes prioritering av sikkerhet og beredskap. Tilsvarende gjelder for Forsvarets anlegg til trenings- og øvelsesaktivitet. Særlig politiet vil fortsatt ha et stort behov for tilgang til slike trenings- og øvelsesfasiliteter. Videreutviklingen av det sivil-militære samarbeidet på dette området fortsetter i denne langtidsplanperioden.

7.2.5 Nasjonalt beredskapssystem

Nasjonalt beredskapssystem (NBS) er et tverrsektorielt prosedyre- og beslutningsverktøy for sentrale politiske myndigheter og enkelte etatssjefer ved sikkerhetspolitisk krise, væpnet konflikt og andre sektorovergripede kriser forårsaket av alvorlige tilsiktede handlinger. NBS er harmonisert med NATOs beredskapssystem, *NATOs Crisis Response System* (NCRS), for å sikre raske og koordinerte beslutninger mellom Norge og NATO, men er tilpasset nasjonale forhold og behov. NBS består av Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF) og Sivilt beredskapssystem (SBS). Samtlige sektorer på sivil side har et ansvar tilknyttet Nasjonalt beredskapssystem.

Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for å samordne SBS på sivil side, mens Forsvarsdepartementet har ansvaret for å samordne BFF i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet er i fellesskap ansvarlig for at BFF og SBS er harmonisert og korresponderer med tiltak på tvers

av sektorene. NBS er et rammeverk som forutsetter at det utarbeides underliggende planer for å kunne ha verdi som beslutningsverktøy. Alle departementer og underliggende virksomheter og etater som departementene utpeker skal utarbeide egne beredskapsplaner basert på NBS.

NBS er gjenstand for regelmessige revisjoner, ledet av Justis- og beredskapsdepartementet og

Forsvarsdepartementet, for å tilse at tiltakene kontinuerlig kvalitetssikres og utvikles. De vesentlige endringene i trusselbildet medfører at regjeringen i langtidsplanperioden vil gjennomføre ytterligere konsekvensvurderinger av tiltakene i NBS for å vurdere om de er hensiktsmessige, gjennomførbare og realistiske, og om det er tiltak som mangler.

Boks 7.5 Koronapandemiens konsekvenser for Forsvaret og for Forsvarets bistand til øvrig samfunnsberedskap

Pågående evaluering i forsvarssektoren

Utbruddet av virus sykdommen covid-19 vinteren 2020 har hatt vesentlige konsekvenser for de fleste områder av det norske samfunnet, også for forsvarssektoren. Det er for tidlig å trekke konklusjoner om hvilke konkrete konsekvenser koronapandemien kan medføre i sin fulle bredde. Det er i forsvarssektoren igangsatt en evaluering av håndteringen av koronapandemien. Hensikten er å trekke lærdom fra håndteringen av krisen, og fra dens konsekvenser for forsvarssektoren, slik at det kan gjøres forbedringer for at sektoren skal stå best mulig rustet til å håndtere kommende kriser. Forsvarssektorens evaluering skal også bidra til andre evalueringer av pandemien, herunder Koronakommisjonen som er nedsatt av regjeringen. Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved håndteringen av pandemien nasjonalt, og skal levere sin rapport våren 2021.

Pandemiens konsekvenser for sikkerhetssituasjonen

I tillegg til pandemiens alvorlige direkte konsekvenser for innbyggernes liv og helse, har den også utfordret mange lands sikkerhetssituasjon i et bredere perspektiv. Vi har blant annet sett økt oppmerksomhet omkring forsyningssikkerhet av strategiske varer og tjenester samt flere restriksjoner på samhandling over landegrensene og økt proteksjonisme. Økt nasjonalisme og manglende samkjøring av tiltak over grenser kan få følger for relasjoner mellom stater og regioner.

Pandemiens uforutsigbare dynamikk har et destabiliserende potensial, og synes på en del områder å forsterke negative utviklingstrekk i internasjonal sikkerhet som vi har observert før krisen. Dette omfatter økt stormaktsrivalisering, ytterligere press på internasjonale institusjoner

og vestlig samarbeid samt bred virkemiddelbruk i internasjonal politikk. Vi må ta høyde for at enkelte aktører ser et økt sikkerhetspolitisk handlingsrom og bruker krisen til å fremme sine målsettinger og styrke sin posisjon.

Koronapandemien er også en betydelig risiko for samfunnssikkerheten. Samfunnssikkerhetsmeldingen gir en grundig redegjørelse for håndteringen av koronapandemien i Norge og for noen av sårbarhetene som pandemien har avdekket.

Krisen har gitt erfaringer med å håndtere sektorovergripende situasjoner. Totalforsvarskonseptet omfatter sivilt-militært samarbeid i hele krisespekteret med den hensikt å utnytte våre samlede ressurser best mulig. Håndteringen av koronapandemien har vist at totalforsvarskonseptet er relevant også i denne typen kriser.

Konsekvenser for Forsvaret

Forsvarsdepartementet ga tidlig i koronapandemien følgende tre prioriteringer for Forsvaret, og de tre øvrige etatene i forsvarssektoren:

1. Opprettholde skarpe oppdrag, operativ evne og beredskap nasjonalt og sammen med allierte.
2. Redusere smittefare i sektorens etater og dermed også bidra til å redusere risiko for smitte i samfunnet generelt. Ta vare på syke personer i etatene.
3. Støtte sivile myndigheter etter anmodning.

En rekke tiltak har blitt iverksatt for å kunne ivareta disse prioriteringene. Forsvaret har lagt til grunn de pålegg og retningslinjer som nasjonale helsemyndigheter har fastsatt. På noen områder har det også blitt praktisert strengere smittevernregler enn i samfunnet for øvrig.

Boks 7.5 forts.

Forsvaret har så langt gjennom hele krisen opprettholdt operativ evne. Forsvaret har ikke hatt kritiske utfordringer når det gjelder evne til opprettholdelse av nasjonale militære operasjoner, internasjonale operasjoner, beredskap og øvrige kritiske samfunnsfunksjoner. Antallet i Forsvaret som har vært bekreftet smittet, og antallet som har vært i karantene, har endret seg i takt med smittesituasjonen ellers i samfunnet. Selv om enkelte avdelinger har vært noe redusert på grunn av personell i karantene, har det ikke påvirket klartider og evne til styrkeoppbygging om situasjonen skulle ha krevd det.

Begrensninger grunnet covid-19 har medført at oppdrag har blitt delvis justert og at seilingsprogram har blitt endret. Det har også vært nødvendig å redusere øvingsaktiviteten både nasjonalt og internasjonalt. Den store øvelsen «Cold Response 2020» ble avsluttet i en tidlig fase. I tillegg avlyste Heimevernet all øvingsaktivitet i en periode, og en del annen nasjonal øvingsaktivitet ble også berørt. Også norsk deltagelse i flernasjonale øvelser og internasjonale rustningskontrollaktiviteter har vært påvirket av pandemien.

Norsk deltakelse i militære operasjoner utenlands har blitt videreført. Utbruddet av covid-19 har i varierende grad medført restriksjoner for norske styrkebidrag. Regjeringen har i samråd med våre allierte og koalisjonspartnere vurdert situasjonen fortløpende. De tiltak som anses som nødvendige har blitt iverksatt for å ivareta de norske styrkene.

Utskifting av vernepliktige, dimettering og lignende har i hovedsak blitt gjennomført i henhold til opprinnelige planer. Etter dialog mellom Helsedirektoratet og Forsvaret har innrykkene av nye rekrutter blitt gjennomført som planlagt, men med strenge smitteverntiltak.

En midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret trådte i kraft 29. april 2020. Loven gir hjemmel for å beordre sivilt tilsatte til andre arbeidsoppgaver, samt ha mulighet til å pålegge både sivilt og militært ansatte i Forsvaret restriksjoner knyttet til reise- og bevegelsesfrihet. Formålet er å opprettholde operativ evne og beredskap.

Det ble fastsatt en forskrift som ga Forsvaret unntak fra de kommunale karantenebestemmel-

sene for å kunne frakte personell og materiell over kommunegrensene. Forskriften, god dialog på lokalt nivå og suksessiv justering av karantenebestemmelsene løste utfordringene med dette.

Koronapandemien har vist samfunnets avhengighet av elektronisk kommunikasjon. Også for forsvarssektoren har det vært utstrakt bruk av hjemmekontor og videokonferanser, noe som ikke hadde vært mulig uten velfungerende og sikker elektronisk kommunikasjon. Forsvarssektoren har et behov for sikkerhetsgradert kommunikasjon som også må ivaretas i en slik situasjon som under koronapandemien.

Pandemien har også vist betydningen av nasjonale ressurser og beredskapslagre. I denne krisen har det særlig vært oppmerksomhet mot medisinsk materiell og legemidler. I andre typer kriser kan det være andre varer som Forsvaret er avhengig av, som for eksempel drivstoff og ammunisjon. Koronapandemien bidrar således til å vise bredden i forsyningsbehovene. Mangler innenfor enkelte kategorier kan få potensielt store operative konsekvenser.

For å redusere eventuelle negative konsekvenser som pandemien vil kunne få for forsvarssektorens beredskap og forsyningssikkerhet, har Forsvarsdepartementet hatt regelmessig dialog med forsvarsindustrien. Gjennom krisen er det iverksatt avbøtende tiltak, blant annet forsering av anskaffelser og oppgradering av materiell. Det er videre lagt stor vekt på å bidra til god dialog og samarbeid med andre lands myndigheter og industri for å sikre nødvendig opprettholdelse av norske leverandørers leveranseforpliktelser.

Konsekvenser for Forsvarets bistand til øvrig samfunnsberedskap

I Norge er prinsippet at vi har ett helsevesen i fred, krise og væpnet konflikt. Denne organiseringen medfører at Forsvarets sanitetsressurser er meget begrensede og hovedsakelig innrettet mot de akutte militære behovene. Forsvaret har derfor i liten grad kapasitet til å støtte det sivile samfunn med utstyr, materiell og krevende behandling på det medisinske fagfeltet. Sivile helsemyndigheter har heller ikke anmodet om vesentlig bistand fra Forsvaret så langt under pandemien.

Boks 7.5 forts.

Forsvarets evne til å bistå sivile myndigheter etter anmodning har ikke vært svekket som følge av pandemien. I tilknytning til selve pandemien har Forsvaret i hovedsak støttet med de ressurser som det er anmodet om. Forsvaret har støttet sykehus med blant annet utlån av teltløsninger til fremskutte mottaksenheter. Ambulanseberedskapen med Bell 412-helikopter i Kirkenes ble videreført til 15. juli 2020, blant annet med begrunnelse i usikkerhet knyttet til covid-19-situasjonen. Redningshelikoptrene har vært operative med mulighet for covid-19 pasienttransport i kuvøse (Epi-Shuttle) i Bodø, Rygge, Sola, Ørland og Banak. Forsvarets Hercules-fly har også vært tilgjengelige for bistand til lufttransport.

Forsvaret kan bistå med organisering av lufttransporter og med bruk av Forsvarets rammeavtaler med sivile flyselskaper. Disse rammeavtalene ble eksempelvis benyttet i forbindelse med fremskaffelse av transportkapasitet for å bringe utenlandske borgere som satt i karantene på Svalbard til fastlandet i midten av mars. Videre er Forsvarets Hercules fly og avtale med SAS om medisinsk luftevakuering aktuell for transport av relativt syke pasienter. SAS vil innenfor enkelte begrensninger også kunne fly pasienter som er smittet av koronaviruset innenfor rammen av denne avtalen. Blant annet som følge av at avtalen med SAS utløper i 2021, pågår det et arbeid med å gjennomgå og avklare de fremtidige kapasitetene for strategisk medisinsk luftevakuering for å sikre fortsatt robust og trygg evakueringsevne.

Forsvarets mest omfattende bidrag til sivil krisehåndtering under pandemien har ikke vært direkte helsereelatert, men i form av heimeverns-

bistand til politiets grensekontroll. Politiet anmodet om slik bistand på Gardermoen og på grensene mot Sverige og Finland for å ivareta de skjerpede kontrollrutinene som ble innført for å ivareta smittevernet. Det ble i perioden 14. mars til 15. juni 2020 gitt slik bistand fra Heimevernet med i alt 1 063 personell som utførte om lag 14 500 dagsverk. Seks heimevernsdistrikter bistod, med ulik varighet avhengig av politiets behov ulike steder i landet.

Ved Heimevernets bistand til politiets grensekontroll ble det så langt som mulig søkt å unngå innkalling av personer som hadde kritiske samfunnsfunksjoner. I forvaltningen av Forsvarets fritaksordning må det tas høyde for at Norge kan stå overfor et bredt spekter ulike kriser som krever militær innsats parallelt med at det sivile samfunnet skal driftes mest mulig normalt.

For å få en mer ordnet struktur på henvendelser om bistand ble det i mars 2020 fastsatt en midlertidig forskrift om bistand til andre sivile beredskapsaktører enn politiet. Forskriften ble hjemlet i smittevernloven. Forsvarets hjemmel for å yte bistand til politiet er hjemlet i politiloven § 27 a og i instruks om Forsvarets bistand til politiet. Det er både praktisk og ønskelig å få på plass en permanent hjemmel også for Forsvarets bistand til andre enn politiet. Et forslag om en lovhjemmel i forsvarsloven om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører for å ivareta samfunnssikkerheten, har derfor vært på alminnelig høring. Det vil være aktuelt å følge opp en eventuell ny lovhjemmel med forslag om en forskrift som vil bli en parallell til instruks om Forsvarets bistand til politiet.

8 Internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid

Regjeringen vil styrke og videreutvikle innsatsen på det bilaterale og flernasjonale området. Bilaterale og flernasjonale samarbeidsstrukturer blir viktigere i en mer krevende periode for norsk sikkerhet, der utfordringene samlet overgår norsk kapasitet alene. Betydningen av å støtte opp under en regelstyrt verdensorden og alliansens kollektive evner må følges opp med tydelig prioriterte samarbeid med utvalgte allierte og partnere samt regionale sikkerhetssamarbeid.

Slik regjeringen fremhevet i forrige langtidsplan må Norge 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. Samarbeid med allierte, også innenfor rammen av NATO og andre flernasjonale fora, omfatter både avskrekking og tilstedeværelse i daglige operasjoner, og i forsvaret av Norge i kriser eller væpnet konflikt. I tråd med dette vil vern om Norges suverenitet, territoriale integritet og handlefrihet mot politisk, militært og annet press være den overordnede rettesnoren for forsvarssektorens internasjonale samarbeid.

8.1 FN

FN skal bidra til at staters opptreden 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. Norge skal fortsette å arbeide for en global rettsorden gjennom et sterkt FN. Respekten for folkeretten og fremme av internasjonal rettsorden der bruk av makt er regulert, ligger til grunn for regjeringens sikkerhets- og utenrikspolitikk. Norge har en fundamental interesse av en global rettsorden der rett går foran makt og der forhold mellom stater reguleres gjennom traktater og folkerettslig sedvanerett.

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. Som valgt medlem vil Norge søke å samarbeide tett med alle medlemmene av Sikkerhetsrådet og bidra til et konstruktivt samarbeid, selv i dagens krevende sikkerhetspolitiske landskap. Norge vil vektlegge en helhetlig tilnærming for å sikre våre sikkerhetspolitiske interesser, samt bidra aktivt på områder hvor vi har ekspertise og erfaring. Norge vil jobbe for å fremme felles nordiske interesser i Sikkerhetsrådet. Regjeringen vil blant annet arbeide for at FNs sikkerhetsråd i større grad ser på hvordan klimaendringene påvirker internasjonal fred og sikkerhet.

FNs fredsoperasjoner bidrar til å forebygge, begrense og stanse konflikter. Norge har både ansvar for og egeninteresse av å bidra til disse fredsoperasjonene med egne styrker og personell. Derfor skal Forsvaret fortsette å bidra med høyt kvalifisert personell, vektlegge kvinndeltakelse og stille kandidater til lederstillinger, noe som vil kunne lede til mer effektive fredsoperasjoner og viderefører den sterke støtten til FN-sekretariatets reformarbeid. Norge vil bidra til at FNs fredsoperasjoner fortsatt skal forbli et sentralt virkemiddel for internasjonal fred og sikkerhet.

Regjeringen vil legge stor vekt på å være en aktiv bidragsyter i FNs reformprosess for å gjøre FNs fredsoperasjoner mer moderne og relevante, blant annet i forbindelse med reformarbeidet til FNs generalsekretær og initiativet for å mobilisere ressurser til FNs fredsoperasjoner. Når det gjelder militære styrkebidrag, skal Forsvaret fortrinnsvis stille styrkebidrag med allierte og nære partnerland. Regjeringen vil prioritere at Forsvaret stiller med etterspurte nisjekapasiteter som kan bidra til å styrke reform av FNs fredsbevarende operasjoner innen prioriterte felt. I denne sammenheng vektlegges bidrag som styrker personellsikkerhet og beskyttelse av sivile.

8.2 NATO

NATO er en forutsetning for norsk forsvar og sikkerhet, som militær og politisk allianse for ivaretagelse av fred og sikkerhet i det euroatlantiske området. Med utgangspunkt i Atlanterhavspaktens artikkel 5, hvor et angrep på ett medlem anses som et angrep på alle, bygger det allierte samarbeidet på gjensidig solidaritet i møte med krevende sikkerhetsutfordringer. Det er derfor av avgjørende betydning for Norge at NATO har den nødvendige evne til avskrekking og forsvar for å ivareta sine kjerneoppgaver, særlig knyttet til kollektivt forsvar av medlemslandene. Gjennom NATOs forsvarsplanleggingsprosess (*NATO Defence Planning Process*, NDPP) forsøker alliansen å harmonisere nasjonenes langsiktige forsvarsutvikling med alliansens samlede behov for kapabiliteter til avskrekking og forsvar. Norge deltar aktivt i dette arbeidet, og resultatet av dette arbeidet i alliansen er en av flere viktige faktorer som må vurderes i utviklingen av den norske forsvarsstrukturen. NATOs forsvarsplanleggingsprosess er også sentralt i arbeidet i alliansen for å få til en rettferdig byrdefordeling. Troverdigheten i alliansens kollektive forsvar og avskrekking hviler på militær evne, men også på politisk samhold og vilje til å komme hverandre til unnsetning i krise eller konflikt. Norge skal fortsette arbeidet innen NATO, så vel som bilateralt, med å styrke det politiske samholdet blant allierte og viljen til å bistå hverandre i krise eller konflikt. Dette stiller krav til Norge som alliert og ivaretas gjennom et sterkt nasjonalt forsvar, substansielle bidrag til byrdefordeling og operasjoner, styrking av NATOs evne til kollektivt forsvar og gjennom forpliktende relasjoner til sentrale allierte.

NATO som allianse blir også berørt av internasjonale hendelser som koronapandemien i 2020. NATO står ikke i første linje for å bekjempe globale helseutfordringer, men slike situasjoner legger press på allierte og alliansen samlet for å opprettholde troverdig avskrekking og forsvar. NATO har imidlertid en viktig rolle i å støtte sivile myndigheter ved større og akutte samfunnsikkerhetsutfordringer. Slik støtte kan være lufttransport, logistikk og koordinering av sivil og militær innsats. NATO har også utviklet en responsplan for fremtidige pandemier. Under pandemien har alliansen opprettholdt evnen til å ivareta medlemslandenes sikkerhet i henhold til gjeldende planverk.

8.2.1 Omstilling og byrdefordeling

De mest sentrale elementene i omstillingen av NATO siden 2014 har vært rettet mot å styrke evnen til kollektivt forsvar. Dette gjelder tiltak som styrkingen av NATO *Response Force* (NRF), større vektlegging av evnen til å forsterke utsatte allierte i krise og væpnet konflikt, forbedring av evnen til kommando og kontroll og øking av øving og trening. Omstillingen har bidratt til en allianse med styrket militær evne og økt evne til å ivareta alliert sikkerhet. Norge vil aktivt bidra til at den pågående omstillingsprosessen i NATO videreføres.

Et sentralt element for Norge i denne omstillingen har vært en revitalisering av NATOs kommandostruktur. En effektiv kommandostruktur er avgjørende for NATO, og har vært en norsk prioritet over tid. En effektiv kommandostruktur forutsetter at allierte land ivaretar sine forpliktelser gjennom å stille tilstrekkelig personell til rådighet. Norge vil opprettholde sine forpliktelser i kommandostrukturen. Nasjonale hovedkvarters bidrag inn i kommandostrukturen må utvikles videre, noe som vil være viktig for å opprettholde en høy grad av situasjonsforståelse og for mulige bidrag inn i krise- og væpnet konflikt. For Norges del vil dette forutsette økt kontakt mellom FOH og NATOs kommandostruktur, men også med hovedkvarter i sentrale allierte land.

Den transatlantiske dimensjonen er grunnleggende for NATO. Det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet er sentralt i en stadig mer omskiftelig sikkerhetssituasjon med økende politisk polarisering. Dette øker betydningen av alliert samhold. Dette øker betydningen av alliert samhold. NATO har en viktig funksjon som konsultasjonsforum i sikkerhetspolitiske spørsmål, og Norge vil aktivt søke å understøtte dette. Norge vil fortsette å øke sitt bidrag til byrdefordeling i alliansen. Dette vil skje gjennom realvekst i forsvarsbudsjettene i denne perioden, anskaffelse av nye moderne kapasiteter og substansielle bidrag til NATOs beredskapsstyrker, styrkeregistre og operasjoner. Byrdefordeling er viktig for at alle allierte skal bidra til felles sikkerhet, og for å jevne ut skjevheten mellom USA og Canada og europeiske allierte. Siden det såkalte *Defence Investment Pledge* (DIP) i 2014 har allierte klart å snu den fallende trenden i forsvarsutgiftene i NATO, og har nå hatt en stigning i Europa og Canada over fem år på rad. Et økende antall land er på, eller nærmer seg, målet om å bruke 2 pst. av BNP på forsvar.

8.2.2 Avskrekking og forsvar

NATOs evne til avskrekking og forsvar er basert på en kombinasjon av konvensjonelle våpen, missilforsvar og kjernevåpen. Så lenge kjernevåpen eksisterer i verden vil NATO være en allianse med kjernevåpen. Den sikkerhetspolitiske utviklingen tilsier at det i økende grad vil være nødvendig å se alle komponenter av NATOs avskrekkingstrategi i sammenheng for å oppnå ønsket effekt. Det vil være viktig at NATO evner å samle seg om felles tilnærminger og løsninger på de utfordringer som endrede sikkerhetsomgivelser gir, herunder bortfallet av INF-avtalen.

Toppmøtet i NATO i Lisboa 2010 vedtok at NATO skulle utvikle forsvarsevnen mot ballistiske missiler utenfor det euro-atlantiske området, NATO *Ballistic Missile Defence* (NATO BMD). Siden vedtaket har det vært klart at NATO BMD ikke er rettet mot Russland, noe som er blitt gjentatt og tydeliggjort ved alle toppmøter siden. Norge støtter etableringen av NATO BMD, og bidrar gjennom deltakelse i kommandostrukturen og med fellesfinansiering av kommando- og kontrollsystemer til dets oppbygning. Norge vil ikke vurdere anskaffelse av egne øvre lags sensorer eller avskjæringsmissiler som kan gå inn i NATO BMD.

8.2.3 Beredskaps- og reaksjonsstyrker

Troverdigheten i NATOs evne til å komme allierte land til hjelp i krise og konflikt hviler på evne og vilje til å agere tidsnok, gjennom et forberedt planverk, med styrker som er trent og øvet. Derfor har NATO over tid styrket sine reaksjonsstyrker gjennom en forbedret NATO *Response Force* (NRF), herunder *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) og introduksjonen av et nytt beredskapsinitiativ – NATO *Readiness Initiative* (NRI), som kommer i tillegg til NRF. Kjernen i NRI er at NATO i løpet av 30 dager skal kunne deployere 30 bataljoner, 30 kampfartøyer og 30 kampflyskvadroner. NRI sikrer at alliansen har nok styrker med kort reaksjonstid i en krise eller i væpnet konflikt. Dette stiller økte krav til allierte. NRI er også viktig for å gjenoppbygge en beredskapskultur i alliansen som har blitt svekket siden den kalde krigens slutt. Som et land som baserer sitt forsvar på alliertes evne og vilje til å komme oss til unnsetning, er det viktig at Norge tar sin del av byrden og bidrar substansielt til NRF og NRI. Det legges derfor til grunn en videreføring av norske regelmessige bidrag til VJTF/NRF. NATO vil fortsette å prioritere økt reaksjonsevne i årene som

kommer. Derfor må også Norge ha en ambisjon over tid om å øke innmeldingen til NATOs beredskapsinitiativ.

Forsvaret må også kunne ta imot allierte liaisoner og personellforsterkninger i norsk kommandostruktur både i fredstid og for å sikre effektivt alliert forsterkning ved behov.

8.2.4 Operasjoner

Parallelt med oppmerksomhet på beredskap må det forventes at NATO og nære allierte vil fortsette å være engasjerte i krisehåndteringsoperasjoner utenfor NATOs kjerneområde. Bidrag til dette er nå en etablert del av byrdefordelingen i alliansen. Norge må derfor opprettholde kapasiteten til å delta kontinuerlig med substansielle styrkebidrag i internasjonale operasjoner og annen internasjonal virksomhet i tett samarbeid med nære allierte.

Norge har en lang historie med å bidra i NATOs operasjoner. NATO bidrar ved daglige operasjoner til sikkerhet og forutsigbarhet i det euro-atlantiske området. Blant annet gjennom *Enhanced Forward Presence* (eFP) i Baltikum bidrar allierte inn i stående styrkebidrag som gir økt troverdighet til NATOs avskrekking, og som er et synlig og konkret bidrag til alliansesolidaritet og byrdefordeling. Regjeringen tar sikte på å videreføre fast tilstedeværelse i eFP. Alliert luftrom beskyttes gjennom bidrag til NATOs *air-policing*. Samlet bidrar disse operasjonene til å synliggjøre støtte til land som opplever å være særlig utsatt. NATO er også en aktiv bidragsyter til internasjonal stabilitet gjennom sine bidrag til krisehåndtering og stabilisering. Gjennom operasjoner i Afghanistan, Balkan og Midtøsten spiller NATO en sentral rolle i å bygge sikkerhetsstrukturer og bistå lokale myndigheter i å styrke sin egeevne til å håndtere sikkerhetsutfordringer.

8.2.5 Fellesfinansiering og fellesprosjekter

Den sikkerhetspolitiske utviklingen synliggjør behovet for at alliansen må tilføres tilstrekkelige ressurser i form av finansiering, personell, kompetanse og militære kapasiteter for å ivareta sine oppgaver. NATO har vektlagt at alliansen må ha tilgang til kapabiliteter i land-, sjø-, luft og cyberdomenene som setter alliansen i stand til å møte en tilnærmet likeverdig konvensjonell motstander. Samlet etterspør alliansen flere styrker med kortere reaksjonstid, mer ildkraft, bedre beskyttelse, økt logistisk understøttelse og evne til å motstå digitale angrep. De fellesfinansierte bud-

sjettene i NATO er relativt beskjedne sammenlignet med nasjonenes samlede forsvarsutgifter, men er av strategisk og avgjørende betydning for NATOs felleskapasiteter, integrerte kommandostruktur og for samholdet i alliansen. Den negative budsjettutviklingen i enkelte medlemsland er i stor grad snudd. Dersom den positive utviklingen fortsetter, i tråd med nasjonale målsettinger slik de er innmeldt til alliansen, vil dette gi muligheter for at også alliansens fellesbudsjetter holdes på et tilstrekkelig nivå, slik at det blir balanse mellom alliansens ambisjonsnivå og tildelingen av ressurser.

Økt bruk av fellesfinansiering og fellesløsninger vil bidra til å styrke kapabilitetsutviklingen i NATO. Norge deltar i alliansens to store fellesprosjekter innenfor luftovervåkning, *Airborne Warning and Control System* (AWACS) og *Alliance Ground Surveillance* (AGS). Norge er blant de 16 allierte som bidrar til at levetiden på AWACS-flyene forlenges til 2030. Samtidig utreder alliansen behovet for en fremtidig overvåkingskapasitet og vil i løpet av inneværende periode ta stilling til anbefalinger om en fremskaffelsesløsning for videreføringen av en slik felleskapasitet. Spørsmålet om fellesfinansiering vil være sentralt i denne forbindelse, som en foretrukket løsning fremfor at et fåtall av nasjoner finansierer investeringen.

En rekke forbedringstiltak er identifisert og skal gjennomføres de nærmeste årene for å gi bedre nytte av fellesressursene. Enkelte er under implementering, herunder en ny forvaltningsmodell for NATOs fellesfinansierte investeringer. 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 forblir høyt prioritert i alliansen.

Regjeringen fortsetter arbeidet for å sikre NATOs relevans og troverdighet i fremtiden. Ressursrammene må gjenspeile gjeldende ambisjonsnivå og nye tiltak for å møte nye sikkerhetsutfordringer. Om nødvendig, på grunn av begrensede ressurser, må alliansen prioritere nye initiativ opp mot eksisterende oppgaver. Norge støtter konstruktive effektiviserings- og reformtiltak.

8.3 Samarbeid med nære allierte

For å legge til rette for en sømløs og rask forsterkning ved behov er det avgjørende å styrke det operative samarbeidet med nære allierte i norske nærrområder, også i fredstid. Samarbeidet med nære allierte understøtter og komplementerer NATO-samarbeidet og bidrar dermed til økt samlet alliert forsvarsevne. I kjølvannet av endrede sikkerhetsomgivelser i våre nærrområder styrkes det bilaterale og flernasjonale samarbeidet, i tråd med utviklingen i NATO. En annen tydelig trend er et økende tilfang av mindre grupperinger, det være seg saksspesifikke eller geografiske grupperinger, som ramme for flernasjonalt samarbeid. Dette er positivt og særlig i den grad det bidrar til å underbygge forsvaret av Norge gjennom tilknytning til det oppdaterte forsterkningsplanverket i NATO.

USA er vår viktigste allierte. Det bilaterale samarbeidet er basert på gjensidige sikkerhetspolitiske interesser, og samarbeidet kjennetegnes av direkte og effektiv dialog på alle nivå. Forsvaret av Norge er avhengig av alliert forsterkning, og derfor er det behov for beskyttelse av forbindelseslinjene på sjøen, såkalte *Sea Lines of Communication* (SLOC). USA understreker betydningen av Nord-Atlanteren og det maritime domenet ved reetableringen av *U.S. Navy Second Fleet* i Norfolk, samlokalisert med den nyopprettede NATO-kommandoen *Joint Force Command Norfolk*. Det pågår tett dialog med vår nærmeste allierte om forsterkningsplanverk, kapabiliteter og konseptutvikling. Avtalen med U.S. Marine Corps (USMC) om forhåndslagring og forsterkning understøtter forsvaret av Norge. *Marine Corps Prepositioning Program – Norway*, med lagring av utstyr i Trøndelag for forsterkning av Norge og for bruk i andre deler av verden, er sentralt i det sikkerhetspolitiske samarbeidet med USA. Det pågår en flerårig endringsprosess i USMC som vil få betydning for blant annet USMC materiell, personell, kompetanse og operasjonskonsepter. Det vil påvirke innretningen av USMC trening og øving i Norge, og materiellet i lagrene i Trøndelag vil etter hvert bli tilpasset marinekorpsets fremtidige struktur. Et modernisert og relevant USMC er positivt for norsk sikkerhet. I lys av den dynamiske sikkerhetspolitiske situasjonen kan det forventes at den amerikanske tilstedeværelsen i Norge vil tilpasses nye operative behov. Avtalen om *Collocated Operating Bases* med U.S. Air Force Europe skal fornyes slik at den tilpasses fremtidig utstyr og basestruktur. Det pågår dialog med USA for vurdering av mulige lokasjoner for eventuelle fremtidige ameri-

kanske infrastrukturtiltak i Norge innenfor rammen av *European Deterrence Initiative* (EDI).

Det langvarige og tette forholdet til USA fortsetter og styrkes. Det er inngått egne avtaler med Storbritannia og Nederland. Disse legger til rette for økt nærvær og trening og øving med norske styrker i nord, og åpner muligheten for å integrere også britisk og nederlandsk marineinfanteri sammen med det amerikanske marineinfanteriet i konseptene for å forsterke Norge.

Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet med sentrale europeiske allierte. Av disse fremstår Storbritannia i økende grad som Norges viktigste europeiske allierte. Norge vil ha en nær dialog med Storbritannia med sikte på å legge til rette for britisk øving og trening i Norge. Foruten den tette og langvarige relasjonen mellom *Royal Marines* og Forsvaret, og det nære samarbeidet på maritim side, vil investeringene i nye kampfly og maritime patruljefly være et grunnlag for tettere samarbeid. I lys av de sikkerhetspolitiske endringer i vår region, styrkes også samarbeidet med Storbritannia ytterligere innenfor særlig det maritime domenet, knyttet til etterretning, maritim overvåking og anti-ubåt-samarbeid. Storbritannia har tatt en regional lederrolle gjennom det flernasjonale *Joint Expeditionary Force* (JEF), som samler et bredt medlemskap fra nordeuropeiske land. Utviklingen av JEF-konseptet er tett koordinert med NATO, og inkluderer også Finland og Sverige.

Samarbeidet med Tyskland er i en positiv utvikling. Tyskland er en viktig partner i flere sentrale materiellprosjekter, særlig knyttet til avtalen om felles anskaffelse av ubåter. På operativ side fremstår den norske deltakelsen inn i det tysk-nederlandske korps, blant annet i det tette samarbeidet rundt landbidrag til NATOs hurtigreaksjonsstyrke, som en god ramme for et forutsigbart og regelmessig samarbeid med to av våre nære allierte. Nederland har tradisjon for å trene og øve i Norge med sine marineinfanteristyrker, og er en viktig partner for Norge. Frankrike fremstår også i økende grad som en mer sentral partner for Norge. I økende grad viser Frankrike interesse for nordområdene og Nord-Atlanteren – i tråd med økt alliert oppmerksomhet generelt om disse områdene. Fra norsk side utvikles det tettere kontakt med Frankrike med henblikk på operativt samarbeid i operasjoner, blant annet gjennom vår tilslutning til *European Intervention Initiative* (EI2).

Stadig flere allierte og partnerland erkjenner viktigheten av å bygge tette samarbeid for å gi økt effekt i operasjoner og industrielt samarbeid. I de senere år ses en økende tendens til å søke sammen i mindre grupper av land, blant annet

gjennom tidligere nevnte britiskledede *Joint Expeditionary Force* (JEF) og det tyskledede *Framework Nations Concept* (FNC) som skjer i NATO-rammen. Begge samarbeid er i utvikling, og FNC har frem til nå vektlagt å bidra til å fylle NATOs kapabilitetsgap. I årene fremover vil hovedinnsatsen legges på å etablere styrkeformasjoner innenfor NATO-rammen. JEF fremstår i økende grad som en viktig regional ramme for operasjoner, forsterkning, kapabilitetsutvikling og krisehåndtering.

Bilateralt og flernasjonalt samarbeid er også et viktig grunnlag for industrielt samarbeid. Strategien for dette samarbeidet tar utgangspunkt i gjeldende langtidsplan samt den nasjonale forsvarsindustrielle strategien (Meld. St. 9 (2015–2016)). I lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen vil det være viktig å i større grad enn tidligere å se Norges sikkerhetspolitiske behov og vårt operative, materiell og industri-, utdannings-, trenings- og øvingssamarbeid i sammenheng. Dette fordrer økt koordinering på strategisk nivå. En slik utvikling vil kunne legge til rette for økt grad av integrasjon og gjensidige avhengigheter mellom allierte som vil kunne gi flere positive effekter. Dette vurderes i økende grad å være nødvendig for å oppnå operative gevinster som ingen enkeltnasjon klarer alene. F-35 kampfly, P-8 maritime patruljefly og anskaffelsen av nye ubåter er eksempler på anskaffelser hvor sikkerhetspolitiske, operative samt materiell- og industri-relaterte effekter er samkjørt tidlig i anskaffelsesløpet. Ved anskaffelse av sentrale kapasiteter vil denne tilnærmingen videreføres og styrkes.

8.4 Sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid med EU

Den nye sikkerhetssituasjonen i Europa har ført til økt oppmerksomhet om samarbeidet innenfor EUs felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk. Dette samarbeidet har vært utviklet de siste årene gjennom blant annet lansering av EUs globale strategi, og flere nye forsvarsinitiativer som Det europeiske forsvarsfondet (EDF) og permanent strukturert samarbeid (PESCO). I tillegg styrkes forsvars- og kapabilitetssamarbeidet gjennom Det europeiske forsvarsbyrået (EDA), og Kommisjonen har etablert nye strukturer for arbeidet med forsvarsindustrien.

Regjeringen vil arbeide for å styrke det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet med EU. Dette innebærer å videreutvikle den sikkerhetspolitiske dialogen og samordningen med EU,

gjennom felles årlige seminarer og konsultasjoner, og gjennom dialog om muligheten for å delta i nye og eksisterende forsvarsinitiativer. Regjeringen vil legge vekt på å ha god og løpende informasjonsutveksling med Kommisjonen, EU-Parlamentet og EU-Rådet. Dette vil også kunne gjøre det lettere for Norge å vurdere relevante norske bidrag til EUs sivile og militære operasjoner.

Sett med norske øyne er det viktig at utviklingen i EU på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området utfyller NATO, og bidrar til å styrke det transatlantiske samarbeidet og vårt bilaterale forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeid med USA. EUs forsvarsinitiativer må derfor utvikles på en åpen og inkluderende måte sett opp imot NATO og allierte land som ikke er medlemmer av EU. Regjeringen vil bidra til at dialogen og samarbeidet mellom EU og NATO videreutvikles.

Regjeringen vil fortsette utviklingen av samarbeidet med Det europeiske forsvarsbyrået (EDA). Norge deltar primært i aktiviteter som direkte bidrar til økt operativ evne eller hvor norsk forsvarsindustri har relevant kompetanse og produkter. Regjeringen vil videreføre pågående aktiviteter og søke etter nye områder for samarbeid. Et slikt område vil være å legge til rette for å øke mobiliteten av militære styrker i Europa.

Etableringen av Det europeiske forsvarsfondet (EDF) er et nytt initiativ i EU. EDF sikter på å understøtte medlemslandenes behov for relevante forsvarskapabiliteter ved å styrke europeisk flernasjonalt forsvarssamarbeid og stimulere konkurransekraften i det europeiske forsvarsmarkedet. Forskningsdelen i EDF skal bidra til å styrke europeisk forsvarsforskning. Norge har deltatt i prøveordningen for forskningsdelen av EDF, med gode resultater. Fremtidig tilknytning til samarbeidet i EDF vil vurderes videre i planperioden, blant annet i lys av utviklingen av initiativet i EU. Regjeringen har gjennom en samlet vurdering av norsk deltakelse i EU-programmer ikke funnet rom for å delta i EDF. Det vises for øvrig også til omtale av deltakelse i EUs programmer 2021–2027 i Utenriksdepartementets fagproposisjon. Beslutningen om å ikke delta i EDF endrer ikke noe ved Norges aktive europapolitikk.

For norsk forsvarsindustri er EU et viktig eksportmarked, derfor blir det viktig å sikre norsk markedsadgang og deltakelse i utviklingen av europeisk forsvarsmateriell. Norske forsvarsforskningsmiljøer er små, og opprettholdelse og utvikling av kunnskapsmiljøer er avhengig av internasjonalt samarbeid. Regjeringen tar også sikte på at Norge skal kunne delta i PESCO som

omfatter samarbeidsprosjekter innenfor både det forsvarsindustrielle og forsvarspolitiske området.

Europakommisjonen foreslo i 2017 å styrke EUs ordning for sivil beredskap og krisehåndtering, som Norge deltar i gjennom EØS-avtalen. Som del av ordningen inngår også opprettelsen av en egen reserve av ressurser (*rescEU*) som kan benyttes ved katastrofer. Norge deltar også i Det europeiske byrået for nett- og informasjonssikkerhet (*Enisa*). Deltakelsen her er viktig sett i lys av nettangrep mot enkeltland og på tvers av landegrensene. Slike nettangrep øker i omfang og er en trussel mot informasjonssikkerheten i det digitale rom.

For å ivareta Norges interesser når det gjelder deltakelse i EUs forsvarssamarbeid, vil dialogen med Tyskland, Frankrike, Nederland, Danmark, Finland og Sverige bli prioritert. Norske myndigheter vil følge forhandlingene om Storbritannias fremtidige deltakelse i EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid tett, og vurdere eventuelle ytterligere muligheter og utfordringer som følge av Brexit. Norge har grunnleggende interesse av at Storbritannia opprettholder sin sentrale rolle i europeisk og transatlantisk sikkerhet.

8.5 Nordisk forsvarssamarbeid

Regjeringen vil videreføre et aktivt nordisk forsvarssamarbeid. Forsvarssamarbeidet knytter NATO-land med to EU-land og bidrar til stabilitet i Nord-Europa. *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO) gir en god ramme for sikkerhetspolitisk dialog, samarbeid i operasjoner, øving og trening og kapabilitetsutvikling. Samarbeidet er styrket de siste årene og den sikkerhetspolitiske utviklingen i våre nærområder har vært en drivkraft for dette. Finlands og Sveriges stadig tettere kontakt med NATO bidrar også til å stimulere til tettere samarbeid på nordisk plan.

NORDEFECO-visjonen for 2025 slår fast at de nordiske landene skal kunne «samarbeide i fred, krise og konflikt». Gjennom NORDEFECO er det etablert en rekke avtaler som forenkler det praktiske samarbeidet mellom landene. Alle nordiske land har mulighet for å gi tilgang til sine territorier i fredstid og det arbeides med å utvide ordninger knyttet til militær mobilitet til å gjelde i krise og i væpnet konflikt. De nordiske landene har mulighet til å lande med væpnede fly på hverandres flyplasser og det jobbes med en avtale om utveksling av radardata. Frem mot 2025 vil det legges til rette for at de nordiske landene kan operere sammen i hele

krisespekteret, så lenge det foreligger en politisk beslutning om dette. Det utstrakte nordiske samarbeidet om øving og trening er et svært viktig grunnlag for å nå denne målsettingen og det skal videreutvikles. Norge, Sverige og Finland har høsten 2020 inngått en intensjonsavtale om styrket samarbeid om operasjonsplanlegging. Avtalen går ut på å tilrettelegge for samarbeid om operativt planverk mellom de tre landene med sikte på koordinering av operasjoner på Nord-Kalotten. Regjeringen vil jobbe for å videreutvikle dette samarbeidet. Norge vil følge opp Visjon 2025 og videre potensiale vil bli utforsket i samarbeid med andre departementer og etater.

Begrensninger i infrastrukturen, særlig i Nord-Norge, og geografisk nærhet, gjør det særlig interessant å samarbeide med Sverige og Finland om felles utnyttelse av infrastruktur som veier, jernbaner, havner og flyplasser samt IKT-infrastruktur. I den svenske Forsvarsberedningen pekes det på betydningen av forbindelseslinjen til Oslo-området og havnene i Trondheim og Narvik. Forholdene synes dermed å ligge til rette for en gjensidig utnyttelse av infrastruktur. Regjeringens mål er å etablere avtaler for å forbedre militær mobilitet som gjør det mulig å transportere norske og allierte militære styrker og forsyninger gjennom Sverige og Finland også i krise og i væpnet konflikt. Det er et utstrakt sivilt samarbeid mellom de nordiske landene om et felles kraftmarked, driften av strømmettet og utnyttelse av kraftinfrastrukturen. Det vil også bli vurdert om det er hensiktsmessig å samarbeide om felles utnyttelse av annen infrastruktur.

Regjeringen vil fortsette og videreutvikle nordisk øvings- og treningssamarbeid både nasjonalt og i en alliert ramme innenfor områder som gir sikkerhetspolitisk, kapasitetsmessig, kostnads-effektivt og operativt utbytte. Et eksempel på dette er det norske, finske og svenske luftforsvarets øvingssamarbeid kalt *Cross Border Training*. Denne samtreningen har blitt videreutviklet til storøvelsen *Arctic Challenge Exercise (ACE)* og har blitt Europas største flyøvelse. Øvelsen finner sted annethvert år og har omfattende alliert deltakelse. Neste ACE-øvelse avholdes i 2021 og ledes av Norge. Norge vil opprettholde nivået på øvelsen samt arbeide for amerikansk deltakelse. Det gjennomføres en rekke andre større fellesoperative, maritime og landøvelser som er av betydning for det nordiske forsvarssamarbeidet og fremst blant disse er øvelse *Cold Response* som avholdes annethvert år.

FN-operasjonen MINUSMA i Mali har styrket det nordiske samarbeidet om internasjonale ope-

rasjoner. Norge har blant annet tatt initiativ til en nordisk rotasjonsordning for transportfly i MINUSMA. Norge har også tatt initiativet til etableringen av Det nordisk-baltiske assistanseprogrammet (NBAP) som omfatter alle åtte landene. Hensikten er å stille samtrente og interoperable bidrag innenfor kapasitetsbygging som kan plugges inn i bredere NATO-, FN, og EU-ledede programmer og operasjoner. NBAP er rammen for et svært effektivt nordisk-baltisk bidrag til NATOs støttepakke for Georgia. Det er jevnlig dialog med landene for å vurdere slikt samarbeid på nye områder.

8.6 Den allierte dimensjonen i forsvaret av Norge

Den allierte dimensjonen berører både Forsvarets evne til å motta og operere sammen med allierte styrker i Norge og nærområdene og kapasiteten til å bidra til NATOs beredskapsstyrker og internasjonale aktiviteter. Den allierte rammen er avgjørende for forsvaret av Norge. En aktiv alliansespolitikk, innenfor NATO og i bilateral og flernasjonalt ramme er derfor viktig. En demonstrert evne til å motta og samvirke med allierte forsterkningsstyrker er en forutsetning for effektiv avskrekking og forsvar. Denne evnen må forberedes og utvikles i fredstid. Det er et stadig større behov for at NATOs medlemsland deltar med kapasiteter internasjonalt, for å styrke NATOs kollektive avskrekking- og forsvarsevne og i krisehåndteringsoperasjoner. Forsvaret videreutvikles med kapasiteter som gjør at Norge ivaretar sin innflytelse i egne nærområder og således bidrar til situasjonsforståelse og nærvær, også på vegne av alliansen og nære allierte.

Både i alliansen og blant enkeltallierte ses en økende interesse for å trene, øve og styrke sin generelle tilstedeværelse i Norge og i norske nærområder. Dette er fulgt opp gjennom oppdaterte forsterkningsplaner som øves og trenes – som gjennom NATO-øvelsen *Trident Juncture 2018*, hvor også totalforsvaret ble trent.

Nordområdenes økte strategiske betydning stiller særskilte krav til norsk forsvarsevne. Evne til etterretning, overvåkning, antiubåtkrigføring og mottak og samvirke med allierte styrker er spesielt viktig. Tilgang til egne nasjonale kapasiteter gir Norge også bedre mulighet til å delta og påvirke hvordan NATO og nære allierte opererer i våre nærområder. Regjeringen ønsker alliert tilstedeværelse. Fra et norsk perspektiv er det viktig at den samlede allierte virksomheten i nord i

fredstid er tydelig, men samtidig forutsigbar og koordinert slik at risikoen for utilsiktede misforståelser og eskalering minimaliseres, og bidrar til vår strategiske hovedlinje med balanse mellom avskrekking og beroligelse.

8.6.1 Operere og trene med allierte

Norges geostrategiske beliggenhet stiller særskilte krav til Norge som alliert. Det forventes at evnen til å spille en viktig rolle innen etterretning, overvåkning og antiubåtkrigføring opprettholdes. Norge må også kunne samarbeide mer med våre nærmeste allierte på disse områdene, USA og Storbritannia spesielt.

Det blir viktigere for Norge å kunne operere sammen med allierte styrker i våre nærområder. Spesielt USA og Storbritannia styrker nå sin aktivitet i våre nærområder, men også Tyskland, Frankrike og Nederland viser økt interesse. Norsk kapasitet til å videreføre en ledende rolle i den allierte virksomheten i våre nærområder vil både styrke vår avskrekking- og forsvarsevne, videreføre norsk innflytelse og bidra til stabilitet og forutsigbarhet. NATO og nære allierte øker volumet, reaksjonsevnen og mobiliteten på sine styrker. Dette gjenspeiles gjennom et oppdatert planverk og en tilpasset kommandostruktur. Denne utviklingen skaper økte forventninger til Norges mottaksevne.

Den stadig kortere varslings tiden gjør Nord-Norge spesielt viktig. Det er her økt alliert tilstedeværelse, samt evne til å motta, understøtte og samvirke med allierte er mest avgjørende. Dette stiller krav til Forsvarets baser og infrastruktur, og til evnen til å motta og understøtte allierte styrker.

NATOs og Norges egen samtidighetsproblematikk forsterker behovet både for mottakskapasitet og alliert tilstedeværelse i fredstid. NATO vil trolig måtte prioritere reaksjonsstyrker til andre områder før Norge. Samtidig vil en krise andre steder kunne føre til en tilspisset situasjon også i nord. Videre vil alliansesolidariteten kreve at også Norge fortsetter å bidra med reaksjonsstyrker, samt i forsterkede nærvær og operasjoner ute. Det vil være krevende å trekke disse styrkene hjem i en krisesituasjon. Det er derfor avgjørende at Forsvaret også har evne til å motta og samvirke bilateralt og flernasjonalt, også utenfor rammen av

NATOs reaksjonsstyrker og NATOs kommandostruktur, med allierte styrker som vil kunne være i Norge tidligere enn NATOs reaksjonsstyrker, eller erstatte disse i et samtidighets-scenario. Dette er det nå åpnet opp for i NATOs forsterkningsplanverk.

Gitt den nye sikkerhetspolitiske situasjonen må det legges bedre til rette for at flere allierte styrker trener og øver i Norge. Disse vil øve og trene mer integrert med norske styrker på reelle forsterkningsscenarioer i de geografiske områdene hvor det må forventes at de må kunne operere også i krise og krig. Det er tett dialog med allierte om innretningen av trenings- og øvingsaktiviteten. Slikt nærvær er viktige element i en effektiv avskrekking og vil i tillegg bidra til at mottak av allierte forsterkningsstyrker foregår mer effektivt og sømløst enn det ellers ville gjort.

8.6.2 Aktivitet utenfor Norge

Forsvarets struktur er i dag for liten til å håndtere alle forventningene til Norge om NATO-beredskap og deltakelse i operasjoner og andre aktiviteter ute. NATOs omlegging mot styrket kollektiv avskrekking- og forsvarsevne kommer tydelig til uttrykk gjennom økt satsing på beredskapsstyrkene og alliert nærvær i de østlige medlemslandene. Norge vil i årene fremover måtte fortsette å ha betydelige styrker på beredskap til NATOs *Response Forces* (NRF), inkludert fireårs-sykluser på styrker med høy beredskap og deltakelse i NATOs stående maritime styrker. I tillegg har NATO etablert NATO *Readiness Initiative* (NRI), hvor alle allierte forventes å opprettholde innmeldingene av gripbare styrker på beredskap. Også her har Norge allerede meldt inn substansielle kapasiteter. Dette kommer i tillegg til styrkingen av NRF. På luftsiden viderefører NATO luftpatruljeringen i Baltikum og Island i tillegg til reaksjonsstyrkene. Fra 2020 gjenopptok Norge deltakelsen med F-35 kampfly på Island. Revitaliseringen av NATOs kommandostruktur vil øke kravene til medlemslandene, spesielt på personellsiden. Forsvaret må kunne stille relevant personell til stillinger ute. Dette gjelder ikke minst i NATOs nye *Joint Force Command Norfolk* og det nasjonale amerikanske hovedkvarteret for *US Second Fleet* i Norfolk, som vil ha norske nærområder som del av sitt operasjonsområde.

9 Videreutvikling av Forsvarets struktur

En ny sikkerhetspolitisk situasjon med høy endringstakt utfordrer vår sikkerhet. Langtrekkende presisjonsvåpen, sammensatte trusler, en stadig raskere teknologisk utvikling og økte forventninger til Norge, er forhold som påvirker behovet for å videreutvikle Forsvarets struktur. Det må tas høyde for at teknologi som kan true staters sikkerhet i økende grad er tilgjengelig også for ikke-statlige aktører. Regjeringen vil utvikle forsvarsstrukturen på en måte som legger til rette for ytterligere styrking i kommende langtidsplanperioder. Utviklingen av Forsvaret skal bygge videre på de strategiske valgene som ble tatt i forrige planperiode, og strukturen skal være bærekraftig både i et kort og et langt perspektiv.

Hurtig teknologisk utvikling og mer sammensatte materiell- og våpensystemer øker behovet for mer fleksible anskaffelsesordninger og et hurtigere oppdateringsløp. Dette vil bidra til at Forsvarets systemer opprettholder sine relative fortrinn og at materiell- og våpensystemene er tilgjengelige gjennom levetiden. I de nærmeste årene skal Forsvaret fase inn en rekke nye kapasiteter og gjennomføre flere store oppgraderinger av eksisterende kapasiteter for å sikre teknisk og operativ relevans. Innføring av nye materiell-systemer og oppdatering av eksisterende, vil på sikt styrke Forsvarets operative evne og bidra til å tette gap i eksisterende planverk og i NATOs kapabilitetsmål for Norge. Økt personellvolum skal prioriteres og vil gradvis gi styrket operativ evne i alle domener. På sikt vil dette bidra til økt beredskap, reaksjonsevne og utholdenhet.

Forsvaret vil styrkes, og ses i sammenheng med våre bilaterale forsterkningsplaner og relasjoner med nære allierte, i tillegg til vår kollektive evne i NATO. Styrking av Forsvarets operative evne skal derfor bidra til å øke evnen til å motta forsterkninger og deployere styrkebidrag internasjonalt. En mer robust struktur med større slagkraft vil bidra til avskrekking, øke evnen til å yte motstand, bidra til å beskytte transatlantiske forsyningsakser og dermed legge forholdene bedre til rette for at allierte forsterkninger kan komme til unnsetning, dersom det blir påkrevet. Samtidig bør Forsvaret være i stand til å møte behovene og

forventningene fra NATO og allierte, og derigjennom bidra til en troverdig og balansert avskrekking. For å kunne ivareta Norges rolle som en stabiliserende aktør i nordområdene må tilstrekkelig evne til situasjonsforståelse og tilstedeværelse prioriteres.

9.1 Illustrasjon av sentrale tiltak for videreutviklingen av Forsvaret

I perioden 2021 til 2028 legger regjeringen opp til at det foretas en rekke investeringer i kapasiteter. I den følgende oversikten er tiltakene sortert mellom de ulike forsvarsgrenene. Som det fremgår er en rekke av tiltakene knyttet til videreføring eller oppgradering av eksisterende avdelinger, systemer og plattformer. Oversikten inkluderer både besluttede og planlagte tiltak, inkludert personellopptrapping og sentrale prosjekter knyttet til materiell, eiendom, bygg og anlegg. Oversikten er ikke uttømmende, men viser noen av de større videreutviklingstiltakene. Tiltak som ikke fremkommer i denne tabellen utgjør også en betydelig del av de samlede ressursene til videreutviklingen av Forsvaret. Det vises også til ytterligere detaljer om strukturen i teksten fra punkt 9.2 til punkt 9.9.

Hæren:

- Det pågår modernisering og innfasing av pansrede kjøretøy, slik som CV-90 kamp- og støttevogner, M 113 støttevogner og pansrede støttekjøretøy, og dette vil vedvare frem mot 2026.
- For å gi brigaden økt ildkraft og sensorkapasitet innføres det nå nye artilleriskyts. I tillegg skal det anskaffes ny artillerilokaliseringsradar frem mot 2024.
- For å videreutvikle den mekaniserte brigaden opprettes en ny fjerde mekanisert manøverbataljon i brigaden fra 2026.
- For å gi brigaden nødvendig slagkraft planlegger regjeringen å innføre nye stridsvogner i perioden 2025 til 2030, samt langtrekkende presisjonsvåpen fra 2026 til 2030.

- Finnmark landforsvar videreutvikles som en taktisk enhet og planlegges å nå full operativ kapasitet tidlig i andre halvdel av 2020-tallet.
- For å styrke bekjempningsevnen av fiendtlige luftstyrker innføres bærbart luftvern og mobilt kampluftvern frem mot 2026.

Sjøforsvaret:

- For å opprettholde tilstrekkelig tilgjengelighet på dagens undervannsbåter frem til de nye undervannsbåtene er operative, planlegger regjeringen at et begrenset antall ULA-klasse undervannsbåter levetidsforlenges.
- For å opprettholde undervannsbåtkapasitet fra slutten av 2020-tallet planlegges utbetalinger knyttet til anskaffelse av nye undervannsbåter å starte opp fra 2021 og vil vedvare mot 2030.
- For å opprettholde tilstrekkelig maritim kapasitet videreføres Skjold-klasse korvetter, og arbeidet med oppgradering av fartøyene er igangsatt.
- For å videreføre og styrke den operative evnen på dagens fregatter i Nansen-klassen er det planlagt med omfattende oppgraderinger fra 2024 til 2029. Frem til 2024 vil det pågå oppgraderinger av fregattenes luftvernssystemer.
- For å opprettholde en maritim minekapasitet planlegger regjeringen å oppgradere og videreføre minefartøyer i Alta/Oksøy-klassen. Minekapasiteten planlegges videreført med tre autonome systemer, inkludert to moderskip.
- Helikopterbærende kystvaktfartøyer videreføres ved at kystvaktfartøyene i Nordkapp-klassen erstattes med tre nye fartøyer i Jan Mayen-klassen fra 2022 til 2024.
- Flere kystvaktfartøyer skal gjennomgå vedlikehold og oppgraderinger i perioden frem mot 2024.
- Regjeringen har startet planleggingen av en ny maritim overflatestruktur og kommer tilbake til Stortinget i 2022 om den fremtidige innretningen av denne. Investeringsmidler til ny overflatestruktur er planlagt fra etter 2028.

Luftforsvaret:

- For å styrke den maritime overvåkingen innføres nye P-8 maritime patruljefly frem mot 2024.
- For å opprettholde redningshelikopterkapasiteten planlegges innfasingen av nye redningshelikoptre å ferdigstilles i løpet av 2022.
- Innfasing av F-35 kampfly vedvarer frem mot 2025.

- For å videreutvikle helikopterkapasiteten planlegger regjeringen å erstatte Bell 412 med en ny kapasitet som er bedre tilpasset spesialstyrkenes behov i perioden mellom 2024 og 2029.
- Erstatning og modernisering av dagens lufradarkjede vil pågå mellom 2022 og 2029.
- For at NASAMS-systemene skal holdes operativt relevante planlegges det med at dagens NASAMS-systemer oppgraderes fra 2023 til 2029 med blant annet moderne sensorer og kortholdsmisseriler. Dette er en nødvendig prioritering foran den planlagte innføringen av langtrekkende luftvern som ble omtalt i forrige langtidsplan. Årsaken til dette er at kryssermissiler i dag utgjør den mest krevende lufttrusselen for Norge, og NASAMS utgjør et viktig element i det aktive mottiltaket mot slike kryssermissiler. Investeringsmidler til langtrekkende luftvern er planlagt fra etter 2028.
- For å styrke ledelse og understøttelsen av luftbårne kapasiteter styrkes kommando og kontroll og baseforsvar i Luftforsvaret frem til 2028.

Heimevernet:

- Moderniseringen av Heimevernet fortsetter, og det innføres nytt materiell som kjøretøy og utrustning. I tillegg gjøres det investeringer for å styrke kapasiteten til desentralisert lagring.

Forsvarets spesialstyrker:

- For å øke evnen til innsats planlegger regjeringen å styrke dagens struktur med personell og materiell og å etablere en ny maritim *Special Operations Task Group* (SOTG) fra 2022.

Fellesavdelinger:

- For å ivareta eksisterende og nye etterrettingsbehov planlegges det i hele perioden med betydelige investeringer knyttet til videreutvikling og styrking av kapasiteter inklusiv tilrettelagt innhenting (TI) for E-tjenesten.
- For å understøtte Forsvarets behov for samhandling i operasjoner og daglig virksomhet, og styrke evnen til beskyttelse av Forsvarets informasjons- og kommunikasjonsinfrastruktur, planlegger regjeringen betydelige ressurser til fornyelse av Forsvarets IKT fra 2021 og fremover.
- For å styrke evnen til utholdenhet planlegger regjeringen med styrket vedlikehold, betyde-

Evne til forsvar – vilje til beredskap – Langtidsplan for forsvarssektoren



Figur 9.1 Stripene angir perioden når kapasitetene bygges opp

lige investeringer i forsyningsberedskap, herunder ammunisjon, gjennom hele perioden.

- For å styrke evnen til alliert mottak planlegger regjeringen med etablering av kadreavdelinger for mottak og fremføring av allierte forsterkningsstyrker med oppstart i 2022.
- For å øke evnen innenfor CBRN-vern planlegges det etablert et kompani med spesiell kompetanse innenfor kjemiske-, biologiske-, radioaktive- og nukleære trusler med oppstart i 2021.
- For å videreføre sjømissilkapasiteten planlegger regjeringen med betydelige utbetalinger knyttet til utvikling av fremtidige sjømålsmissiler. Oppstart er planlagt i 2023 og vedvarer forbi 2030.

9.2 Strategisk, operasjonell og taktisk ledelse

Forsvarsministeren, støttet av Forsvarsdepartementet, utgjør det nasjonalstrategiske nivået i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet utøver strategisk ledelse og styring av underlagte etater i forsvarssektoren; Forsvaret, Forsvarsbygg (FB), Forsvarsmateriell (FMA) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), samt faglig styring av Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) arbeid knyttet til forsvarssektoren på vegne av forsvarsministeren. Det nasjonalstrategiske nivået samordner innsats på tvers av departementene i krise og konflikt.

Forsvarssjefen, støttet av Forsvarsstaben, utgjør det militærstrategiske nivået. Forsvarssjefen har full kommando over norske styrker i fredstid og ivaretar ledelse og virksomhetsstyring gjennom Forsvarsstaben. Forsvarssjefen delegerer kommando og kontroll gjennom direktiver til sine underlagte styrkesjefer. Operativ kommando over Forsvarets styrker er delegert til sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). FOH skal etablere fellesoperative synergier mellom de taktiske styrkesjefene, koordinere med allierte styrker og hovedkvarter, og utvikle nasjonalt planverk på operasjonelt nivå. Bemanningen i FOH styrkes frem mot 2025, blant annet for å øke evnen til å synkronisere strategisk kommunikasjon, elektronisk krigføring, metodisk målbejemping og informasjonsoperasjoner. Evnen til koordinering av nasjonal krisehåndtering i samarbeid med andre sektorer skal styrkes og videreutvikles.

De taktiske styrkesjefene er delegert taktisk kommando for operativ ledelse av styrkene. De taktiske styrkesjefene er samtidig styrkeprodu-

senter med ansvar for styring av egen virksomhet. De taktiske kommandoene skal videreutvikles for å styrke evnen til å lede taktiske operasjoner nasjonalt, herunder integrasjon med allierte forsterkningsstyrker i kortere perioder. Styrkesjefene skal understøtte og legge til rette for alliert mottak og forsterkning og alliert øving og trening innenfor sine ansvarsområder.

Forsvarets informasjonsinfrastruktur styrkes, og cyberoperasjoner integreres på lik linje med innsats i øvrige domener. Hovedkvarterene videreutvikles og tilpasses for mottak og integrering av allierte liaisoner og personellforsterkninger, både i fredstid og i en forsterkningsoperasjon av Norge. FOHs evne til å operere mer integrert med NATOs og nære alliertes kommandostruktur videreutvikles.

9.3 Hæren

9.3.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Hæren skal bidra til forsvaret av Norge i fred, krise og i væpnet konflikt ved å utgjøre den mobile og kampklare landmilitære komponenten av fellesoperativ og alliert innsats. Hæren skal gjennom daglige operasjoner knyttet til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse bidra til å forebygge kriser og væpnet konflikt. Hærens evne til å påvirke en motstander skal bidra til å avgrense et militært angrep, sikre mottak av allierte styrker og ved behov gjenopprette territoriell integritet, også som en del av NATOs kollektive forsvar. Hovedoppgaven til Hæren er å bidra til fellesoperasjoner med en nødvendig grad av landkontroll og -nektelse i hele konfliktspekteret. Hæren skal ha avdelinger og enheter på kontinuerlig nasjonal beredskap for raskt å kunne møte oppdukkende hendelser og for å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Regjeringen vil videreutvikle Hæren med nødvendige kapasiteter slik at Hæren har forutsetning for å ivareta sine oppdrag i en stadig mer tilspisset og uoversiktlig sikkerhetspolitisk situasjon. Dette innebærer en utvikling som gir større kampkraft, høyere reaksjonsevne og en mer robust struktur med økt utholdenhet. Nasjonalt landoperasjonssenter videreutvikles for å bedre evnen til å utøve taktisk kommando, under FOH, i en fellesoperativ og alliert ramme.

Den påbegynte moderniseringen av materiell, økt aktivitetsnivå, reduksjon av vedlikeholdsetterslepet, økt tilgang til reservedeler og beredskapsbeholdninger, i tillegg til etableringen av

Finnmark landforsvar (FLF), har bidratt til å øke Hærens operative evne. Satsingene fortsetter i årene fremover for å sikre slutføringen av den påbegynte utviklingen og for å ytterligere bedre operativ evne. Regjeringen vil anskaffe nye stridsvogner fra 2025, og det tas sikte på at stridsvognanskaffelsen legges frem for Stortinget i 2021. Videre vil regjeringen prioritere å fremskynde anskaffelsen av langtrekkende presisjonsvåpen til Hæren med oppstart i 2026. Nye stridsvogner og langtrekkende presisjonsvåpen vil tilføre Hæren betydelig økt ildkraft og beskyttelse, og øke evnen til å bekjempe plattformer og høyverdige mål, primært innenfor landdomenet av fellesoperasjoner. Regjeringen vil opprette et mobilt og kadrebasert *Chemical, Biological, Radioactive, Nuclear* (CBRN) – kompani som en fellesressurs under Hæren. Avdelingen etableres på Sessvollmoen for å kunne understøtte operasjoner innen utgangen av 2025. Satsingen er også en videreføring av regjeringens strategi for nasjonal CBRN- og eksplosivberedskap.

9.3.2 Operativ ambisjon for Hæren

Hæren skal bidra til den kontinuerlige overvåkingen av norske og tilstøtende landområder, og skal etablere og opprettholde situasjonsforståelse på land til nasjonal og alliert kommando- og kontrollstruktur. I en krise- og krigssituasjon skal Hæren, i en fellesoperativ og alliert ramme, bidra til å sikre handlefrihet for egne land-, sjø- og luftstyrker samtidig som en motstander skal nektes det samme. Dimensjonerende ambisjon for Hæren er at den skal være i stand til å løse tradisjonelle landmilitære oppdrag i høyintensitetskonflikter, slik som å opprettholde god situasjonsforståelse, påføre tap, ta og holde lende, samt sinke en fremrykkende motstander. Hæren skal bidra til å sikre allierte mottaksområder.

Brigade Nord skal, innenfor relevante klartider, kunne stille hele brigaden til nasjonal innsats og deler av brigaden til internasjonal innsats i en fellesoperativ ramme. Brigaden med tilhørende støtteelementer skal være tilpasset innsats over hele landet, og operasjoner i utlandet, for en begrenset periode. Hæren skal fremdeles stille en bataljonsstridsgruppe med tilhørende samvirkesystem på høy beredskap for nasjonale og internasjonale oppdrag, og kunne vedlikeholde deployering av denne for en lengre periode ved å rotere styrkebidraget. Hæren skal kunne stille brigadehovedkvarter for å lede landkomponenten i en flernasjonal fellesoperativ styrke for en begrenset periode. Ytterligere styrkebidrag forutsetter sam-

ordning med enkeltbidrag fra øvrige deler av Forsvaret. Hærens styrkebidrag må kunne operere under alliert ledelse, inngå i større allierte forband og kunne lede tildelte utenlandske avdelinger og enheter.

9.3.3 Videreutvikling av Brigade Nord

Brigade Nord utgjør, sammen med Finnmark landforsvar, kjernen i den mobile landmilitære strukturen. Brigadesystemet er et rammeverk for å integrere mobile landstyrker med andre fellesoperative og allierte ressurser. Brigade Nord videreutvikles til en mekanisert brigade, med tyngdepunkt i indre Troms, for å styrke evnen til å hindre og sinke en motstander i å ta kontroll over norsk territorium frem til allierte styrker er på plass. Dette innebærer at Brigade Nord videreutvikles med fire mekaniserte manøverbataljoner med høy oppsettingsgrad og tilhørende taktiske og logistiske støtteavdelinger. Manøverbataljonene i Brigade Nord tilføres nye stridsvogner for å gi brigaden nødvendig slagkraft. Dette vil også innfri et sentralt NATO-kapabilitetsmål til Norge. Innledningsvis prioriteres omvæpning av og materielltilførsel til eksisterende struktur. Deretter etableres brigadens fjerde mekaniserte manøverbataljon.

Brigadens støtteavdelinger; Ingeniørbataljon, Artilleribataljon, Stridstrenbataljon, Sanitetsbataljon, Sambandsbataljon og MP-kompani videreutvikles og tilpasses for å forbedre understøttelsen av manøravdelingene. Artilleribataljonen bidrar til å lokalisere og bekjempe fiendtlige styrker på avstand. Tidligere beslutninger om ny artillerilokaliseringsradar, oppbyggingen av Hærens luftvern og innføringen av nye artilleriskyts styrker denne evnen ytterligere.

9.3.4 Videreutvikling av Finnmark landforsvar

Oppbyggingen av Finnmark landforsvar (FLF) fortsetter og bidrar til økt kampkraft og styrket evne til militært nærvær og utholdenhet i Finnmark. FLF videreutvikles som en taktisk enhet med nødvendig understøttelse. På sikt tilføres FLF evne til å påføre en mekanisert motstander tap, sinke fremrykning og nekte tilgang til prioriterte områder.

FLFs ledelse videreutvikles som ledelseelement hvor hær- og heimevernsstyrker samordnes. Sjef FLF utøver lokalt territorielt ansvar og skal gjennom integrerte prosesser ivareta helhet-

lig tilnærming til planlegging og anvendelse av landmilitære styrker i Finnmark.

Kavaleribataljonen ved Garnisonen i Porsanger endrer navn til Porsanger bataljon. Bataljonen videreutvikles med økt bemanning, materiell og understøttes av Hærens fellesressurser som luftvern, artilleri, ingeniør og presisjonsvåpen.

Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger viderefører sitt oppdrag knyttet til kontinuerlig å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter, med evne til å reagere mot krenkelser langs den norsk-russiske grensen. Avdelingen skal videreutvikles for å styrke egen kampkraft.

9.3.5 Videreutvikling av andre avdelinger i Hæren

Hærens fellesavdelinger består av Etterretningsbataljon og Forsvarets militærpolitivdeling. Etterretningsbataljonen skal videreutvikles. Evnen til å styre og integrere alle typer kapasiteter for etterretning, overvåkning, mållokalisering og rekognosering nasjonalt og i en alliert ramme styrkes. Basert på en kombinasjon av videreføring og omorganisering av eksisterende avdelinger i Hæren, samt tilførsel av nye kapasiteter, etableres det nye fellesavdelinger i form av en Ingeniørbataljon, en Logistikkbataljon og en Transportbataljon. Dette vil øke Hærens kapasiteter innenfor logistikk og støttetjenester og bidra til mer enhetlig ledelse av støtteressursene i Hæren, herunder økt reaksjonsevne og utholdenhet.

Et kadrebasert CBRN-kompani etableres for å styrke evnen til forsvar mot kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære trusler i hele konfliktspektret. Det etableres i tillegg en kadrebasert tung ingeniørbataljon, og en kadrebasert militærpolitibataljon, med kapasitet til vertslandsstøtte og understøttelse av fellesoperasjoner. Disse tre avdelingene planlegges styrkeprodusert og satt opp av Hæren, og vil utgjøre felleselementer for hele Forsvaret.

Operasjonsstøtteavdelingen endrer navn til Trenregimentet og skal gi operativ støtte, vertslandsstøtte og garnisonstjenester for primært Hærens avdelinger og allierte landstyrkers øving, trening og operasjoner i Norge. Alliert treningscenter (ATS) skal legge forholdene til rette for øving og trening. Hærens baser videreutvikles i tråd med strukturutviklingen og for å ivareta alliert trening, øving og mottak. Ved Hærens våpenskole styrkes evnen til fag- og funksjonsrettet utdanning.

Hans Majestet Kongens Garde videreføres som en selvstendig infanteribataljon med dagens

struktur og oppdrag. Avdelingen tilføres lett pansrede kjøretøyer for å hurtig kunne forflytte styrker for å løse avdelingens kjerneoppdrag. Avdelingen skal bidra til samfunnssikkerhet innenfor rammen av bistandsinstruksen og forhåndsdefinerte beredskapsoppdrag.

9.4 Sjøforsvaret

9.4.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Sjøforsvaret består av Marinen og Kystvakten (KV), base-, skole- og støttestrukturen. Sjøforsvaret skal bidra til forsvar av Norge i fred, krise og i væpnet konflikt ved å utgjøre den mobile og kampklare sjømilitære komponenten av fellesoperativ og alliert innsats. Sjøforsvarets daglige tilstedeværelse bidrar til å forebygge kriser og væpnet konflikt gjennom operasjoner knyttet til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i havområdene Norge har råderett over. Sjøforsvaret skal bidra til å avgrense et militært angrep, sikre mottak av allierte styrker og ved behov gjenopprette territoriell integritet, også som en del av NATOs kollektive forsvar. Hovedoppdraget til Sjøforsvaret er å bidra til fellesoperasjoner med en nødvendig grad av sjøkontroll og -nektelse i hele konfliktspektret. Sjøforsvaret skal ha avdelinger og enheter på kontinuerlig nasjonal beredskap for raskt å kunne møte oppdukkende hendelser og for å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og sentrale samfunnsoppgaver.

En økende strategisk betydning av våre nordligste havområder stiller økte krav til Sjøforsvarets evne til situasjonsforståelse og myndighetsutøvelse. Regjeringen vil styrke Sjøforsvaret med økt bemanning, oppgradering av fartøyer og økt understøttelse. Dette vil gi økt reaksjonsevne, bedre utholdenhet og vil bidra til å bedre ivareta daglige operasjoner. Styrkingen vil også øke robustheten i operative besetninger og kompetanseproduksjonen. Nasjonalt sjøoperasjonscenter videreutvikles for å bedre evnen til å utøve taktisk kommando, under FOH, i en fellesoperativ og alliert ramme.

For å ivareta operativ evne etter at dagens overflatekampfartøyer begynner å nå slutten av levetiden, har regjeringen startet planleggingen av ny overflatestruktur. For en så omfattende og kostbar moderniseringsprosess er det avgjørende at vurderinger og beslutninger bygger på et solid og faktabasert kunnskapsgrunnlag. Regjeringens vurdering av innrettingen på den fremtidige overflatestrukturen vil være basert på de sikkerhets- og forsvarspolitiske ambisjonene og utviklings-

trekkene som beskrevet i denne proposisjonen. Det er særlig viktig at Norge har kapasitet til å være tilstede og operere i havområdene i nord, både selvstendig og i samvirke med allierte. Dette står sentralt for å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter i disse områdene, og i tillegg er det et vesentlig bidrag til NATO og alliert sikkerhet.

9.4.2 Ny overflatestruktur

Ny overflatestruktur må kunne inngå i et nettverk av fellesoperative sensorer og våpensystemer slik at den fremtidige sammensettingen av Forsvarets ressurser, i alle domener, har størst mulig effekt og slagkraft, i tillegg til at de kan operere sammen med allierte. Regjeringens prioriteringer vil også i dette arbeidet ta utgangspunkt i de evnene Forsvaret må ha, og de mest krevende og sannsynlige scenarioene. Ny overflatestruktur skal sammen med fellesoperative kapasiteter gi evne til å bidra innenfor hele spekteret av maritime operasjoner og imøtekomme krav fra NATO for å kunne inngå som en integrert del av en alliert maritim stridsgruppe. Strukturutviklingen hos nære allierte og potensielle motstandere blir vurdert grundig. Dette inkluderer forhold som teknologisk utvikling av avanserte sensorer og beskyttelsesystemer, langtrekkende missiler, evne til effektiv krigføring mot trusselen fra svært stillegående undervannsbåter og andre undervannstrusler, elektronisk krigføring, cyberkrigføring og utviklingen i romdomenet. Det er også en ambisjon at de fremtidige kapasitetene i sjødomenet utvikles og driftes i samarbeid med allierte. Størst mulig likhet i systemer og plattformer bidrar til økt kampkraft, forutsigbarhet og er kostnadseffektivt. En fremtidig anskaffelse og drift av nye undervannsbåter sammen med Tyskland er et eksempel på dette.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om den fremtidige innrettingen av overflatestrukturen i 2022. Innfasing av ny overflatestruktur vil ses i sammenheng med planene for utfasing av Skjold-klassen mot slutten av 2020-tallet, og deretter Nansen-klassen i første halvdel av 2030-tallet.

9.4.3 Operativ ambisjon for Sjøforsvaret

Sjøforsvaret skal bidra til den kontinuerlige overvåkingen av norske og tilstøtende havområder, og skal etablere og opprettholde maritim situasjonsforståelse til nasjonal og alliert kommando- og kontrollstruktur. I en krise- og krigssituasjon skal Sjøforsvaret, i en fellesoperativ og alliert ramme,

bidra til å sikre handlefrihet for egne land-, sjø- og luftstyrker samtidig som en motstander skal nektes det samme. Dimensjonerende ambisjon for Sjøforsvaret er å være i stand til å løse tradisjonelle sjømilitære oppdrag i høyintensitetskonflikter slik som å opprettholde god situasjonsforståelse, opprettholde maritime transportruter og påføre tap. Sjøforsvaret skal bidra til å sikre allierte mottaksområder.

Sjøforsvaret bidrar i det daglige med operasjoner innenfor suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og episodehåndtering. Sjøforsvaret skal ha evne til kontinuerlig tilstedeværelse i prioriterte områder. Forsvaret skal prioritere maritim tilstedeværelse i Nordområdene.

Sjøforsvaret skal, innenfor relevante klartider, bidra til nasjonal og internasjonal innsats i en fellesoperativ ramme. I perioder skal Sjøforsvaret kunne bidra i allierte og internasjonale operasjoner med en oppdragstilpasset maritim styrke, herunder tidvis lede disse styrkene. I tillegg skal Sjøforsvaret kunne bidra med enkeltfartøyer til mer langvarige maritime operasjoner.

9.4.4 Videreutvikling av Marinen

Undervannsbåtenes evne til å operere skjult over tid, kombinert med deteksjonskapasitet og ildkraft, gjør dem til en strategisk kapasitet. Fire undervannsbåter planlegges innfaset mot slutten av 2020-tallet og begynnelsen av 2030-tallet i et strategisk partnerskap med Tyskland. Et begrenset antall Ula-klasse undervannsbåter levetidsforlenges slik at operativ tilgjengelighet opprettholdes i perioden frem til de nye undervannsbåtene er operative.

Fregattene er en sentral kapasitet i forsvaret av Norge og for å sikre mottak av allierte forsterkninger. I tillegg er fregattene relevante bidrag til internasjonale operasjoner og NATOs stående maritime styrker. De fire fregattene i Nansen-klassen skal gjennomgå omfattende midtlivsoppdatering slik at disse holdes operativt og teknisk relevante til de blir erstattet av nye kapasiteter.

Skjold-klassen korvetter er tidligere besluttet utfaset fra 2025. Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og behovet for å opprettholde maritim kapasitet gjør at Skjold-klassen videreføres frem mot 2030. Det gjennomføres en oppdatering for å gi en tilstrekkelig tilgjengelighet på fartøysklassen.

Alta- og Oksøy-klassen mineryddere videreføres frem til ny kapasitet med ubemannede og autonome systemer er operative, slik at evnen blir bibeholdt. Dagens minedykkerkapasitet utgjør et

Boks 9.1 Gjenoppretting av kapasitet etter tapet av KNM Helge Ingstad

Forsvarets overflatekampfartøyer består i dag av korvettene i Skjold-klassen og fregattene i Nansen-klassen. Både korvettene og fregattene har evne til å bidra til avskrekking og kan bekjempe andre overflatefartøyer, og fregattene har i tillegg bedre evne til å bekjempe luft- og undervannstrusler enn det korvettene har. Tapet av KNM Helge Ingstad reduserte den operative kapasiteten i Forsvaret. For å redusere de operative konsekvensene av forliset på kort sikt, er bemanningen på overflatefartøyene i Marinen styrket. I tillegg gjenkaffes den tapte våpen- og reservedelsbeholdningen. Det er ikke lenger mulig å anskaffe en ny fregatt med samme design som Nansen-klassen, og det vil være svært ressurs- og kompetansekrevede for Forsvaret å drifte to ulike fregattklasser parallelt

over lengre tid. Regjeringen prioriterer derfor å oppgradere de fire gjenværende fregattene. Blant annet skal sensor- og våpensystemene moderniseres. Dette skal bidra til at fregattene er relevante i møte med et stadig mer utfordrende og komplisert trusselbilde, og at Nansen-klassen kan være operativ inntil midten av 2030-tallet. Oppgraderingen av fregattene vil ses i sammenheng med innfasing av ny overflatestruktur. For at Forsvaret skal opprettholde tilstrekkelig maritim kapasitet de kommende årene, videreføres korvetter i Skjold-klassen frem mot slutten av 2020-tallet. Denne fartøysklassen avvikles derfor ikke slik det opprinnelig var planlagt. Samlet vil dette bidra til å opprettholde tilstrekkelig tilstedeværelse og operative evne i Marinen.

viktig bidrag i det nye minerydderkonseptet. Minedykkerkommandoen viderefører sitt bidrag til den nasjonale eksplosivryddeberedskapen.

Kystjegerkommandoen videreutvikles med evne til å bygge situasjonsforståelse og levere måldata til langtrekkende våpensystemer, samt bordskapskapasitet, for å støtte maritime overflateoperasjoner.

Forsvarets evne til å understøtte egne og allierte enheter med sjøgående etterforsyning, gir økt utholdenhet og evne til tilstedeværelse i prioriterte områder. Sjøgående logistikk er et viktig bidrag til internasjonale operasjoner og multinasjonale maritime styrker. Logistikkfartøyet KNM Maud leverer taktisk mobil logistikkstøtte og kan ved tilførsel av ytterligere medisinsk personell etablere akuttmedisinsk- og kirurgisk kapasitet.

Evnen som de to fartøyene i Reine-klassen representerer vurderes erstattet med tilpassede logistikk- og støttefartøy ved utløp av dagens leieperiode. Eventuell erstatning ses i sammenheng med en ny klasse standardiserte KV-fartøyer og moderfartøy til autonome mineryddersystemer.

Landbasert støtte ivaretas av Marinens deployerbare taktiske logistikelement og de to orlogsstasjonene Haakonvern og Ramsund. Disse videreutvikles i tråd med strukturutviklingen og for å ivareta alliert trening, øving og mottak. Marinens kampstøtteavdeling (MARCSS) endrer navn til Marinens logistikkkommando.

9.4.5 Videreutvikling av Kystvakten

Økt aktivitet i Norges havområder stiller økte krav til tilstedeværelse. Kystvakten er en militær avdeling og utfører et bredt spekter av oppdrag i henhold til Kystvaktloven gjennom daglig tilstedeværelse, myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse og støtte til det sivile samfunn. Kystvakten er en fleksibel kapasitet i de lavere deler av konfliktskalaen og bidrar til tilstedeværelse, kontinuerlig overvåking og situasjonsforståelse. Kystvakten skal bidra til å håndtere kriser og episoder som en del av den fellesoperative innsatsen. Kystvakten videreføres med tre hovedtyper fartøyer; fire havgående kystvaktfartøyer med helikopterkapasitet, seks havgående fartøyer og fem kystnære fartøyer. To av de havgående fartøyene er tilført som en konsekvens av at Kystvakten har overtatt det operative ansvaret for statlig slepeberedskap. Alle de seks havgående fartøyene inngår dermed i både slepeberedskap og ordinær kystvaktpatruljering.

Nordkapp-klassen fases ut og erstattes av tre nye kystvaktfartøyer i Jan Mayen-klassen. Nye fartøy planlegges innfaset i perioden 2022 til 2024. KV Svalbard moderniseres og erstattes med tilsvarende kapasitet når fartøyet nærmer seg slutten av levetiden etter 2030.

De ikke-helikopterbærende kystvaktfartøyene når sin tekniske levetid i langtidsplanperioden. Det legges opp til gradvis å gå over til en klasse med standardiserte fartøyer for å redusere

driftsutgifter, og for å effektivisere driften gjennom lik bemanning, kompetanse og understøttelse. De nye fartøyene vurderes leid og bemannet med militære besetninger.

9.5 Luftforsvaret

9.5.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Luftforsvaret skal bidra til å ivareta forsvaret av Norge i fred, krise og i væpnet konflikt ved å utgjøre den mobile og kampklare luftmilitære komponenten av fellesoperativ og alliert innsats. Luftforsvaret skal gjennomføre daglige operasjoner for å hevde norsk suverenitet og ivareta territoriell integritet. Kontroll av luftrommet og evne til å påvirke en motstander skal bidra til å avgrense et militært angrep, sikre mottak av allierte styrker og ved behov gjenopprette territoriell integritet, også som en del av NATOs kollektive forsvar. Hovedoppdraget til Luftforsvaret er å bidra til fellesoperasjoner med en nødvendig grad av luftkontroll og -nektelse i hele konfliktspekteret. Luftforsvaret skal ha avdelinger og enheter på kontinuerlig nasjonal beredskap for raskt å kunne møte oppdukkende hendelser og for å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Regjeringen vil videreutvikle Luftforsvaret med nødvendige kapasiteter. Innføringen av nye flysystemer vil ha hovedprioritet i Luftforsvaret i årene frem mot 2025. I den kommende fireårsperioden fortsetter innfasingen av de nye F-35 kampflyene. Maritime patruljefly er en strategisk kapasitet for Norge, og bidrar med en nødvendig evne til god situasjonsforståelse, maritim overvåking og undervannsbåtkrigføring. Dagens flåte med P-3 Orion skal i langtidsplanperioden erstattes av P-8 Poseidon maritime patruljefly.

I tillegg skal oppbyggingen av luftoperasjons-senteret (NAOC) på FOH fullføres. NAOC skal videreutvikles for å lede og koordinere innsats i en fellesoperativ og alliert ramme med nødvendige systemer for planlegging, målutvelgelse og gjennomføring av presisjonsengasjement. Stortinget har vedtatt fornyelse av dagens sensorstruktur for å overvåke norsk luftrom, og lufttradarkjeden fornyes derfor frem mot 2030 for å ivareta denne evnen. Evenes flystasjon videreutvikles og vil fra 2022 ta over NATOs kampflyberedskap i nord. Det vil i perioden frem mot 2024 fortsatt gjennomføres tiltak på Ørland flystasjon for å oppnå full operativ kapasitet for F-35. Luftforsvarsbase Rygge endrer navn til Rygge flystasjon.

9.5.2 Operativ ambisjon for Luftforsvaret

Luftforsvaret skal bidra til den kontinuerlige overvåkingen av norsk luftrom og tilstøtende områder, og skal etablere og opprettholde situasjonsforståelse i luftrommet til nasjonal og alliert kommando- og kontrollstruktur. I en krise- og krigssituasjon skal Luftforsvaret, i en fellesoperativ og alliert ramme, bidra til å sikre handlefrihet for egne land-, sjø- og luftstyrker samtidig som en motstander skal nektes det samme. Dimensjonerende ambisjon for Luftforsvaret er å være i stand til å opprettholde god situasjonsforståelse, påføre tap, samt støtte med luftmobilitet, medisinsk luftevakuering, informasjonsinnsamling og presisjonsengasjement i høyintensitetskonflikter. Luftforsvaret skal bidra til å sikre allierte motaksområder.

Luftforsvaret skal, innenfor relevante klartider, bidra til nasjonal og internasjonal innsats i en fellesoperativ ramme. I perioder skal Luftforsvaret kunne bidra i allierte og internasjonale operasjoner med en oppdragstilpasset luftstyrke, herunder tidvis lede disse styrkene. NAOC skal ha funksjonalitet for å ivareta oppdrag i hele spekteret av nasjonale luftoperasjoner, og evne til å lede allierte forsterkningsstyrker. For å ivareta denne rollen skal NAOC i nødvendig grad kunne forsterkes av allierte liaisoner og operativt personell, og kunne inngå i NATOs luftkommando- og kontrollstruktur. Helikopteravdelinger skal videreutvikles til å inngå som del av styrkebidrag under operasjoner. I tillegg skal Luftforsvaret gjennom drift av redningshelikoptrene drive søk- og redningstjeneste og luftambulansetjeneste, og med disse og øvrige helikopter og flyressurser kunne øve bistand til politiet i forbindelse med kontrateroroppdrag og annen transportstøtte til politiet, samt bistå ved andre samfunnsnyttige formål.

9.5.3 Videreutvikling av Luftforsvaret

F-35 er en strategisk kapasitet. Totalt opererer Luftforsvaret nå 28 F-35 kampfly. Initiell operativ evne ble oppnådd i 2019 og målet er full operativ evne i 2025. F-35 vil overta NATOs kampflyberedskap på Evenes flystasjon i 2022. Det legges opp til å styrke den operative evnen og ytelsen til F-35 ytterligere etter 2025, blant annet ved å øke redundans i støttesystemer og våpenbeholdninger.

Etter innføringen av fem nye P-8 Poseidon maritime patruljefly vil denne kapasiteten videreutvikles for å optimalisere evnen til situasjonsforståelse, maritim overvåking og undervannsbåtkrigføring.

Boks 9.2 Luftvern

Regjeringen har tidligere besluttet å ikke anskaffe øvre lags sensorer eller avskjæringsmissiler som kan inngå i NATO *ballistic missile defence* (BMD). Norge prioriterer ikke kapasiteter som kan rettes mot langtrevkende ballistiske missiler fra utenfor det euroatlantiske området.

Russland har de siste årene utviklet nye avanserte øvre lags missilsystemer som per i dag ikke kan stoppes av noe kjent forsvarssystem. Regjeringen har i utarbeidelsen av denne langtidsplanen vurdert lavere lags forsvarssystemer mot moderne kryssermissiler og korttrekkende ballistiske missiler ut fra primært nasjonale behov. Kryssermissiler utgjør i dag den mest krevende luftrusselen for Norge. Regjeringen vil derfor prioritere å oppgradere de eksisterende NASAMS-systemene med moderne sensorer, samt innføre et nytt missil med kortere rekkevidde. Beskyttelse av strategisk viktige installasjoner, slik som Ørland- og Evenes flystasjon, mot moderne missiler krever systemer med en blanding av sensorer og våpen

med ulike egenskaper. Dette stiller krav til hurtig deteksjon, høy beredskap over tid, og stort samtidig ildvolum. I tillegg til oppgradering av NASAMS skal derfor både baseforsvars- og luftvern-avdelingene i Luftforsvaret styrkes. Dette er en nødvendig prioritering foran den planlagte innføringen av langtrevkende luftvern som ble omtalt i Prop. 151 S (2015–2016). Relevante tiltak mot den økende missiltrusselen krever en balanse mellom aktive og passive tiltak. En eventuell innfasing av langtrevkende luftvern vil innebære en betydelig investering og vil i tillegg være ressurs- og kompetansekrevende å holde i drift. Det må derfor utredes grundig og helhetlig i lys av den kontinuerlige teknologiske utviklingen. Behovet for langtrevkende luftvern skal ses i sammenheng med behovet for økt kapasitet mot korttrekkende ballistiske missiler, og er en del av den kontinuerlige langtidsplanleggingen av forsvarssektoren.

Strategisk luftmobilitet ivaretas i dag primært gjennom kapasiteten til de fire C-130J Hercules taktiske transportfly, *Multi Role Tanker Transport* (MRTT)-programmet og innenfor rammen av det flernasjonale programmet *Heavy Airlift Wing* (HAW) med C-17 Globemaster III.

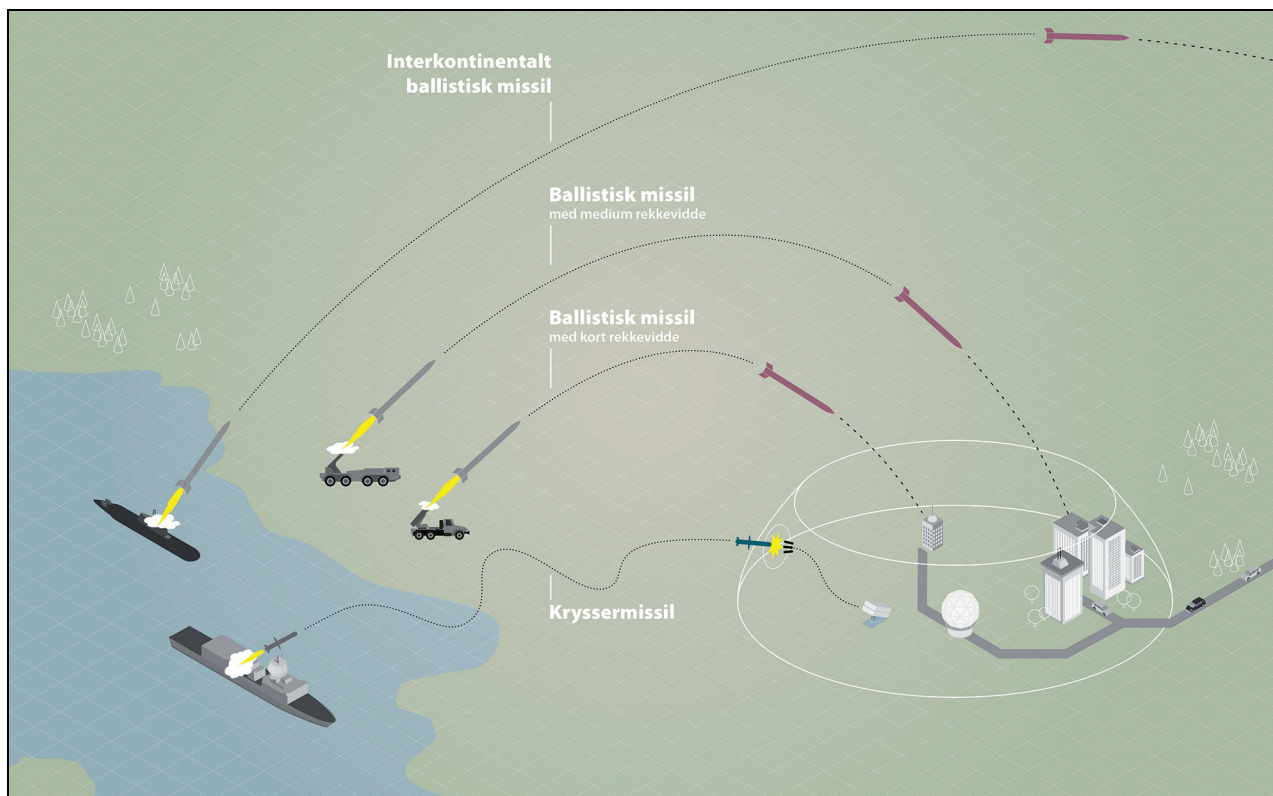
Regjeringen vil bedre evnen til luftvern og baseforsvar for å styrke beskyttelsen av Luftforsvarets flystasjoner, mottaksområder for allierte styrker og annen viktig infrastruktur. Dette øker evnen til å utnytte F-35 og andre militære systemer og hurtig motta alliert støtte. Luftvern er et sentralt element i beskyttelsen mot luftangrep, også fra langtrevkende presisjonsvåpen. Regjeringen vil prioritere en oppgradering av luftvernssystemet NASAMS og videreutvikle dette med moderne sensorer, samt innføre et nytt missil med kortere rekkevidde. På lengre sikt planlegges det innført langtrevkende luftvernssystemer for å øke evnen til å beskytte kritisk infrastruktur og strategiske kapasiteter mot den økte missiltrusselen.

Baseforsvaret skal beskytte, opprettholde og om nødvendig gjenopprette flystasjonenes operative funksjoner i krise og i væpnet konflikt. Baseforsvarsavdelingene vil ha et betydelig innslag av reservister og skal styrkeprodusere de kapasite-

tene som skal inngå i Luftforsvarets bidrag til internasjonale operasjoner.

Flytypen DA-20 utfases og 717 skvadronen legges ned innen 2024. Flere av de nye kapasitetene som innføres vil på sikt kunne overta deler av skvadronens rolle innenfor elektronisk krigføring (EK). Gjennom ivaretagelse av nasjonal kompetanse for å utnytte det elektromagnetiske spektrum, vil Forsvarets EK-støttesenter (FEKS) støtte flere av Forsvarets operative kapasiteter til å gjennomføre både aktive og passive elektroniske krigføringstiltak. Senteret videreføres på Rygge.

Gjennom behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) vedtok Stortinget å flytte Luftforsvarets styrkeproduksjon tilknyttet luftvern og baseforsvar til Ørland. Deler av utdanningsvirksomheten for Baseforsvarstaktisk skole (BFTS) flyttes til Værnes for å gi bedre tilgang til gode utdanningsfasiliteter og tilpassede skyte- og øvingsområder. Flyttingen vil også legge til rette for synergier med annen skolevirksomhet som legges til Værnes, og BFTSs aktivitet vil inngå som en naturlig del av Luftforsvarets skolesenter. Det vil fortsatt være slik at enkelte deler av den fagrettede utdanningen innenfor baseforsvar kan gjennomføres på Luftforsvarets flystasjoner. De senere år har oppgavene til Luftforsvarets flytak-



Figur 9.2 Illustrasjon av missiler med ulike kapasiteter og rekkevidder. Regjeringen prioriterer å oppgradere NASAMS-systemene med moderne sensorer samt et nytt missil med kortere rekkevidde for å styrke evnen til beskyttelse mot kryssermissiler.

tiske skole endret seg, og virksomheten er videreført som Luftforsvarets trenings- og sertifiserings-senter. For å opprettholde nærhet til fagmiljøer som er vesentlig for senterets virksomhet, videreføres senteret på Rygge.

9.5.4 Videreutvikling av Forsvarets helikopterkapasitet

Regjeringen planlegger å erstatte Bell 412 med en ny kapasitet som er bedre tilpasset spesialstyrkenes behov i perioden mellom 2024 og 2029. Den planlagte videreføring av Bell 412 ses i sammenheng med innfasingen av den nye kapasiteten. Det er nødvendig å samle det taktiske helikopter- og kompetansemiljøet for å gi spesialstyrkene støtte til særskilt krevende operasjoner. Regjeringen vil derfor videreføre kraftsamlingen av de taktiske helikopterressursene til spesialstyrkene. Dersom situasjonen tilsier det kan Forsvaret i perioder omprioritere bruken av Forsvarets helikopter til andre avdelinger eller til andre deler av landet.

14 NH90-helikoptre fases inn i Forsvaret til støtte for Kystvakten og Marinen. NH90 brukes i dag operativt til støtte for Kystvakten, og Forsva-

ret arbeider med innfasingen av NH90 på fregatt. Ambisjonen er at NH90 vil nå initiell operativ evne på fregattene og kystvaktfartøyer i 2022. Regjeringen vil videreføre samarbeidet med nasjonal forsvarsindustri med formål om å oppnå de operative leveransene som NH90 skal dekke.

Forsvarets plan for medisinsk luftevakuering i krise og i væpnet konflikt er basert på bruk av Bell 412 og støtte fra den sivile redningstjenesten, samt bruk av C-130J taktiske transportfly og sivile fly for evakuering over lengre avstander.

Det er inngått kontrakt for anskaffelse av 16 nye AW101 redningshelikoptre til erstatning for dagens Sea King-helikoptre. Flere helikoptre er levert til Norge. Leverandøren har hatt utfordringer med utvikling og sertifisering av de nye redningshelikoptrene, med påfølgende forsinkelser for Forsvarets innføringsprogram. Videre har koronapandemien forsinket fremdriften. Det ble planlagt å sette de første helikoptrene i drift første halvår 2020, jf. Prop. 24 S (2019–2020). De første helikoptrene ble satt i operativ drift på Sola 1. september 2020. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har fag- og budsjettansvaret for den offentlige redningshelikoptertjenesten i Norge.

Forsvaret utdanner og trener besetningene og teknisk personell samt bemanner redningshelikoptrene. Leverandøren av AW101 vil være ansvarlig for tyngre vedlikehold og tilgjengeligheten til helikoptrene på basene.

9.6 Heimevernet

9.6.1 Overordnet om oppdrag og utvikling

Heimevernet (HV) skal bidra til forsvaret av Norge i fred, krise og i væpnet konflikt ved å utgjøre den landsdekkende territorielle landmilitære komponenten av fellesoperativ og alliert innsats. Heimevernet ivaretar det lokale territorielle ansvaret på vegne av sjef FOH, og har som følge av dette et landsdekkende ansvar for sivilt-militært samarbeid og nettverksbygging med aktuelle myndigheter og andre sivile aktører av særlig betydning innenfor totalforsvaret. Heimevernet er primært innrettet mot å gjennomføre territorielle operasjoner. Hovedoppdragene i territorielle operasjoner er; vakt og sikring av viktige objekter og annen kritisk infrastruktur, territoriell overvåking og kontroll, understøttelse av alliert mottak og sivilt-militært samarbeid i fred, krise og i væpnet konflikt. Heimevernet har en viktig rolle i å etablere lokal situasjonsforståelse og ved mottak av allierte styrker.

Heimevernet fortsetter tilførsel av materiell innenfor påbegynt modernisering, og videreutvikler evnen til sikring av kystnære objekter, samt evne til overvåking og bekjemping for innsatsstyrker dedikert for innsats i Finnmark. Økt utnyttelse av teknologi for å øke Heimevernets evne til å gjennomføre sikringsoppdrag prioriteres. Heimevernets evne til sikring av områder og beskyttelse av akser for troppe- og logistikkforflytninger styrkes for å kunne ivareta mottak og forflytning av større allierte troppstyrker. Påbegynte tiltak for å gi Heimevernet tilstrekkelig tilgang på personell til områdestrukturen i hele landet utvikles ytterligere.

Heimevernets skole- og kurscenter (HVSKS) på Dombås videreføres og ivaretar Heimevernets behov for kompetansebygging av troppførere og spesialister.

9.6.2 Operativ ambisjon for Heimevernet

Heimevernet skal være i stand til å etablere tilstedeværelse og situasjonsforståelse, og kunne etablere sikring av infrastruktur som er viktig for forsvarevnen i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Heimevernet skal raskt kunne stille avdelinger og personell til vakthold og sikring av

de høyest prioriterte militære og sivile objektene. Reaksjonsevnen til Heimevernet bygger i stor grad på den landsdekkende styrkestrukturen. Dette nødvendiggjør at Heimevernets avdelinger har lokal forankring og desentralisert lagringskapasitet for avdelingsmateriell. Den lokale forankringen er viktig for Heimevernets lokalkunnskap og vedlikehold av nettverk som gir et effektivt sivilt-militært samarbeid på lokalt nivå. Heimevernet skal også ha evne til å nedkjempe mindre fiendtlige styrker, drive aktiv strid, bidra til grensevakt og til styrkebeskyttelse av nasjonale og allierte styrker.

Heimevernets innsatsstyrker innrettes og trenes primært for innsats i eget distrikt, men skal kunne anvendes over hele landet der behovet er størst. Dedikerte innsatsstyrker for overføring fra andre deler av landet for operasjoner i Finnmark videreutvikles. For hurtig å kunne gjennomføre territorielle sikringsoperasjoner på prioriterte objekter med sjøsiden øremerkes trente heimevernstyrker til formålet. Taktisk ledelse av Heimevernets styrker, samt ledelse og koordinering av Heimevernets oppdrag og operasjoner, utøves gjennom Territorielt operasjonssenter (TOS).

Heimevernet utgjør en betydelig ressurs for ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver. Heimevernet skal på anmodning fra ansvarlig myndighet kunne stille med tilgjengelige ressurser til støtte for det sivile samfunn ved ulykker, naturkatastrofer og terrorhendelser.

9.6.3 Videreutvikling av Heimevernets styrkestruktur

Heimevernstaben og TOS støtter sjef Heimevernet med å ivareta ansvaret for all virksomhet i Heimevernet, fra styrkeproduksjon i det daglige til oppdragsløsning i de ulike konfliktnivåene. TOS styrkes for økt evne til planlegging, gjennomføring og ledelse.

Heimevernet skal fortsatt være mobiliseringsbasert, og videreføres med 11 heimevernsdistrikter innenfor en ramme på 37 000 befal og mannskaper i områdestrukturen, og 3000 befal og mannskaper i innsatsstyrkene.

HV-distriktenes evne til overvåking og kontroll videreutvikles. Gjennom å ta i bruk teknologiske sensorer styrkes HV-distriktenes evne til områdeforsvar. Dette vil også gi en mer effektiv sikring av militære og sivile nøkkelobjekter og annen kritisk infrastruktur. Evnen til hurtig reaksjon styrkes gjennom videreutvikling av desentraliserte lagre for hele strukturen. Evne til innsats og hurtig reaksjon styrkes også ved tilførsel av til-

passet utrustning, samt ved å etablere oppsettingssteder for hele områdestrukturen i tilknytning til det enkelte områdes operasjonsområde. Områdestrukturen vil løse de fleste av Heimevernets taktiske oppdrag. Områdestrukturens lokal-kjennskap og sivile nettverk er derfor viktig for Heimevernets evne til å bygge situasjonsbilde, og er spesielt viktig for å avdekke avvik fra normalen.

Innsatsstyrkene i Heimevernet har en reaksjonsevne og treningsstandard som gjør de til en fleksibel ressurs. Innsatsstyrkene løser alle typer oppdrag innenfor Heimevernets oppdragsportefølje, selvstendig eller sammen med HV-områder eller andre styrker. Innsatsstyrkene innehar større kampkraft og høyere mobilitet enn områdestrukturen. Heimevernet har etablert en ordning hvor utpekte innsatsstyrker er forberedt for å operere i de nordlige delene av Norge. Innsatsstyrkene vil videreutvikles for å øke deres reaksjonsevne, mobilitet, utholdenhet og fleksibilitet.

9.7 Forsvarets spesialstyrker

9.7.1 Hovedoppdrag

Forsvarets spesialstyrker (FS) gjennomfører operasjoner i fred, krise og i væpnet konflikt for å oppnå nasjonalstrategiske, militærstrategiske eller operasjonelle mål. Spesialstyrkene har tre overordnede oppdrag. Disse er; forsvar av Norge, operasjoner i utlandet, og støtte til andre sektorer. Spesialstyrkene spiller en viktig rolle både for Forsvarets internasjonale engasjement og for den nasjonale forsvarsevnen, ikke minst i møte med sammensatte trusler og nektelsessituasjoner. Spesialstyrkene skal som en strategisk kapasitet bidra til å hindre eskalering og legge forholdene til rette for allierte forsterkninger. Spesialstyrkene er en fleksibel ressurs som kan gjennomføre operasjoner av særlig høy politisk eller fysisk risiko. Slike operasjoner er særlig etterretningskrevende og avhengige av bred fellesoperativ støtte. I tillegg til militære spesialoperasjoner, gir spesialstyrkene blant annet støtte til kontraterror, krisehåndtering og håndtering av irregulære trusler.

9.7.2 Ambisjon og utvikling

FS skal kunne gjennomføre hele spekteret av spesialoperasjoner selvstendig, eller i en alliert ramme. Hovedoppdragene til FS videreføres som i dag. Imidlertid øker spennvidden i oppdrag og kravet til presisjon under spesialoperasjoner. FS skal videreutvikles for å håndtere økende kom-

pleksitet innenfor spesialoperasjoner. Spesialstyrkene skal i økende grad innrettes for å bidra til problemløsning i hele konfliktspekteret.

FS skal øke evnen til å bidra i internasjonale operasjoner over tid, samt legge til rette for bedre integrering av nasjonale og allierte partnere i operasjoner i Norge og i utlandet. Store deler av FS bidrar kontinuerlig i internasjonale operasjoner og ivaretar stående beredskap i Norge. For å øke utholdenheten og redusere risikoen for samtidighetskonflikter er det behov for personellmessig styrking, både i stab, støtte og operative skvadroner. Ramsund orlogsstasjon videreutvikles for å legge til rette for økt kapasitet til alliert trening og øving. Regjeringen planlegger å etablere en ny maritim *Special Operations Task Group* (SOTG). Dette vil øke kapasiteten, evnen til innsats og bidra til å innfri NATOs kapabilitetskrav til Norge. Videre utvikling av FS skal bidra til styrking av etterretning, evne til kommunikasjon og målbe-kjempelse og samvirke med relevante samarbeidspartnere. I tillegg skal utviklingen bidra til styrking av fellesoperative prosesser, konseptutvikling og innovasjon, samt alliert samarbeid. Taktisk ledelse av spesialstyrkene er samlokalisert med FOH og skal videreutvikle evnen til tverrsektorielt samarbeid i alle typer kriser og konflikter.

Reservestrukturen videreføres med en aktiv tilnærming til bruk av reservister for å styrke kapasiteten og utholdenheten i fred, krise og i væpnet konflikt. 339 skvadronen på Rygge skal videreutvikles som en integrert del av spesialoperasjoner i forsvaret av Norge, operasjoner i utlandet og støtte til andre sektorer. Regjeringen planlegger å erstatte Bell 412 med en ny kapasitet som er bedre tilpasset spesialstyrkenes behov i perioden mellom 2024 og 2029.

9.8 Etterretningstjenesten

9.8.1 Hovedoppdrag

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) er Norges utenlandsetterretningstjeneste. Tjenesten er underlagt forsvarssjefen, men arbeidet er ikke avgrenset til militære problemstillinger. E-tjenestens hovedoppdrag er å varsle om ytre trusler mot Norge og nasjonale sikkerhetsinteresser, støtte Forsvaret, allierte og partnere, samt understøtte politiske beslutningsprosesser med informasjon av betydning for norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Sjef E-tjenesten er ansvarlig for Forsvarets cyberoperasjoner.

9.8.2 Ambisjon og utvikling

Regjeringen viderefører satsingen på E-tjenesten. Videreutviklingen omfatter E-tjenestens evne til å dekke eksisterende og nye etterretningsbehov i takt med den geopolitiske utviklingen, endringer i trusselbildet og den teknologiske utviklingen for øvrig.

E-tjenesten skal kunne avdekke trusler som treffer på tvers av sektorer, inkludert sammensatte trusler og varsle norske myndigheter om disse. Truslene i det digitale rom er ofte sektorovergrepene. Nettverksoperasjoner bærer preg av å være mer koordinerte og effektive enn tidligere. Det er derfor viktig at E-tjenesten følger med på den digitale utviklingen og settes i stand til å håndtere også nye trusler. E-tjenestens evne i fred, krise og i væpnet konflikt til å følge, attribuere, varsle og aktivt motvirke digitale trusler også før hendelser inntreffer, skal videreutvikles. Evnen og kompetansen til offensive cyberoperasjoner videreutvikles.

E-tjenesten skal fortsatt utgjøre et betydelig bidrag til nasjonal sikkerhet og nasjonal kontroll i våre nærområder. Evnen til overvåking og situasjonsforståelse i nordområdene blir stadig viktigere og vil videreutvikles. Ved å være best på å ivareta situasjonsbildet i eget nærområde bidrar E-tjenesten til gode beslutningsprosesser og sterke allierte relasjoner.

Et viktig arbeid de senere år har vært å revidere det rettslige grunnlaget for Etterretningstjenestens virksomhet. Forsvarsdepartementet fremmet 22. april 2020 Prop. 80 L (2019–2020) om ny lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven). Lovproposisjonen fulgte opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 466 av 21. februar 2017, hvor regjeringen ble bedt om å legge frem forslag til revidert etterretningstjenestelov. Lovforslaget ble vedtatt av et bredt flertall i Stortinget 15. juni 2020, og trer i kraft 1. januar 2021.

Den nye etterretningstjenesteloven legger til rette for en videre modernisering av tjenesten. Formålet med loven er å bidra til å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. Den bidrar til å trygge tilliten til og sikre grunnlaget for kontroll med E-tjenestens virksomhet, og sørge for at virksomheten utøves i samsvar med menneskerettighetene og andre grunnleggende verdier i et demokratisk samfunn. Loven kodifiserer i hovedsak gjeldende regelverk og praksis, men inneholder også nyvinninger. Blant annet fastsettes regler om tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunika-

sjon for å styrke Norges selvstendige etterretningsevne. Loven legger til rette for at E-tjenesten kan følge trusselaktørene i den nye teknologiske virkeligheten, samtidig som den ivaretar hensynet til personvernet og våre demokratiske og rettsstatlige verdier.

9.9 Videreutvikling av felleskapasiteter

9.9.1 Cyberforsvaret

Cyberforsvaret er Forsvarets avdeling for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og har som hovedoppdrag å stille krav til, etablere, drifte og beskytte Forsvarets IKT til bruk i operasjoner og daglig virksomhet. Avdelingen utfører defensive tiltak i Forsvarets egen IKT som en del av integrerte fellesoperasjoner. Cyberforsvaret er innrettet mot leveranser av IKT til forsvarssektoren og mot oppdrag innenfor sitt ansvarsområde som kun kan løses av Forsvaret.

Avdelingen skal styrke sin evne til å beskytte Forsvarets IKT, blant annet gjennom videreutvikling av IKT-responsmiljøet (MilCERT) og evnen til å forebygge, avdekke og håndtere uønskede digitale hendelser rettet mot Forsvarets IKT i fred, krise og i væpnet konflikt. Cyberforsvaret tilføres nye verktøy for å styrke evnen til sikkerhetsmessig overvåking og drift av Forsvarets IKT som initiert i forrige langtidsplan.

Cyberforsvaret skal prioritere arbeidet med å fornye Forsvarets IKT og satsingen på dette vil videreføres i denne langtidsplanen. Målet er å styrke evnen til å understøtte Forsvarets operasjoner hjemme og ute. Forsvarets evne til å lede og samhandle i et fellesoperativt perspektiv og Forsvarets samhandling med øvrige aktører i totalforsvaret skal videreutvikles. Evnen til å etablere IKT-systemer for Forsvarets operasjoner hjemme og ute skal forbedres. Strategisk samarbeid med NATO, allierte, næringslivet og andre statlige virksomheter skal intensiveres for å legge til rette for raskere implementering av nye teknologiske muligheter. Cyberforsvarets egen bemanning skal innrettes mot oppdrag kun Forsvaret kan løse.

9.9.2 Forsvarets romvirksomhet

Forsvarets romvirksomhet ble etablert i forrige langtidsplanperiode for å integrere militær romvirksomhet som et operativt domene for Forsvaret. For å styrke Forsvarets evne til strategisk ledelse av den videre utviklingen av romvirksomheten, er det etablert et sentralt element for sty-

ring, ledelse og koordinering av Forsvarets romvirksomhet. Forsvaret er avhengig av kapasiteter i verdensrommet for å planlegge og gjennomføre militære operasjoner. I forrige langtidsplan startet regjeringen derfor en trinnvis og nøktern satsing på å utvikle kapasiteter og samarbeidskonstellasjoner for å ivareta Forsvarets behov. Denne satsingen videreføres og Forsvaret skal styrke tilgangen til rombasert maritim overvåking under nasjonal kontroll. Videre styrkes Forsvarets tilgang til satellittkommunikasjon for å gi nødvendig evne til kommunikasjon, kommando og kontroll i nordområdene. Evne til situasjonsforståelse i romdomenet etableres i samarbeid med sivile aktører og nære allierte. NATOs policy for romvirksomhet slår fast at alliansen ikke skal utvikle felles romkapasiteter, men basere seg på å dra nytte av nasjonale kapasiteter. Norsk utvikling av nasjonal evne til situasjonsforståelse i rommet, og rombaserte støttetjenester vil derfor være relevante bidrag til NATO.

9.9.3 Forsvarets logistikkorganisasjon

Understøttelse og etterforsyning av militær operativ virksomhet er viktig for Forsvarets operative evne, beredskap og utholdenhet. Forsvarets evne til logistisk understøttelse skal styrkes for å øke reaksjonsevnen, tilgjengeligheten, utholdenheten og slagkraften i Forsvarets øvrige struktur. Regjeringen vil derfor videreføre styrkingen av logistikkfeltet som ble påbegynt i forrige langtidsplan.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) skal tilpasse sin organisasjon i samsvar med de struktur- og organisasjonsendringene som gjøres i andre deler av Forsvaret, og legge til rette for å videreutvikle og optimalisere det strategiske samarbeidet med det sivile næringsliv. 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, og der slikt samarbeid kan gi stordriftsfordeler og kostnadseffektive løsninger. Effektivisering av ressursbruken på logistikkområdet vil frigjøre midler til operativ virksomhet. Sivile leverandører vil i større grad bli benyttet og bruk av sivile leverandører må ses i lys av totalforsvarskonseptet.

Transport og distribusjon, inkludert medisinsk evakueringskapasitet, avgrenset innenfor et operasjonsområde, regnes som kjernekompetanse og skal gjennomføres av militære ressurser. Ansvar

for å ivareta avtalene knyttet til strategisk luft-, jernbane- og sjøtransport videreføres i FLO og multinasjonalt transportsamarbeid skal videreutvikles. Videre skal taktisk lagring av materiell til avdelinger på korte klartider vurderes og gjennomføres i tett samarbeid med forsvarsgrenene.

Regjeringen vil etablere et nasjonalt lagringskonsept for lagring av stridsklart materiell med enhetlig styring og rapportering. Konseptet skal bidra til å sikre at materialet er i god teknisk stand og tilgjengelig innenfor klartidene, og således legge forholdene bedre til rette for at Forsvarets avdelinger kan oppnå økt reaksjonsevne og utholdenhet.

Logistikken som understøtter de operative avdelingene må forbedres. De operative avdelingenes materiell må vedlikeholdes og være tilgjengelig, og ved behov hurtig bringes tilbake til operativ status. Beredskapsbeholdninger for alle forsyningsklasser tilpasses strukturen. For å øke utholdenheten må det etableres lagre og en jevn tilførsel av alle typer etterforsyninger. Økt bruk av sivile samarbeidspartnere skal tilstrebes. Erfaringene fra øvelse *Trident Juncture 2018* viser at sivile partnere kan støtte militære operasjoner med både vedlikehold, forsyninger, infrastrukturtiltak og annet. Regjeringen vil videreføre satsingene igangsatt på vedlikehold av materiell, anskaffelse av reservedeler og oppbygging av beredskapsbeholdninger, inkludert ammunisjon.

Nasjonalt logistikkoperasjonssenter (NLOGS) skal videreutvikles som ledelseelement for å ivareta operativ ledelse av logistikkfunksjoner på taktisk nivå. NLOGS skal kunne bidra til ledelse av logistisk understøttelse av allierte styrker innenfor rammen av NATO, og kunne utgjøre rammerket for en NATO *Joint Logistics Support Group*.

FLO har ansvar for å sette opp og drifte Vertslandstøttebataljon. Vertslandstøttebataljon skal videreutvikles for å utføre det viktige støtteoppdraget i forbindelse med mottak av allierte styrker til Norge. For å bedre evnen til hurtig mottak av allierte vil det i planperioden etableres én bataljon for å sørge for at personell, materiell og forsyninger blir mottatt, ført sammen og eventuelt trent før videre forflytning til områder der styrkene integreres i avdelingsforband – *Reception, Staging, Onward Movement* (RSOM). Bataljonen vil være kadrebasert og den vil settes opp av FLO innenfor relevante klartider. Utstrakt bruk av forhåndsinngåtte avtaler om støtte fra sivile samarbeidspartnere vil utgjøre hovedtyngden av bataljonnens kapasitet.

9.9.4 Forsvarets sanitet

Forsvarets sanitet (FSAN) forestår sanitets- og veterinærtjenester, bidrar med selvstendige sanitetskapasiteter og kan styrke utholdenheten til andre sanitetskapasiteter i Forsvaret. FSANs arbeid med kartlegging av fysisk og psykisk helse for personell som har deltatt i internasjonale operasjoner videreføres.

Regjeringen vil videreutvikle sanitetsstrukturen i Forsvaret slik at FOH og styrkesjefene støttes nasjonalt, og Forsvaret samtidig kan bidra med sanitetskapasiteter til internasjonale operasjoner. For å understøtte landoperasjoner og forbedre kommando og kontroll av sanitetsressurser i bakre områder, vil det innen 2028 etableres et sanitetsledelselement på bataljonsnivå i FSAN.

For å ivareta FSANs operative evne over tid og støtte til de øvrige styrkesjefene, skal FSANs forsterkende medisinske behandlings- og evakueringskapasitet styrkes på sikt. Evakueringskapasiteten styrkes videre innen 2028 for å forbedre evnen til fremskutt taktisk og strategisk evakuering. Evnen til understøttelse av veterinærtjenester styrkes over tid.

Regjeringen vil utvikle nye løsninger innenfor totalforsvaret blant annet for å legge til rette for at Forsvaret har tilstrekkelig antall helsepersonell i krise og i væpnet konflikt, herunder gjennom å se på ulike tilsetningsforhold for å tilknytte seg flere leger. Kompetanse og kapasitet prioriteres lengre frem i evakuerings- og behandlingsskjeden. Dette øker behovet for samvirke og øvelser innenfor totalforsvarskonseptet, samtidig som FSAN på sikt etablerer nødvendig forhåndslagring av materiell og systemer i prioriterte innsatsområder.

9.9.5 Forsvarets sikkerhetsavdeling

Forsvaret opplever økte utfordringer knyttet til ulovlig informasjonsinnhentning i og mot Forsvarets baser, særlig ved økt alliert nærvær og øvelser. Slik aktivitet foregår fra både statlige og ikke-statlige aktører. Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) skal derfor videreutvikles for å være relevant i møte med et trussel- og risikobilde som er i kontinuerlig utvikling.

9.9.6 Forsvarets utdanningssystem

Forsvaret vil fortsatt trenge et eget utdanningssystem som er dimensjonert slik at det dekker Forsvarets behov for fagmilitær kompetanse. Forsvarets nivådannende utdanning for militært tilsatte ble samlet under Forsvarets høgskole (FHS)

i forrige planperiode, mens hovedtyngden av fag- og funksjonsrettet utdanning fortsatt gjennomføres i forsvarsgrenene. I tillegg benytter Forsvaret det sivile utdanningssystemet der det er mulig og hensiktsmessig.

Under ledelse av FHS vil nivådannende militær utdanning for offiserer og spesialister videreutvikles og leveransen økes for å møte behovet.

Førstegangstjenesten skal videreutvikles, og de prinsippene som allerede er vedtatt for Hæren skal gjøres gjeldende for hele Forsvaret. Regjeringen vil også øke antall vernepliktige inne til førstegangstjeneste og konsolidere grunnutdanningen. Den militære grunnutdanningen skal som hovedregel skje utenfor de operative avdelingene for å øke tilgjengeligheten på den operative strukturen. Grunnutdanningen skal i all hovedsak gjennomføres ved KNM Harald Haarfagre på Madla og ved at det etableres en ny felles rekruttskole på Terningmoen.

Kapasiteten til å levere fag- og funksjonsrettet utdanning er vesentlig for å tilføre relevant og oppdatert kompetanse til den operative strukturen. Fag- og funksjonsrettet utdanning videreutvikles derfor for å understøtte utdanningsbehovet.

9.10 Base- og støttestrukturen

9.10.1 Forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg

Videreutvikling av Forsvarets struktur krever tilpasninger i forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg (EBA). En konsekvens av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen er at basestrukturen med tilhørende EBA-infrastruktur i større grad må utnyttes som en strategisk innsatsfaktor. Dette innebærer en mer fleksibel tilnærming til forsvarssektorens EBA og medfører at nye kostnads-effektive EBA-løsninger tas i bruk for å forsterke beredskapevnen og evnen til understøttelse av operasjoner i krise og i væpnet konflikt. Et høyt militært aktivitetsnivå, alliert nærvær på baser, og mulighet for hurtig alliert forsterkning, forutsetter tilgang til nødvendige EBA-kapasiteter for å legge til rette for rask reaksjonsevne og høy beredskap.

Skjerpede klartider og mer materiell vil kreve EBA som er tilpasset og balansert opp mot disse tiltakene, og som kan stilles til rådighet på kortere varsel enn i dag. For at styrkene skal være klare i en krise- eller krigssituasjon er det viktig med øving og trening. Skyte- og øvingsfelt skal derfor på sikt videreutvikles til å understøtte økte nasjonale behov, samt tilrettelegge for at utenlandske

avdelinger i størst mulig grad skal øve og trene sammen med norske avdelinger.

For å imøtekomme behovet om å etablere og tilpasse EBA raskere enn i dag vil den strategiske innretningen på forsvarssektorens EBA tilpasses. Forsvarsdepartementet, i samarbeid med etatene, vil utarbeide en EBA-strategi for å bidra til bedre ivaretagelse av sektorens primærmål. EBA-strategien skal skape forsvarsevne gjennom kostnadseffektive og funksjonelle EBA-tjenester. Dette vil blant annet innebære en mer fleksibel anskaffelsesløsning, økt bruk av standardiserte løsninger og semipermanente bygg, offentlig og privat samarbeid, og økt bruk av leiemarkeder og sivil EBA der det er hensiktsmessig. Forsvarsbygg har kjernekompetanse på forsvarsspesifikk EBA og skal prioritere sin virksomhet mot dette. For annen EBA skal det sivile markedet i stor grad benyttes. Ny og eksisterende EBA skal videreutvikles med en mer effektiv forvaltning slik at dagens utfordring med vedlikeholdsetterslep og fornyelse reduseres innenfor gjeldende ressursrammer.

9.10.2 Forsvarets basestruktur

Forsvarssektorens base- og støttestruktur skal fortsatt moderniseres og effektiviseres slik at en større del av sektorens ressurser kan anvendes til operativ virksomhet. Regjeringen vil i planperioden fortsette utviklingen av basestrukturen og følge opp Stortingets beslutninger i Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012), Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016) og Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018). Regjeringen legger ikke opp til å foreslå vesentlige endringer i Forsvarets basestruktur. Imidlertid vil det være behov for å gjøre tilpasninger innenfor gjeldende basestruktur til de strukturelle endringer som anbefales.

Forsvarssektoren forvalter i overkant av fire millioner kvadratmeter bygningsmasse med over 13 000 bygg og anlegg spredt over hele landet. Forsvarssektoren bruker derfor mye ressurser på å drifte bygg og anlegg. Regjeringen vil fortsette effektiviseringen for å bidra til langsiktig balanse mellom operativ struktur, styrkeproduksjon, baser og støttevirksomhet.

Forsvarssektorens basestruktur skal understøtte Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i fred, krise og væpnet konflikt. I fred nyttes basene både til styrkeproduksjon og øving av egne og allierte styrker. Den langsiktige utviklingen av basestrukturen skal, i tillegg til det daglige behovet for styrkeproduksjon og fredstidsoperasjoner,

legge til rette for nasjonale og allierte forsvarsplaner. Dette bør gjøres i kombinasjon med utnyttelse av sivil infrastruktur. Nasjonale og allierte forsvarsplaner for innsetting og mottak av forsterkningsstyrker er oppdatert de seneste år, og arbeidet med hvordan militær og sivil infrastruktur kan utnyttes til dette formålet vil fortsette. Dette arbeidet ses i sammenheng med utvikling av infrastruktur for allierte og partners øving og trening i Norge.

Strategisk og operasjonell ledelse

Forsvarets strategiske og operasjonelle ledelse videreføres og utvikles på dagens lokasjoner i Oslo og ved Forsvarets operative hovedkvarter på Reitan.

Hæren

Hærens ledelse videreføres på Bardufoss. Indre Troms, Østerdalen garnison og Sessvollmoen videreføres som lokasjoner for Hærens fellesavdelinger. Basestrukturen for Brigade Nord utvikles med hovedtyngden i Indre Troms. Porsangmoen og Høybuktkmoen videreutvikles som baser for Finnmark landforsvar. Hans Majestet Kongens Garde videreføres på Huseby i Oslo.

Sjøforsvaret

Sjøforsvarets ledelse videreføres på Haakonsværn orlogsstasjon og Marinens hovedbase videreføres for understøttelse av overflatestrukturen og ubåtvåpenet. Kaianlegg og øvrig EBA tilpasses Sjøforsvarets fremtidige struktur. Det legges opp til at Ramsund orlogsstasjon får en utvidet rolle som Sjøforsvarets base i nord, og basen videreutvikles for å understøtte Sjøforsvaret og allierte, inkludert kaianlegg, lagring av ammunisjon, logistikk og vedlikehold. Kystjegerkommandoen videreføres lokalisert ved Trondenes. Ledelse, stab og understøttelse av Kystvakten i nord videreføres på Sortland.

Luftforsvaret

Luftforsvarets operative virksomhet vil på sikt være konsentrert rundt NAOC 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 basene på Rygge, Gardermoen og Bardufoss. Luftforsvarets ledelse og de taktiske transporthelikoptrene videreføres på Rygge. Det gjø-

res tilpasninger i infrastrukturen på basene Ørland, Evenes, Bardufoss, Værnes og Rygge. Vedtaket om å legge ned Andøya og Bodø ligger fast, det er ikke prioritert midler til bemannede beredskapsfunksjoner ved basene, men det prioriteres noe midler til strengt nødvendig vedlikehold av kritisk infrastruktur etter at basene er lagt ned for bedre å kunne understøtte og motta allierte forsterkningsstyrker. Regjeringen vil følge opp Stortingets vedtak i Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016) om å legge ned Luftforsvarets aktivitet ved Kjevik og samlokalisere hovedtyngden av Luftforsvarets skoleaktivitet til Trøndelagsregionen.

Heimevernet

Heimevernet videreføres med ledelse på Terningmoen og tilstedeværelse på dagens lokasjoner med 11 heimevernsdistrikter. Den pågående utviklingen av infrastrukturen på Værnes og Porsangmoen vil inkludere Heimevernets behov. Heimevernets skole- og kurscenter (HVSKS) videreføres på Dombås. Desentralisert lagring av materiell vil kunne medføre behov for noe infrastruktur.

Forsvarets spesialstyrker

Sjef Forsvarets spesialstyrker (FS) med sin stab videreføres i Oslo-området. Rena opprettholdes som base for Forsvarets spesialkommando, mens Haakonvern orlogsstasjon opprettholdes som base for Marinejegerkommandoen. Ramsund orlogsstasjon skal videreutvikles for å legge til rette for økt kapasitet til alliert trening og øving, og ses i sammenheng med den planlagte etableringen av en ny maritim *Special Operations Task Group* (SOTG). Ramneset og Vealøs opprettholdes som skyte- og øvingsfelt.

Fellesavdelinger

Cyberforsvaret videreføres med hovedlokasjon på Jørstadmoen og lokasjoner tilpasset den distribuerte organisasjonen. Forsvarets sanitet videreutvikles på Sessvollmoen. Forsvarets logistikkorganisasjon videreføres inntil videre på dagens lokasjoner, men lokaliseringen tilpasses fortløpende nye måter for logistikkunderstøttelse av Forsvaret. Det utredes videre plasseringen av lagre for et nasjonalt lagringskonsept og etableringen av RSOM-bataljonen. Forsvarets øvrige fellesavdelinger videreføres som tidligere besluttet.

Offisers- og befalsutdanningen ved Forsvarets høyskole videreføres og videreutvikles. Rekruttskolen KNM Harald Haarfagre styrkes for produksjon til Sjøforsvaret, Luftforsvaret og fellesavdelinger. Det etableres en felles rekruttskole på Terningmoen fremfor å etablere grunnleggende soldatutdanning i garnisonene i Indre Troms, med hovedsete på Skjold, som lagt til grunn gjennom behandlingen av Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018). Inntil rekruttskolen er i full drift utnyttes eksisterende tilgjengelig kapasitet ved dagens lokasjoner. For å etablere fasiliteter til å dekke rekruttutdanningen slik regjeringen legger opp til med fire innrykk i året, er Terningmoen helhetlig vurdert som det beste alternativet.

Lutvann leir planlegges på sikt prioritert til Etterretningstjenesten, og fremtidig lokalisering av distriktsstaben i HV-02 vil avklares i planperioden.

Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) og Forsvarets fellestjenester (FFT) videreføres og videreutvikles med utgangspunkt i dagens lokasjoner.

Skyte- og øvingsfelt

Dagens portefølje av skyte- og øvingsfelt videreføres. Det er nødvendig å utvikle Forsvarets skyte- og øvingsfelt for å imøtekomme behov og krav til nye våpensystemer og ammunisjonstyper, og for samvirke mellom avdelinger og ulike våpensystemer.

9.10.3 Tilrettelegging for alliert tilstedeværelse og mottak

Det er et økende behov for at NATOs medlemsland deltar med kapasiteter internasjonalt, både for å styrke NATOs kollektive avskrekking- og forsvarsevne og i krisehåndteringsoperasjoner. Den nasjonale strukturen styrkes med kapasiteter som gjør Forsvaret i stand til å opprettholde tilstrekkelig tilstedeværelse og ivareta Norges rolle i nord på en koordinert og forutsigbar måte.

NATO og nære allierte har større oppmerksomhet på forsterkningsplanlegging, inkludert forsterking av Norge, og øker volumet, reaksjonsevnen og mobiliteten på sine styrker. Dette gjenspeiles i et stadig mer robust planverk og en revitalisert kommandostruktur, både i NATO og bilateralt med nære allierte. I alle disse aspektene har avskrekking og forsterkning av Norge og norske nærrområder en sentral plass. Dette gjenspeiles også i de norske planverkene som i løpet av de siste årene har vært gjenstand for betydelige opp-

dateringer for å kunne møte en stadig mer alvorlig sikkerhetspolitisk situasjon i vår del av verden.

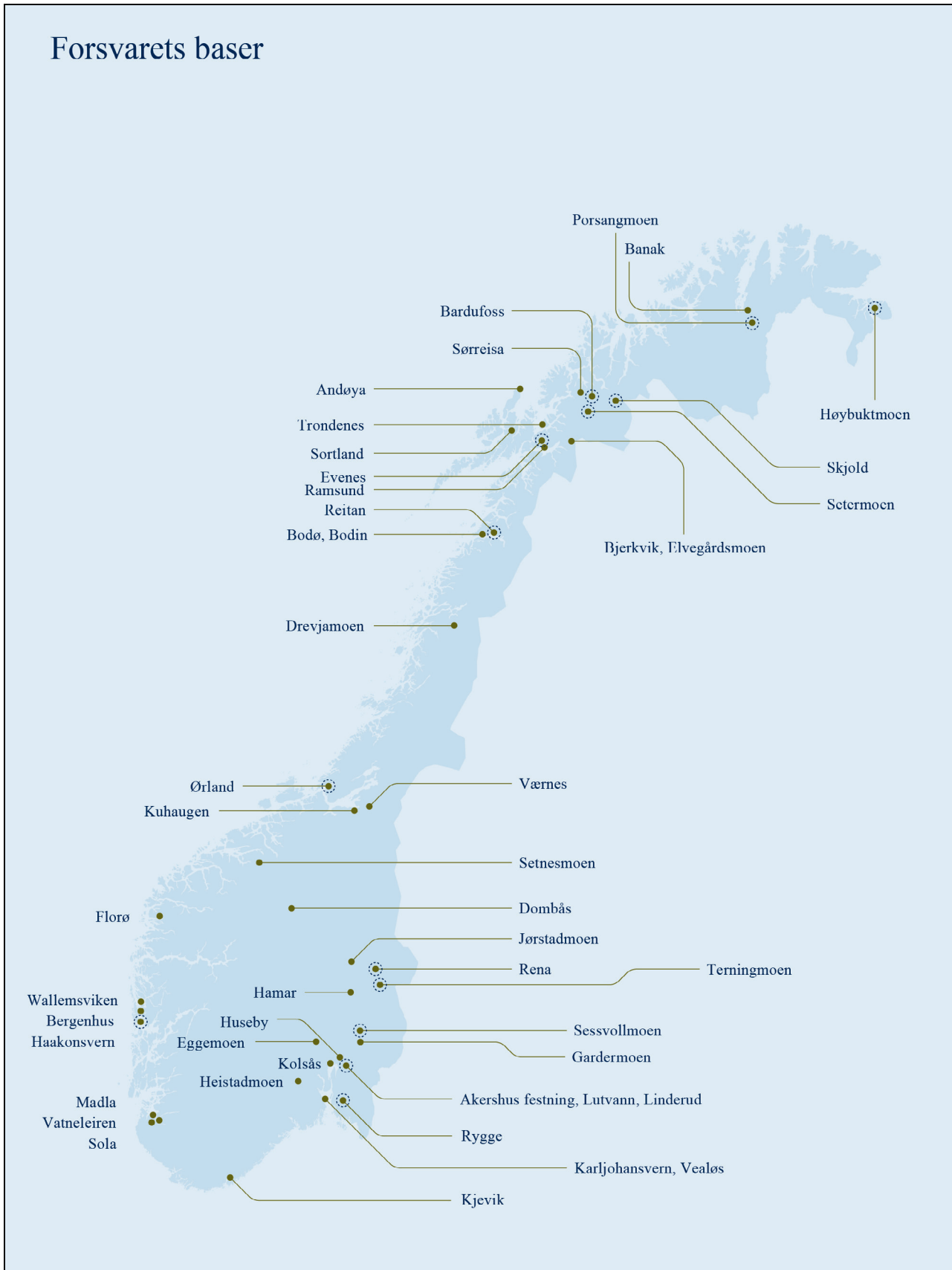
Regjeringen vil legge til rette for alliert tilstedeværelse i form av øving og trening i Norge gjennom blant annet tilgang til trenings- og øvingsområder, samvirke med norske styrker, utvikling av nødvendig EBA og annen vertslandsstøtte. Forsvarets operative samarbeid med utvalgte allierte avdelinger skal styrkes for å knytte disse avdelingene tettere til innsats i Norge. Samarbeidet skal også kunne danne en naturlig ramme for norske bidrag internasjonalt. For å lykkes med dette er det avgjørende med felles trening, øving og utdanning, økt interoperabilitet og eventuelt felles materiellanskaffelser.

Amerikansk tilstedeværelse og aktivitet i Norge er av stor betydning for norsk sikkerhet. USA er vår viktigste allierte, og avtalene med *U.S. Marine Corps* (USMC) om forhåndslagring og for-

sterkning er sentrale for forsvaret av Norge. Den sikkerhetspolitiske utviklingen vil i årene som kommer kunne medføre at amerikansk tilstedeværelse i Norge blir mer dynamisk og tilpasset utviklingen i planverk, konsepter og styrkestruktur også på amerikansk side. Et eksempel på dette er justeringer i USMCs trening og øving i Norge, som vil ha en tydeligere periodisk innretning tilknyttet øvingsvirksomhet. Det legges opp til økt samtrening med norske og allierte styrker, noe som vil bidra til utviklingen av Forsvarets operative evne.

Det er inngått egne avtaler med Storbritannia og Nederland som legger til rette for økt nærvær og trening og øving med norske styrker. Avtalen åpner også for muligheten til å integrere britisk og nederlandsk marineinfanteri sammen med det amerikanske marineinfanteriet i konseptene for å forsterke Norge.

9.11 Forsvarets baser



Figur 9.3 Større baser er markert med stiplet sirkel

9.12 Forsvarets fremtidige styrkestruktur

Tabell 9.1 Forsvarets fremtidige styrkestruktur

Hæren	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Heimevernet	Felleselementer
<ul style="list-style-type: none"> – Nasjonalt landoperasjonssenter – Brigade Nord med fire manøverbataljoner og støttebataljoner – Finnmark landforsvar med Porsanger bataljon og Grensevakt – HM Kongens Garde – Etterrettingsbataljon – Baser og understøttelse 	<ul style="list-style-type: none"> – Nasjonalt sjøoperasjonssenter – Fire fregatter, Fridtjof Nansen-klasse – Seks korvetter, Skjold-klasse – Seks ubåter, Ula-klasse, erstattes av fire nye ubåter – Fire minerydderfartøyer, erstattes av autonome mineryddesystemer – Minedykkerkommandoen – Kystjegerkommandoen – Logistikk- og støttefartøyer – Ti ytre kystvakt – Fem indre kystvakt – Baser og understøttelse 	<ul style="list-style-type: none"> – Nasjonalt luftoperasjonssenter – Luftkontroll og varsling – Luftvern og baseforsvar – F-16 kampfly, erstattes av 52 F-35 kampfly – P-3 Orion, erstattes av fem P-8 maritime patruljefly – To EK-fly, utvikles på sikt – Fire C-130 transportfly – 14 NH90 maritime helikoptre – 18 Bell 412 helikoptre, erstattes av nye helikoptre – Sea King redningshelikoptre – erstatte av 16 AW101 – Baser og understøttelse 	<ul style="list-style-type: none"> – Territorielt operasjonssenter – Elleve HV-distrikter – 40 000 soldater i innsatsstrukturen og områdestrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> – Etterretningssjefen – Forsvarets operative hovedkvarter – Forsvarets logistikkorganisasjon med nasjonalt logistikkoperasjonssenter. – Vertslandsstøtteenheter (Tung ingeniørbataljon, militærpolitibataljon, vertslandstøttebataljon og RSOM-bataljon) – Forsvarets CBRN-kompani – Cyberforsvaret med Cyberforsvarets operasjonssenter – Forsvarets sanitet
			<ul style="list-style-type: none"> – Felles lufttanking og lufttransport (MRTT, C-17) 	
			<ul style="list-style-type: none"> – Nasjonalt spesialoperasjonssenter – Forsvarets spesialkommando – Marinejegerkommandoen 	<ul style="list-style-type: none"> – Forsvarets militærpolitivdeling – Baser og understøttelse

Del III
Utvikling av forsvarssektoren

10 Øvrige etater i forsvarssektoren

Forsvarsdepartementet har fem underlagte etater. Forsvaret, Forsvarsmateriell (FMA), Forsvarsbygg (FB) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er både administrativt og faglig underlagt Forsvarsdepartementet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og faglig underlagt både Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet har derfor instruksmyndighet overfor NSM i saker innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde.

Forsvaret er statens fremste virkemiddel for å kunne ivareta Norges sikkerhet mot eksterne trusler. Øvrige etater skal understøtte Forsvaret slik at oppgavene kan løses på en mest mulig effektiv måte, og være rådgivere for Forsvarsdepartementet innenfor egne områder. Dette skal gjøres gjennom en helhetlig tilnærming som styrker vår nasjonale evne, vår evne til å bidra til NATOs kollektive forsvar, samt ivaretagelsen av forpliktende bilaterale avtaler og operativt samarbeid med nære allierte. Styringen av investeringsporteføljen er videreutviklet og rolle- og ansvarsfordelingen mellom Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen er tydeligere.

Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg skal fortsatt videreutvikles. Disse etatene skal støtte Forsvarets behov for materiell, eiendom, bygg og anlegg på en helhetlig og ressursmessig effektiv måte, i tillegg til å løse oppdrag for andre sektorer når det er hensiktsmessig. Forsvarets forskningsinstitutt skal drive forskning og utvikling for å ivareta forsvarssektorens spesielle behov. Alle etatene skal kontinuerlig videreutvikle kostnadseffektive løsninger på tvers slik at organisasjonens kvalitet og leveringsevne styrkes ytterligere. Der andre aktører utenfor forsvarssektoren kan levere eller understøtte med tilstrekkelige tilsvarende varer og tjenester kostnadseffektivt, skal slike aktører anvendes. Etatene skal også 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.

10.1 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg skal, på vegne av Forsvarsdepartementet, utøve eierrollen for forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg (EBA) på en nøktern og effektiv måte. Forsvarsbyggs hovedoppgaver er å forvalte de statlige eiendommene forsvarssektoren disponerer, gjennomføre investeringer i EBA og avhende EBA som sektoren ikke lenger har behov for. Forsvarsbygg skal være forsvarssektorens fremste faglige rådgiver innenfor tjenestefeltet EBA og gi faglige råd for en effektiv anvendelse av ressursene til Forsvarsdepartementet og øvrige etater i forsvarssektoren.

Forsvarsbygg skal bidra til understøttelse av forsvarsevnen gjennom kostnadseffektive og funksjonelle EBA-tjenester og rådgivning, både innenfor investeringer, drift og vedlikehold og avhending. Forsvarsbyggs forvaltningsansvar av sektorens EBA skal gi etatene i sektoren tilgang på funksjonell og kostnadseffektiv EBA. Forvaltning av sektorens EBA blir gjennomført som en kombinasjon av egenproduserte tjenester og kjøp av varer og tjenester i det sivile markedet, der kjøp av varer og tjenester står for rundt 80 pst. av omsetningen. En profesjonell anskaffelsesorganisasjon er derfor en betingelse for at etatenes tjenester leveres på en kostnadseffektiv måte. Forsvarsbyggs utgifter dekkes i hovedsak gjennom husleie fra brukerne, bevilgninger, samt betaling for utførte oppdrag og tjenester. Forsvarsbygg har ansvar for forvaltning av kulturhistoriske eiendommer i forsvarssektoren og de nasjonale festningsverkene. De nasjonale festningsverkene er med på å skape ny interesse og opplevelser på historisk grunn, se nærmere omtale i kapittel 11.3. Forsvarsbygg skal ivareta forsvarssektorens interesser i sivil arealplanlegging, slik at det tilrettelegges for at virksomhetene i sektoren har gode rammebetingelser. Etaten har også ansvaret for nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg som leverer tjenester til hele statsforvaltningen.

10.1.1 Hovedprioriteringer og videreutvikling

I forrige langtidsplanperiode ble det igangsatt og gjennomført en rekke forbedringsprosjekter i Forsvarsbygg. Disse hadde til hensikt å forenkle, forbedre og tilpasse etatens forvaltningsmodell, slik at ressursbruk i størst mulig grad benyttes til å forvalte den EBA-massen som understøtter Forsvarets behov rettidig og på en tilfredsstillende måte, og som gir best mulig totaløkonomi i et levetidsperspektiv. Det er også behov for å ta frem fleksible løsninger som kan leveres raskere. Det innebærer at Forsvarsbygg skal gi råd om anskaffelse, verdibevaring og avhending av EBA, og anbefale løsninger som gir optimal totaløkonomi innenfor fastsatte ambisjonsnivåer. Det er behov for å innrette infrastrukturen mer fleksibelt, for eksempel gjennom bruk av modulære bygg, semi-permanente løsninger og standardiserte løsninger. Dette vil gi raskere tilgang til nødvendig infrastruktur og kan tilpasses hurtigere til endrede forutsetninger.

Funksjonell EBA er et av premissene for Forsvarets operative evne og beredskap. Forsvarsbygg må fortsette å videreutvikle en bærekraftig og ressurseffektiv EBA-portefølje. Arealeffektive investeringer, identifisering av EBA som ikke lenger er tilpasset Forsvarets utvikling, og en effektiv drifts- og verdibevaringsstrategi er sentrale virkemidler i denne sammenhengen. Forsvarsbygg skal rendyrkes til å i større grad levere forsvarsspesifikk infrastruktur, og der andre aktører utenfor forsvarssektoren kan levere tilstrekkelige løsninger skal dette primært velges. Det forventes at Forsvarsbygg gjennom å identifisere, styrke og bevare kjernekompetanse innenfor sektorspesifikk EBA, og samtidig ha en hensiktsmessig anskaffelsesstrategi for øvrige EBA-investeringer, klarer å realisere kapasitets- og kvalitetskrav i langtidsplanperioden tidsriktig. Forsvarsbygg skal realisere ytterligere potensial for effektivisering innenfor EBA-, drifts- og investeringskostnader.

Forsvarsbygg skal videreutvikle festningsverkens evne og forutsetninger for selvfinansiert virksomhet, herunder innretning av forvaltning og eierskap til festningsverkene. Forsvarsbygg vil i første halvdel av den kommende perioden evaluere kravene til tilstandsgrader for forsvarssektorens EBA, for å legge bedre til rette for en tilpasset og kostnadseffektiv forvaltning og ivaretagelse av forsvarssektorens behov. Evalueringen vil danne basis for Forsvarsdepartementets fastsettelse av fremtidig ambisjonsnivå for tilstandsgrader for forsvarssektorens EBA.

Forsvarsbygg skal bidra til en mer effektiv forvaltning av EBA slik at dagens utfordring med vedlikeholdsetterslep og fornyelse reduseres innenfor gjeldende ressursrammer. Forsvarsbygg skal i denne langtidsplanperioden videreutvikle sin evne til å drifte EBA som kreves for å understøtte nasjonale og allierte øvinger og operasjoner i Norge. Forsvarsbygg skal også bidra til å oppnå FN's bærekraftsmål, gjennom å redusere klimautslipp, ta miljøhensyn, foreta energieffektiviseringstiltak og stille strenge klima- og miljøkrav til leverandører.

10.2 Forsvarsmateriell

Forsvarsmateriell (FMA) skal på vegne av Forsvarsdepartementet ivareta ansvaret for å frem-skaffe, forvalte og avhende materiell for Forsvaret og andre etater i forsvarssektoren på en ressurseffektiv måte. FMAs hovedoppgave er å sørge for at Forsvaret og andre etater får tilgang til kostnads-effektivt og sikkert materiell i tråd med vedtatte langtidsplaner, slik at Forsvarets operative evne ivaretas. FMA skal forvalte materiellet effektivt gjennom hele dets levetid, og er tillagt fagmyndighet for materiell i forsvarssektoren. FMA skal gi faglige råd innenfor materiellanskaffelser og forvaltning i forsvarssektoren, og gi faglige råd til Forsvarsdepartementet og etatssjefene i sektoren for å videreutvikle materiellet til å gi mest mulig operativ evne innenfor ressursrammene.

10.2.1 Hovedprioriteringer og videreutvikling

FMA skal fortsatt videreutvikles som forvaltningsorgan. FMA skal anskaffe og innfase materiell i henhold til vedtatte planer. FMA skal videreutvikles for å ha kapasitet til å raskere anskaffe og innfase materiell. Materiellforvaltningen skal tilrettelegge for operativ tilgjengelighet og interoperabilitet i tråd med besluttede ambisjonsnivåer for de ulike materiellkategoriene. Dette skal ses i sammenheng med nødvendige endringer i EBA og personell for å gi størst mulig operativ effekt av ressursene.

FMA skal i tråd med gitte prioriteringer bidra til rettidige og nøkterne løsninger på materiell-siden som understøtter forsvarssektorens behov. Det innebærer å i større grad anskaffe kommersielt tilgjengelige varer og løsninger som er kostnadseffektive i et livssyklusperspektiv, og å unngå kostnadsdrivende utviklingsprosjekter. For de materiellprosjektene som betinger utvikling av

nye løsninger skal slik utvikling i størst mulig grad utføres av industrielle samarbeidspartnere. FMA skal gi råd om internasjonalt samarbeid der det kan bidra til at materiell anskaffes raskere og bedre. For å legge til rette for en bærekraftig materiellportefølje og for å frigjøre midler til nødvendige nye investeringer i forsvarssektoren er det viktig at utfaset materiell avhendes raskt, effektivt og forsvarlig.

FMA skal tilpasse sin organisasjon slik at den understøtter forsvarssektorens materiellanskaffelser og materiellforvaltning raskere og mer effektivt. Organisasjonen er avhengig av å bygge opp nødvendig kompetanse til rett tid, ikke minst rundt nye typer materiell og teknologi. Det legges opp til at FMAs anvendelse av militært personell reduseres i tråd med prinsippet om at militært personell primært skal anvendes i militær kjernevirksomhet.

Forsvarsmateriell skal støtte Forsvaret med teknisk kompetanse, for å unngå en dublering av kompetansemiljøer i forsvarssektoren. Endringer i oppdragsmengden som følge av økende volum på materiellinvesteringer har betydning for utviklingen av FMA. Eventuelle endringer i kapasitetsbehov forventes ivaretatt gjennom ytterligere effektiviserings- og forbedringstiltak, økt samarbeid med andre aktører fra både militær og sivil side, samt tilpasning av kompetanseressurser.

Den videre utviklingen av FMA skal legge til rette for økt strategisk samarbeid med forsvarsindustri, internasjonale partnere, andre statlige virksomheter og øvrig næringsliv. Det pågående initiativet med strategisk samarbeid innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi baner vei for tilsvarende initiativer innenfor andre teknologiområder. Arbeidet med å etablere strategisk samarbeid med relevante partnere skal intensiveres for å legge til rette for bedre og mer fleksibel utnyttelse av tilgjengelige ressurser. FMA skal også bistå i å ivareta den nasjonale forsvarsindustrielle strategien etter føringer fra Forsvarsdepartementet.

Forsvarsmateriell skal bidra til å oppnå FNs bærekraftsmål gjennom å stille strenge klima- og miljøkrav til produkter og leverandører.

10.3 Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har som formål å ta frem relevant forskning og utvikling (FoU) med utgangspunkt i instituttets teknologiske og realfaglige kompetanse. FFI skal gi den politiske og militære ledelsen rettidige,

forskningsbaserte råd til utvikling av forsvarspolitik, forsvarsplanlegging og forvaltning av sektoren. Instituttet skal holde seg à jour med den vitenskapelige og teknologiske utviklingen og vurdere dennes mulige konsekvenser for forsvarssektoren.

Forsvarssektorens behov er styrende for instituttets innretning og forskningsmessige prioriteringer. Instituttet skal legge til rette for at FoU-resultatene kan omsettes til praktisk nytte for sektoren. Innenfor instituttets portefølje bidrar FFI også til samfunnssikkerhet og til industriell og teknologisk utvikling, gjennom å ta på seg oppgaver for sivile myndigheter, industri og næringsliv. Instituttet bidrar i tillegg med kompetanseoverføring til nasjonal forsvarsindustri, slik at denne skal kunne utvikle og produsere løsninger som dekker Forsvarets og øvrige deler av sektorens behov.

Forsvarets forskningsinstitutt har en solid teknologisk kunnskapsbase, som er grunnlaget for instituttets rådgivende funksjon. Kunnskapsbasen er dannet gjennom instituttets langsiktige tilnærming til forskning og utvikling på strategisk viktige fagområder og nære samarbeid med Forsvaret. Videre samarbeider instituttet med internasjonale og andre nasjonale forskermiljøer for å holde seg orientert om den teknologisk utviklingen.

10.3.1 Hovedprioriteringer og videreutvikling

Med en raskere teknologisk utvikling må forskningsinnsatsen i forsvarssektoren tilpasses slik at konsekvensene, både når det gjelder nye trusler, globale og regionale utfordringstrenger, og mulige anvendelsesområder, forstås og kan håndteres. FFI må kontinuerlig tilpasses de endringer som drives frem av den teknologiske utviklingen, herunder innrette seg slik at prioriteringene av forskningsinnsatsen kan endres relativt hurtig. FFI skal fortsatt ha teknologisk og realfaglig forskning og utvikling som hovedinnretning, med sikte på å gi den politiske og militære ledelsen rettidige, forskningsbaserte råd.

Hovedprioriteringene for forskningsinnsatsen er rettet mot forsvarsplanlegging, bidrag til økt operativ evne og kostnadseffektiv kapabilitetsutvikling. FFI skal prioritere aktiviteter som støtter Forsvarets strukturutvikling og særlig tema som er særegne for norske forhold. Den raske teknologiske utviklingen drives frem av sivile og kommersielle interesser. FFI må utvikles for i større grad å følge nasjonal og internasjonal sivil

og militær utvikling, både for at ny teknologi kan nyttiggjøres i egen forskning og for å unngå duplisering av forskningsaktiviteter. Synergiene på tvers bør utnyttes gjennom å stimulere til økt mobilitet mellom forsvarsforskning og sivil forskning. FFIs rolle medfører et særlig ansvar for å stimulere til utveksling av personell og ideer mellom miljøene.

Gjennom sitt arbeid med innovasjon skal FFI arbeide for å utnytte sivil kompetanse, øke innslaget av kommersiell teknologi, samt utvikle raskere innovasjonsløp i den hensikt å svare på nye operative behov og øke operativ effekt. Utviklingen innebærer også økt behov for eksperimentering med sivil teknologi med sterk brukermedvirkning. FFIs nyetablerte eksperimenteringsarena *ICEWorx* som er nærmere omtalt i kapittel 6, vil derfor videreutvikles.

Regjeringen har en ambisjon om å fremme internasjonalisering av forskning. Den spesifikke utviklingen i internasjonal forsvarsforskning tilsier også et økt behov for at FFI satser på internasjonalt samarbeid. FFI deltar i samarbeid innenfor rammene av NATO og EU, og skal prioritere tilgang til forsvarsteknologisk forskning som gir best mulig utbytte både for egen forskning og instituttets rådgivende funksjon. I tillegg skal samarbeidet med enkelte utvalgte land prioriteres.

Forskningsbasert kunnskap er et viktig bidrag til beslutningsgrunnlag. FFI har en viktig rolle i å dele sin kunnskap med aktuelle brukere, både i sektoren og utenfor. Arenaer for deling av kunnskap tatt frem gjennom forskning tilpasset forskjellige målgrupper skal videreutvikles, slik at flest mulig kan nyttiggjøre seg av forskningen som gjennomføres ved instituttet.

FFI skal videreføre arbeidet med å forbedre og effektivisere egen virksomhet, med særlig vekt på funksjoner knyttet til drift, stab og støtte. Også arbeidet med kontinuerlig forbedring av kvalitet og gjennomføring av forskning, modernisering av infrastruktur og fornying av forskningskapasitetene, skal følges videre.

10.4 Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er et tverrsektorielt direktorat med fag- og tilsynsmyndighet for forebyggende sikkerhet. Justis- og beredskapsministeren har det konstitusjonelle ansvaret for NSM.

NSM ivaretar utøvende funksjoner for det forebyggende sikkerhetsarbeidet i forsvarssektoren på vegne av Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet har instruksjonsmyndighet overfor NSM i saker innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde og direktoratet er derfor også faglig underlagt Forsvarsdepartementet.

Som følge av at NSM ivaretar utøvende funksjoner i forsvarssektoren og understøtter Forsvarets operative evne, finansieres enkelte særskilte aktiviteter over forsvarsbudsjettet. Etatene skal i nødvendig grad støtte NSM slik at direktoratet er i stand til å utøve sin rolle overfor sektoren.

10.4.1 Hovedprioriteringer og videreutvikling

NSM skal understøtte forsvarssektoren i henhold til krav og føringer i blant annet Forsvarets og NATOs operative planverk og i Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF). I rollen som fagmyndighet for forebyggende sikkerhet skal NSM veilede og gi råd for å bidra til forsvarlig sikkerhet i materiell og systemer som utvikles og anskaffes gjennom forsvarssektorens investeringsprosjekter. For å understøtte forsvarssektorens behov i tråd med de til enhver tid gjeldende krav, og tilpasset Forsvarets utvikling, skal NSM videreutvikle sine leveranser, operative planverk og reaksjonstider.

Lov om nasjonal sikkerhet slår fast at NSM skal drive en nasjonal responsfunksjon for alvorlige digitale angrep og et varslingsystem for digital infrastruktur (VDI). Responsfunksjonen i NSM er nasjonalt kontaktpunkt for responsmiljøet i Forsvaret, og skal støtte forsvarssektoren med forebygging, avdekking og analyse av alvorlige digitale angrep i hele krisespekteret. I forrige langtidsplanperiode ble det igangsatt en videreutvikling av sensorteknologien i VDI. Arbeidet skal videreføres og bidra til fortsatt forbedring av NSMs og Forsvarets evne til å forebygge og avdekke digitale angrep. Se avsnitt 7.1.4 for videreutvikling av NSM som nasjonal responsfunksjon.

Kryptografiske løsninger er avgjørende for beskyttelsen av sikkerhetsgradert informasjon og kommunikasjon. Forsvarssektoren er den største brukeren av høygraderte kryptoløsninger i Norge. NSM skal sikre utvikling, produksjon og distribusjon av kryptomateriell. Se avsnitt 7.1.1 for nærmere informasjon om videreutvikling av kryptografisk kompetanse og teknologi.

11 Forsvaret som samfunnsaktør

11.1 Forsvarssektorens bidrag til oppnåelse av FNs bærekraftsmål

Forsvarssektoren skal bidra til Norges innsats for å nå FNs bærekraftsmål. FNs målsettinger er viktig for sektoren, særlig fordi en av konsekvensene av at verden ikke når målene er økt risiko for væpnede konflikter. Å bidra i arbeidet for å nå bærekraftsmålene er en prioritert og naturlig del av oppfyllelsen av Forsvarets samfunnsansvar.

Forsvaret er en stor bruker av natur og miljø, og virksomheten setter spor både på land, i luften og i havet. Derfor er det viktig at sektoren gjennomfører målrettede tiltak som reduserer miljøbelastningen. Dette gjøres gjennom blant annet miljøkrav til eiendom, bygg og anlegg (EBA), som for eksempel energiøkonomisering.

Forsvaret stiller krav til leverandører av EBA og materiell slik at miljø- og klimaavtrykket skal bli så lite som mulig. Et annet krav er at regelverket for etisk og sosial handel følges opp. Det innebærer krav om at ansatte har ordnede arbeidsforhold, forbud mot barnarbeid, og at leverandørene har egne etiske retningslinjer.

Forsvarets bidrag til internasjonal sikkerhet gjennom deltakelse i fredsbevarende operasjoner og øvrig internasjonal militær innsats bidrar til å sikre grunnleggende menneskerettigheter og økonomisk fremgang.

Gjennom integritetsbygging og antikorrupsjonsarbeid skal forsvarssektoren bidra til bedre styresett hjemme og ute. Dette gjøres gjennom forebyggende arbeid, ved å stille krav til egen sektor og leverandører og ved å samarbeide med allierte og partnere. Videreutvikling og styrking av institusjoner og kapasitetsbygging nasjonalt og internasjonalt bidrar til at alle leddene kan nå bærekraftsmålene.

Sektoren har økt innsatsen for å fremme mangfold og likestilling. Det er iverksatt flere tiltak for å redusere mobbing og trakassering. Forsvarsdepartementet vil legge opp til klare mål for å bedre likestilling mellom kjønnene og søke å øke mangfold.

Forsvarssektoren støtter opp om FNs bærekraftsmål i dag på flere områder, og vil styrke inn-

satsen blant annet ved at bærekraftsvurderinger vil integreres i den generelle planleggingen og styringen av sektoren gjennom et målrettet og strategisk arbeid.

11.2 Forsvarssektorens klimaansvar

Forsvarssektorens direkte klimautslipp utgjør om lag 0,5 pst. av det totale utslippet i Norge (2018-tall). Basert på en prognose fra forsvarssektorens miljødatabase vil utslipp av klimagasser fra Forsvarets aktiviteter øke svakt de kommende fem årene og ligge over 300 000 tonn CO₂-ekvivalenter i årene frem mot 2030. Fremskrivningen er et anslag basert på generelle data, forventede endringer i materiellstrukturen og overordnede målsettinger om aktivitetsnivå. Den inkluderer luftfartøy, fartøy, kjøretøy, lokal energiproduksjon og innkjøpt elektrisitet og fjernvarme. Det er gjennomført en rekke målrettede tiltak for å redusere både direkte og indirekte utslipp fra sektoren, som eksempelvis utfasing av fossil olje til oppvarming og energiøkonomiserende tiltak i bygninger. De største kildene for klimagassutslipp i sektoren er fartøyer og fly, som står for mer enn 85 pst. av sektorens totale utslipp. I lys av de overordnede målene for forsvarssektoren må Forsvaret bruke de fartøyene og flyene det allerede er investert i. Samtidig er det viktig å se nærmere på hvordan sektoren på best mulig måte kan redusere direkte og indirekte utslipp fremover, uten at dette går ut over operativ evne.

Forsvarets miljøutfordringer er spesielt knyttet til bruk av materiell, som ved bruk i operasjoner, øvelser og trening kan påføre omgivelsene uheldig belastning, herunder også utslipp i form av støy. Miljøvernarbeidet i forsvarssektoren omfatter både forebygging av forurensning og opprydding etter tidligere forurensning. Belastning kan ikke unngås fullstendig, men det er viktig å minimere belastningene gjennom miljøbevisst planlegging og gjennomføring av aktiviteter.

Forsvarssektoren har et samfunnsansvar for forvaltning av samfunnets verdier. Dette gjelder både gjennom bærekraftig forvaltning av natur-

Boks 11.1 Relevante bærekraftsmål for forsvarssektoren



Figur 11.1 FNs bærekraftsmål

Forsvarssektorens tiltak skal bygge opp under bærekraftsmålene. Nedenfor er det angitt en ikke uttømmende liste over noen relevante mål sektoren skal bidra til å nå, og noen eksempler innenfor hvert mål.

4. *God utdanning*, gjennom å sikre mangfold og kvalitet i utdanningssystemet og gi muligheter for livslang læring.

5. *Likestilling mellom kjønnene*, gjennom tiltak for økt kvinneandel, herunder mål om minimum 30 pst. av begge kjønn på befals- og krigskoleutdanning, ivareta mangfold og tiltak for å få bukt med mobbing og seksuell trakassering.

7. *Ren energi*, gjennom krav om utfasing av oljefyring og energiøkonomisering i alle bygg og anlegg.

8. *Anstendig arbeid og økonomisk vekst*, gjennom krav til leverandører til sektoren.

9. *Innovasjon og infrastruktur*, gjennom samarbeid med industrien og forskning, og gjennom krav til leverandører om mer miljøvennlige bygg og industriprosesser.

10. *Mindre ulikhet*, gjennom å redusere forskjellsbehandling og inkludere personer i Forsvaret uavhengig av kjønn, alder, religion, legning, etnisitet eller sosial status.

11. *Bærekraftige byer og samfunn*, gjennom å ivareta vår kulturarv og bidra til å beskytte kulturminner i operasjoner.

12. *Ansvarlig forbruk og produksjon*, gjennom å redusere mengden avfall og sikre økt gjenbruk

og gjenvinning og gjennom å etterspørre varer og tjenester som kan gi gevinster for både klima, miljø og samfunn. Det skal søkes å redusere bruk av fossilt brennstoff, gjennom økt bruk av elbiler til administrative oppdrag og gjennom modifisering av motorer på fartøyer. Forsvaret vil også søke å benytte flytende naturgass (LNG) på fartøyer der det er mulig.

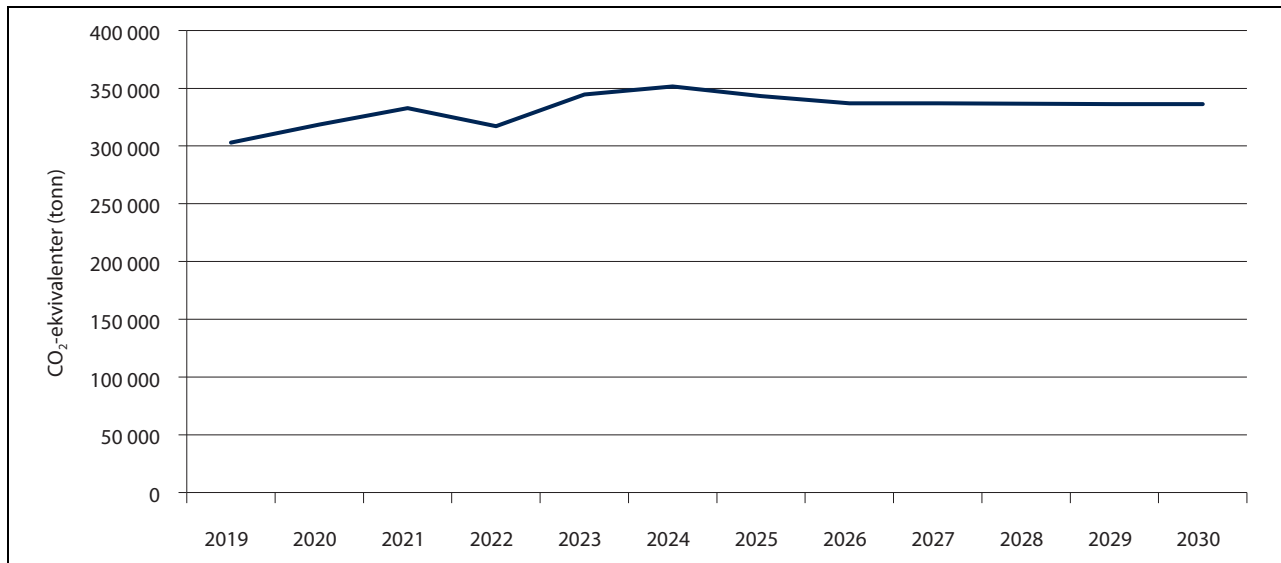
13. *Stoppe klimaendringer*, gjennom reduserte utslipp på land og til havs. Tilpasse Forsvarets eiendom og materiell til endret klima.

14. *Liv under vann*, gjennom å unngå militær aktivitet i sårbare områder og gjennom Kystvaktens innsats for å bekjempe overfiske og annet uregulert fiske.

15. *Liv på land*, gjennom å unngå militær aktivitet i sårbare natur- og kulturmiljøområder. Videre skal spor etter militær aktivitet være så små som mulig.

16. *Fred og rettferdighet*, gjennom vår deltakelse i NATO og andre koalisjoner, forhindre krig. Bygge opp institusjoner i stater der krig, borgerkrig eller væpnede konflikter har ødelagt disse. Gjennom integritetsbygging redusere risikoen for korrupsjon og bestikkelser.

17. *Samarbeid for å nå målene*, gjennom kapasitetsbygging støtte nasjoner i å bygge velfungerende samfunn bygget på internasjonale lover og respekt for menneskerettigheter.



Figur 11.2 Utslippsfremskriving 2019–2030

Kilde: *Kan forsvarssektoren kutte klimagassutslipp?* Viten FFI-rapport (19/02096)

og kulturverdier på egen eiendom og gjennom å ta hensyn til natur- og kulturverdier under øvelser og trening.

Videre arbeid på klima- og miljøområdet skal skje i lys av FNs bærekraftsmål, regjeringens klima- og miljømål, og forsvarssektorens egne mål. Forsvarssektoren skal arbeide samlet for å tilpasse infrastruktur og materiell i takt med endret klima, redusere klimaavtrykket, minimere negativ miljøpåvirkning og ivareta natur- og kulturverdier knyttet til sektorens samlede aktiviteter.

Klima- og miljøaspektene må være en integrert del av forsvarsplanleggingen. Forsvarssektorens miljøansvar krever helhetlig tenkning der tiltak og virkemidler blir sett i sammenheng og tilpasset spesifikke miljøutfordringer. Det er viktig å opprettholde, videreutvikle og formidle relevant klima- og miljøkompetanse som grunnlag for beslutninger. Miljøkrav og tiltak må tas høyde for i planleggingen knyttet til både materiell, eiendom, bygg og anlegg, øvelser, trening og operasjoner. Forsvarssektoren skal fremover i større grad benytte muligheten som ligger i å oppnå klima- og miljøgevinster.

Etatene i forsvarssektoren skal samarbeide om å legge frem en klima- og miljøhandlingsplan for forsvarssektoren. Det skal legges vekt på å vurdere og foreslå tiltak som kan redusere forsvarssektorens indirekte og direkte klimautslipp. Arbeidet skal også omfatte en vurdering av og forslag til forbedringer i mål- og resultatoppfølging. Arbeidet må organiseres på en måte som legger til rette for god forankring av forslag og videre

implementering. Som del av arbeidet med en handlingsplan må det vurderes og foreslås alternativer for finansiering av tiltak.

11.3 Kulturarv, kulturmiljø og tradisjon

Forsvarssektoren er en betydelig forvalter av norsk kulturarv og kulturmiljø og produserer et mangfold av kulturopplevelser. Kulturvirksomheten bidrar i oppfølgingen av FNs bærekraftsmål nummer 11, *Bærekraftige byer og samfunn*. Kultur og tradisjon er tett knyttet til Forsvarets operative virksomhet og er en integrert del av forsvarssektorens virksomhet generelt. Virksomheten bygger blant annet opp under profesjonsidentitet, kunnskapsutvikling og veteranpolitikk. Kvaliteten på kulturvirksomheten i Forsvaret påvirker Forsvarets omdømme generelt.

Kulturvirksomheten i forsvarssektoren er et bindeledd til samfunnet. Den bidrar til forankring i befolkningen ved at den skaper opplevelser og formidler kunnskap både internt og til samfunnet forøvrig. Det er stor interesse for og publikumstilstrømning til både nasjonale festningsverk, Forsvarets museer og Forsvarets musikkarrangementer. Kulturvirksomheten vekker stort engasjement i form av venneforeninger og frivillige som støtter opp under kulturvirksomheten.

Kulturvirksomhet krever oppmerksomhet på egne premisser, siden det kan ligge andre føringer, kvalitetskrav og muligheter til grunn for denne enn for øvrig virksomhet i forsvarssektoren. Samtidig er det tett samarbeid og gjensidig

avhengighet mellom kultur og øvrig forsvarsvirk-somhet. Kultur må dermed ses på både separat og sammen med øvrig forsvarsvirksomhet.

Regjeringen vil søke å ivareta kulturvirksomheten i forsvarssektoren og vil legge vekt på blant annet kompetansebevaring, forvaltning av museumsgjenstander og samhandling mellom ulike kulturaktører. Regjeringen vil se videreutviklingen av museumsvirksomheten i forsvarssektoren blant annet i sammenheng med Kulturdepartementets planlagte stortingsmelding om museumssektoren i 2021.

11.4 Forsvarssektorens bidrag til verdiskaping og arbeidsplasser

Det bevilges hvert år betydelige midler for å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. Midlene som tildeles anvendes til et bredt spekter av områder, fra kjøp av moderne våpensystemer, til lønnsutbetalinger til ansatte og investering i og vedlikehold av bygningsmasse. Bruken av midlene, i form av virksomhetene i sektorens kjøp av varer og tjenester, og de ansattes personlige forbruk, har en stor økonomisk effekt. Dette gjelder først og fremst på de stedene der forsvarssektoren er lokalisert, men også andre steder i landet.

Den økonomiske effekten av forsvarssektorens aktivitet og tilstedeværelse er estimert til om lag 37 mrd. kroner for året 2019. Den økonomiske effekten fra utlandet gjennom industriavtaler med sivile bedrifter kommer i tillegg. Lønnsutbetalinger til sektorens ansatte og sektorens kjøp av varer og tjenester var de største kildene til den økonomiske effekten. Videre var den økonomiske effekten størst i følgende fem fylker: Oslo, Trøn-

delag, Akershus, Troms og Nordland (merk at fylkesinndelingen her benyttes slik den var i 2019). Dette er fylker med høyt militært nærvær og tilhørende ringvirkninger for lokalsamfunnene.

11.4.1 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. De frivillige organisasjonene som mottar støtte yter betydelig innsats for Forsvaret og forsvarssaken, og bidrar til Forsvarets forankring i samfunnet. 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 samspeillet mellom staten og frivilligheten. Dette slår fast at regjeringen ikke ønsker å regulere frivilligheten, men skal støtte opp under frivillighetens egenart og drivkraft gjennom å gi handlingsrom, forutsigbarhet og tilrettelegge for vekst nedenfra. Forsvarsdepartementet har i 2020 revidert gjeldende tilskuddsordninger og fastsatt dem i en ny forskrift med henblikk på å forenkle tilskuddsforvaltningen og gi bedre forutsigbarhet i kommende periode. Forsvarsdepartementet vil fortsette arbeidet med å videreutvikle tilskuddsordningene og benytte de overordnede målsetningene nedfelt i frivillighetserklæringen som rettesnor.

12 Gjennomføring og styring 2021–2024

Denne langtidsplanen legger til rette for videreutvikling av en bærekraftig forsvarsstruktur slik at Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver innenfor angitt ambisjonsnivå på kort og lang sikt. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har som mål å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, vårt demokratiske styresett og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press, jf. kapittel 2. Dette er forsvarssektorens overordnede samfunns mål, og grunnlaget for tilnærming til utøvelse av styring i sektoren.

Regjeringens forsvarspolitik knytter seg til hvordan Forsvaret, NATO, samarbeidet med nære allierte, understøttet av totalforsvaret, samlet sett best benyttes i forsvar av landet. Forsvarspolitikens fastsatte mål og rammer skal støtte opp under realiseringen av samfunns målet. Målene som virksomhetene i forsvarssektoren skal oppnå vil basere seg på den kombinasjonen av akseptert risikonivå, forsvarsevne og ressurser som best tilrettelegger for at sektorens samfunns mål nås. Helheten av målene for sektoren, og de tiltak regjeringen foreslår i denne proposisjonen, utgjør et fundament for fortsatt styrking og videre utvikling av forsvarssektoren, slik at Forsvaret forblir et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge.

Det er ønskelig å styre underliggende virksomheter mer overordnet og i større grad følge opp resultater og effekter, og i mindre grad ressurser og aktiviteter. Dette vil tilrettelegge for å gi etatssjefene større frihet og ansvar for hvordan målene nås. Samtidig er det et krav at statlige midler brukes effektivt, verdier forvaltes på en forsvarlig måte og at Stortingets vedtak og forutsetninger følges opp. En forutsetning for å lykkes med en slik dreining av styringen er at etatene har god virksomhetsstyring. Dette innebærer blant annet evne til å utvikle virksomheten gjennom gode mål og innovasjon, men også gjennom intern styring, risikohåndtering, kontroll og oppfølging. En annen forutsetning er at det er åpenhet i dialogen mellom virksomhetene og departementet og at det er transparens i virksomhetsstyringen. En mer resultat- og effektbasert styring må være fundert i en høy grad av til-

lit til ledere for underliggende virksomheter når det gjelder gjennomføring av forsvarspolitikken.

12.1 Oversikt over viktige tiltak, investeringer og beslutninger tatt i tidligere langtidsplaner

Flere ganger årlig informerer regjeringen rutinemessig Stortinget om utviklingen i forsvarssektoren som vektlegger gjennomføringen av saker og tiltak som er omtalt og planlagt gjennom den gjeldende langtidsplanen. Dette gjøres både i investeringsproposisjonen og revidert nasjonalbudsjett på våren og gjennom budsjettproposisjonen og nysalderingen på høsten. I tillegg presenterer regjeringen årlig sin vurdering av Forsvarets operative evne til Stortinget.

Den mest omfattende rapporteringen om langtidsplanens gjennomføring skjer gjennom budsjettproposisjonen. I proposisjonens kapittel 1 *Hovedmål og prioriteringer*, gir regjeringen hvert år en status om utviklingen av forsvarssektoren i inneværende planperiode. Her gis det også en prognose for det inneværende år. I kapittel 3 *Rapport om verksemda*, gis det en grundig beskrivelse av gjennomføring og måloppnåelse i siste gjennomførte hele år. I kapittel 4 *Investeringer*, gis det en oppdatert status på alle store investeringsprosjekter, både for materiell- og EBA-prosjekter, herunder også om prosjekter som er avsluttet og fremtidige prosjekter. Ut over dette kan proposisjonen også inneholde spesifikke informasjonssaker hvor det informeres om status eller endringer i enkelttiltak.

Regjeringens investeringsproposisjon på våren presenterer nye prosjekter i tråd med prioriteringene i langtidsplanen til godkjenning i Stortinget som er omtalt i de langsiktige planene. Samtidig legges det frem for Stortinget behovet for eventuelle endringer fra tidligere godkjente investeringsprosjekter. På denne måten får Stortinget seg to ganger årlig presentert utviklingen av viktige investeringsprosjekter.

Tabell 12.1 Viser tiltak, investeringer og beslutninger tatt i tidligere langtidsplaner

Tiltak, investering, beslutning:	Status:	Referanse:
<i>Utvikling av Hæren:</i>		
– Modernisering CV-90	Pågår	Prop. 93 S (2011–2012), Prop. 1 S (2019–2020), Prop. 127 S (2019–2020)
– Nytt artilleri	Pågår	Prop. 12 S (2017–2018), Prop. 1 S (2019–2020)
– Kampluftvern	Pågår	Prop. 113 S (2014–2015), Prop. 1 S (2019–2020)
– Etablering av Finnmark landforsvar, herunder Grensevakten styrkes med et jegerkompani, Kavaleribataljon samt kampluftvern opprettes på Garnisonen i Porsanger	Pågår	Prop. 2 S (2017–2018), Prop. 1 S (2019–2020)
<i>Utvikling av Sjøforsvaret:</i>		
– Anskaffelse av nye U-båter	Pågår	Prop. 123 S (2016–2017), Prop. 1 S (2019–2020)
– Forsere nødvendig oppgradering av Skjold-klassen korvetter	Pågår	Prop. 127 S (2019–2020)
– Anskaffelse av nye kystvakt-fartøyer	Pågår	Prop. 66 S (2017–2018), Prop. 1 S (2019–2020)
<i>Utvikling av Luftforsvaret:</i>		
– Innfasing F-35 kampfly og etablering av Ørland som hovedbase	Pågår	Prop. 73 S (2011–2012), Prop. 1 S (2019–2020)
– Innfase nye maritime patruljefly	Pågår	Prop. 27 S (2016–2017), Prop. 1 S (2019–2020)
– Innfase nye redningshelikopter	Pågår	Prop. 1 S (2019–2020), Prop. 117 S (2019–2020)
– DA-20 EK og VIP-fly fases ut, 717 skvadron legges ned	Pågår, VIP fly faset ut	Prop. 151 S (2015–2016), Prop. 1 S (2019–2020)
– 333 skvadronen lokaliseres til Evenes, Andøya flystasjon legges ned. Evenes etableres som frem-skutt base for kampflyene	Pågår	Prop. 151 S (2015–2016), fulgt opp gjennom en rekke proposisjoner, nylig i Prop. 78 S (2019–2020). Prop. 73 S (2011–2012).
– 334 skvadron lokalisert på Haakonvern	Pågår	Prop. 151 S (2015–2016), Prop. 1 S (2019–2020)
– 339 skvadron lokalisert på Rygge	Gjennomført	Prop. 151 S (2015–2016), Prop. 1 S (2019–2020)
<i>Utvikling av Heimevernet:</i>		
– Innfasing av nye kjøretøy til HV	Pågår	Prop. 1 S (2015–2016), Prop. 1 S (2019–2020)
– Anskaffelse av våpen, bekledning og øvrig utstyr til Heimevernet	Pågår	Prop. 66 S (2017–2018), Prop. 1 S (2019–2020)
– Utvikling av HV-17 i Finnmark	Pågår	Prop. 2 S (2017–2018), Prop. 1 S (2019–2020)
– Sjøheimevernet legges ned	Gjennomført	Prop. 151 S (2015–2016), Prop. 1 S (2016–2017) og (2017–2018)

Tabell 12.1 Viser tiltak, investeringer og beslutninger tatt i tidligere langtidsplaner

Tiltak, investering, beslutning:	Status:	Referanse:
<i>Andre tiltak:</i>		
– Økonomisk styrking	Pågår	Årlige Prop. 1 S
– Innhenting av etterslep på vedlikehold, økt tilgjengelighet på Forsvarets materiell, økt operativ evne, bedret beredskap og reduserte klartider	Pågår	Prop. 151 S, årlige Prop. 1 S
– Økt trening og øving i alle forsvarsgrener og HV	Pågår	Årlige Prop. 1 S
– Utdanningsreform	Pågår	Prop. 1 S (2019–2020)
– Ny militærordning og endret personellstrukturen	Pågår	Prop. 1 S (2019–2020)
– Effektivisering og ressursfrigjøring	Pågår	Prop. 1 S (2019–2020)
– Utvikling av informasjonsinfrastrukturen («MIME» og «MAST»)	Pågår	Prop. 1 S (2019–2020)
– Hovemoen og Åsegarden legges ned	Endret	Prop. 151 S (2015–2016), Prop. 1 S (2019–2020)

I gjennomføringsåret presenterer regjeringen informasjon og foreslår omdisponeringer gjennom revidert nasjonalbudsjett og nysalderingen.

Stortinget holdes således jevnlig oppdatert om gjennomføringen av gjeldende planer innenfor en helhetlig ramme og med tilhørende økonomiske konsekvenser.

12.2 Prioriteringer i gjennomføringen

De store endringene som forsvarssektoren har vært gjennom, og som fortsetter i den kommende fireårsperioden, er svært krevende å absorbere for en organisasjon som samtidig har en rekke daglige, operative leveranser. Skal de mål som er satt for denne langtidsplanperioden nås, er det viktig at endrede forutsetninger håndteres fortløpende, slik at de ikke skyves på og akkumuleres, og dermed undergraver muligheten for å realisere målsettingene. Rettidig realisering av effektiviseringsmålene, og håndtering av eventuelle valutasingninger og endrede drivstoffpriser, er eksempler på utfordringer som må tas hensyn til i styringen og budsjetteringen for å kunne realisere ambisjonene i denne langtidsplanen. Mange av tiltakene har gjensidige avhengigheter, er sekvensielle og treffer på tvers av virksomhetene i sektoren. Identifiserte

risikoer i gjennomføringen vil løpende følges opp med risikoreduserende tiltak som skal besluttes på et hensiktsmessig nivå og kommuniseres tydelig på alle nivå i organisasjonen.

Helhetlig, langsiktig og forutsigbar styring i forsvarssektoren er krevende, men av stor betydning, særlig grunnet de lange ledetidene som er knyttet til utvikling av operativ evne. Langsiktighet og kontinuitet er avgjørende for tilstrekkelig gjennomføringskraft, og for å kunne vurdere måloppnåelse og effekter over tid.

Realiseringen av målsettingene er avhengig av en rekke interne og eksterne forutsetninger, som erfaringsvis vil kunne skape utfordringer i gjennomføringen, og dermed også for den langsiktige balansen mellom oppgaver, struktur og økonomi.

Tidligere besluttede tiltak innenfor operativ struktur og base- og støttestrukturen som er under gjennomføring vil gradvis gi økonomisk effekt i den kommende perioden, og det er avgjørende at forsvarssektoren evner å rettidig gjennomføre de strukturelle tiltakene for å frigjøre ressurser som forutsatt. Ressursfrigjøringen fra strukturendringer og effektivisering skal bidra til å finansiere økte utgifter til styrking på utvalgte områder. Målet som er satt for ressursfrigjøringen er ambisiøst, men realistisk. Rettidig realisering av effektiviseringsgevinster er en forutsetning for

å nå målene i langtidsplanen, og manglende måloppnåelse vil således få konsekvenser som må håndteres med avbøtende tiltak eller justerte ambisjoner.

Forsvaret og de øvrige virksomhetene i sektoren må kontinuerlig evne å løse sine oppgaver innenfor angitt ambisjon, samtidig som utviklings-tiltakene som følger av denne proposisjonen realiseres. Disse hensynene samlet legger rammer for gjennomføringen av denne langtidsplanen og styringen av etatene i forsvarssektoren i perioden 2021–2024. Tilstrekkelig og balansert ivaretagelse av begge hensyn må vektlegges av alle virksomhetene i sektoren.

Regjeringen vil i perioden 2021–2024 særlig prioritere å følge opp de tiltakene som ble satt i gang i forrige langtidsplan, og starte en gradvis økning av personellvolumet for utvalgte kapasiteter. Dette inkluderer blandt annet fullføring av kampflyanskaffelsen og anskaffelsen av nye maritime patruljefly. Innhenting av etterslepet på vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger fortsetter og forsyningsberedskapen styrkes for alle materiellklasser. Etablering og idriftsetting av nye avdelinger fortsetter og fullføres. For utvalgte avdelinger vil regjeringen gradvis øke personellvolumet med både faste ansatte, vernepliktige i førstegangstjenesten og reservister. Grunnutdanningen av soldater flyttes ut av operative avdelinger og konsentreres til KNM Harald Haarfagre og Terningmoen. Effekten av tiltakene vil bidra til fortsatt bedring av tilgjengelighet og utholdenhet, herunder legge bedre til rette for å kunne håndtere samtidighetsutfordringer.

Ny kunnskap og erfaring har på noen områder gjort det nødvendig å revurdere enkelte forutsetninger som lå til grunn for forrige langtidsplan. Den norske kronen har over tid vært svekket sett mot aktuelle utenlandske valutaer. Innenfor den betydelige økningen i forsvarsrammen som regjeringen foreslår, har det derfor vært nødvendig å finne rom for å finansiere at driften på noen områder har blitt dyrere enn tidligere forutsatt. Dette, også sett i sammenheng med det generelle handlingsrommet i norsk økonomi, innebærer at ytterligere fornyelse av materiellet, utvidelser av eksisterende avdelinger, etableringer av nye avdelinger og ytterligere økning i personellvolumet vil skje fra 2025 og fremover. I planperioden 2021–2024 vil imidlertid regjeringen fremme forslag om nye materiellinvesteringer hvor utgiftene primært inntreffer etter 2024. Eksempler på slike anskaffelser er nye stridsvogner, langtrekkende presisjonsild, nye fartøyer til Marinen og Kystvakten, ubemannede og auto-

nome systemer, oppgradering av luftvernkapasiteten og erstatning av Bell 412-helikoptrene.

For å oppnå høyest mulig ressursutnyttelse vil forsvarssjefen, i tett samarbeid med øvrige etatssjefer, gis et handlingsrom til å finne de løsningene som gir best gjennomføring. Dette gjelder for eksempel rekkefølgen på tiltakene. Plan og gjennomføring skjer i tett dialog med Forsvarsdepartementet, innenfor de årlige budsjettammene og sett opp mot de sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og føringer beskrevet i kapittel 2, samt de økonomiske forhold og rammer beskrevet i kapittel 4 og operativ ambisjon beskrevet i kapittel 9.

12.3 Helhetlig innretning av styringen

Denne proposisjonen utgjør grunnlaget for videreutvikling og styring av forsvarssektoren som helhet. Med utgangspunkt i sektorens samfunns mål er det tre hovedområder som bidrar til måloppnåelse: Forsvarets nasjonale evne, vår kollektive evne i NATO og våre bilaterale planer for støtte og forsterkning fra nære allierte, understøttet av totalforsvaret.

Følgende vil være førende for innretning av styringen av forsvarssektoren:

- Mål, rammer og styringen av sektoren skal ta utgangspunkt i det overordnede samfunnsmålet
- Styringen skal aktivt forholde seg til alle som bidrar til oppnåelse av sektorens samfunns- og effektmål
- Styringen skal basere seg på tillit, egenart, risiko og vesentlighet
- Styringen skal forenkles og gjøres mindre ressurskrevende

En helhetlig innretning av styringen omfatter også vurdering av oppnådde resultater. Formålstenlig innrettet resultatmåling og evalueringer gir viktige bidrag til læring, utvikling og forbedring i hele sektoren, og til arbeidet med videreutvikling av forsvarspolitikken. Gode systemer for rapportering og oppfølging er også et viktig fundament for sektorens legitimitet i samfunnet.

12.3.1 Vektlegging av samfunns mål og effekter

Samfunns målet og effekter er utgangspunktet for den strategiske styringen av sektoren. Detaljert oppfølging av innsatsfaktorer og aktivitetsnivå snevrer inn etatenes frihetsgrad og handlingsrom.

Dette reduserer virksomhetenes insitament og engasjement til selv å tilrettelegge for å realisere sine mål effektivt.

Ved å dreie styringen mer i retning av sektorens samfunns mål og effekter vil det søkes å legge til rette for økt gjennomføringskraft i sektoren, og å gjøre sektoren mer effekt- og resultatorientert. Tydelige mål, med utgangspunkt i tydelige prioriteringer, gir underliggende etater et godt grunnlag for å oppnå de overordnede samfunns mål og effekter. Gjennom styringen vil det legges til rette for handlefrihet innenfor de fastsatte og overordnede målene og de økonomiske rammene.

12.3.2 En enhetlig og helhetlig forsvarssektor

Forsvarsdepartementet vil i den samordnede styringen av sektoren vektlegge betydningen av at virksomhetene samlet innretter seg mot å realisere sektorens samfunns mål, og har et godt, effektivt og tidsriktig samspill med utgangspunkt i virksomhetenes ulike oppdrag, roller, myndighet og ansvar.

Støtte fra sivile sektorer er avgjørende for landets forsvarsevne, og dermed også for oppnåelse av sektorens samfunns mål og effekter. Totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig sivil-militær støtte i hele krisespekteret, og handler om en best mulig utnyttelse av tilgjengelige, men begrensede ressurser. Regjeringen vil videreutvikle ordningene innenfor totalforsvarskonseptet for å tilrettelegge for at samfunnets samlede ressurser utnyttes effektivt for håndtering av utfordringer mot både stats- og samfunnsikkerheten.

Bilateralt og flernasjonalt samarbeid på ulike nivåer er avgjørende for at forsvarssektoren skal kunne nå sitt samfunns mål. Det internasjonale sikkerhetsfelleskapet vil vektlegges i arbeidet med et mer helhetlig perspektiv på styring i, og videreutvikling av, forsvarssektoren.

12.3.3 Styring og oppfølging basert på tillit, egenart, risiko og vesentlighet

For å ivareta sitt samfunns ansvar må virksomhetene i forsvarssektoren løse sine oppdrag og forvalte sine ressurser på en måte som skaper tillit, støtte og legitimitet også i befolkningen. Dette forutsetter at sektoren gjenspeiler samfunnets normer, verdier og forventninger, og etterlever disse. Evne til å dokumentere hvilke effekter som er oppnådd og hvordan fellesskapets ressurser er brukt, er viktig også for å ha legitimitet.

Det vil legges vekt på å gi etatene i forsvarssektoren handlefrihet i oppdragsløsningen. Mål-

og resultatstyring og tillitsbasert styring og ledelse bygger på de samme forutsetningene. Mål, resultatkrav og resultatindikatorer vil følges opp, og etatene bør ha betydelig handlefrihet til å velge hvordan målene og resultatene nås. Dette innebærer en fortsatt utvikling i retning av mindre instruksjonsbasert og mer tydelig intensjonsbasert styring i forsvarssektoren. Balansepunktet vil ikke være konstant over tid, men vurderes og justeres ut ifra ulike faktorer og forhold, interne så vel som eksterne. Styring og oppfølging vil tilpasses virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet. Den konkrete innretning av styringen vil derfor kunne variere mellom og på tvers av ulike etater og forskjellige fagfelt og områder.

Tillit i styringsrelasjonen forutsetter god rolleforståelse, åpenhet i dialogen og transparens med utgangspunkt i en tydelig rolle- og ansvarsdeling som samtidig er tilstrekkelig dynamisk over tid.

Vektlegging av samfunns målet og større valgfrihet i oppdragsløsningen for etatene i sektoren må kombineres med felles forståelse av hvilken type og mengde styringsinformasjon det er behov for, og hvor mye som skal dokumenteres. Etatene må ha evne til å analysere og formidle effekter og resultater slik at det underbygger et godt styringsgrunnlag. Rapportering i forsvarssektoren skal i hovedsak tilrettelegges for å bidra til videreutvikling av forsvarspolitikken og virksomheten i sektoren. Rapporteringen skal videre bidra til åpenhet og dokumentasjon.

12.3.4 Forenklet styring og effektiv ressursbruk

Helhetlig, forutsigbar og langsiktig styring er av stor betydning for å oppnå ønskede effekter og for å nå sektorens mål. Gjennom tydelige mål og prioriteringer skal styringen forenkles og effektiviseres. Ved å ha samfunns målet og effekter som utgangspunkt kan prioriteringer i oppfølgingen lettere rettes mot de mest vesentlige forholdene.

Styringen skal forenkles, effektiviseres og ha et definert formål. Det gjelder både innretning av mål og føringer i styringen, og for oppfølgingen gjennom rapportering, dokumentasjon og kontroll. Dette vil gi innsikt i viktige områder, herunder for å vurdere om mål og effekter oppnås på en kostnadseffektiv og formåls effektiv måte, og slik også gi grunnlag for prioritering av den samlede ressursinnsatsen i sektoren. Det vil vektlegges å gjøre oppfølgingen av virksomhetene forutsigbar, blant annet ved å koble styringen og budsjettildelinger til overordnede planer og lang-

siktige mål. Ved å delegere myndighet til det nivået som kjenner utfordringsbildet best, kan styringen legge til rette for mer effektiv og målrettet virkemiddelbruk.

Fortsatt utvikling og effektiv utnyttelse av digitale verktøy, med økt informasjonstilgang og nye arbeidsprosesser- og løsninger, er viktige i denne sammenhengen. Digitalisering vil være vesentlig for å legge til rette for forenklet styring og effektiv ressursbruk. Dette potensialet må utnyttes uten at roller blir tvetydige og formelt ansvar uklart.

Regjeringen har forpliktet seg til å følge opp FNs bærekraftsmål. Virksomhetene i sektoren vil arbeide målrettet og strategisk med bærekraft i planlegging og styring for å bygge opp under FNs bærekraftsmål, jf. kapittel 11.1.

12.3.5 Strategisk styring av IKT-virksomheten i forsvarssektoren

Moderne IKT-løsninger er nødvendig for å understøtte operativ evne og for effektiv gjennomføring av virksomheten i forsvarssektoren. I denne langtidsplanperioden må forsvarssektoren styrke sin evne til å ta i bruk og utnytte ny teknologi raskt og effektivt. Virksomhetene i sektoren skal samhandle bedre med det sivile markedet og ta i bruk nye moderne plattformer og metoder for å etablere og videreutvikle IKT-løsningene. Virksomhetene i sektoren skal sørge for at nødvendig sikkerhet bygges inn i IKT-løsningene fra start og vedlikeholdes kontinuerlig gjennom hele livsløpet. Dette vil være et nødvendig grunnlag for å gjennomføre digitaliseringsstrategien til forsvarssektoren som skal bidra til økt operativ evne og økt effektivitet.

Det ble utarbeidet en IKT-strategi i mars 2019 som nå er under realisering. Forsvarssektoren skal ha en fremtidsrettet og nytenkende IKT-virksomhet som er koordinert og delegert, med evne til å utnytte nye plattformer. Målet med strategien er at forsvarssektoren samlet sett utnytter IKT mest mulig effektivt og på en måte som bedre understøtter innovasjon. Ansvar skal være delegert til etatene innenfor rammen av en tydelig og helhetlig styringsmodell, i tråd med de politiske rammer og føringer som er gitt.

Sentralt i realiseringen av IKT-strategien blir arbeidet med å utvikle og implementere en ny IKT-styringsmodell for forsvarssektoren. I 2021 er intensjonen å overføre ansvaret, myndigheten og funksjonen for å utøve og videreutvikle den strategiske IKT-styringen i sektoren til forsvarssjefen.

12.3.6 Justering av budsjettkapittelstruktur under Forsvarsdepartementet

I tråd med regjeringens ambisjoner om forenklet styring og effektiv ressursbruk har regjeringen, som omtalt i budsjettproposisjonen for 2021 foreslått endringer i budsjettkapittelstrukturen under Forsvarsdepartementet.

I forsvarsbudsjettets budsjettkapittelstruktur har virksomhetene, med unntak av Forsvaret, hatt hvert sitt budsjettkapittel, med én driftspost og nødvendige investeringsposter. For Forsvaret er tildelingen pr. 2020 fordelt på ni budsjettkapitler med tilhørende poster, herunder åtte ordinære driftsposter, en spesiell driftspost og to tilskuddsposter. Dette begrenser forsvarssjefens muligheter til å omdisponere budsjettmidler i gjennomføringen av virksomheten. De foreslåtte endringene vil samle den største delen av Forsvarets avdelinger under ett budsjettkapittel.

En mindre oppdelt budsjettkapittelstruktur vil bidra til en mer effektiv gjennomføring av budsjettarbeidet og redusere antallet transaksjoner i revidert nasjonalbudsjett og nysalderingen. Det vil legge til rette for en bedre styring av sektoren og bygge opp under regjeringens målsetting om forenkling og avbyråkratisering. Samtidig vil en samling av Forsvarets tildelinger på færre kapitler og poster bedre legge til rette for økonomisystemer og -prosesser i samsvar med økonomiregelverket i staten. Endringen vil styrke forsvarssjefens mulighet og evne til å raskere følge opp Stortingets og regjeringens føringer gjennom omdisponeringer mellom ulike formål.

Et annet forhold som taler for færre kapitler er økonomiberedskap i krise eller væpnet konflikt. Forsvarssjefen vil med den foreslåtte sammenslåingen av budsjettkapitler kunne omdisponere midler mellom forskjellige deler av Forsvaret ved akutte behov som oppstår.

Regjeringen er opptatt av at Stortinget gis tilstrekkelig informasjon om hvordan bevilgningene til militære formål benyttes. Regjeringen legger derfor til grunn at et redusert antall budsjettkapitler ikke skal redusere eller svekke informasjonen til Stortinget om de ulike formålene for Forsvarets avdelinger og hvordan disse planlegges finansiert. En endret budsjettkapittelstruktur vil ikke redusere Stortingets mulighet til å gi føringer for forsvarsbudsjettet.

Regjeringen har i budsjettproposisjonen for 2021 foreslått følgende budsjettkapittelstruktur:

- Kap. 1700 Forsvarsdepartementet (inkl. deler av kap. 1761, post 01)

- Kap. 1710 Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg (inkl. dagens kap. 1761, post 47)
- Kap. 1716 Forsvarets forskningsinstitutt
- Kap. 1720 Forsvaret (inkl. dagens kap. 1720, 1731–1734, 1790, 1792 og deler av kap. 1761, post 01)
- Kap. 1735 Etterretningstjenesten
- Kap. 1760 Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold (inkl. dagens kap. 1761, post 45 og deler av kap. 1761, post 01)
- Kap. 1791 Redningshelikoptertjenesten

13 Den langsiktige utviklingen av forsvarssektoren

13.1 Utfordringsbilde og forsvarsevne over tid

Sikkerhetssituasjonen for Norge har blitt mer krevende enn det som ble lagt til grunn for Prop. 151 S (2015–2016). Utfordringene og usikkerheten øker som følge av global maktforskyvning, stormaktsrivalisering, tydeligere sikkerhetspolitiske skillelinjer internt i Europa og over Atlanteren, og fremvekst av nye domener for krigføring. Situasjonen med covid-19 er samtidig en påminnelse om sosiale og politiske utfordringer som kan følge av globale kriser som for eksempel verdensomspennende pandemier. Statssikkerheten utfordres bredere gjennom mer sammensatt virkemiddelbruk, og Vestens teknologiske forsprang minker. Både statlige og ikke-statlige aktører får tilgang til ny teknologi med økt hastighet, kraft og rekkevidde. Skillet mellom fred og konflikt, og mellom konvensjonell og irregulær krigføring blir mindre tydelig. Norge må ta høyde for at høy endringstakt, økende uforutsigbarhet og større kompleksitet også vil prege utviklingen ut over perioden 2021–2024.

Investering i forsvar og sikkerhet er nødvendig for Norges evne til å motstå press, anslag og angrep. Norsk selvstendighet, suverenitet og handlefrihet må forsvares også i fred. Det viktigste Norge gjør er å bidra til stabilitet og til å unngå væpnet konflikt gjennom å demonstrere tilstrekkelig forsvarsevne. Forsvarsevne bygges over tid, basert på Forsvarets egen evne, NATOs kollektive forsvar og forsterkninger fra nære allierte, understøttet av et moderne og forberedt totalforsvar. I møte med en mer alvorlig sikkerhetspolitisk situasjon er det summen av disse evnene som kan avskrekke angrep på norsk suverenitet, territoriale integritet, vårt demokratiske styresett og handlefrihet. Dette skal, sammen med andre beroligende tiltak, fremme forutsigbarhet og stabilitet i våre nærområder.

13.2 Prinsipper for langsiktig utvikling av forsvarssektoren

Langsiktig utvikling av et relevant forsvar krever en kombinasjon av forutsigbarhet og fleksibilitet. Det er avgjørende å skape forutsigbarhet rundt virksomhetens overordnede politiske mål og rammer. Det tar tid å videreutvikle Forsvarets evner og kapasiteter, samtidig som Forsvaret må ha nødvendig fleksibilitet til å håndtere nye utfordringer. Forsvarets evner og kapasiteter må stadig tilpasses for å møte skiftende trusler og utfordringer, samt for å kunne operere sammen med allierte.

Regjeringen legger prinsippene balanse, realisme og langsiktighet innenfor en konseptuell ramme til grunn for utvikling av forsvarssektoren. Å sikre en balanse innad i Forsvaret slik at de ulike strukturelementene gir en gjensidig forsterkende effekt er nødvendig for å få størst mulig forsvarsevne innenfor de til enhver tid gjeldende økonomiske rammer.

13.2.1 Utvikling av militær evne

Fremskaffelse av operative militære kapasiteter fordrer planlegging i et tidsperspektiv på flere tiår. Slik vi har sett de siste årene vil sikkerhetssituasjonen kunne endres hurtig. Det må derfor tas høyde for at behovet for materiell, IKT og kompetanse som er nødvendig for å oppnå relevant og tilstrekkelig operativ evne vil kunne endres vesentlig innenfor en tiårsperiode. Samtidig vil den teknologiske utviklingen kunne gi helt nye muligheter for å bygge operativ evne og gjennomføre operasjoner. Forsvaret må raskere kunne ta i bruk ny teknologi. Forsvarsmateriell må bidra til å redusere tiden det tar å fremskaffe nytt materiell, og Forsvarsbygg må gjøre tilsvarende for å fremskaffe eiendommer, bygg og anlegg. Fremskaffelse av militært materiell vil fortrinnsvis gjøres som anskaffelse av ferdig utviklet og kommersielt tilgjengelig materiell. For spesielt utvalgte militære kapasiteter vil det bli vurdert å utvikle egne løsninger, men da primært sammen med allierte for å legge til rette for samhandling i operasjoner og for å oppnå kostnadsreduksjon.

13.2.2 Volum og sårbarhet

Nye operative kapasiteter vil som regel ha andre egenskaper og bedre ytelse enn materiellet de erstatter. Behovet for stadige effektforbedringer fører samtidig til at enhetskostnadene øker. Reduksjoner i volum og effektivisering av virksomheten har vært benyttet som virkemidler for å dekke inn avviket mellom de forutsatte og de faktiske kostnadene for ulike kapasiteter. Selv om den operative effekten på enkeltsystemer øker, fører et redusert volum i flere tilfeller til redusert utholdenhet og fleksibilitet, i tillegg til økt sårbarhet. Dette er en utvikling som kan redusere Forsvarets samlede operative evne, og som over tid øker risikoen for at nødvendige kapasiteter ikke er tilgjengelige når det er behov for dem og der det er behov for dem. Som varslet allerede i St.prp. nr. 48 (2007–2008) vil det innenfor forsvarssektorens begrensede ressursrammer hverken være mulig eller ønskelig å drive kontinuerlig utvikling, vekst og fornying innenfor alle kapasitetsområder parallelt. Utfordringen forsterkes etter hvert som det digitale rom, ytre rom og det elektromagnetiske spekteret øker Forsvarets behov for nye kapasiteter.

Denne situasjonen vil vedvare på tross av en betydelig budsjettvekst i forsvarssektoren over de siste årene, og vil utfordre tradisjonell tenkning om å fornye eksisterende kapasiteter. Det vil bli nødvendig å prioritere på tvers av kapasiteter og domener, ut fra hva som legger best til rette for å opprettholde og videreutvikle relativ operativ evne over tid. Dette må samtidig ses i sammenheng med hva som kan forventes av støtte fra NATO-styrker og allierte fremover, gjennom en helhetlig tilnærming til utviklingen av Forsvarets virksomhet. Forsvaret skal prioritere kapabiliteter som gir størst mulig nasjonal operativ evne, og som samtidig utgjør relevante bidrag til NATOs kollektive forsvar.

13.2.3 Helhetlig virksomhetsutvikling av forsvarssektoren

I et moderne forsvar består forsvarsevnen av mer enn summen av enkeltelementenes kapasitet. Det er nødvendig å tenke nytt rundt hvordan en bygger de leveransemodellene som gir størst effekt i møte med et nytt og sammensatt trusselbilde. Sektoren må forholde seg til tilgjengelige ressurser, se de nye mulighetene som både den teknologiske og den samfunnsmessige utviklingen gir, samt finne nye veier rundt begrensningene. Dette vil bidra til å skape en forsvarsevne som i størst mulig grad møter sikkerhetssituasjonen.

Dette krever en åpen og mer helhetlig tilnærming til virksomhetsutvikling i forsvarssektoren fremover. Det vil være vesentlig å bevege seg mot mer aktive prosesser hvor en vektlegger de effekter man ønsker å oppnå, fremfor å utelukkende vektlegge innsatsfaktorene. Hvilken sammensetning av strukturen som utgjør et relevant forsvar avhenger av en rekke faktorer som er i stadig endring, og må vurderes uavhengig av forsvarsgrenenes relative størrelse. Dette kan gi nye innganger til hvordan sektoren som helhet bør organiseres, hvordan prosessene skal designes og hvilke muligheter teknologien gir. I en materiell- og kompetansesektor med lang investeringshorisont og levetid på materiell, vil en slik dreining ikke være mulig eller hensiktsmessig uten å ta hensyn til dagens struktur og organisasjon. Gitt en mer utfordrende sikkerhetspolitisk situasjon er det like fullt nødvendig å starte arbeidet med å dreie oppmerksomhet fra en materiell og strukturdrivet virksomhetsutvikling mot en mer effektbasert tilnærming.

13.2.4 Videre forbedring og effektivisering

Nødvendig handlingsrom i arbeidet med den langsiktige utviklingen av forsvarssektoren forutsetter kontinuerlig oppmerksomhet på gevinstrealisering og effektivisering. Som del av arbeidet med denne langtidsplanen har FFI pekt på et mulig potensial for gevinstrealisering på mellom 1,6 og 3 mrd. kroner frem mot 2024 innenfor 28 gevinstområder. Arbeidet med å realisere gevinstene vil kreve investeringer i blant annet teknologi og kompetanse, i tillegg til restrukturering av flere av de tunge prosessene i sektoren. Innføringen av gode digitale verktøy som gir et relevant datagrunnlag på tvers av strukturene i sektoren vil også kunne gi økt effekt. Arbeidet med gevinstrealisering og effektivisering er en viktig forutsetning for realisering av fremtidige langtidsplaner.

Samtidig vil det for den langsiktige utviklingen av sektoren være nødvendig å tenke nytt også innenfor effektivisering. Utfordringsbildet, og behovet for mer helhetlig virksomhetsutvikling, vil også ha implikasjoner og skape muligheter innenfor dette området.

Til tross for en rekke omstillinger og effektiviseringsprosesser de siste tiårene, og et stadig mer digitalisert og profesjonalsert forsvar, har sektoren beholdt sin leveransemodell basert på autonome driftsenheter og forsvarsgrener med dertil hørende kommandostruktur og dupliserende funksjoner. Kontrollspennet til dagens styrkesjefer er fortsatt stort, samtidig som samfunnsutvik-

lingen peker i retning av mer robust organisering etter funksjonsprinsippet. Sikkerhetssituasjonen og den teknologiske utviklingen både skaper behov og gir muligheter for mer integrerte modeller for oppdragsløsning. En gjennomgang av områdene styrkeproduksjon, operativ ledelse, stab og kommandostruktur vil potensielt kunne frigjøre betydelige midler til økt operativ effekt.

13.2.5 Sivilt-militært samarbeid

Sivilt-militært samarbeid har en viktig rolle i forsvaret av Norge, både gjennom forsvarssektorens støtte til andre sektorer, sivile sektors støtte til Forsvaret og ved mottak av allierte styrker. Økende kompleksitet i trusselbildet og Forsvarets økende avhengighet av sivil støtte, krever at det sivil-militære samarbeidet må utvikles helhetlig. Eskaleringstiden fra anvendelse av ett virkemiddel til en samlet virkemiddelbruk som truer stats-sikkerheten kan være meget kort. Dette krever

evne til raskere å anvende nasjonens samlede virkemidler slik at effektive mottiltak kan møte utviklingen tidsriktig. Samarbeid om utviklingen av sivilt-militært samarbeid innenfor rammen av totalforsvaret vil være nødvendig for den langsiktige utviklingen av Norges sikkerhet. Arbeidet med denne langtidsplanen har derfor blitt gjennomført tett koordinert med utarbeidelsen av samfunnssikkerhetsmeldingen, «*Samfunnssikkerhet i en usikker verden*» som gjør nærmere rede for utviklingen i sivile sektorer.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Evne til forsvar – vilje til beredskap – 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 Evne til forsvar – vilje til beredskap – Langtidsplan for forsvarssektoren i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om Evne til forsvar – vilje til beredskap – Langtidsplan for forsvarssektoren

Styrkestruktur

I

Stortinget slutter seg til Forsvarets fremtidige styrkestruktur som beskrevet i tabell 9.1. Forsvarsdepartementet gis fullmakt til å iverksette endringene.

Hæren

II

Det etableres en fjerde mekanisert manøverbataljon i Brigade Nord.

Luftforsvaret

III

Utdanningsvirksomhet knyttet til baseforsvar i Luftforsvaret videreutvikles i Trøndelag, tilpasset Forsvarets organisasjon og struktur.

Felleselementer

IV

Det etableres en ny kadrebasert bataljon for styrket evne til alliert understøttelse.

V

Det etableres en ny tung kadrebasert ingeniørbataljon.

VI

Det etableres en ny kadrebasert militærpolitibataljon.

VII

Det etableres et nytt kadrebasert CBRN- kompani.

VIII

Det etableres en ny felles rekruttskole for Forsvaret på Terningmoen.

Vedlegg 1

Forsvarssjefens kommentar til regjeringens anbefaling om den videre utviklingen av Forsvaret

Innledning

Forsvarssjefens fagmilitære råd *Et styrket forsvar* ble fremmet 8. oktober 2019, og beskrev fire helhetlige og skalerbare alternativer som svarte på ulike operative og økonomiske ambisjonsnivåer. Rådet baserte seg på mandatet fra regjeringen av 5. april samme år. Her ble følgende forhold vektlagt:

- Den sikkerhetspolitiske situasjonen er mer alvorlig og de mulige trusler mer utfordrende enn tidligere.
- Norge skulle ta et større ansvar i våre nærområder og bidra mer til NATOs kollektive forsvar.
- Norge skulle bevege seg ytterligere mot målet om å bruke 2 % av BNP på Forsvar.

Det fagmilitære rådet søkte å svare på utfordringer innenfor følgende områder:

- Økte krav til militær tilstedeværelse i våre nærområder.
- Økte krav til bidrag i NATOs styrkestruktur og operasjoner.
- Større behov knyttet til kravene for nasjonale bidrag ved mottak av allierte forsterkninger.

Regjeringens anbefaling i denne langtidsplanen innebærer en fortsatt prioritering og styrking av Forsvaret. Enkelte utfordringer står imidlertid igjen. Enkeltkapasiteter og styrking av bemanningen kommer senere enn anbefalt fra et fagmilitært ståsted.

Prioriteringer

Langtidsplanen gir meg gode muligheter til å utvikle og styrke Forsvaret hvis vi lykkes med gjennomføringen. Jeg vil ta et helhetlig ansvar for å implementere og gjennomføre planen. Oppfylging av styrkestrukturen er viktig tidlig i perioden. Jeg vil videreutvikle praktiseringen av verneplikten slik at den blir mer fleksibel enn i dag. Sammen med ytterligere satsing på reservister,

gir det gode muligheter for å bygge en mer robust styrkestruktur i Forsvaret.

Beredskap og reaksjonsevne er sentrale begrep i et styrket forsvar. Innenfor rammene denne langtidsplanen gir, vil jeg vektlegge at Forsvaret er organisert og virker mest mulig likt i fred, krise og krig.

Langtidsplanen vektlegger betydningen av samvirke; internt i forsvarssektoren, gjennom fortsatt utvikling av totalforsvaret og samarbeid med nære allierte. Videre utvikling av samvirke vil være en viktig oppgave fremover.

For å redusere sårbarhet, bevare egen handlefrihet og evne til alliert mottak er det et behov for en tidligere styrking av luftvernet enn det som ligger i langtidsplanen. Videre ville en tidligere innføring av bakkebasert langtrekkende presisjonsvåpen bidratt til å øke Hærens beredskap og reaksjonsevne, spesielt i de nordligste områdene. Arbeidet med å utrede fremtidige maritime kapasiteter til erstatning for dagens plattformer vil være et viktig grunnlag for fremtidige investeringer i operative kapasiteter i det maritime domenet.

Effektivisering

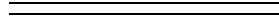
Regjeringens anbefaling angir mål for utviklingen av Forsvaret, inkludert effektiviseringskrav. Effektivisering er avgjørende for å sikre at Forsvaret til enhver tid bruker ressursene riktig. Målsettingen er å søke ytterligere effektivisering som kan omsettes i økt operativ evne.

Jeg anser regjeringens mål å være ambisiøst, men fullt mulig å realisere i sektoren.

Avslutning

Norge står overfor en mer krevende sikkerhets-situasjon. Økte krav fra NATO om militære styrkebidrag til beredskap og operasjoner utfordrer den samlede kapasiteten i Forsvaret. Regjeringens anbefaling til langtidsplanen for Forsvaret svarer ut sentrale krav fra NATO og medfører et

betydelig og nødvendig økonomisk løft for Forsvaret. Forsvaret vil med denne planen få økt evne til å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene sammenlignet med dagens nivå. Oppbyggingen av noen kapabiliteter og økt bemanning kommer imidlertid senere enn det som er anbefalt fra et fagmilitært ståsted.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 10/2020

