



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Prop. 73 S

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

Et forsvar for vår tid



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning – status og hovedprioriteringer</b> .....	7	3.3	Multilateralt sikkerhetssamarbeid .....	25
1.1	Forsvarets rolle og funksjon .....	7	3.3.1	FN .....	25
1.2	En ny planprosess .....	8	3.3.2	NATO og transatlantiske forhold .....	25
1.3	Utviklingsperspektiver .....	8	3.3.3	Samarbeid med allierte og partnere .....	28
1.3.1	Et langsiktig perspektiv .....	8	3.3.4	EU etter Lisboa-traktaten .....	29
1.3.2	Utviklingen siden forrige langtidsplan .....	9	3.4	Norske nærområder .....	29
1.4	Hovedtemaer .....	10	3.4.1	Russland .....	29
1.5	Regjeringens hovedprioriteringer .....	11	3.4.2	Utviklingen i nordområdene .....	30
			3.5	Prioriteringer i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik .....	31
<b>2</b>	<b>Sammendrag</b> .....	12	3.5.1	Bidra til NATOs relevans og troverdighet .....	32
2.1	Rammer og føringer .....	12	3.5.2	Prioritere nasjonale tiltak .....	32
2.1.1	Sikkerhetspolitiske rammer og utviklingstrekk .....	12	3.5.3	Vektlegge flernasjonalt forsvarssamarbeid og militær diplomati .....	33
2.1.2	Samfunnsmessige utviklingstrekk .....	13	3.5.4	Bidrag til internasjonale operasjoner .....	33
2.1.3	Forsvarspolitiske rammer og føringer .....	14	3.6	Implikasjoner for anvendelsen og utformingen av Forsvaret .....	34
2.2	Struktur, organisasjon og operativ evne .....	16	<b>4</b>	<b>Samfunnsmessige utviklingstrekk</b> .....	35
2.2.1	Kompetanse og personell .....	16	4.1	Forsvaret i samfunnet .....	35
2.2.2	Luftforsvaret og anskaffelse av kampfly .....	16	4.1.1	Gjensidig sivil-militær avhengighet .....	36
2.2.3	Hæren og Heimevernet .....	17	4.1.2	Flerkulturelt og et mer mangfoldig samfunn og arbeidsliv .....	36
2.2.4	Sjøforsvaret .....	17	4.1.3	Økt kunnskapsnivå og krav til kompetanse .....	37
2.2.5	Fellesfunksjoner .....	17	4.1.4	Forsvaret, arbeidsmarkedet og en aldrende befolkning .....	37
2.2.6	Øvrige etater .....	17	4.2	Økonomiske utviklingstrekk .....	37
2.3	Gjennomføring og fremtidig utvikling .....	18	4.2.1	Bevilgninger til forsvarssektoren .....	38
<b>Del I</b>	<b>Rammer og føringer</b> .....	19	4.2.2	Utviklingen i forsvarsbudsjettet .....	39
<b>3</b>	<b>Sikkerhetspolitiske rammer og utviklingstrekk</b> .....	21	4.3	Teknologiske utviklingstrekk .....	39
3.1	Norske sikkerhetspolitiske interesser .....	21	4.3.1	Økt behov for flernasjonalt kapabilitets- og materiell-samarbeid .....	42
3.1.1	Sikkerhetsbegrepet .....	21	4.3.2	Sårbarheter i det digitale rom .....	42
3.2	Geopolitiske utviklingstrekk .....	21	4.4	Miljømessige utviklingstrekk og konsekvenser for Forsvaret .....	43
3.2.1	Forskyving i globale maktforhold og regional ustabilitet .....	21	4.4.1	Forsvarets virksomhet i et miljøperspektiv .....	43
3.2.2	Strategiske forsyningslinjer, energisikkerhet og maritim sikkerhet .....	22	4.4.2	Naturmangfold og forurensning .....	44
3.2.3	Spredning av masseødeleggelsesvåpen, nedrustning og rustningskontroll .....	23	4.4.3	Klima .....	44
3.2.4	Terrorisme .....	23	4.4.4	Miljøhensyn knyttet til styrkeproduksjon, øving og operativ virksomhet .....	44
3.2.5	Trusler i det digitale rom .....	24			
3.2.6	Globalisering, strategiske sjokk og klimaendringer .....	24			

4.5	Implikasjoner for anvendelsen og utformingen av Forsvaret .....	45	6.5	Endringer tilknyttet Luftforsvaret base- og støttestruktur .....	79
<b>5</b>	<b>Forsvarspolitiske rammer og retningslinjer .....</b>	<b>46</b>	6.5.1	Lokalisering av nye kampfly .....	80
5.1	Et overordnet perspektiv .....	46	6.5.2	Krav til fremtidig kampflybase-løsning – vurderingskriterier .....	81
5.2	Forsvarspolitiske mål .....	46	6.5.3	Lokalisering av nye kampfly – anbefalt løsning .....	82
5.3	Forsvarets oppgaver .....	47	6.5.4	Nedleggelse av Rygge flystasjon .	87
5.3.1	Overordnede retningslinjer for oppgavene .....	47	6.5.5	Flytting av generalinspektøren for Luftforsvaret med staber til Reitan .....	88
5.3.2	Nærmere beskrivelse av oppgavenes innhold og ambisjon .....	48	6.5.6	Fremtidig innretning på luft kommando og kontroll .....	89
5.4	Totalforsvar, beredskap, øving og trening .....	52	6.5.7	Lokalisering av Luftforsvarets rekruttutdanning .....	89
5.4.1	Totalforsvaret og Forsvarets støtte til det sivile samfunn .....	52	<b>7</b>	<b>Hæren, Sjøforsvaret, Heimevernet og felleskapasiteter .....</b>	<b>90</b>
5.4.2	Revisjon av Forsvarets forsvars- og beredskapsplaner for sikkerhetspolitisk krise og krig .....	55	7.1	Hæren .....	90
5.4.3	Øving og trening .....	56	7.1.1	Styrkestruktur og operativ evne ...	91
5.5	Vern mot masseødeleggelsesmidler .....	57	7.1.2	Logistikk og støtte i Hæren .....	92
5.6	Forsvarssektorens virksomhet i det digitale rom .....	58	7.1.3	Base- og støttestruktur .....	92
5.7	Prioriteringer av Forsvarets deltakelse i flernasjonalt kapabilitetssamarbeid .....	59	7.1.4	Kompetanse- og personellstruktur	94
5.8	Grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretning .....	60	7.2	Sjøforsvaret .....	94
5.8.1	Balanserende hensyn .....	62	7.2.1	Styrkestruktur og operativ evne ...	95
5.9	Oppsummering .....	63	7.2.2	Logistikk, base- og støttestruktur .	96
<b>Del II</b>	<b>Struktur, organisasjon og operativ evne .....</b>	<b>65</b>	7.3	Heimevernet .....	97
<b>6</b>	<b>Fornyelse av Luftforsvaret .....</b>	<b>67</b>	7.3.1	Styrkestruktur og operativ evne ...	98
6.1	Anskaffelse av nye kampfly .....	67	7.3.2	Logistikk og støtte i Heimevernet	98
6.1.1	Innledning .....	67	7.3.3	Base og støttestruktur .....	99
6.1.2	Nye kampfly til Forsvaret: - Dette tilfører F-35 Forsvaret. ....	68	7.3.4	Kompetanse- og personellstruktur	99
6.1.3	F-35 utviklingsprogrammet .....	70	7.4	Strategisk ledelse .....	99
6.2	Norges kampflyanskaffelse .....	70	7.5	Forsvarets operative ledelse .....	99
6.2.1	Ambisjonsnivå for kampflyvåpenet .....	71	7.5.1	Felles taktisk ledelse for logistikk-, sanitets- og vertslandsstøtte i Norge .....	99
6.2.2	Gjennomføring av anskaffelsen ....	72	7.6	Etterretningstjenesten .....	100
6.2.3	Kostnader .....	73	7.7	Spesialstyrker .....	100
6.2.4	Innretning av det nye kampflyvåpenet .....	74	7.8	Fellesavdelinger og -kapasiteter ...	100
6.3	Industriprogrammet .....	75	7.8.1	Forsvarets logistikkorganisasjon ..	101
6.4	Luftforsvarets operative kapasiteter for øvrig .....	77	7.8.2	Forsvarets sanitet .....	101
6.4.1	Anbefalt styrkestruktur og operativ evne .....	77	7.8.3	Cyberforsvaret .....	102
6.4.2	Operative støttefunksjoner .....	78	7.8.4	Forsvarets musikk .....	103
			7.9	Forsvarets operative struktur .....	105
			<b>8</b>	<b>Øvrige etater, statsforetak og andre politikkområder .....</b>	<b>107</b>
			8.1	Nasjonal sikkerhetsmyndighet ....	107
			8.1.1	En utfordrende sikkerhetstilstand	107
			8.1.2	Behov for en helhetlig tilnærming	108
			8.1.3	Styrking av NorCERT .....	108
			8.1.4	Økt vektlegging av forebyggende sikkerhet .....	108
			8.1.5	Styrke arbeidet med forebyggende objektsikkerhet .....	108

8.1.6	Evaluering og videreutvikling av NSM .....	109	10.3.2	Nærmere om strukturutvikling, avhengigheter på viktige områder og implementering .....	129
8.1.7	Evaluering av sikkerhetsloven .....	109	10.3.3	Investeringer i materiell og utrustning .....	130
8.2	Forsvarets forskningsinstitutt .....	109	10.3.4	Investeringer i eiendom, bygg og anlegg .....	131
8.3	Forskning og utvikling .....	110	10.4	Målområder for virksomheten i forsvarssektoren 2013-2016 .....	131
8.3.1	Institutt for forsvarsstudier .....	111	10.5	Økonomiske planforutsetninger ...	134
8.3.2	Avvikling av Forsvarets forskningspolitiske råd .....	111	10.5.1	Samlet økonomisk ramme for forsvarssektoren .....	134
8.4	Forsvarsbygg .....	112	10.5.2	Gevinstrealisering .....	135
8.4.1	Utvikling av forvaltningsmodellen	112	10.5.3	Incentivstruktur .....	135
8.4.2	Forsvarsbyggs tilpasning til fremtidige utfordringer .....	112	10.5.4	Behovet for ekstraordinære omstillingsmidler .....	135
8.4.3	Statens kulturhistoriske eiendommer – de nasjonale festningsverkene .....	113	10.5.5	Forutsigbarhet med hensyn til økonomisk utvikling .....	135
8.5	Aerospace Industrial Maintenance Norway SF .....	113	10.6	Ledelse og styring i forsvarssektoren .....	136
8.6	Distrikts- og regionalpolitiske forhold .....	114	10.7	Sentrale virkemidler .....	137
<b>9</b>	<b>Kompetanse og personell</b> .....	<b>116</b>	10.7.1	Effektivisering .....	137
9.1	Utviklingstrekk .....	116	10.7.2	Samfunnskontakt og kommunikasjon .....	138
9.2	Overordnede målsettinger .....	117	<b>11</b>	<b>Forsvarets utvikling på lengre sikt</b> .....	<b>141</b>
9.3	Kompetansereform .....	118	10.7.3	Fornyning og forbedring gjennom formålstjenlig samarbeid med næringsliv, andre offentlige aktører og gjennom flernasjonalt samarbeid .....	138
9.3.1	Hovedutfordringer .....	118	11.1	Stabilitet og usikkerhet – de lange linjene .....	141
9.3.2	Videre prosess .....	119	11.1.1	Kontinuitetstrekk – relativt sikre antakelser .....	142
9.4	Videreutvikling av gjeldende politikk .....	119	11.1.2	Relativt usikre antakelser .....	142
9.4.1	Førstegangstjenesten .....	119	11.1.3	Grunnleggende uforutsigbare hendelser og endringer .....	142
9.4.2	Veteraner .....	120	11.2	Konsekvenser for planleggingen ..	143
9.4.3	Mangfold .....	121	11.3	Kostnadsutvikling og langsiktig utvikling .....	143
9.4.4	Avdelingsbefal .....	122	11.4	Videreutvikling av operativ evne på lengre sikt .....	144
9.4.5	Karriereveksling .....	123	11.4.1	Etablering av missilforsvar i NATO-regi .....	145
9.4.6	Lærlinger .....	123	11.4.2	Fremtidig behov for fornying av Forsvarets evner .....	145
9.4.7	Reservebefal .....	123	11.5	Oppsummering og implikasjoner – Forsvaret og fremtiden .....	148
9.4.8	Forskning og utvikling innenfor personellområdet .....	123	11.5	Oppsummering og implikasjoner – Forsvaret og fremtiden .....	148
<b>Del III</b>	<b>Gjennomføring og fremtidig utvikling</b> .....	<b>125</b>			
<b>10</b>	<b>Gjennomføring og oppfølging av langtidsplanen</b> .....	<b>127</b>			
10.1	Målrettet gjennomføring .....	127			
10.2	Fundamentet for videre utvikling av forsvarssektoren .....	127			
10.3	Hovedtrekk og prioriteringer i gjennomføringen .....	128			
10.3.1	Overordnede sammenhenger og hensyn .....	128			

<b>Forslag til vedtak til utviklingen av et forsvar for vår tid .....</b>	<b>149</b>
---	------------

## **Vedlegg**

<b>1</b>	<b>Forsvarssjefens prinsipielle syn på utviklingen av Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser.....</b>	<b>150</b>
<b>2</b>	<b>Kostnader knyttet til nye kampfly .....</b>	<b>154</b>



DET KONGELIGE  
FORSVARSDEPARTEMENT

# Prop. 73 S

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Et forsvar for vår tid

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 23. mars 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning – status og hovedprioriteringer

#### 1.1 Forsvarets rolle og funksjon

---

Norge må til enhver tid råde over relevante maktmidler for å motvirke press, aggresjon eller anslag. Med moderne kapasiteter og høy reaksjonsevne skal Forsvaret utgjøre en krigsforebyggende terskel som innebærer høy risiko og kostnad for den som måtte utfordre norsk sikkerhet og selvstendighet.

Norge har vært forskånet fra militær aggresjon mot eget territorium i mer enn to generasjoner. Det skyldes ikke minst at vi er knyttet opp til en kollektiv sikkerhetsorganisasjon gjennom NATO-medlemskapet. Samtidig har Norge opprettholdt et forsvar tilpasset skiftende epokers sikkerhetspolitiske utfordringer. Selv om Forsvarets grunnleggende funksjoner ligger fast over tid, må hver generasjon utvikle og tilpasse Forsvaret etter tidens behov. Basert på den vellykkede omstillingen av Forsvaret siden 2001, vil regjeringen med denne langtidsplanen presentere grunnlaget for å videreutvikle et relevant forsvar som trygger norsk sikkerhet.

NATO er fortsatt hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. Alvorlige trusler eller anslag mot

norsk eller alliert sikkerhet skal håndteres innen rammen av NATOs kollektive forsvar. NATO utgjør den viktigste konflikthforebyggende terskelen i våre nærområder. Forsvarets samlede kapasiteter er et viktig bidrag til alliansens krigsforebyggende funksjon.

Forsvarets viktigste rasjonale er å forsvare Norge og norske interesser og verdier mot eksterne trusler og angrep. I dagens globaliserte verden må imidlertid sikkerhet og trygghet betraktes i en bred sammenheng. Det er i Norges interesse å bidra til internasjonal fred og stabilitet ved å delta i innsats for å opprettholde en FN-ledet internasjonal rettsorden, forsvare menneskerettigheter og styrke mellomstatlig samarbeid. I Norges internasjonale innsats på disse områdene utgjør Forsvaret et vesentlig element.

Forsvaret har de senere år bidratt til en rekke krevende operasjoner utenfor Norges grenser. Det har demonstrert Norges evne og vilje til å ivareta våre forpliktelser, vise internasjonal solidaritet og bidra til byrdefordeling.

Forsvaret er primært innrettet for å håndtere ekstern aggresjon eller press mot Norge, først og fremst i forhold til andre stater. Samtidig råder

Forsvaret over mange kapasiteter som kan utgjøre viktige bidrag i andre krisesituasjoner. Alle samfunnets ressurser må kunne settes inn i samlet innsats hvis vårt samfunn stilles på alvorlig prøve.

Et smidig og rasjonelt tverrsektorielt samarbeid forutsetter avklart ansvarsfordeling og vel etablerte ordninger og prosedyrer for samvirket. Samtidig er det viktig at alt legges til rette for at ressursene kan utnyttes hurtig og med best mulig effekt i møte med aktuelle behov. Det fordrer blant annet god kunnskap i andre sektorer om hva Forsvaret kan bidra med i ulike krisesituasjoner, og regelmessig øving for å bygge gjensidig erfaring og kompetanse.

## 1.2 En ny planprosess

I St.prp. nr. 48 (2007–2008) – *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* – varslet regjeringen at utvikling av forsvarssektoren skal foregå gjennom et mer kontinuerlig strategisk og langsiktig utviklingsarbeid innenfor rammen av det integrerte Forsvarsdepartementet.

Den endrede planmodellen rokker ikke ved praksisen med å presentere overordnede langtidspaner for Stortinget. Langtidspaner med bred forankring i Stortinget er et viktig verktøy for å sikre langsiktighet og enighet om forsvarspolitikken. Slike planer vil derfor fortsatt være et fundament for utviklingen av forsvarssektoren. Regjeringen vil følgelig legge opp til at Stortinget i løpet av hver stortingsperiode får anledning til å behandle et overordnet perspektiv på utviklingen innen forsvarssektoren.

Samtidig innebærer omleggingen flere viktige endringer. Forsvarssektorens langtidspanlegging er ikke lenger ensidig sentrert omkring faste, fireårige planperioder. Langtidspanene vil heller ikke lenger ha karakter av å være altomfattende revurderinger der hele Forsvarets struktur tegnes opp fra bunnen av. Planene vil i større grad beskrive det løpende arbeidet for å utvikle sektoren.

Denne langtidspanen bygger videre på det robuste grunnlaget som ble etablert med St.prp. nr. 48 (2007–2008). Planen er derfor noe mer selektiv enn foregående planer: Der det er behov for å informere om justeringer eller treffe nye beslutninger, gis en bred fremstilling med begrunnelser og konsekvensbeskrivelser som grunnlag for Stortingets behandling. På felter der Stortingets behandling av St.prp. nr. 48 (2007–

2008) fortsatt har gyldighet og hovedkursen er uendret, er fremstillingen noe mer overordnet.

Det betyr også at den plass som er viet til enkelte temaer ikke skal oppfattes som et signal om vektlegging eller prioritering. Når Luftforsvaret i denne proposisjonen vies vesentlig mer plass enn Sjøforsvaret, skyldes det eksempelvis at Luftforsvaret skal gjennomføre en rekke reformer, særlig knyttet til moderniseringen av kampflyvåpenet, mens endringene for Sjøforsvarets del er mindre.

Tverrprioritering basert på et balansert og helhetlig perspektiv er fortsatt avgjørende for forsvarssektorens videre utvikling, hva gjelder fornying og forbedring av organisasjon og operativ struktur, så vel som økonomiske og administrative forhold. Forsvarsdepartementet utreder forsvarssektorens utvikling kontinuerlig og håndterer utfordringer etter hvert som behov oppstår. Når slike prosesser gjør det ønskelig eller nødvendig å informere Stortinget, vil dette gjøres på en dertil egnet måte. Langtidspanenes primære hensikt vil være å gi et helhetsperspektiv og presentere saker som er modne for beslutning.

## 1.3 Utviklingsperspektiver

### 1.3.1 Et langsiktig perspektiv

Forsvaret har gjennomgått en lang og intensiv omstillingsperiode i fra 2001. I St.prp. nr. 48 (2007–2008) ble det understreket at omstillingen hadde gått over i en ny fase med vekt på kontinuerlig utvikling og tilpasning til endringer i behov og rammebetingelser. Dette perspektivet er fortsatt gjeldende.

Moderniseringen av Forsvaret er imidlertid en prosess som aldri vil være fullendt. Dagens utfordringer krever et kontinuerlig oppdatert, fleksibelt og mobilt innsatsforsvar som hurtig kan møte ulike utfordringer hjemme og ute. Et slikt forsvar kan ikke bygges opp i en håndvending. Kompetansen er spesialisert og krever lang tid å utvikle. Materiellet og teknologien har lange ledetider. På områder der en forsvarsorganisasjon ikke lykkes i å henge med i utviklingen, er det svært krevende å ta igjen forspranget. Kravet til innsats på kort varsel krever derfor kontinuerlig og langsiktig planlegging.

I forsvarspolitikken har Norge et tungt ansvar overfor den oppvoksende generasjonen. Beslutninger i dag skaper Forsvaret i morgen. Forsømselser i dag kan skape fremtidige hull. Regjeringen legger stor vekt på å anlegge et langsiktig,



helhetlig og fremsynt perspektiv på Forsvarets utvikling.

Derfor beskriver denne langtidsplanen en forsvarsstruktur i løpende utvikling og fornying. Den grunnleggende hensikten med denne fornyingen er å videreføre Forsvarets generelle ambisjonsnivå – en pause i fornyingsprosessene hadde innebåret at Forsvarets operative evner raskt ville blitt foreldet og forringet. Samtidig må det understrekes at de tiltak og investeringer som er foretatt de senere år, sammen med de investeringer som beskrives i denne planen, på mange felter vil øke Forsvarets evne til å løse sine oppgaver. Anskaffelsen av nye kampfly og tilpasningen av hærstrukturen, sammen med de senere års betydelige fornying av Sjøforsvarets fartøyer, vil samlet gi en vesentlig forbedret operativ evne. Effektiviserings tiltak og bedret styring av forsvarssektoren bidrar ytterligere til å frigjøre ressurser som styrker Forsvarets slagkraft. Med denne langtidsplanen presenterer regjeringen en forsvarsstruktur som både befester og videreutvikler evnen til å sikre Norges interesser og verdier.

### 1.3.2 Utviklingen siden forrige langtidsplan

Forrige langtidsplan ble behandlet av Stortinget 19. juni 2008, jf. Innst. S. nr. 318 (2007–2008) til St.prp. nr. 48 (2007–2008). De økonomiske rammene lagt til grunn for 2009–2012 innebar en bevilgningsmessig satsing på forsvarssektoren. I langtidsplanen ble det for disse årene lagt opp til en gradvis opptrapping av forsvarsrammen fra 2008-nivået på 31,54 mrd. kroner til et nivå som ligger 800 mill. kroner høyere, målt i 2008-kroner. Regjeringen har fulgt opp den bevilgningsmessige økningen i forsvarsbudsjettet som den inneværende langtidsplanen forutsatte. Samtidig er det tilleggsbevilget betydelige beløp til internasjonale operasjoner i tidsrommet 2009–2012, blant annet til Afghanistan og Libya. Det reelle bevilgningsnivået i tidsrommet er derfor høyere enn rammeøkningen på 800 mill. kroner indikerer.

En annen grunnleggende forutsetning for St.prp. nr. 48 (2007–2008) var å omdisponere midler fra lavere til høyere prioritert virksomhet. Samtidig med den bevilgningsmessige økningen har forsvarssektoren derfor gjennomført betydelig interneffektivisering og organisasjonsendringer. Ressursfrigjøringstiltakene er omfattende og dekker blant annet utvikling av baser og annen infrastruktur og effektivisering av interne prosesser i forsvarssektoren. Samtidig har materiellinvesteringsnivået vært lavere sammenliknet med nivået i forutgående langtidsplan.

Sammen med den bevilgningsmessige økningen, vil ressursfrigjøringstiltakene skape en mer varig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurser.

Videre er det truffet enkelte viktige beslutninger som medfører et høyere driftsnivå enn det som var lagt til grunn. Prioriterte satsinger slik som styrking av Etterretningstjenesten, styrking av Nasjonal sikkerhetsmyndighet, miljøsanering av forurenset sjøbunn, utvidet operasjonsspesifikk samtrening før deployering til utlandet og ivaretagelse av veteraner, er eksempler på slike beslutninger.

Forsvaret har gjennomgående modernisert avdelinger og anskaffet nye kapasiteter som medfører bedre reaksjonsevne, utholdenhet og kvalitet, noe som igjen bidrar til at evnen til å ivareta pålagte oppgaver er vesentlig styrket. Strukturen som ble beskrevet i forrige langtidsplan, vil i all hovedsak være på plass og under opptrening innen utgangen av 2012. Leverandørforsinkelser har imidlertid ført til enkelte forskyvinger i tid av den samlede strukturutviklingen. Dette har også påvirket materiellavhendingen av utgående materiellsystemer.

Utviklingstrekkene innenfor de ulike hoveddelene av Forsvaret er som følger:

*Fellesavdelinger og -kapasiteter* består blant annet av Etterretningstjenesten, Forsvarets operative hovedkvarter, Forsvarets spesialstyrker, felles logistikk og sanitet, og felles ledelsesstøtte og operativ støtte. Alle de sentrale strukturelementene vil være på plass i løpet av 2012.

Utviklingen innenfor det flernasjonale samarbeidet om felleskapasiteter viser positive resultater på enkelte viktige områder. Et eksempel er samarbeidet om strategisk lufttransport (C-17 initiativet), der hjemmebasen Papa Airbase i Ungarn er operativ med blant annet norsk personell.

Utviklingen av *Hærens* struktur og realisering av hovedmålene for brigadens avdelinger ved utgangen av 2012 er innenfor rekkevidde. Det gjenstår fortsatt noe oppbygging innenfor enkelte underavdelinger og fagområder, men det er lagt til rette for at hovedvekten av dette kan gjennomføres innen utgangen av 2012. Belastningen i forbindelse med operasjoner i utlandet har vært en utfordring for Hæren. Det har vært nødvendig å utvide den operasjonsspesifikke samtreningen før deployering til utlandet, og avgi noe større styrkebidrag enn langtidsplanen la til grunn. Samtidig har denne treningen og operasjonene tilført Hæren økt kompetanse på de fleste nivåer og fagområder. Hærens bemanning har økt betydelig, spesielt i Brigade Nord. Aktivitetsnivået har økt

og vil i 2012 ligge på det ambisjonsnivået som ble lagt til grunn i inneværende langtidsplan. Hærens økte engasjement i operasjoner i utlandet har ført til en noe senere oppbygging av brigaden. Med den fellesoperative øvelsen *Cold Response* i 2012 har imidlertid brigadekommandoen kommet et godt stykke på vei mot planlagt operativ evne.

*Sjøforsvaret* har gjennomgått en betydelig modernisering av strukturen, der innfasing av Fridtjof Nansen- og Skjold-klasse fartøyer har vært prioritert, samtidig som oppgardering av mineryddere og ubåter har vært gjennomført. Den nye fartøystrukturen er planlagt å være på plass og tatt i bruk i 2012. Strukturen vil først oppnå full operativ kapasitet når også NH 90 maritime helikoptre og nytt sjømålsmissil er innfaset. Anskaffelsen av et nytt logistikkfartøy er under gjennomføring. Bemanningen totalt i Sjøforsvaret har økt, og seilingsnivået totalt og i nordområdene har vært økende etter hvert som nye fartøyer har blitt tatt i bruk. Seilingsnivået i 2012 vil være i samsvar med ambisjonene for alle fartøyklasser. Sjøforsvaret har jevnlig deployert til NATOs stående maritime styrker og deltatt med fartøyer og avdelinger i en rekke operasjoner i utlandet. *Kystvakten* har modernisert fartøystrukturen og seiler nå 14 fartøyer. NH 90 maritime helikoptre til Kystvakten er under innfasing og vil øke kapasiteten til Kystvakten betydelig når disse er innfaset. For å sikre utnyttelse av de nye fartøyene i ytre kystvakt, og ivareta regjeringens nordområdesatsing, er seilingsaktivitet i nord blitt prioritert.

*Luftforsvaret* er etablert med strukturelementer i henhold til langtidsplanen. Innfasing av C-130J transportfly og NH 90 maritime helikoptre er prioritert. C-130J er allerede i drift og vil i løpet av 2012 oppnå full operativ status, mens NH 90 vil være under innfasing. Opp trening og bruk av de første helikoptrene til de helikopterbærende fartøyene i Kystvakten vil prioriteres. Oppgradering av de maritime patruljeflyene P-3 har pågått gjennom hele tidsrommet, og vil fortsette. Forberedelsen av innfasing av nye kampfly i Luftforsvaret vil også fortsette. Det gjenstår fortsatt utfordringer innenfor bemanning til spesielt luftvern og base sett, og situasjonen vil bedres i 2012. Samlet sett, for alle luftsystemer, har det vært en økning av antall produserte flytimer. Luftforsvaret har gjennomgående hatt høy deltakelse i operasjoner i utlandet. Forsvaret har hatt tolv Sea King redningshelikoptre tilgjengelig til støtte for redningshelikoptertjenesten. Med etableringen av ytterligere én tilstedevakt i Florø i 2009, er beredskapen styrket og antall steder med tilstedevakt økt.

Dette sikrer hurtig reaksjon for redningshelikoptertjenesten.

*Heimevernets* distriktsstruktur er endret til å omfatte elleve HV-distrikter. Regjeringen har økt aktivitetsnivået i Heimevernet, og i tråd med inneværende langtidsplan vil 90 prosent av den etablerte innsatsstyrken og minimum 50 prosent av forsterknings- og oppfølgingsstyrkene øve årlig fra og med 2012.

Dimensjonering, tilpasning og videreutvikling av Forsvarets *kompetansesammensetning og personellstruktur* er avgjørende for å nå målene om forbedret evne til å løse oppgaver og etablering av en mer varig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurser. Forsvaret har de siste årene lagt vekt på å tilpasse personellstrukturen til innsatsforsvarets behov, blant annet ved å justere sammensetningen av de ulike personellkategoriene og gradsstrukturen. Årsverk er omfordelt fra lavere til høyere prioriterte områder, og bemanningen i Forsvaret dreies mot prioriterte områder. Dette bidrar til å styrke Forsvarets operative evne i samsvar med langtidsplanens mål, sikrer bedre utholdenhet i operasjoner nasjonalt og i utlandet, reduserer slitasten på enkelte kategorier nøkkelpersonell, og bedrer den personellmessige dekningen innenfor utvalgte områder. Tilpasning av personellstrukturen er en kontinuerlig prosess. Det er etablert et viktig fundament for videre utvikling av personellstrukturen parallelt med fortsatt modernisering av strukturen og Forsvarets samlede virksomhet.

## 1.4 Hovedtemaer

Hovedtemaer i denne langtidsplanen er:

*Kompetanse og personell:* Forsvarssektorens evne til å tiltrekke, utvikle og styre kompetanse vil være en sentral utfordring i årene som kommer. Langtidsplanen beskriver det overordnede utfordringsbildet som er utgangspunktet for et større utredningsarbeid som skal sikre at styringen av personell og kompetanse svarer til behovene i et moderne innsatsforsvar.

*Forbedring, ledelse og styring:* Kontinuerlig forbedring, utvikling og tilpasning innenfor de overordnede økonomiske rammer er en forutsetning for å videreføre moderniseringen av Forsvaret. Styrket evne til styring og gjennomføring av forbedringstiltak bidrar til en bærekraftig og balansert utvikling av strukturen. Ledelse på alle nivåer skal være basert på en klar mål- og resultatorientering og bygge på et solid verdibasert og etisk grunnlag.

*Reform av Luftforsvaret:* Fornyelse av kampflyflåten gjør det naturlig å se på hele Luftforsvarets struktur og tegne en ny helhet som gir bedre synergi, større effektivitet og styrket operativ evne. Kampflyanskaffelsen med tilhørende beslutninger og omlegging av Luftforsvaret er derfor et viktig tema i denne langtidsplanen.

*Tilpasning av landforsvaret:* Hæren og Heimevernet skal videreutvikles som komplementære organisasjoner med god reaksjonsevne og tilgjengelighet for et bredt spekter av oppgaver.

*Utvikling av cyberforsvaret:* Angrep i det digitale rom, også benevnt “cyberspace”, er en av de raskest voksende truslene i vår tid. Forsvarssektoren skal utvikle sin evne til å møte trusler i det digitale rom. Arbeidet med forebyggende informasjonssikkerhet skal styrkes.

## **1.5 Regjeringens hovedprioriteringer**

I gjennomføringen av denne langtidsplanen vil Regjeringen særlig prioritere å:

- Styrke Forsvarets evne til å utgjøre en krigsforebyggende terskel gjennom å videreutvikle

Forsvarets samlede kapabiliteter og betrakte militære evner i et helhetlig perspektiv, både nasjonalt og i en alliert kontekst.

- Bidra i internasjonale operasjoner for å sikre internasjonal fred og stabilitet, fremme en FN-ledet verdensorden og bidra til NATOs samlede stabiliserende og krigsforebyggende evne og slagkraft.
- Videreutvikle forsvarssektorens evne til å bistå det sivile samfunnet i krisesituasjoner på en smidig og effektiv måte, ved å legge til rette for regelmessig øving med andre sektorer og etater, herunder tydeliggjøre rolle og ansvar.
- Styrke arbeidet med forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet på tvers av samfunnssektorene.
- Adressere forsvarssektorens kompetanseutfordringer gjennom en kompetansereform som skal videreutvikle sektorens evne til å tiltrekke, rekruttere, utvikle og anvende rett personell med rett kompetanse, og samtidig ivareta medarbeiderne.

Disse prioriteringene er konkretisert i kapittel 10.

## 2 Sammendrag

### 2.1 Rammer og føringer

Forsvaret skal alene og sammen med allierte ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier. Gjennom evne til tilpasset og relevant respons i hele konfliktspekteret skal Forsvaret utgjøre en *krigsforebyggende terskel* som sikrer Norges sikkerhet og handlefrihet mot politisk, militært og andre former for press.

I dagens verden må sikkerhet betraktes i et globalt perspektiv. Norge kan derfor ikke begrense sitt sikkerhetspolitiske utsyn til egne nærområder. Det er i Norges interesse å bidra til internasjonal fred og stabilitet ved å delta i innsats for å opprettholde en FN-ledet internasjonal rettsorden, forsvare menneskerettigheter og styrke mellomstatlig samarbeid. Forsvaret er et av instrumentene i Norges bidrag til å skape en tryggere verden.

Selv om Forsvarets viktigste rolle er å forsvare Norge mot eksterne trusler og angrep, kan Forsvarets kapasiteter også yte verdifulle bidrag i andre kritesituasjoner. Forsvaret besitter unike ressurser og kompetanse som kan supplere sivile myndigheters krisehåndtering ved behov.

Forsvaret har gjennomgått en lang og krevende omstillingsperiode fra 2001. Selv om den store omstillingen nå er fullført, må imidlertid Forsvaret utvikles kontinuerlig for å imøtekomme aktuelle behov. Med denne langtidsplanen presenterer regjeringen tiltak som sikrer at Forsvaret fortsetter å være et relevant instrument for å sikre norske interesser og verdier.

Hovedtemaer i denne langtidsplanen er:

*Kompetanse og personell:* Forsvarssektorens evne til å tiltrekke, utvikle og styre kompetanse vil være en sentral utfordring i årene som kommer. Det er igangsatt et større utredningsarbeid for å sikre at styringen av personell og kompetanse svarer til behovene i et moderne innsatsforsvar.

*Forbedring, ledelse og styring:* Kontinuerlig forbedring, utvikling og tilpasning innenfor de overordnede økonomiske rammer er en forutsetning for å videreføre moderniseringen av Forsvaret. Styrket evne til styring og gjennomføring av forbe-

dringstiltak bidrar til en bærekraftig og balansert utvikling av strukturen.

*Reform av Luftforsvaret:* Fornyelse av kampflyflåten gjør det naturlig å se på hele Luftforsvarets struktur og tegne en helhet som gir bedre synergi, større effektivitet og styrket operativ evne. Kampflyanskaffelsen med tilhørende beslutninger og omlegging av Luftforsvaret er derfor et viktig tema i denne langtidsplanen.

*Tilpasning av landforsvaret:* Hæren og Heimevernet skal videreutvikles som komplementære organisasjoner med god reaksjonsevne og tilgjengelighet for et bredt spekter av oppgaver.

*Utvikling av cyberforsvaret:* Angrep i det digitale rom, også benevnt "cyberspace", er en av de raskest voksende truslene i vår tid. Forsvarssektoren skal utvikle sin evne til å møte trusler i det digitale rom. Arbeidet med forebyggende informasjonssikkerhet skal styrkes.

#### 2.1.1 Sikkerhetspolitiske rammer og utviklingstrekk

Norge har følgende sikkerhetspolitiske hovedmålsettinger:

- Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet.
- Å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden.
- Å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press.
- Sammen med våre allierte forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep.
- Å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

Et sterkt og velfungerende FN er en forutsetning for utviklingen av en multilateral verdensorden basert på folkeretten og menneskerettighetene. I norsk sikkerhetspolitikk er NATO hjørnesteinen innenfor den overordnede rammen av FN. Alliansen retter nå mer oppmerksomhet mot eget område, og vil frem mot 2014 avvikle ISAF-operasjonen i Afghanistan. En hovedutfordring for NATO er reduksjonene i medlemslandenes for-

svarsbevilgninger som følge av den økonomiske krisen. Den dynamiske utviklingen i Asia og Stillehavsregionen, spesielt Kina, gjør at USA retter mer oppmerksomhet mot denne regionen. Dette medfører at Europa får mindre oppmerksomhet. Europeiske land må i fremtiden regne med å ta en større del av alliansens byrde i det kollektive forsvaret. For NATO og Norge er det avgjørende å ivareta det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet og å sikre stabilitet og sikkerhet.

For Norge er det viktig å ivareta egne interesser i nærområdene, spesielt i nordområdene. Det innebærer å ivareta NATOs nærvær og fortsette samarbeidet med Russland og de andre naboene i nordområdene og Arktis. For Norge er det av særlig interesse å bidra til godt samarbeid mellom Russland og det vestlige sikkerhetsfellesskap. Dette er viktig både for den internasjonale utvikling generelt og for stabiliteten i våre nærområder spesielt. Kombinasjonen av russiske stormaktsambisjoner, interesser i nordområdene og militære opprustning innebærer at stabiliteten i nord kan bli utfordret i fremtiden. For å bidra til forutsigbarhet og stabilitet vil Norge videreføre et høyt nivå for militær tilstedeværelse i nord.

En rekke brede internasjonale trender bidrar til usikkerhet om hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer Norge vil stå overfor i fremtiden. Blant disse er den fortsatte globaliseringen, fremveksten av nye stormakter og økonomisk maktforskyvning.

Forholdet mellom USA og Kina vil ha stor betydning for det internasjonale sikkerhetspolitiske klimaet. Kina er i dag verdens nest største økonomi og verdens største eksportnasjon. USA er fortsatt ledende hva angår global politisk og militær innflytelse. Kinas økonomiske vekst legger imidlertid grunnlag for en omfattende modernisering av landets styrker.

Spredning av masseødeleggelsesvåpen er en vedvarende trussel mot internasjonal sikkerhet og stabilitet. Særlig har Iran og Nord-Korea lenge vakt bekymring. Flere land som kan stå på terskelen til å anskaffe kjernefysiske våpen, har også kommet langt i utviklingen av langtreckende missiler. Dette er en viktig bakgrunn for NATOs utvikling av missilforsvar.

Terrorisme er en kontinuerlig trussel som har fått global utbredelse. Internasjonal terrorisme med utspring i militante islamistiske miljøer er fortsatt den mest fremtredende trusselen, men vi ser i økende grad at også andre ideologiske strømninger kan være opphav til terrorhandlinger.

Angrep i det digitale rom er en av de truslene som har vokst sterkest de senere år. Trusselen går hånd i hånd med en stadig ekspansjon i bruken av digital teknologi i praktisk talt alle samsfunnssektorer, noe som gjør at avanserte samfunn som vårt eget blir stadig mer sårbare for digitale anslag. Avanserte statlige og ikke-statlige aktører gjennomfører omfattende digitale operasjoner, blant annet for å få tilgang til sensitiv informasjon i andre land. Slike operasjoner innebærer at større vekt må legges på defensive tiltak. Forsvaret vil styrke evnen til forebyggende sikkerhet i det digitale rom og bidra til å styrke nasjonale og allierte forsvarskapasiteter på feltet.

I disse omgivelsene vil Norge prioritere spesielt fire områder innen sikkerhets- og forsvarspolitikken. For det første er det avgjørende å bidra til NATOs relevans og troverdighet gjennom styrkebidrag og bidrag til utviklingen av NATOs forsvar mot nye trusler. Sentrale prioriteringer vil også være sterkere tilknytning mellom alliert og norsk kommandostruktur, og tilrettelegging for allierte forstekninger. For det andre vil Norge prioritere nasjonale tiltak, spesielt ved å opprettholde et høyt ambisjonsnivå for ivaretagelse av Forsvarets nasjonale oppgaver og tilstedeværelse i egne nærområder. For det tredje vil Norge legge til rette for utvidet flernasjonalt forsvarssamarbeid for å redusere kostnader og opprettholde alliansens samlede militære kapasitet for kollektivt forsvar. For det fjerde vil vi fortsatt prioritere bidrag til internasjonal krisehåndtering i hele spekteret av fredsoperasjoner. Norge legger stor vekt på at bruk av militærmakt skal ha forankring i FN-pakten og at alle relevante deler av forsvarsstrukturen skal kunne bidra, slik at både byrder og ervervet kompetanse blir fordelt i organisasjonen.

### 2.1.2 Samfunnsmessige utviklingstrekk

Forsvaret er en integrert del av samfunnet og står i et gjensidig samspill med sine omgivelser. Planleggingen av Forsvarets fremtidige utvikling må derfor ta hensyn til et bredt spekter av utviklingstrekk også utenfor det sikkerhetspolitiske området.

Samfunnet er blitt mer sårbart, blant annet som en følge av økt sentralisering, spesialisering og teknologiavhengighet. Evnen til å bidra til samfunnssikkerheten er derfor blitt viktigere. Samtidig er Forsvaret blitt mer avhengig av det sivile samfunn når det gjelder å tilførsel av kompetanse og leveranser av varer, tjenester og teknologi. Evnen til smidig samarbeid med det sivile samfunn er følgelig blitt stadig mer sentralt for Forsva-

ret. Dette gjelder både i en normalsituasjon, under ulike kriser eller i krig. Også i flernasjonale operasjoner utenfor Norges grenser stilles det økte krav til samarbeid og samordning med sivile aktører. Det krever fleksibilitet kombinert med ryddighet omkring roller og ansvar.

Samfunnet blir preget av et stadig større mangfold; etnisk, kulturelt, språklig, kunnskaps- og erfaringsmessig. Forsvaret har som målsetting å gjenspeile samfunnets mangfold i sterkere grad. Dette er viktig både fordi det vil bedre Forsvarets forutsetninger for å håndtere komplekse utfordringer og fordi det vil styrke Forsvarets legitimitet og forankring i befolkningen.

Den økonomiske uroen i etterkant av finanskrisen i 2008 påvirker forsvarssektoren i mange land. De fleste av våre NATO-allierte og partnere reduserer sine forsvarsbudsjetter. Flere land er tvunget til omfattende kutt i forsvarssektoren. Norge derimot, har siden sommeren 2009 opplevd fornyet vekst i økonomien og sysselsettingen har tatt seg opp. En langsiktig og tilstrekkelig stram styring, kombinert med en god forvaltning av petroleumsinntektene har bidratt til at Norge har en unik økonomisk handlefrihet. Dette har gitt rom for å styrke forsvarsbudsjettene. I tillegg har Norge gjennom flere år arbeidet målrettet for å modernisere Forsvaret og samtidig etablere en god og bærekraftig balanse mellom ressurser, oppgaver, ambisjonsnivå og operativ evne. Omleggingen av Forsvaret siden 2001 har vært basert på tydelige valg og prioriteringer for å sikre god helhet. Sammenliknet med mange av våre allierte og partnere, har derfor Norge de beste forutsetninger for å videreutvikle et forsvar med moderne og fremtidsrettede kapasiteter.

Samtidig skaper den vanskelige økonomiske verdenssituasjonen også utfordringer for Norge og for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Norge er tett innvevd i den globaliserte verdensøkonomien og påvirkes av internasjonale konjunkturer. I sikkerhetspolitisk forstand er dessuten Norge del av et kollektivt fellesskap gjennom NATO. Hvis våre partnere blir tvunget til å redusere sine forsvar, vil det på sikt kunne påvirke alliansens evne til å løse sine oppgaver.

Flernasjonalt samarbeid og integrasjon på forsvarsområdet har fått stadig større oppmerksomhet i de senere år. Det skyldes ikke bare at mange land opplever et press på forsvarsbudsjettene på grunn av den økonomiske situasjonen, men har også sammenheng med kostnadsutviklingen innen militærteknologi. Mange land søker derfor økt samarbeid innen utvikling, anskaffelse, drift

og vedlikehold av forsvarsmateriell, så vel som tettere samvirke innen rammen av internasjonale operasjoner. Det er i Norges interesse å øke sin deltakelse i slikt samarbeid.

Regjeringen har som mål at Norge skal være et foregangsland innen bærekraftig utvikling på det miljømessige området. Forsvarssektoren tar ansvar for sin del av den nasjonale miljøpolitikken og skal legge et miljøbevisst perspektiv på all virksomhet.

### 2.1.3 Forsvarspolitiske rammer og føringer

De forsvarspolitiske målsettinger springer ut av de sikkerhetspolitiske. Innenfor sitt ansvarsområde og i samarbeid med andre nasjonale myndigheter der dette er naturlig, skal Forsvaret:

- Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press.
- Gjennom deltakelse i flernasjonale fredsoperasjoner med utvetydig forankring i FN-pakten og internasjonalt forsvarssamarbeid, bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot norsk og internasjonal sikkerhet.
- Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.
- Bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

De forsvarspolitiske målsettingene operasjonaliseres i Forsvarets oppgaver med tilhørende ambisjonsnivå, samt i et antall grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretning.

#### 2.1.3.1 Forsvarets oppgaver

Forsvarets oppgaver kan sammenfattes i følgende overskrifter:

1. Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet
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, her-

under legge til rette for alliert engasjement om nødvendig

4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Oppgave 3–6 er oppgaver som må kunne løses med nasjonale ressurser, og i utgangspunktet uten særlig grad av løpende alliert medvirkning.

Oppgavene knyttet til krigsforebygging og forsvar av Norge og NATO må løses i samarbeid med andre, og primært med våre allierte i NATO. Det gjelder også bidrag til fredsstøttende og stabiliserende innsats i form av internasjonale operasjoner, der Norge vil yte bidrag innenfor multilaterale rammeverk.

Oppgave 8 er oftest knyttet til samarbeid med allierte, men kan også favne rent bilateral bistand. Oppgave 9 er i utgangspunktet en nasjonal oppgave, men kan kreve samarbeid og bistand på tvers av landegrensene.

Dimensjonering av Forsvaret avhenger av hvilke kapasiteter eller strukturelementer Forsvaret trenger, og hvordan den enkelte kapasitet skal dimensjoneres og innrettes. Siden flere oppgaver trenger de samme militære evnene, er kapasiteten til å løse flere oppgaver parallelt viktig i denne vurderingen.

I utgangspunktet er hovedelementene i Forsvarets struktur dimensjonert for å løse oppgavene 1–7. Samtidig skal støtten til det sivile samfunn tas med i vurderingen av innretning og dimensjonering av de enkelte kapasitetene i Forsvaret. Dette er relevant bl.a. ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor forsvarssektoren.

### 2.1.3.2 Totalforsvaret

Totalforsvaret innebærer at samfunnets samlede ressurser, både sivile og militære, nyttes på en best mulig måte ved krisehåndtering i krig og fred. Dette innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele

krisespekteret. Terrorhandlingene 22. juli 2011 synliggjorde klart behovet for at Forsvaret er beredt til å yte bistand til det sivile samfunn. I et samlet beredskapsperspektiv er det viktig også å vedlikeholde det sivile samfunns evne til å støtte Forsvaret ved sikkerhetspolitiske kriser.

Forsvarets primæroppgaver er å hevde Norges suverenitet og forsvare landet mot ytre angrep, mens sivile myndigheter har primæransvaret for å ivareta samfunnssikkerhet. Dette er en etablert arbeidsdeling som har solide politiske og konstitusjonelle røtter i Norge. Forsvarets kapasiteter vil imidlertid til enhver tid innrettes og brukes mest mulig hensiktsmessig til støtte for samfunnssikkerheten i bred forstand, innenfor gjeldende ressursrammer og ansvarlinjer.

Blant de bestemmelser som regulerer sivil-militært samarbeid, står bistandsinstruksjonen særlig sentralt. Instruksjonen gjennomgås nå på nytt, blant annet med henblikk på å sikre effektive prosedyrer samtidig som ansvarsforhold og juridiske rammer ivaretas.

### 2.1.3.3 Revisjon av Forsvarets forsvars- og beredskapsplaner

I perioden etter den kalde krigens slutt fikk Forsvarets operative planverk og beredskapsordninger knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig beskjeden oppmerksomhet, både nasjonalt og i NATO. Regjeringen har rettet fornyet fokus på denne type planarbeid. Arbeidet skyldes ikke endringer i det sikkerhetspolitiske bildet, men reflekterer et behov for å oppdatere beredskapsarbeidet for mer omfattende kriser. Sentralt i arbeidet står gjennomgangen av Forsvarets operative planverk knyttet til forsvar av Norge.

### 2.1.3.4 Grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretning

Basert på de rammer som er angitt ovenfor, skal følgende grunnleggende prinsipper ligge til grunn for Forsvarets innretning:

*Et moderne, balansert innsatsforsvar.* Norge trenger et moderne, alliansetilpasset innsatsforsvar som kan møte ulike utfordringer hjemme og ute. Et slikt forsvar må holde høy kvalitet og inneha høy kompetanse, fleksibilitet, reaksjonsevne, mobilitet og evne til styrkeoppbygging.

*Alliansetilpasning.* Forsvaret må ha evne til å samvirke effektivt med allierte styrker, både for å møte utfordringer i våre nærområder og for å levere tellende bidrag til internasjonale operasjoner. Forsvaret skal derfor så langt det er mulig

være tilpasset NATOs standarder, konsepter, prosedyrer og styrkestruktur på alle nivå.

*Evne til flernasjonalt samarbeid:* Forsvaret skal fortsette arbeidet for å søke kosteffektive løsninger gjennom flernasjonalt forsvarssamarbeid.

*Verneplikt og kompetanse:* Forsvaret av Norge er basert på verneplikten. Verneplikten er en kontrakt mellom innbyggerne og staten som innebærer en solidarisk plikt til å stå sammen om å verne om vårt samfunn, vårt demokratiske system og våre felles verdier. Verneplikten er dessuten sentral for å sikre Forsvaret bred rekruttering av egnet personell på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer, og sikrer samtidig at viktige fredsoperative oppgaver ivaretas. Førstegangstjenesten skal videreutvikles og tilpasses innsatsforsvarets krav til reaksjonsevne, operative avdelingers behov for fleksibilitet og handlefrihet, samt økte krav til kompetanse og kostnadseffektivitet. De som utfører førstegangstjeneste gir videre rekrutteringsgrunnlag for befalsutdanning, verving eller internasjonal tjeneste, og de vil for Hærens del etter endt tjeneste disponeres en periode i Hærreserven, før de overføres til Heimevernet.

*Veteraner:* Forsvaret skal vektlegge ivaretagelse av personell som deltar i internasjonale operasjoner og deres nærmeste, både før under og i tiden etter en operasjon.

*Tilpasningsevne:* Norge trenger et forsvar som er fleksibelt, robust og i stand til å håndtere ulike utfordringer.

*Kontinuerlig fornying:* Forsvaret må være i kontinuerlig utvikling og tilpasning.

*Samarbeid med sivile myndigheter:* Forsvarets samarbeid med sivile aktører skal videreutvikles for å sikre effektivitet med grunnlag i god planlegging og funksjonelle prosedyrer. Det skal legges til rette for et godt koordinert og gjensidig samarbeid i hele krisespekteret innen rammen av totalforsvaret. Der det er relevant skal bistand til det sivile samfunn tas i betraktning ved innretningen av Forsvarets kapasiteter.

*Bærekraft:* Forsvaret skal utvikles med et langsiktig perspektiv som sikrer at økonomiske ressurser, oppgaver og ambisjonsnivå er i samsvar med hverandre.

## 2.2 Struktur, organisasjon og operativ evne

Som en organisasjon i kontinuerlig tilpasning og modernisering, må Forsvaret videreutvikle sin struktur og organisasjon til dagens og fremtidens utfordringer. Dette inkluderer en strategi for å iva-

reta sektorens kompetanseutfordringer, foreta nødvendige nyanskaffelser, herunder nye kampfly, videreføre arbeidet for å hente full operativ effekt ut av materiellsystemer som er under innføring, samt organisatoriske tilpasninger for å sikre operativ evne og tilgjengelighet.

### 2.2.1 Kompetanse og personell

En av forsvarssektorens viktigste strategiske utfordringer er evnen til å tiltrekke, rekruttere, utvikle, anvende og beholde rett personell med rett kompetanse.

Regjeringen har iverksatt et strategisk arbeid for å adressere sektorens kompetanseutfordringer, der utfordringer og løsninger skal ses i en helhetlig sammenheng. Regjeringen tar sikte på å fremlegge resultater av dette arbeidet for Stortinget i form av en stortingsmelding innen årsskiftet 2012–2013.

Forsvarssektoren skal være en moderne kompetanseorganisasjon og fortsette utviklingen fra mer tradisjonell personalforvaltning til strategisk styring av personellutviklingen. Sektoren skal i størst mulig grad reflektere samfunnsutviklingen og bidra til denne, eksempelvis gjennom familie- og livsfasepolitikk, inkluderende arbeidsliv og mangfold.

Forsvarssektoren skal rekruttere et mangfold som møter innsatsforsvarets behov for en større bredde i bakgrunn, ferdigheter, egenskaper og erfaringer blant de ansatte. Ikke minst er det viktig å sikre at sektoren er en attraktiv arbeidsplass for kvinner.

Forsvarssektoren skal være en attraktiv og trygg arbeidsplass som ivaretar medarbeiderne og deres mulighet til å ha et mest mulig normalt familieliv. Dette inkluderer ansvar for å ivareta personellet før, under og etter internasjonale operasjoner. Regjeringen vil videreutvikle arbeidet med å styrke anerkjennelse og ivaretagelse av veteraner i tråd med Regjeringens handlingsplan "I tjeneste for Norge".

Forsvaret av Norge er basert på verneplikten som en solidarisk samfunnskontrakt. I St.prp. nr. 48 (2007–2008) ble det innført sesjonsplikt for kvinner. Basert blant annet på erfaringer fra denne ordningen vil det vurderes om verneplikten skal gjøres kjønnsnøytral.

### 2.2.2 Luftforsvaret og anskaffelse av kampfly

Kampfly er en grunnleggende kapasitet i vår forsvarsstruktur. Moderne kampfly er en forutset-



ning for å opprettholde Forsvarets evne til å reagere hurtig over store avstander, for å formidle informasjon og ivareta norske interesser hjemme og ute. Et moderne kampflyvåpen utgjør en nødvendig del av en krigsforebyggende terskel. Kampfly tjener også som en styrkemultiplikator som gjør det mulig å hente vesentlig større effekt ut av sjø- og landstyrker.

F-16 går nå mot slutten av sin levetid. I denne proposisjonen beskrives prosessene knyttet til anskaffelse av nye kampfly av typen F-35. Disse flyene vil utgjøre en hjørnestein i Luftforsvaret og Forsvaret i de kommende fire tiår. Samtidig gjennomføres en omfattende omlegging av Luftforsvarets samlede struktur. Ny hovedbase for kampfly vil legges til Ørland, med en fremskutt operasjonsbase på Evenes. Luftforsvarets kontroll- og varslingsstasjon (ARS) videreføres på Sørreisa, mens Mågerø nedlegges. Luftforsvarets ledelse og inspektorater flyttes til Bodø. Evnen til luftoperativ ledelse styrkes gjennom etableringen av et nasjonalt luftoperativt senter i Bodø, i tilknytning til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH).

Innfasingen av C-130J transportfly og NH 90 maritime helikoptre fortsetter med sikte på å oppnå full operativ status.

### 2.2.3 Hæren og Heimevernet

Det vil foretas tilpasninger av Hærens organisasjon for å øke operativ tilgjengelighet og effektivisere ressursbruken. Brigade Nord, som videreføres med tre manøverbataljoner, vil fortsatt utgjøre Hærens hovedelement i det mobile landforsvaret. Vernepliktige mannskaper vil fortsatt utgjøre hoveddelen av personellet i Hærens styrker. For å effektivisere ledelse og styring i Hæren, vil Hærstaben og staben i Brigade Nord samordne en rekke styringsfunksjoner.

Heimevernet skal ytterligere styrke sine landsdekkende funksjoner gjennom å tydeliggjøre oppdragene knyttet til vakthold og sikring, både av situasjonsbestemte og forhåndsdefinerte objekter og infrastruktur. Dette vil styrke Heimevernets rolle i et bredt samfunnsperspektiv. Heimevernet videreføres med samme distriktsstruktur som i dag og omlag samme personellrammer.

### 2.2.4 Sjøforsvaret

Sjøforsvaret har i de senere årene gjennomgått en betydelig fornying av fartøystrukturen og frem-

står som fremtidsrettet og moderne. Innføringen av Fridtjof Nansen-klasse fregatter og Skjold-klasse korvetter fortsetter, med tilhørende oppnåelse av full operativ kapasitet. En videre fornying av Kystvaktens struktur og fartøyoppdateringer vil også fortsette. Det er ikke lagt opp til vesentlige endringer i Sjøforsvaret den nærmeste tiden.

### 2.2.5 Fellesfunksjoner

Forsvarets strategiske ledelse anses hensiktsmessig innrettet og videreføres. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) videreføres og styrkes ved samlokaliseringen med et nasjonalt luftoperativt senter.

Etterretningstjenesten styrkes for å ivareta aktuelle utfordringer.

Spesialstyrkene videreføres som i dag med en videreutvikling av evnen til strategisk ledelse.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) videreføres med tilpasninger for å ivareta strukturendringer i andre deler av Forsvaret.

Forsvarets Sanitet (FSAN) videreføres med vekt på å styrke tilgjengelighet og utholdenhet samt et godt utviklet samarbeid med sivilt helsevesen.

Forsvarets informasjonsinfrastruktur videreføres med stab på Jørstadmoen og endrer navn til Cyberforsvaret. Utviklingen innenfor cyberområdet tilsier en styrket oppmerksomhet på Forsvarets evner på feltet.

### 2.2.6 Øvrige etater

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) videreføres som et sivilt direktorat for forebyggende sikkerhetstjeneste. NSM vil videreutvikles for å håndtere utfordringene knyttet til den dynamiske utviklingen innenfor cyber- og informasjonsteknologi og behov for å beskytte objekter bl.a. mot sabotasje og terror.

Forsvarets forskningsinstitutt videreføres som et kompetansemiljø for forskning og utvikling i henhold til forsvarssektorens behov. Virksomhetsmodellen vil videreutvikles for å møte nye rammebetingelser og sikre effektiv og rasjonell innretning i forhold til forsvarssektorens behov for forskningsstøtte. Forsvarets forskningspolitiske råd (FFR) avvikles.

Forsvarsbygg videreføres som forvaltningsorgan for forvaltning og utøvelse av eierrollen for forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg.

### 2.3 Gjennomføring og fremtidig utvikling

---

En bærekraftig forsvarsstruktur krever målrettet arbeid for å etablere og videreføre en balanse mellom ressurser, oppgaver, ambisjonsnivå og operative evne. Norge har i dag et moderne innsatsforsvar i god balanse, med evne til å ivareta dagens oppgaver og samtidig investere i moderne og fremtidsrettede kapasiteter. Dette må ses på bakgrunn av en vellykket gjennomføring av de seneste langtidsplanene, ikke minst inneværende langtidsplan, St.prp. nr. 48 (2007–2008). God måloppnåelse har gitt et godt grunnlag for en balansert og bærekraftig utvikling. Regjeringen legger stor vekt på at forsvarssektoren også i fremtiden skal utvikles basert på et helhetlig og langsiktig perspektiv.

Forsvarssektoren forvalter betydelige ressurser på vegne av samfunnet. Regjeringen stiller strenge krav til at disse ressursene forvaltes effektivt og i tråd med politiske vedtak. For å ivareta tilitt i befolkningen og oppnå de fastsatte målene, er det avgjørende at forsvarssektoren har effektiv økonomistyring, forsvarlig forvaltning og god kompetansestyring.

I denne langtidsplanen legger regjeringen opp til en videreutvikling, og innenfor utvalgte områder, styrking av den operative strukturen. I årene fremover vil investeringer i et nytt kampflyvåpen legge beslag på en betydelig del av de samlede investeringsmidler. Fortsatt vekt på god styring og streng prioritering blir derfor særlig viktig.

I takt med aktuelle sikkerhetspolitiske utfordringer, og for å kunne møte en verden i endring, må forsvarssektoren kontinuerlig fornyes og forbedres. Dette er vesentlig for at Forsvaret fortsatt skal være et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge.

Dette innebærer et løpende behov for å overvåke endringer i omgivelsene så vel som innad i sektoren som kan ha betydning på lengre sikt. Slike analyser må omsettes i en forsvarspolitikk som rettleder Forsvarets utvikling og som kan konkretiseres i planer og tiltak for å skape den nødvendige omstilling og endring. Forsvarets anvendelse og organisering av ressursene må til enhver tid legges opp slik at overordnede nasjonale interesser ivaretas.

Tilpasningsdyktighet er nødvendig for å imøtekomme dagens og fremtidens krav til et relevant forsvar. Omgivelsene endres stadig. Derfor kan heller ikke Forsvaret stå stille.

*Del I*  
*Rammer og føringer*



## 3 Sikkerhetspolitiske rammer og utviklingstrekk

### 3.1 Norske sikkerhetspolitiske interesser

---

Sikkerhetspolitikkenes hovedmål er å ivareta Norges suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet.

Norges grunnleggende sikkerhetsinteresse er å bidra til en multilateral verdensorden under FN med vekt på folkeretten og menneskerettigheter. Dette er både et uttrykk for internasjonal solidaritet og behovet for internasjonal regulering av forholdet mellom stater. Norge vil også i fremtiden ha interesse av å bidra til stabilitet også utenfor det euro-atlantiske området.

For Norge er det avgjørende å videreutvikle og styrke det transatlantiske sikkerhetsfellesskap gjennom NATO. Alliansen er hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk.

Norges nærhet til Russland innebærer at det er i norsk interesse å bidra til at samarbeidet mellom Russland og det vestlige sikkerhetsfellesskapet er godt. Dette er viktig både for den internasjonale utvikling generelt og for stabiliteten i våre nærområder spesielt.

Terrorhandlingene 22. juli 2011 viste at også Norge kan utsettes for omfattende anslag på eget territorium. Vi må være forberedt på å avverge og håndtere disse, og Forsvaret vil kunne ha en viktig oppgave i å bistå politiet.

Basert på de grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser kan Norges sikkerhetspolitiske hovedmålsettinger listes slik:

- Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet.
- Å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden.
- Å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press.
- Sammen med våre allierte forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep.
- Å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra både statlige og ikke-statlige aktører.

Forsvaret er et grunnleggende og avgjørende sikkerhetspolitisk virkemiddel. Forsvarets evne til å

løse sine oppgaver utgjør en krigsforebyggende terskel ved at kostnadene ved å true eller angripe norsk sikkerhet blir uakseptabelt høye.

#### 3.1.1 Sikkerhetsbegrepet

Utformingen av norsk sikkerhetspolitikk legger til grunn at sikkerhetsbegrepet omfatter både statsikkerhet, samfunnssikkerhet og individets sikkerhet. Sikkerhetspolitikkenes sentrale formål er å ivareta statssikkerheten. Det vil si å ivareta sikkerhetsbehov knyttet til statens eksistens, suverenitet og integritet. Vi ser også utfordringer fra ikke-statlige aktører mot samfunnssikkerheten gjennom for eksempel terrorangrep eller angrep i det digitale rom. Norske myndigheter legger vekt på å ivareta samfunnssikkerhet der sivilbefolkningens trygghet og sentrale samfunnsfunksjoner og infrastruktur kan være utfordret, men uten at statens eksistens er truet. Den internasjonale utviklingen viser også at beskyttelse av enkeltmennesket tillegges større vekt. Et uttrykk for dette var FNs sikkerhetsråds vekt på å beskytte sivilbefolkningen mot overgrep fra egne myndigheter i Libya og Elfenbenskysten i 2011.

### 3.2 Geopolitiske utviklingstrekk

---

Globalisering, fremvekst av nye stormakter og økonomisk maktforskyvning er sterke trender i vår tid, som bidrar til usikkerhet om hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer Norge vil stå overfor i fremtiden. Den finansielle uroen har de siste år redusert vestlige lands evne til å håndtere nye utfordringer.

#### 3.2.1 Forskyving i globale maktforhold og regional instabilitet

Fremtredende geopolitiske utviklingstrekk i vår tid er økt rivalisering mellom stormakter og mer vekt på realpolitikk. Til tross for at USA er verdens ledende statsmakt, bidrar fremvoksende stormakter som særlig Kina, men også Russland, India og Brasil, til maktforskyvning og en mer frag-

mentert global orden. Flertallet av de fremvoksende stormaktene er demokratier. Enkelte kjennetegnes imidlertid av en kombinasjon av autoritær styreform, markedsøkonomi og styrket militær evne. Disse representerer et alternativ til det vestlige demokratiske verdssystem som kan virke tiltrekkende på andre stater. Norge ønsker å utvikle kontakt med fremvoksende stormakter for å fremme norske interesser og verdier, inkludert demokrati, folkerett og menneskerettigheter.

Rivalisering mellom stormakter kan føre til at folkeretten og multilaterale løsninger kommer under press. De nærmeste årene vil trolig bli avgjørende for om vi går mot en verden dominert av rivaliserende stormakter eller multilateralisme og internasjonal samhandling. Utviklingen vil være viktig for den globale stabiliteten, og vil også innvirke på situasjonen i Norges nærområder. Asias økende innflytelse har medført at verdens økonomiske tyngdepunkt forskyver seg fra Vesten til Stillehavsområdet.

Forholdet mellom USA og Kina vil ha avgjørende betydning for det internasjonale spenningsnivået. Relasjonen preges både av gjensidig økonomisk avhengighet og av tiltakende rivalisering. Kina er i dag verdens nest største økonomi og verdens største eksportnasjon. USA er fortsatt ledende hva angår global politisk og militær innflytelse. Kinas økonomiske vekst legger imidlertid grunnlag for en omfattende modernisering av landets militære styrker. Kina søker å redusere USAs forsprang på viktige militærstrategiske områder, eksempelvis i det ytre rom og innen oppbygging av en havgående marine. USA vender derfor mer oppmerksomhet mot Asia og Stillehavsregionen, med den følge at Europa får mindre oppmerksomhet. Vi ser en utvikling hvor både Kina og Russland, som vetomakter i FN, markerer avstand til Vesten i spørsmål av stor betydning for internasjonal stabilitet og beskyttelse av menneskerettigheter.

Verden opplever omfattende økonomisk uro. De økonomiske problemene i USA, euro-området og flere asiatiske land er blant annet knyttet til stor gjeldsbyrde. Den svekkede finansielle kraften i Europa og USA har ført til innstramminger i offentlige utgifter. Dette vil gi redusert militær kapasitet for Norges viktigste allierte. USA planlegger store reduksjoner i forsvarsutgiftene de nærmeste årene. Også større europeiske NATO-land, som Tyskland og Storbritannia, står foran omfattende nedskjæringer i militære utgifter. USA har i nyere tid stått for om lag tre fjerdedeler av de samlede forsvarsutgiftene i NATO, men har varslet europeiske allierte om at de ikke kan forvente

at USA fremover vil dekke en like stor andel av kostnadene for forsvaret av Europa. I tillegg har innstramminger i velferdstiltak og høy arbeidsledighet medført fremvekst av ytterliggående politiske strømninger som kan representere en utfordring mot samholdet i EU og NATO.

Et annet fremtredende utviklingstrekk er faren for instabilitet i enkelte regioner. Midtøsten og Nord-Afrika representerer et belte av regional instabilitet som kan få ringvirkninger. Siden våren 2011 har flere land i dette området gjennomgått omveltninger i form av folkelige opprør og regimeskifter. En utvikling i retning av pluralistiske samfunn i denne delen av verden representerer et viktig fremskritt som må hilses velkommen. Utviklingen av mer demokratiske styreformers vil imidlertid ta tid og kan by på tilbakefall i form av nye totalitære regimer og religiøs fanatisme. Overgangsfasen kan bli voldsom og skape behov for engasjement fra det internasjonale samfunn. Nærheten til NATO-land i sør gjør det viktig for alliansen å følge utviklingen nøye.

NATO og Norge har siden 1990-tallet viet stor oppmerksomhet til Balkan. Selv om Afghanistan har vært høyere prioritert de siste årene, er behovet for internasjonal oppmerksomhet mot Balkan fremdeles til stede. De fleste av statene på Balkan er i ferd med å integreres i de euroatlantiske institusjoner, men i Bosnia-Hercegovina og Kosovo fremstår situasjonen som skjør grunnet blant annet høy arbeidsløshet, organisert kriminalitet, en vanskelig økonomisk situasjon og et instabilt politisk landskap. Også Kaukasus-regionen preges av uro, frosne konflikter og økende motsetninger.

### 3.2.2 Strategiske forsyningslinjer, energisikkerhet og maritim sikkerhet

Moderne samfunn er sårbare som følge av sterkere avhengighet av strategiske kommunikasjonslinjer, energitilførsel og informasjons- og datateknologi for handel og samkvem. Bortfall av kritisk infrastruktur kan få store ringvirkninger. Adgang til fritt å benytte globale allmenninger som internasjonale havområder, internasjonalt luftrom, det ytre rom og det digitale rom, er derfor viktig for de fleste land. Stans i kommunikasjonslinjene kan være en trussel både mot samfunns- og statsikkerheten.

NATOs rolle innen energisikkerhet er stadfestet i det strategiske konseptet, som i første rekke fokuserer på beskyttelse av energirelatert infrastruktur og forsyningslinjer. For Norge, som pro-

duzent og leverandør av olje og gass til det europeiske kontinent, er dette av stor betydning.

Norge har som sjøfartsnasjon vitale interesser knyttet til havenes frihet og sikkerheten til kommersiell skipsfart. I deler av verden er piratvirksomhet en trussel mot fri ferdsel i internasjonale farvann. Piratvirksomheten har økt i omfang de seneste år og har utfordret det internasjonale samfunn med hensyn til effektive tiltak. Også norsk skipsfart er rammet. Bidrag til å forebygge og redusere piratvirksomhet og til forsvarlig strafferettslig forfølgning, er derfor viktig for norske myndigheter.

### 3.2.3 Spredning av masseødeleggelsesvåpen, nedrustning og rustningskontroll

NATOs strategiske konsept fra 2010 forplikter alliansen til målsettingen om å legge til rette for en verden uten kjernevåpen. Spredning av masseødeleggelsesvåpen (MØV – kjemiske, biologiske og kjernefysiske våpen) til nye stater er en vedvarende trussel mot internasjonal sikkerhet og stabilitet. Hele ikke-spredningsregimet (*Non Proliferation Treaty* – NPT) er under tiltakende press. Det skyldes spesielt Iran og Nord-Korea, som lenge har vakt bekymring. Iran har kapasitet til å anrike uran for våpenformål. Hensikten med Irans atomprogram er ukjent, men det vekker alvorlig bekymring at skjulte anlegg er avslørt og at *International Atomic Energy Agency* (IAEA) nektes adgang til landets fasiliteter. Irans vilje til å selge teknologi og utstyr til andre land er også urovekkende. Nord-Korea er kilde til bekymring gjennom uforutsigbar atferd kombinert med kjernefysisk kapasitet, som er demonstrert ved prøvesprengninger.

Flere land som er i ferd med å anskaffe kjernefysiske våpen har også kommet langt i utviklingen av missilteknologi. Iran antas å ha ballistiske missiler med en rekkevidde som er tilstrekkelig til å nå NATO-land i sørøstlige deler av Europa. Iran har i tillegg et program som kan gi kapasitet til fremstilling av interkontinentale ballistiske missiler (ICBM) som kan nå hele Europa. Nord-Korea er i ferd med å utvikle missilteknologi som kan brukes til å nå mål i USA. Utviklingen i Nord-Korea og Iran representerer en fare for regional instabilitet i både Øst-Asia og Midtøsten, og kan også true stabiliteten globalt. Denne utviklingen er mye av begrunnelsen for at NATO legger vekt på innføring av missilforsvar.

Russland og USA besitter hoveddelen av verdens atomvåpenarsenaler. Derfor er det viktig at

disse landene følger opp forpliktelsene de har i følge NPT til å redusere sine beholdninger av kjernevåpen. I april 2010 inngikk de to landene en ny START-avtale (*New Strategic Arms Reduction Treaty*). Denne trådte i kraft i februar 2011, og erstattet den forrige START-avtalen som utløp i 2009. I den nye avtalen forplikter USA og Russland seg til å redusere offensive strategiske kjernevåpen til 1550 stridshoder hver innen syv år. Regjeringen ønsker den nye START-avtalen velkommen som et konkret bidrag til å begrense strategiske atomvåpen. Amerikanske myndigheter har signalisert ønske om å forhandle videre med Russland om ytterligere reduksjoner. For Norge er det viktig at slike forhandlinger også omfatter kjernevåpen med kortere rekkevidde, som er en spesiell utfordring i våre nærområder og i Europa. For Norge er det også viktig at arbeidet med *tillits- og sikkerhetsskapende tiltak* (*Confidence and Security Building Measures* – CSBM) bringes videre innen OSSE-rammen. Betydningen av slike tiltak forsterkes av at fremtiden til avtalen om begrensninger i konvensjonelle styrker i Europa (*Conventional Forces Europe* – CFE) er svært usikker etter at Russland suspenderte den i 2007.

### 3.2.4 Terrorisme

Verdenssamfunnet står overfor en vedvarende og alvorlig terrortrussel. Terrorister benytter et bredt spekter av angrepsmetoder inkludert eksplosiver og håndvåpen, selvmordsangrep og kidnappinger. Terroraksjoner med bruk av såkalte skitne bomber kan heller ikke utelukkes. Angrepene er rettet mot menneskeansamlinger, symbolske og politiske mål og økonomiske interesser. De seneste årene viser en trend der hovedformålet er å forårsake mest mulig skade og tap av menneskeliv, og der innledende massive bombeangrep gjerne følges av andre former for voldshandlinger.

Terrorangrepet i Norge 22. juli 2011 stadfester at kompleksiteten i terrortrusselen har økt. Angrep kan komme både utenfra og innenfra, og fra forskjellige miljøer eller enkeltindivider. Miljøer og individer med ulikt politisk eller religiøst ståsted kan planlegge eller utføre terrorhandlinger.

Militante islamistiske nettverk knyttet til eller inspirert av al-Qaidas ideologi utgjør fortsatt en av de mest alvorlige truslene. Slike grupperinger står sterkest i Pakistan, Afghanistan, Jemen, Irak og Somalia, men har også nærvær i andre land i Midtøsten og Sørøst-Asia. I grenseområdene mel-

lom Pakistan og Afghanistan trenes også personer fra europeiske land, og enkelte av disse returnerer med intensjoner om å gjennomføre angrep i Europa.

Terrortrusselen har ført til økt vekt på samfunnssikkerhet både i Norge og i Vesten generelt. Til tross for angrepet i Norge, London-bombene i juli 2005, Madrid-bombene i 2004 og angrep i Russland, har en rekke planlagte angrep også blitt avslørt og avverget. Norsk etterretningstjeneste arbeider aktivt for å avdekke internasjonal terrorisme som utgjør en fare for Europa. I Norge anses terrorangrep i utgangspunktet som alvorlig kriminalitet, men de kan ta former som medfører at de blir å anse som væpnede angrep i henhold til FN-pakten. De senere års omfattende terroraksjoner viser at også statssikkerheten kan bli truet.

### 3.2.5 Trusler i det digitale rom

Norsk samfunns- og statssikkerhet er også utfordret av trusler knyttet til bruk av digital teknologi og muligheten for å spre og kontrollere informasjon. Angrep i det digitale rom, også benevnt "cyberspace", er en av de raskest voksende truslene mot privatpersoner, næringsvirksomhet og offentlige institusjoner. Angrepene kan komme fra både statlige og ikke-statlige aktører, eksempelvis fra andre lands militære forsvar, etterretningstjenester, organisert kriminalitet, terrorist- og ekstremistgrupper, konkurrerende forretningsvirksomheter og individuelle hackere. Den mest alvorlige trusselen kommer fra stater. Det kan være en utfordring å identifisere kilden til slike angrep.

Angrep i det digitale rom kan i første rekke ramme samfunnssikkerheten ved at kritiske funksjoner settes ut av spill. Avhengig av omfang og mål kan digitale angrep også true statssikkerheten. Avanserte operasjoner vil eksempelvis kunne svekke militære kommando- og kontrollsystemer. Lave kostnader og muligheten til å operere i det skjulte, gjør det digitale rom til en attraktiv arena. De fleste hendelsene de senere år har vært spionasjeangrep og ikke sabotasjeangrep. Angrepene representerer derfor i første rekke en trussel mot informasjonssikkerheten, men utviklingen kan gå i retning av å sabotere kritisk infrastruktur. Forsvaret rammes også av digitale angrep og må håndtere egen sårbarhet. NATO møter den voksende trusselen ved å støtte medlemslandenes innsats, sentralisere alliansens egne digitale beskyttelsestiltak og bedre sikkerheten i grensesnittet mellom NATOs og medlemslandenes informasjonsinfrastruktur.

#### 3.2.5.1 Folkeretten og det digitale rom

Digitale angrep vil i fredstid være omfattet av nasjonal lovgivning. Dersom angrepet har utspring i et annet land vil den internasjonale strafferett og folkerettslige traktater, slik som Europarådets konvensjon om cyber-kriminalitet, komme til anvendelse. Et digitalt angrep mot en annen stat vil imidlertid, avhengig av omstendighetene, også kunne regnes som ulovlig maktbruk etter FN-paktens artikkel 2(4) og således stride mot den alminnelige folkerett. Viktige momenter i vurderingen av om maktforbudet, og dermed en stats suverenitet, er krenket, er *angrepets formål og legitimitet*, samt *angrepets styrke og konsekvenser*.

Et digitalt angrep vil også kunne utløse en stats rett til selvforsvar etter FN-paktens artikkel 51. Terskelen for dette er imidlertid høy, og vil typisk først gjelde der staten er utsatt for et omfattende angrep rettet mot *kritisk infrastruktur*, eller dersom angrepet *forårsaker betydelig tap av liv eller materiell skade*. Dersom angrepet ikke er tilstrekkelig alvorlig til å utløse selvforsvarsrett, vil den rammede stat likevel ha mulighet til å iverksette andre mottiltak som ikke innebærer bruk av makt. En kompliserende faktor er at det ofte er svært vanskelig å spore angrepets opprinnelse, samtidig som det er den stat som ønsker å treffe mottiltak som har bevisbyrden.

Humanitærretten kommer i prinsippet til anvendelse på digital krigføring. Digitale våpen er i seg selv ikke i strid med humanitærretten, så fremt det skilles mellom beskyttede sivile personer og objekter på den ene side, og lovlige militære mål på den annen side. Til tross for at digital krigføring på grunn av sin egenart reiser en del kompliserte rettsspørsmål, betyr *ikke* dette at gjeldende folkerett er utilstrekkelig for å løse utfordringene. Etablering av nye folkerettslige instrumenter anses derfor verken som nødvendig eller ønskelig.

### 3.2.6 Globalisering, strategiske sjokk og klimaendringer

Vår tid preges av tiltakende samhandling og sterkere gjensidig avhengighet mellom stater. For Norge er det gunstig og verdifullt at varer, tjenester, informasjon og ideer spres raskt på tvers av landegrensene. Samtidig bidrar globalisering til nye sikkerhetsutfordringer, blant annet på grunn av skjev fordeling av de økonomiske fordelene ved globalisering. Den gjensidige avhengigheten mellom land og mindre tydelige grenser mellom det



nasjonale og det internasjonale bidrar til at hendelser langt borte kan få umiddelbare og alvorlige konsekvenser for norsk sikkerhet.

Ulike sikkerhetspolitiske og teknologiske trender gir en viss indikasjon på fremtidig utvikling. Likevel kan vi ikke utelukke *strategiske sjokk* i form av uventede natur- eller menneskeskapt omveltninger som kan få store konsekvenser. Eksempler på slike omfattende hendelser kan være regional uro eller krig, regimekollaps, store terroranslag, kjernefysiske ulykker, sammenbrudd i internasjonale finanssystemer, digital systemkollaps i sentrale samfunnsfunksjoner, pandemier og ekstreme geofysiske fenomener. Slike sjokk kan true både samfunnssikkerheten og statssikkerheten. Til tross for at det ikke er mulig å gardere seg mot strategiske sjokk, er det viktig å utvikle mest mulig robuste sikkerhetsmekanismer og fleksible sivile og militære kapasiteter. For sårbare moderne samfunn gir deltakelse i en effektiv og pålitelig allianse økt robusthet.

Den globale utviklingen preges av miljøutfordringer og klimaendringer, inkludert global oppvarming. De langsiktige konsekvensene kan omfatte høyere temperatur og stigende havnivå, økende erosjon, flom, avskoging og ørkenspredning. Samtidig øker konkurransen om strategiske ressurser som fossil energi, ferskvann, mineraler og marine ressurser.

### **3.3 Multilateralt sikkerhetssamarbeid**

#### **3.3.1 FN**

Vår tids sikkerhetsutfordringer understreker betydningen av FN som internasjonal ramme for en multilateral verdensorden basert på folkerett og menneskerettigheter. Løsning av globale utfordringer krever at stormaktene evner å stå sammen om viktige sikkerhetsspørsmål. Det er imidlertid en fare for at stormakters egeninteresser kan bidra til å svekke FNs posisjon. Dette er også en påminnelse om at FN vil bli viktigere for småstater som Norge. For Norge er det derfor av betydning at FNs rolle som multilateralt forum for dialog, samarbeid og konfliktløsning er tydelig og sterk. FN og sikkerhetsrådet er sentrale premissgivere for legalitet og legitimitet for militær maktbruk.

Militære fredsoperasjoner er blant FNs fremste og mest etterspurte verktøy i arbeidet for fred og sikkerhet. Antall personell i fredsoperativ tjeneste for FN har økt vesentlig de siste ti år, fra om lag 20 000 i år 2000 til 120 000 i 2011. Av disse er om lag 85 000 militært personell. Land i sør bærer

for en stor del utfordringene i felt under krevende forhold.

De fleste av dagens konflikter er intrastatlige og kjennetegnes gjerne av svak statsmakt, flere krigførende parter og vold mot sivilbefolkningen. For FNs fredsoperasjoner har derfor beskyttelse av sivile blitt en stadig viktigere oppgave. Det krever robuste og velkvalifiserte militær- og politistyrker og utstrakt samarbeid med nasjonale myndigheter, organisasjoner og FN for øvrig. En troverdig fredsprosess forutsetter også en helhetlig og integrert tilnærming med krav til samarbeid og koordinering mellom alle aktører både i felt og i de politiske prosessene.

Mandatene i tilknytning til operasjonene i Libya og Elfenbenskysten i 2011 var historiske fordi de autoriserte militær maktbruk fra det internasjonale samfunn for å beskytte sivile mot overgrep fra egne myndigheter. Mandatene var forankret i prinsippene FN vedtok i 2005 om verdenssamfunnets anledning til å intervensere i staters indre anliggende for å hindre slike overgrep. Folkeoppstanden i Nord-Afrika og Midtøsten fra våren 2011 kan føre til at FN vil kunne få en ny rolle i disse områdene, gitt at Sikkerhetsrådet kan samles om et slikt engasjement. Militærmakt er ikke et universalmiddel som kan løse alle sikkerhetsutfordringer, men må vurderes i hvert enkelt tilfelle og krever FN-mandat.

#### **3.3.2 NATO og transatlantiske forhold**

NATO, som er fundamentet for medlemslandenes sikkerhet, står nå overfor betydelige utfordringer på grunn av den økonomiske krisen. Vesentlige reduksjoner i medlemslandenes forsvarsbudsjetter kan få konsekvenser for investeringer i forsvarsmateriell, for militær kapasitet og forsvarsevne og for NATOs evne til kollektivt forsvar. Økning i antall NATO-medlemmer har dessuten medført større konkurranse om allierte sikkerhetsgarantier. Økonomisk nedgangstid kan i verste fall føre til et svekket NATO og renasjonalisering av forsvarspolitikken, men vi ser samtidig tegn til at medlemslandene tvinges til utvidet samarbeid. NATO og europeiske allierte står sentralt i amerikansk sikkerhetspolitikk, men de økonomiske utfordringene som møter USA har ført til forsterkede krav fra amerikansk side om en rimeligere byrdefordeling i alliansen. De folkelige opprørene og regimeskiftene i Nord-Afrika og Midtøsten, gjør dessuten at NATO står ovenfor nye utfordringer på sin sydlige periferi i form av regional ustabilitet og grove brudd på menneskerettighetene.

Til tross for utfordringene er det transatlantiske forholdet grunnleggende godt. NATOs militære ressurser er høyt etterspurte som bidrag til internasjonal sikkerhet. I omgivelser preget av store og hurtige endringer har NATO vist stor tilpasnings- evne. I Afghanistan har alliansen vist at den har utholdenhet til å håndtere vedvarende og omfattende operasjoner langt unna eget territorium. I Libya har den demonstrert høy reaksjonsevne og handlekraft i egne nærområder. Alliansen frembringer nye, viktige kollektive løsninger som missilforsvar og bakkeovervåkingskapasitet, og operasjonen i Afghanistan står foran en avvikling om få år.

### 3.3.2.1 NATOs strategiske konsept

NATOs strategiske konsept fra toppmøtet i Lisboa i 2010 stadfester alliansens tre kjernefunksjoner. Den første er *kollektivt forsvar* (artikkel 5). Betydningen av å forsvare medlemslandene, forebygge krig og avskrekke potensielle motstandere, er gitt fornyet vekt i lys av blant annet geopolitiske endringer. Oppfølgingen av det norske nærområdeinitiativet fra 2008 er således godt ivarettatt. Forberedelsene for dette innebærer vedlikehold av planer og regelmessig øving og trening. NATOs avskrekkingstrategi vil fortsatt være basert på både konvensjonelle og kjernefysiske kapasiteter.

Den andre kjernefunksjonen er *krisehåndtering* med både politiske, diplomatiske og militære virkemidler. NATO vil legge til grunn en helhetlig tilnærming, som i større utstrekning ser militære og sivile virkemidler i nær sammenheng.

Den tredje kjernefunksjonen er å arbeide for internasjonal stabilitet og sikkerhet gjennom utdypet dialog og samarbeid med nære partnere, EU og internasjonale organisasjoner. Dette reflekterer at NATO, i tillegg til sin militære rolle, utvikler seg som en politisk aktør som håndterer et bredt spekter av sikkerhetspolitiske utfordringer. Alliansen fremhever også Russland som en strategisk partner, og avtaler er inngått om konkret samarbeid om blant annet missilforsvar, terrorisme, piratvirksomhet og fremføring av militært materiell til Afghanistan. Alliansen besluttet under toppmøtet i 2010 å innlede dialog med fremvoksende stormakter som Kina og India. NATO vil også ta en rolle i arbeidet for nedrustning, rustningskontroll og ikke-spredning. Behovet for varige og helhetlige løsninger i Afghanistan illustrerer nødvendigheten av et nærmere samarbeid mellom NATO og andre internasjonale organisasjoner. Alliansen ønsker derfor å videreutvikle forholdet til organisasjoner som FN, EU og OSSE, både på strategisk nivå og i gjennomføring av helhetlige operasjoner.

### 3.3.2.2 NATOs kommando- og styrkestruktur

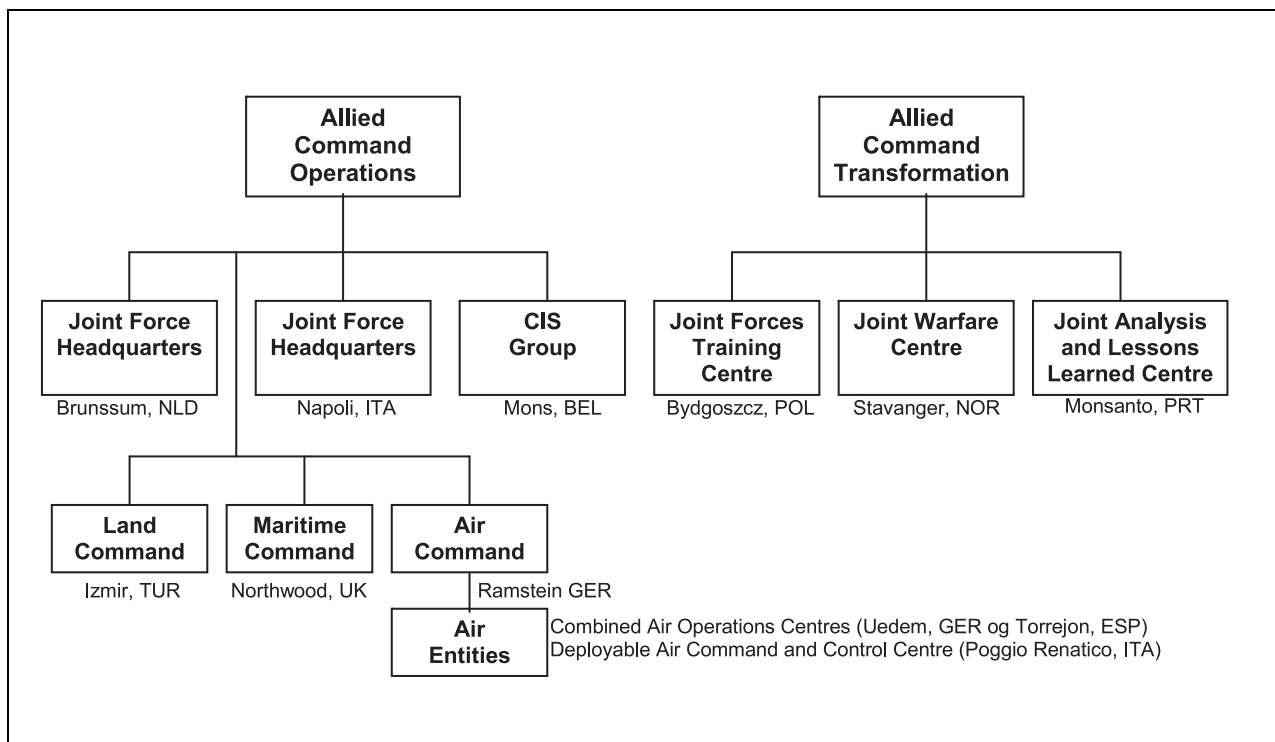
I juni 2011 vedtok NATO en ny kommandostruktur (*NATO Command Structure – NCS*) som innebærer både effektivisering og en tydeligere regional profil. En hovedutfordring for kommandostrukturen de siste tiår har vært ensidig fokus på ledelse av internasjonale operasjoner og redusert oppmerksomhet mot situasjonsforståelse, øvelser og planlegging for det kollektive forsvar. Norge vil arbeide for å knytte NCS nærmere de nasjonale hovedkvarter og legge grunnlaget for at NATO kan spille en mer aktiv rolle i nærområdene, inkludert samarbeid med Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i Bodø.

Reaksjonsevne er avgjørende for alliansens troverdighet hva angår både avskrekking og forsvaresevne. *NATO Response Force* (NRF) er styrken som i første rekke ivaretar kapasiteten for rask deployering til utsatte områder. Den utvikles med sikte på hurtig innsetting ved kriser både for kollektivt forsvar og i ikke-artikkel 5 situasjoner. NATO har identifisert elleve kapasitetsprosjekter i tråd med de såkalte *Lisbon Critical Capability Commitment* (LCCC) fra toppmøtet i 2010. Prosjektene prioriterer de mest kritiske militære kapasitetene i NATO.

NATO vedtok på toppmøtet i Lisboa å utvikle et territorielt missilforsvar for Europa frem mot 2020. Missilforsvaret er et tiltak for å forsvare det euroatlantiske området mot den økende trusselen fra masseødeleggelsesvapen levert med langtrekkende missiler. Oppfølgingen vil i første omgang innebære en utvidelse av det eksisterende antimissilsystemet for forsvar av tropper i felt, til også å omfatte alliert territorium og befolkning. Norge vil i det videre arbeid legge vekt på kostnadseffektivitet, sikkerhet for alle medlemsland og dialog med Russland.

### 3.3.2.3 NATOs internasjonale operasjoner

Til tross for at kollektivt forsvar er NATOs viktigste oppgave har alliansen fortsatt internasjonal krisehåndtering som oppgave. Hovedutfordringen for NATO – og Norge – på dette området er fortsatt Afghanistan. Etter snart ti års internasjonalt nærvær kan det konstateres fremgang på flere områder, inkludert økonomisk utvikling, utdanning og infrastruktur. Samtidig gjenstår betydelige utfordringer knyttet til blant annet sikkerhet og utvikling av myndighetsstrukturer. NATO har i samarbeid med afghanske myndigheter vedtatt å trappe ned sitt nærvær frem mot 2014. I takt med



Figur 3.1 NATOs kommandostruktur fra juni 2011

dette skal ansvaret for sikkerheten overføres til afghanerne. Allerede i 2013 skal de overta lederansvaret for sikkerheten i hele Afghanistan. Kompetanse- og kapasitetsbygging for å styrke afghanske myndigheters evne til å ivareta dette ansvaret tillegges særlig vekt, og blir styrende også for den norske innsatsen. Vi vil i samarbeid med våre allierte trappe ned det militære nærvær i Nord-Afghanistan frem mot 2014.

I takt med de økende utfordringer mot havnes frihet, har NATO også i økende grad engasjert seg i maritime operasjoner og luftoperasjoner. Et uttrykk for dette er NATO-operasjonen *Ocean Shield* som har til hensikt å bekjempe piratrusselen utenfor kysten av Somalia.

#### 3.3.2.4 Byrdefordeling og forholdet til USA

De transatlantiske bånd er essensielle i NATO-samarbeidet. Forholdet mellom USA og europeiske allierte er grunnleggende godt. Norge har alltid vært en pådriver for at NATO skal være det primære transatlantiske konsultasjonsforum og for amerikansk nærvær i Europa. I tillegg er det *bilaterale* forholdet til USA en bærebjelke i norsk sikkerhetspolitikk. Særlig to utfordringer vil gjøre seg gjeldende i tiden fremover.

For det første er USA, som følge av geopolitiske endringer, i ferd med å vende større oppmerksomhet mot Asia og Stillehavsregionen.

Dette skiftet vil medføre reduksjoner i det amerikanske militære nærværet i Europa og generelt mindre oppmerksomhet mot sikkerhetspolitiske utfordringer i Europa og nærområdene. Nedtrekket av amerikansk styrkenærvær vil i en viss utstrekning bli kompensert med økt amerikansk deltakelse i øvingsvirksomhet. Vi forventer at dette også gir seg utslag i økt øvings- og treningsvirksomhet i Norge.

For det andre ser vi en omfattende reduksjon i de amerikanske offentlige budsjetter, noe som også rammer forsvarssektoren hardt. Dette medfører forsterkede krav om en bedre byrdefordeling innad i NATO. Blant allierte land benytter USA den desidert største andelen av BNP til forsvarsformål. Mens utgiftene til militære formål i USA har økt etter terrorangrepet 11. september 2001, har de avtatt i Europa. Amerikanske myndigheter påpekte i 2011 at USAs andel av NATOs forsvarsutgifter hadde økt til mer enn 75 prosent fra om lag 50 prosent under den kalde krigen, og at dette misforholdet ikke kunne fortsette. Europeiske NATO-land må i årene som kommer ta et større ansvar for sikkerheten i egen region. Imidlertid viser budsjettutviklingen i europeiske land tilbakegang, og i dagens situasjon er det små utsikter til at europeiske land kan påta seg større byrder.

Et viktig NATO-tiltak for å møte disse trendene er såkalt "Smart Defence". De europeiske

allierte må, i lys av krisen i euro-sonen, møte fremtidige sikkerhetsutfordringer med bedre samarbeid om våpensystemer og operasjoner. NATO vil ha en avgjørende rolle i å ivareta interoperabilitet og evnen til å utføre allierte fellesoperasjoner.

### 3.3.3 Samarbeid med allierte og partnere

For å møte utfordringen med økonomisk svekkede NATO-land er det behov for å bygge tettere regionale sikkerhetssamarbeid. I de senere år er det regionale samarbeidet blant allierte og partnere i Europa styrket. Denne tendensen fremstår som en naturlig følge av at NATO nå retter oppmerksomheten mot egne nærområder og behovet for felles løsninger. For NATO fungerer ulike former for regionalt samarbeid som viktige byggeklosser for å styrke samholdet etter at antallet medlemsland har økt. Norge vil prioritere regionalt samarbeid med land som har likeartede sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer som oss. Dette gjelder spesielt land som har en rolle i forsterkningen av norske områder og de vi har kapabilitets- og kompetansesamarbeid med.

Regjeringen legger stor vekt på å videreutvikle regionalt forsvarssamarbeid. De seneste år har utviklingen av det nordiske samarbeidet innenfor rammen av *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO) hatt høy prioritet. Formålet er å styrke landenes forsvarsevne og å redusere kostnader gjennom kapabilitetssamarbeid som også vil lette samarbeidet i internasjonale operasjoner. Nordisk forsvarssamarbeid har et langsiktig perspektiv, ettersom det vil ta tid å etablere større grad av systemlikhet slik at økonomiske og kapabilitetsmessige gevinster kan hentes ut. Det nordiske samarbeidet har stort potensial, ikke bare for Norge og de andre nordiske land, men også for NATO og EU.

Norge ser videre positivt på det britiske initiativet til *Northern Group* fra 2010. Det er en *multi-lateral* regional sammenslutning med sikte på styrket samarbeid mellom nordeuropeiske allierte og partnerland. Norge anser denne rammen som en mulighet for konkret flernasjonalt samarbeid, og som et viktig bidrag til alliansen. *Northern Group* omfatter nå de nordiske og baltiske land, i tillegg til Storbritannia, Nederland, Tyskland, Polen og Belgia.

I tillegg til den regionale konteksten, legger Norge stor vekt på å utvikle sterke bilaterale bånd med nære allierte. USA er det høyest prioriterte samarbeidslandet. Samarbeid foregår innen mange områder, og Norge ønsker å videreutvikle

dette forholdet. I den transatlantiske rammen inngår også Canada.

Norge og Tyskland har utviklet tette bånd innen sikkerhets- og forsvarspolitikken. Landene står hverandre nær og har mange sammenfallende interesser og prioriteringer. Det nære forholdet kommer blant annet til uttrykk ved at begge land legger stor vekt på et godt forhold til Russland, både bilateralt og gjennom NATO. Norge og Tyskland har også et godt bilateralt forsvarssamarbeid og har hatt et tett operativt samarbeid i Afghanistan.

Norges forhold til Storbritannia har lange og sterke tradisjoner. Etter en tid med svært høyt fokus på operasjoner i Irak og Afghanistan, har britiske myndigheter i den senere tid gitt til kjenne fornyet interesse for sine nærområder og vier nå større oppmerksomhet til nordområdene, Arktis og Russland. Dette er viktige områder også for Norge. En bilateral avtale som skal bidra til et enda tettere militært samarbeid mellom landene, ble inngått i mars 2012.

Blant de mellomstore NATO-landene er Nederland en viktig alliert for Norge. Ett av samarbeidsområdene er innen landforsvar, der Hæren får styrket kompetanse både på brigadenivå og høyere kommandonivå. Tilknytningen til det tysk-nederlandske korps med personell og avdelinger er også viktig. For Norge har kampflysamarbeidet innen rammen av *European Participating Air Forces* (EPAF) over lang tid vært av særlig betydning, en ordning som eventuelt kan videreutvikles dersom begge land går til anskaffelse av F-35.

Norges forhold til *Danmark* er nært gjennom blant annet kampflysamarbeidet, og Danmark legger nå større vekt på nordisk forsvarssamarbeid. Norge og Island inngikk i 2007 en bilateral avtale om utvidet norsk-islandsk fredstidssamarbeid etter at amerikanske styrker trakk seg tilbake fra Keflavik-basen. Avtalen omfatter informasjonsutveksling, opplæring, søk og redningstjeneste og enkelte former for forsvarssamarbeid ved behov. Samarbeidet styrker oppmerksomheten om utfordringene i nord.

Norge har de siste tiårene investert mye i samarbeidet med landene i *Baltikum*, og utbyttet har vært gjensidig. Latvia har vært en sentral partner for Norge i Afghanistan gjennom mange år ved det norskledede PRT i Meymaneh. Norske bidrag til å bygge opp de baltiske lands luftkontrollsystemer og til NATOs *air policing* i regionen er fundamentaler for fortsatt godt samarbeid. Den norske kontakten med *Polen* er god selv om samarbeidet ikke omfatter mange fellesprosjekter. Polen har

kjøpt norsk forsvarsmateriell og det er et potensial for styrket samarbeid.

Samarbeid med NATO-partnere foregår også i form av forsvarsrettet sikkerhetssektorreform (FSSR). Norge støtter slikt arbeid særlig på Balkan, i Ukraina og Kaukasus. Bistand til nødvendige reformer er et sikkerhetspolitisk verktøy som bidrar til euro-atlantisk stabilitet og integrasjon. Økt etterspørsel etter FSSR-støtte de senere år har resultert i økt innsats også fra Forsvaret. FSSR-støtten til disse partnerlandene vil fortsette.

### 3.3.4 EU etter Lisboa-traktaten

Den økonomiske krisen i EU er alvorlig og vil kreve stort engasjement og sterke virkemidler over lang tid. Eurosamarbeidet opplever motgang der høy statsgjeld bidrar til å øke faren for økonomiske nedgangstider og motsetninger mellom europeiske land. Den krevende økonomiske situasjonen kan også føre til at samarbeidet innen sikkerhets- og forsvarspolitikken kan oppleve alvorlige tilbakeslag.

EU har det siste tiåret arbeidet for å utvikle en felles sikkerhets- og forsvarspolitikken – *Common Security and Defence Policy* (CSDP). Viktige elementer i utviklingen har vært etableringen av en felles sikkerhetsstrategi, en egen krisehåndteringskapasitet og sivile og militære institusjoner. En egen utenriksstjeneste (*External European Action Service* (EEAS)), under ledelse av EUs høyrepresentant for utenriksaker og sikkerhetspolitikk er også opprettet for å gjøre organisasjonen mer enhetlig og tydelig.

I tidsrommet fra 2003 til 2011 iverksatte EU 16 sivile og åtte militære krisehåndteringsoperasjoner i Europa, Asia og Afrika. De fleste av disse var av begrenset omfang. Norge har deltatt med seks sivile og tre militære bidrag til disse. EU har et bredt spekter av virkemidler for krisehåndtering, og i tiden fremover kan vi forvente mer oppmerksomhet mot Øst-Afrika og Nord-Afrika med sikte på en helhetlig tilnærming.

Til tross for enigheten om Lisboa-traktaten og etableringen av CSDP i 2009, råder det usikkerhet om i hvilken grad EU vil opptre som en enhetlig og selvstendig sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør. En sterkere sikkerhetspolitisk rolle for EU krever evne til å opptre samlet, og vilje til å ta på seg krevende militære oppdrag. EUs stridsgrupper (EUBG), som raskt kan settes inn i en krisesituasjon har så langt ikke vært i bruk. Fraværet av handling fra EUs side under konflikten i Libya viser også at organisasjonen har et godt stykke igjen før den oppnår sin ambisjon innenfor dette

feltet. I tillegg har de økonomiske utfordringene i euro-sonen ført til store reduksjoner i mange av EU-landenes forsvarsbudsjetter. Det er enighet om at medlemslandene må samarbeide mer for å møte disse utfordringene og sikre at Europa har tilstrekkelige forsvarskapabiliteter. NATO forblir i overskuelig fremtid fundamentet for de europeiske alliertes kollektive sikkerhet.

Våre nærmeste allierte og naboer er med i EU. Norge har – innenfor rammen av vårt ikke-medlemskap – en interesse av å knytte seg så nært opp til EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området som mulig. Norge samarbeider derfor med EU innen forsvars- og sikkerhetspolitikk. Vi vil fortsette vår aktive deltakelse i EUs kapabilitetssamarbeid gjennom forsvarsbyrået EDA (*European Defence Agency*). Videre vil vi vurdere bidrag til militære og sivile CSDP-operasjoner og deltakelse i EUs innsatsstyrker hvis en ny innsatsperiode blir aktuelt for den nordiske beredskapsstyrken (NBG).

## 3.4 Norske nærområder

---

### 3.4.1 Russland

Utviklingen i Russland er av stor betydning både for NATO og Norge. Russland er på basis av territoriell størrelse, råvarer og militær styrke som en regional stormakt. Landets utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser er ambisiøse, men mulighetene begrenses blant annet av interne utfordringer som ensidig råvarebasert og sårbar økonomi, svak diversifisering av industrien og en ugunstig demografisk utvikling. I Kaukasus står Russland overfor vedvarende problemer med separatisme og muslimsk fundamentalisme som representerer en utfordring mot sentralmyndighetene.

Russland har i det siste tiåret opplevd økonomisk vekst. Den politiske utviklingen har vært preget av maktentralisering, og valget av Putin som president er et signal om at denne utviklingen vil fortsette. Samtidig viser demonstrasjoner i Moskva ved inngangen til 2012 at frustrasjonen i deler av den russiske befolkningen er større enn antatt, og dette vil på sikt kunne ha potensielle konsekvenser for den interne stabiliteten. Til tross for at finanskrisen 2008–09 rammet Russland hardt, dempet den ikke landets stormaktsambisjoner. Høye olje- og gasspriser har gitt store inntekter, noe som understøtter slike ambisjoner. Samtidig er Russland sterkt avhengig av prisutviklingen på disse naturressursene.

Russland gjennomfører en omfattende modernisering av de militære styrker. Prosessen tok til

for alvor i 2008 og et moderniseringsprogram vil pågå frem mot 2020. Fornyelsen omfatter forsvars- og sikkerhetsstruktur og det planlegges investeringer i størrelsesorden 4 000 mrd. kroner. Det innebærer fortsatt stor vekst i forsvarsbudsjettet. Målsettingen er at 70 prosent av materiellet skal være fornyet og modernisert innen 2020. De konvensjonelle styrkene er gjenstand for omfattende reorganisering med etablering av mobile innsatsstyrker som raskt kan settes inn der det er behov. De strategiske kjernefysiske styrkene prioriteres høyt og baseområdene på Kola står fortsatt sentralt i Russlands kjernefysiske strategi. Alle elementer i den kjernefysiske triaden videreføres; både bombefly, ubåter og interkontinentale missiler. Russisk militær øvings- og treningsaktivitet har de siste årene vært stigende og omfatter store strategiske øvelser med både land-, sjø- og flystyrker. Selv om det er knyttet usikkerhet til i hvilken grad moderniseringsprosessen faktisk vil gjennomføres, vil landet få større kapasitet til styrkeprosjeksjon i tilstøtende regioner.

Ved siden av å gjenetablere landet som en toneangivende internasjonal aktør, er det et sentralt mål i russisk sikkerhetspolitikk å konsolidere innflytelsen i egne interessesfærer. I første rekke omfatter dette Kaukasus og Sentral-Asia. Russland har lagt stor vekt på å bygge opp den regionale sikkerhetsorganisasjonen *Collective Security Treaty Organization* (CSTO). Den har i liten utstrekning innfridd hensikten om å opprettholde innflytelsen i Sentral-Asia, sikre Kaukasus og til å bidra til ambisjonen om at Russland og landets "nære utland" igjen skal kunne utgjøre en motvekt til NATO.

Selv om forholdet mellom Russland og NATO er forbedret siden 2009, eksisterer det fortsatt en rekke utfordringer som tidvis skaper friksjon. Det er fortsatt stor uenighet om enkelte grunnleggende sikkerhetspolitiske spørsmål, blant annet missilforsvar, Georgia og regimer for rustningskontroll. Russisk politikk vil trolig fortsatt være preget av pragmatisme ovenfor omverdenen, kombinert med elementer av nasjonalisme og forsvar av landets stormaktsinteresser. Forholdet mellom Russland og Vesten vil være gjenstand for svingninger også i årene som kommer. I sum vil russisk militær kapasitet øke de nærmeste år, og russisk politikk vil styres av landets stormaktsambisjon. Vi må forvente at dette gir seg utslag også i Arktis og nordområdene.

### 3.4.2 Utviklingen i nordområdene

Nordområdene er Norges fremste strategiske satsingsområde. For kommende generasjoner åpner nordområdene nye muligheter for økt verdiskapning innenfor en miljømessig bærekraftig ramme. Regionen preges av sikkerhetspolitisk stabilitet. Samtidig er dynamikken sterk innen ressursutvikling og økonomisk samarbeid. På sikt kan klimaendringer føre til et helt eller delvis isfritt Arktis og endre dynamikken i nordområdene ytterligere.

Arktis har stort potensial for maritim transport og ressursutvinning. Klimaendringer vil trolig gi nye muligheter for skipstrafikk og økt tilgang til ressurser i nordområdene. Dette krever samarbeid mellom de arktiske statene om å ivareta miljømessige hensyn, viktige naturverdier og levende ressurser som grunnlag for fremtidig utvikling og vekst. Samarbeidet kommer til syne gjennom Arktisk råd. De arktiske statene har oppnådd enighet om viktige regionale spørsmål, inkludert håndtering av uavklarte grensespørsmål. Likevel kan ikke nye utfordringer utelukkes. Land og organisasjoner som ikke grenser til Arktis viser tiltakende oppmerksomhet mot regionen, og kan ha andre perspektiver på utviklingen enn de arktiske statene.

Innen fiskerinæringen er det oppnådd en bærekraftig forvaltningspolitikk med streng regulering og håndheving i områder med norsk jurisdiksjon. Det kreves innsats for å opprettholde og ytterligere forbedre forvaltningen av marine ressurser. Endringer i havtemperaturen kan medføre forandringer i fiskebestandenes vandringsmønstre og mulig fremtidig fiske i nye internasjonale havområder i Arktis.

Petroleumsvirksomheten står overfor en dynamisk utvikling i nord. Norge er allerede en strategisk energileverandør til europeiske land, og den del av tidligere omstridt område som ligger vest av avgrensningsslinjen kan være interessant med tanke på petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Potensialet for samarbeid med aktører fra Russland og andre land kan være betydelig. Samtidig skaper økt petroleumsvirksomhet nye miljøutfordringer i havområder med sårbare økosystemer.

Utviklingen på Svalbard og i Fiskevernsonen er viktig for å ivareta Norges rettigheter og interesser. Avklaringen av den norske kontinentalsokkelens yttergrense i nord våren 2009 var positiv. Økt fremtidig aktivitet i nord som følge av blant annet nye maritime transportruter vil forsterke øygruppens strategiske beliggenhet.

Samtidig som forholdet mellom NATO og Russland har vært preget av svingninger, har det

bilaterale forholdet mellom Norge og Russland utviklet seg gjennomgående positivt. Delelinjeavtalen i Barentshavet mellom Norge og Russland fra 2011 kan gi ny kraft til samarbeid og legge til rette for bedre ressursutnyttelse på begge sider av grensen. Avtalen fjernet et av de viktigste konfliktpotensialer i forholdet mellom våre to land. Det militære samarbeidet mellom Russland og Norge, blant annet gjennom jevnlig besøk og øvelser, er viktig for tillitsbyggingen i nordområdene, og vi tar sikte på å videreføre denne virksomheten. Samtidig er det på det rene at nordområdene har stor militærstrategisk betydning for Russland. Kjernevåpen utgjør fortsatt det sentrale element i russisk strategi, og nordområdene er sentrale for de sjøbaserte kjernevåpen. De konvensjonelle styrkene på Kola er styrket, modernisert og oppgradert med enheter som har kapasitet for operasjoner i arktiske strøk. Russland har videre gjenopptatt fremskutte tokt med fly og overflatefartøy langs norskekysten og ut i Nord-Atlanteren. Nordområdene er også viktige for Russland som test- og øvingsområde.

Russisk militært nærvær i nord utgjør ingen direkte militær trussel mot Norge i dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Russlands regionale stormaktsambisjoner gir seg imidlertid utslag også i nord, i form av en mer selvhevdende politikk. Russland har utpekt nordområdene som fremtidig satsingsområde innen energiutvinning. I den nye russiske militærstrategien fremgår det at disse strategiske ressursene om nødvendig vil bli forsvart med militære midler. På ressursområdet kan vi ikke se bort fra fremtidige interessemotsetninger som kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser, og i tillegg kan internasjonale konflikter få innvirkning i nord. Russland vil fortsatt være en viktig faktor i norsk sikkerhetspolitikk.

Forsvarets tilstedeværelse og virksomhet i nord er av stor betydning. Forsvaret utfører viktige oppgaver knyttet til overvåking, etterretning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse på kontinuerlig basis. Særlig i havområdene i nord representerer Forsvaret et myndighetsnærvær som bidrar til stabilitet og forutsigbarhet. Forsvarets tilstedeværelse og oppgaveløsning ivaretas både i form av faste militære installasjoner og gjennom operativ aktivitet.

Det arbeides for at Forsvarets operative hovedkvarter skal knyttes nærmere opp til den allierte kommandostrukturen. Dette vil gi alliansen en mer synlig rolle i nord og bidra til oppdatert kompetanse og situasjonsforståelse hos våre allierte. NATOs nærvær i nord er legitimt og en naturlig følge av vårt medlemskap i alliansen. Det

er ikke rettet mot noe eller noen, men bidrar på tilsvarende måte som nasjonalt militært nærvær til forutsigbarhet og stabilitet.

### 3.5 Prioriteringer i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik

---

De sikkerhetspolitiske omgivelsene viser at Norge står overfor komplekse utfordringer. Norge står nå ikke overfor en direkte militær trussel. Den generelle usikkerheten medfører likevel at vi ikke kan utelukke forverringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Interessemotsetninger mellom store globale aktører kan skape spenning og konflikt. Norske områder er og vil forbli av stor strategisk interesse, og nye isfrie havområder vil forsterke dette. Sikkerhetspolitikken må ta høyde for at fremtidige motsetninger også kan virke inn på situasjonen i våre nærområder og i verste fall representere en trussel mot stats sikkerheten. I tillegg representerer globaliseringen og bredden av asymmetriske trusler en økende utfordring for samfunns sikkerheten, og i verste fall også for stats sikkerheten. Det er derfor viktig å føre en langsiktig og forutsigbar sikkerhets- og forsvarspolitik.

Forsvaret er statens viktigste virkemiddel for å ivareta sikkerhet og territoriell integritet. Forsvaret har også en viktig rolle i å bidra til samfunns sikkerheten innenfor rammen av totalforsvaret. Hovedambisjonen for Forsvaret de nærmeste årene er å kunne møte en alvorlig sikkerhetspolitisk krise under utvikling på selvstendig nasjonalt grunnlag, og eventuelt sammen med allierte. For å møte utfordringer mot Norges territoriale integritet skal Forsvaret gjennom sine oppgaver og sin kapasitet, representere en militær terskel med krigsforebyggende effekt. En slik terskel inkluderer evnen til å motta og operere sammen med allierte styrker. For å imøtekomme ovennevnte ambisjoner, må særlig fire områder prioriteres i tiden fremover: bidra til NATOs relevans og troverdighet, vektlegge flernasjonalt samarbeid, prioritere særskilte nasjonale tiltak og delta med tellende bidrag internasjonale operasjoner.

#### 3.5.1 Bidra til NATOs relevans og troverdighet

NATO vil fortsatt være hjørnesteinen for norsk sikkerhet. Norge vil bidra aktivt til alliansens troverdighet, relevans og effektivitet. Økonomiske nedskjæringer hos flere allierte innebærer generelt at norsk sikkerhetspolitikk må legge økt vekt

på arbeidet med å styrke transatlantiske bånd og å opprettholde støtten fra nære allierte. NATOs toppmøte i 2010 og den fornyede vektleggingen av kollektiv sikkerhet for allianseområdet, gjør det i tillegg nødvendig å prioritere mer spesifikke norske tiltak.

For det første må Forsvaret bidra til å styrke NATO, i første rekke med regelmessige og signifikante styrkebidrag til NRF, NATOs stående beredskapsstyrker og NATO-operasjoner. Det er også i Norges interesse å videreføre bidragene med militært og sivilt personell i NATOs stabs- og kommandostrukturer.

Norge vil, for det andre, bidra i utviklingen av NATOs forsvar mot nye trusler. Dette gjelder eksempelvis støtte til utbyggingen av NATOs misilforsvar i Europa og tiltak mot angrep i det digitale rom. Begge er inkludert i NATOs nye strategiske konsept. Forsvaret skal både videreutvikle sin egen evne til forsvar i det digitale rom og medvirke til NATOs robusthet, blant annet ved å bidra til NATOs kollektive bestrebelser for å motvirke slike angrep.

For det tredje må Norge aktivt støtte opp om gjennomføringen av NATOs nye kommandostruktur. For å oppnå en tettere binding mellom FOH og allierte kommandoer vil Norge spesielt prioritere; (1) å bidra til økt situasjonsforståelse ved å formidle situasjonsbilde, vurderinger og analyser, (2) å bidra til å sette øvelser innen eget operasjonsområde i en NATO-kontekst og (3) å bidra til å øke kapasiteten til krisehåndtering ved å forbedre planer og avklare roller allerede i fredstid.

For det fjerde vil det være nødvendig å legge til rette for overføring og mottak av allierte forsterkningsstyrker til Norge. Dette innebærer blant annet å bidra til å fornye ordningene for den norske vertslandsstøtten og å videreutvikle kapasiteten til å motta allierte forsterkninger. Et fremtredende element i alliansetilknytningen er utdanning, trening og øving. Her vil NATOs Joint Warfare Center (JWC) i Stavanger bli en effektiv og nyttig ressurs for alliansen, spesielt etter Afghanistan. Forsvaret skal legge til rette for denne typen alliert virksomhet i nord. Norge representerer et unikt område for militær øvingsvirksomhet og vi vil fortsatt legge vekt på årlige omfattende fellesoperative øvelser. Øvelsene bør inkludere de øvre delene av krisespekteret og overføring av allierte styrker.

### 3.5.2 Prioritere nasjonale tiltak

En forutsetning for at NATOs forsterkningsrolle i Norge skal være troverdig, er at vi selv bidrar

aktivt til forsvaret av egne områder og til å ivareta egne interesser.

For det første vil det legges vekt på å opprettholde et høyt ambisjonsnivå for sentrale nasjonale oppgaver som overvåkning, etterretning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Dette forutsetter solid militær tilstedeværelse i nord. Slik synlig tilstedeværelse bidrar til å ivareta allierte og norske interesser og til stabilitet i nærområdene. De siste tiårenes omstilling av Forsvaret har medført effektivisering og konsentrasjon i Forsvarets logistikk- og basestruktur. Regjeringens politikk er at dette ikke skal medføre redusert operativ aktivitet i nord. Som del av situasjonsforståelsen vil det også legges økt vekt på dybdekompetanse om utviklingen i Russland.

For det andre vil vi prioritere evnen til å håndtere mindre sikkerhetspolitiske episoder og kriser nasjonalt. Evnen til å respondere hurtig i en krisesituasjon også i nord skal videreutvikles, og innføringen av nye kampfly vil bidra til å styrke kapasiteten og nærværet i nord. I en lang periode har NATO hatt fokus på utfordringer utenfor eget ansvarsområde, noe som har medført nedprioritering av planverk for hjemmeområdene. Også i Norge har planverkene hatt liten oppmerksomhet. Norge revitaliserer nå egne forsvars- og beredskapsplanverk for å legge til rette for styrkeoppbygging og effektiv krisehåndtering ved sikkerhetspolitiske kriser. Det er også behov for bedre koordinering mellom nasjonale og allierte planverk.

For det tredje innebærer dagens sikkerhetsutfordringer at det må legges økt vekt på totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid. Terror og digitale angrep berører i første rekke samfunnssikkerheten, men kan også ramme statssikkerheten. Videre kan Norge ikke utelukke tradisjonelle utfordringer mot norsk statssikkerhet. Det moderniserte totalforsvarskonseptet er fundert på gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn. De senere år har oppmerksomhet vært rettet mot Forsvarets bistand til det sivile samfunn. Denne tendensen ble ytterligere aktualisert som følge av terrorhandlingene 22. juli 2011. Samtidig er det viktig å understreke at Forsvaret i krise og krig på flere områder vil være avhengig av støtte fra det sivile samfunn for å kunne løse sine oppgaver. I Norge har justismyndighetene med politiet primæransvaret for terrorbekjempelse. Det legges vekt på Forsvarets evne til å støtte sivile myndigheter.



### 3.5.3 Vektlegge flernasjonalt forsvarssamarbeid og militær diplomati

Behovet for flernasjonalt samarbeid er forsterket som følge av finanskrisen og den påfølgende reduksjon i forsvarsbudsjettene hos de største NATO-landene. Bedre samarbeid i NATO som helhet og regionalt mellom medlemslandene og partnerland er nødvendig for å opprettholde bredden i forsvarsstrukturen, spesielt for mindre stater. Særlig blant de europeiske allierte er det viktig å øke omfanget av flernasjonalt samarbeid for å øke den europeiske forsvarsinnsatsen og bidra til bedre byrdefordeling over Atlanteren. På europeisk side er de nordiske land og de øvrige landene i *Northern Group* våre naturlige samarbeidspartnere i denne sammenheng, og disse vil bli særlig prioritert.

Norge vil også utvikle sikkerhetspolitiske bånd ved hjelp av tillitskapende militær diplomati. Gjennom blant annet forsvarsrelaterte besøk på høynivå, dialog om sikkerhetsutfordringer og havnebesøk, ønsker Norge å bidra til stabil og fredelig utvikling både i det euroatlantiske området og i andre områder og land av interesse for Norge.

### 3.5.4 Bidrag til internasjonale operasjoner

Deltakelse i internasjonale operasjoner vil fortsatt være en viktig del av norsk sikkerhetspolitikk. Norske bidrag ute har de siste årene høstet anerkjennelse i FN, NATO og EU. Norsk militært engasjement ute skal i første rekke innrettes for å fremme og beskytte norske interesser der disse er direkte eller indirekte berørt. De økte utfordringene i norske nærområder kan medføre at Norge i en gitt situasjon vil måtte prioritere egne områder fremfor internasjonale operasjoner. Utfordringer i norske nærområder tilsier at vi til enhver tid må vurdere hvilken vekt som skal legges på evnen til å håndtere eventuelle kriser hjemme.

Norske myndigheter legger stor vekt på at forutsetningene for bruk av militær makt skal være oppfylt før internasjonale operasjoner iverksettes. Militær maktbruk forutsetter forankring i FN-pakten. Det gir operasjonen legalitet og legitimitet. Bruk av militær makt forutsetter også at styrkene opererer i samsvar med folkerettslige regler, og innenfor rammene av eventuelle gitte føringer for maktbruk (Rules of Engagement – ROE). Kommando og kontroll for styrken må angi tydelige ledelses- og ansvarsforhold og gi norske myndig-

heter tilstrekkelig innsyn i operasjoner og styring med norske avdelinger.

Generelt medfører Norges ambisjoner om engasjement ute at Forsvaret må være beredt til å stille styrkebidrag til operasjoner, primært i regi av FN og NATO, men i en viss utstrekning også i EU-regi. Bidragene må baseres på en rimelig byrdefordeling. Norske avdelinger skal være godt trent og utrustet for de oppdrag de tar på seg. I de nærmeste årene vil vi trolig se et mindre omfang av tunge operasjoner med landstyrker. Dette skyldes blant annet nedtrappingen i Afghanistan, en generell krigstretthet hos større allierte og generelle geopolitiske utviklingstrekk.

Forsvaret skal fortsatt kunne stille bidrag til hele spekteret av internasjonale operasjoner. Det omfatter preventive stabiliseringsoperasjoner, fredsbevarende operasjoner og fredsopprettende operasjoner. Nye operasjonstyper som anti-piratoperasjoner må også vektlegges. Konfliktrammede land har ofte svak tradisjon for politisk dialog og forhandlingsløsninger, og mangler elementære samfunnsinstitusjoner. Militær innsats må derfor inngå i en helhetlig tilnærming, som blant annet inkluderer diplomatiske og økonomiske virkemidler.

Forsvarets styrker må kunne stilles til rådighet på kort varsel, men utholdenhet til å opprettholde alliansebidrag over tid har vist seg viktig og krevende. Hensynet til utholdenhet og evnen til regenerering av styrkene tilsier at vi tilstreber å fordele byrden med å delta i internasjonale operasjoner på ulike deler av forsvarsstrukturen. Norges hovedprioritet i Afghanistan vil være å bidra til NATOs strategi for overføring av ansvaret for sikkerheten i landet til afghanske myndigheter (transisjon).

Norge vil fortsette arbeidet med å styrke FNs fredsoperative innsats og prioritere FN-initierte operasjoner. Som et supplement til deltakelse i internasjonale operasjoner legger Norge vekt på å bidra til Forsvars- og sikkerhetssektorreform (FSSR) i utsatte regioner. Slikt arbeid kan dels betraktes som oppfølging av land i regioner der Norge og NATO har vært engasjert i militære operasjoner og dels som generell samfunnsbygging i stater med utviklingspotensial.

## 3.6 Implikasjoner for anvendelsen og utformingen av Forsvaret

Analysen av Norges sikkerhetspolitiske omgivelser og interesser gir følgende overordnede retninglinjer for forsvarspolitikken:

- Hovedmålet for forsvarspolitikken i årene som kommer skal være å *videreutvikle innsatsforsvaret* med sikte på å løse oppgaver både hjemme og ute. Forsvaret skal være i stand til å møte komplekse utfordringer mot norsk stats- og samfunnssikkerhet. Forsvaret skal også utformes for å bidra aktivt til NATOs relevans og effektivitet, både i alliansens område og i andre deler av verden.
- Kollektivt forsvar innebærer at *samvirke og interoperabilitet* med allierte og partnere skal tillegges stor vekt. Utviklingen av Forsvaret skal baseres på NATOs standarder og styrkemål. Forsvaret skal bidra til å knytte NATO til Norge ved å legge til rette for alliert trening og øving i Norge, regelmessig alliert tilstedeværelse og troverdig mottaksapparat og vertlandsstøtte for allierte forsterkninger.
- Forsvaret må rette mer oppmerksomhet mot å kunne håndtere en sikkerhetspolitisk krise i våre nærområder. Norge må kunne håndtere begrensede kriser og episoder alene, men over et visst nivå må de håndteres i samarbeid med allierte. I denne sammenheng er det viktig at Forsvaret også bidrar til å forebygge konflikt. Forsvaret skal derfor gjennom sine roller og samlede virksomhet utgjøre en krigsforebyggende terskel.
- Forsvaret skal kunne bidra i hele konfliktspekteret fra episoder, via kriser, til krigsoperasjoner med allierte. En forutsetning for dette er at Forsvaret består av en *balansert og moderne forsvarsstruktur* bestående av både land-, sjø- og luftstridsmidler. Moderne kampfly er en forutsetning for å opprettholde Norges evne til å reagere hurtig over lang avstand og ivareta norske interesser hjemme og ute.
- For å ivareta norske interesser i våre nærområder må Forsvaret også opprettholde et *høyt ambisjonsnivå for en rekke løpende fredstidsoppgaver* som overvåkning, etterretning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Utviklingen av Forsvaret må ta hensyn til at klimaendringer i Arktis kan medføre økte krav til rekkevidde og tilstedeværelse innenfor et større havområde i nord.
- Forsvaret skal ha *reaksjonsevne* for raskt å kunne settes inn for å ivareta norske interesser i egne områder og nærområder, og for å kunne reagere hurtig sammen med allierte i operasjoner ute. Samtidig skal norske styrker ha tilstrekkelig *utholdenhet* både for å håndtere kriser i vårt nærområde og for å kunne bidra ute sammen med allierte over tid. Disse kravene forutsetter at Forsvaret har et visst *volum*. Verneplikten vil fortsatt være en hjørnestein i fremtidens forsvar. Fornyelse av både forsvars- og beredskapsplaner er viktig for reaksjonsevne og utholdenhet.
- Forsvaret skal styrke evnen til forebyggende sikkerhet og bidra til nasjonale og allierte forsvarskapasiteter innen det *digitale rom*.
- *Totalforsvaret* skal tillegges økt vekt som følge av at sikkerhetsutfordringer kan berøre både stats- og samfunnssikkerheten. Totalforsvaret omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret fra fred, via sikkerhetspolitisk krise til krig. Gjensidig sivil-militær støtte og samordning må legge til rette for en mest mulig effektiv ressursbruk, både innen forebygging, beredskapsplanlegging og operativ innsats.
- Norge skal være i stand til å stille tellende bidrag i *internasjonale operasjoner*, i regi av FN, NATO, og i noen grad EU. Forsvaret må være i stand til å samvirke med allierte og partnere i hele spekteret av internasjonale operasjoner, inkludert preventive, fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner, i tillegg til nye typer operasjoner som anti-pirat operasjoner.
- Norge skal utvikle evnen til å samle og analysere informasjon av betydning for den sikkerhetspolitiske utviklingen. Forsvaret skal derfor legge stor vekt på *etterretning og analyse* av utviklingen både i våre nærområder og i områder hvor norske styrker er involvert.
- For Norges sikkerhetspolitiske troverdighet er det viktig å opprettholde langsiktig *balanse mellom Forsvarets ressurser og oppgaver*. Et viktig virkemiddel for å opprettholde balansert forsvarsstruktur blir økt vekt på flernasjonalt forsvarssamarbeid. Norge må legge hovedvekten på samarbeid som underbygger evnen til å operere sammen med andre NATO-land.

## 4 Samfunnsmessige utviklingstrekk

Forsvaret er en integrert del av samfunnet og står i et gjensidig samspill med sine omgivelser. Evnen til å fange opp nye trender og utviklingstrekk som kan innvirke på Forsvarets innretning, prioriteringer og virksomhet blir stadig viktigere, ettersom interaksjonen med samfunnet for øvrig er økende. Dette kapitlet peker på noen samfunnsmessige, økonomiske, teknologiske og miljømessige utviklingstrekk som har, eller kan få konsekvenser for Forsvaret og forsvarsplanleggingen. Disse utviklingstrekkene må ses i sammenheng med den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen i Norges omgivelser, som er beskrevet i kapittel 3. Sammen med kapittel 3 danner kapittel 4 en ramme av premisser for utviklingen og innretningen av Forsvaret.

Forsvaret er avhengig av langsiktighet i sin planlegging. Utviklingstrekk som demografiske endringer, vekt på reell likestilling mellom kjønnene, økt sivil-militær interaksjon og flernasjonalt samarbeid, økt behov for teknologisk kompetanse og strengere krav til miljø og klimautslipp er alle trender og faktorer som påvirker Forsvaret. Det samme gjelder økonomiske utviklingstrekk og konkurranse om offentlige midler. Det stilles strenge krav til forsvarlig forvaltning og åpenhet om Forsvarets virksomhet. En helhetlig tenkning, der tiltak og virkemidler blir satt i sammenheng og tilpasset fremtidige utfordringer, er nødvendig for den videre utviklingen av Forsvaret.

### 4.1 Forsvaret i samfunnet

Forsvaret har bred støtte i Norges befolkning. Et stort flertall i opinionen har støttet opprettholdelsen av et sterkt forsvar, også etter at den kalde krigens klare trusselbilde ble avløst av mer komplekse utfordringer. Støtten til Forsvaret viser seg blant annet gjennom et langsiktig jevnt og høyt bevilgningsnivå til forsvarsformål. Regjeringen legger stor vekt på at Forsvaret skal vise seg denne tilliten verdig, ikke bare gjennom å forvalte tildelte ressurser på beste måte, men også gjen-

nom å være seg sitt ansvar bevisst som en betydelig samfunnsaktør med virksomhet som berører mange mennesker over hele landet.

Direkte og indirekte skaper forsvarssektorens aktiviteter en rekke samfunnsmessige ringvirkninger – mange positive og noen utfordrende. Forsvaret er en stor arbeidsplass; på enkelte steder den dominerende arbeidsgiveren i lokalmiljøet. Videre bidrar forsvarssektoren til å utvikle ny teknologi og kompetanse, noe som er viktig for den generelle nyskapningen og kompetanseutviklingen i samfunnet for øvrig. Forsvaret er også en viktig kulturbærer, tradisjonsformidler og historieforvalter, og står som et symbolsk uttrykk for vår vilje til å hevde vår nasjonale suverenitet og selvstendighet. Samtidig kan Forsvaret påføre det omkringliggende samfunnet belastninger. Forsvarets virksomhet krever tilgang til store arealer. Operasjoner, trenings- og øvingsaktivitet medfører støy og andre ytre påvirkninger på miljøet.

Forsvarets vertskommuner landet over fortjener anerkjennelse for den innsats de gjør for å legge til rette for Forsvarets virksomhet. Samtidig er Forsvarets organisasjon redusert i omfang de siste tiårene, og som en konsekvens er Forsvaret representert på færre steder i landet. I tillegg er det færre enn tidligere som gjennomfører førsteprioritetstjeneste. Dette fører til at stadig færre har en direkte tilknytning til Forsvaret og Forsvarets virksomhet som arbeidsgiver eller i det lokale nærmiljøet. Dette kan være med på å redusere kunnskapen om, og forståelsen av forsvarssektoren og Forsvarets rolle i samfunnet, og dermed svekke rekrutteringsgrunnlaget. Det er svært viktig at Forsvaret fremstår som synlig, åpen og moderne organisasjon, og videreutvikler kontaktflaten med det sivile samfunnet, for å sikre tilgang til kompetanse og ressurser.

Alt dette innebærer at Forsvaret står i et gjensidig påvirkningsforhold til andre deler av samfunnet, både nasjonalt og lokalt. Forsvarets innretning må følgelig ta hensyn til et bredt spekter av samfunnsmessige utviklingstrekk.

#### 4.1.1 Gjensidig sivil-militær avhengighet

Med et sammensatt trusselbilde, der skillet mellom militære og sivile maktmidler og ressurser er blitt mer komplekst, er det avgjørende med et godt samarbeid mellom sivile og militære aktører. Samfunnet er blitt mer sårbart som en følge av sentralisering, spesialisering og avhengigheten av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Samtidig forventes det at samfunnet skal fungere tilnærmet normalt mens en krise håndteres. På tross av at Forsvarets hoveddrasjonale er å forsvare landet mot ekstern aggresjon eller press, blir derfor evnen til å bidra til samfunnsikkerhet stadig viktigere for Forsvaret. I tillegg er Forsvaret blitt mer integrert med det sivile samfunn når det gjelder tilførsel av kompetanse, leveranse av varer og tjenester og teknologi. Dette forsterker ytterligere behovet for samarbeid, basert på gjensidig forståelse av roller og ansvar utviklet gjennom samtredning og interaksjon mellom militære og sivile aktører.

Deltakelse i internasjonale operasjoner har de senere år også skapt økende krav til samarbeid mellom Forsvaret og sivile aktører. Når det internasjonale samfunnet engasjerer seg i et konfliktområde, er det med mål om å fremme en fredelig og stabil utvikling. Dette krever integrert og koordinert innsats på flere områder, der den militære innsatsen bare er ett av flere virkemidler. Særlig i FN-sammenheng har man derfor vektlagt et samarbeid mellom på den ene side sivil bistand og rådgiving for å bidra til økonomisk utvikling og godt styresett, og på den annen side militær bistand for å skape trygghet for befolkningen og legge til rette for en fredelig utvikling. Norge støtter denne tilnærmingen og ser integrerte fredsoperasjoner som en forutsetning for å oppnå positiv utvikling i konfliktområder. Samtidig har Norge vektlagt at militære styrker ikke skal overta, eller konkurrere med, sivile hjelpeorganisasjoner i å utføre oppgaver knyttet til sivil bistand. Særsilt varsomhet må utvises i operasjoner der Norge kan betraktes som en part, som i Afghanistan. I enkelte tilfeller kan det imidlertid også i slike operasjoner oppstå behov for at militære aktører utfører oppgaver som i prinsippet er sivile, dersom andre aktører ikke er i stand til å yte nødvendig bistand. I rene fredsbevarende operasjoner der Norge må betraktes som en tredjepart, er rommet for å yte bistand til det sivile samfunn noe større. Integrerte fredsoperasjoner forutsetter uansett høy oppmerksomhet omkring roller og ansvar.

Det er en klar tendens til økt bruk av sivile aktører til støtte for militære internasjonale operasjoner. Særlig innenfor logistikk og forsyninger har bruken av sivile samarbeidspartnere vært økende. Siden Forsvaret i internasjonale operasjoner samarbeider tett med allierte og partnere, vil slike arrangementer ofte være del av et samarbeid mellom flere militære bidragsytere til operasjonen. I slike tilfeller må Forsvaret vektlegge at sivile selskaper som bistår en militær operasjon tilbyr sine ansatte tilfredsstillende lønn, arbeidsvilkår og personlig trygghet. Ytterligere en utfordring er at enkelte av Forsvarets partnere i internasjonale operasjoner også benytter seg av sivile leverandører innenfor oppgaver knyttet til sikring, beskyttelse, livvaktjenester og andre oppdrag som potensielt kan involvere bruk av makt. Det norske Forsvaret benytter seg ikke av slike private sikkerhetselskaper, men vil kunne operere i en bredere sammenheng der andre partnere benytter tjenester fra slike private aktører i samme operasjon. Samspill mellom sivile og militære i en konfliktsituasjon på slike felter stiller store krav til ryddighet og klarhet i forhold til roller og ansvar. Det krever grundige avveininger knyttet til blant annet juridiske og etiske problemstillinger. I fremtiden vil Forsvaret i økende grad kunne møte slike utfordringer i forbindelse med internasjonale operasjoner.

Den økende kompleksiteten i samvirket mellom militære og sivile aktører stiller store krav til kompetanse og bevissthet blant norsk personell, spesielt i ledelsesfunksjoner. Personell i relevante funksjoner må være forberedt på de utfordringer som kan oppstå, og ha klare retningslinjer for hvordan de skal håndteres. Myndighetene hjemme i Norge vil på sin side vektlegge evnen til veiledning av personell i tjeneste i utlandet når det oppstår behov for å gi rettleiding i håndteringen av de problemstillinger som kan oppstå.

#### 4.1.2 Flerkulturelt og et mer mangfoldig samfunn og arbeidsliv

Samfunnet er preget av et stadig større mangfold; etnisk, kulturelt, religiøst, språklig, kunnskaps- og erfaringsmessig. Samtidig blir familiesammensetninger og arbeidsmønstre mer fleksible og varierte, noe som stiller større krav til organisasjoners fleksibilitet som arbeidsgiver og evne til individuell tilpasning av arbeidsforholdene. Forsvaret har som målsetting å i større grad gjenspeile befolkningens kulturelle, etniske, religiøse og kompetansmessige mangfold for å sikre legitimitet og troverdighet i samfunnet. Mangfold og for-

ståelse for andre kulturer er viktig kompetanse i seg selv. Befolkningens sammensetning er derfor av stor betydning for Forsvaret. Endringer i familie- og arbeidsmønstre, og utviklingen i retning av et mer flerkulturelt samfunn, stiller Forsvaret overfor nye krav til rekruttering, likestilling, mangfold og familiepolitikk. Disse problemstillingene er ytterligere beskrevet i kapittel 9.

#### 4.1.3 Økt kunnskapsnivå og krav til kompetanse

Et høyere utdanningsnivå og økt tilgang til informasjon gjør at kunnskapsnivået i befolkningen stadig øker. Dette fører til at arbeidstakere stiller større krav til innholdet i arbeidet og deres mulighet for å kunne påvirke arbeidssituasjonen. Samtidig fører den teknologiske utviklingen til at personalet må operere og vedlikeholde stadig mer avansert materiell, noe som stiller større krav til spesialisert kompetanse og tilpasset utdanning. Det er avgjørende for Forsvarets videre utvikling å sikre en god og helhetlig kompetansestyring, for å utnytte personellressursene optimalt og kunne konkurrere om kompetanse på et stadig mer konkurranseutsatt arbeidsmarked. Dette gjelder også rekruttering av vernepliktige. Forsvaret må bli bedre til å anvende kompetanse utviklet av andre, og det må tilrettelegges for en toveis kompetanseflyt mellom sektoren og samfunnet for øvrig. Samtidig er Forsvaret avhengig av en del kompetanse som i svært liten grad er tilgjengelig i markedet.

#### 4.1.4 Forsvaret, arbeidsmarkedet og en aldrende befolkning

Forsvaret rekrutterer mye arbeidskraft. Norge er i dag et land med svært lav arbeidsløshet, noe som er meget positivt. Graden av stramhet i arbeidsmarkedet vil kunne påvirke Forsvarets evne til å rekruttere og beholde arbeidskraft. Stramheten i arbeidsmarkedet påvirkes på kort sikt av konjunktorene og på lengre sikt av den demografiske utviklingen. Økt gjennomsnittsalder i befolkningen trekker isolert sett i retning av økt knapphet. På den annen side har Norge etter 2004, da vi fikk et felles arbeidsmarked med land i sentral- og Øst-Europa blitt del av et stort europeisk arbeidsmarked og arbeidsinnvandring har i betydelig grad bidratt til å øke tilgangen på arbeidskraft. Reformen i arbeidslivet, særlig pensjonsreformen, har videre til hensikt å øke tilbudet av arbeidskraft. Stramheten i arbeidsmarkedet vil også påvirkes av at man gjennom finans- og pengepolitikken sikter mot å stabilisere lønns- og

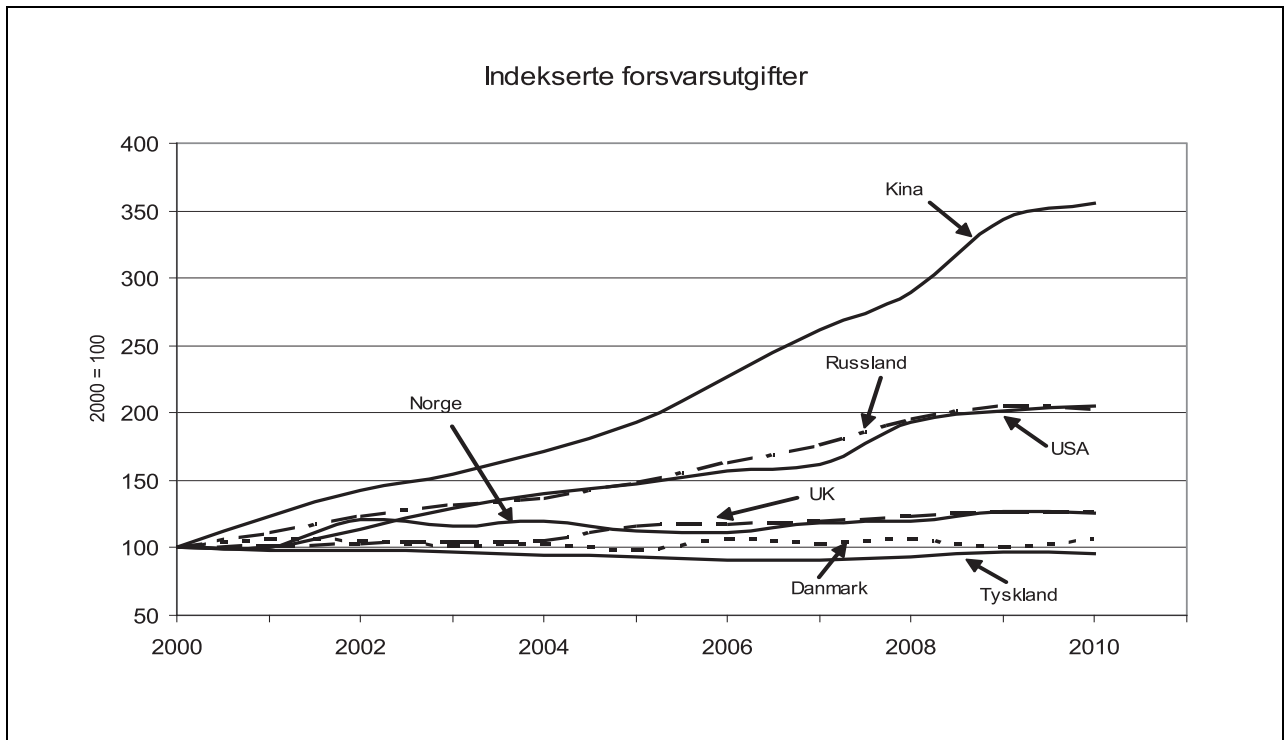
kostnadsutviklingen ved å tilpasse etterspørselen til arbeidskraft til tilbudet. I en situasjon med høy sysselsetting og lav arbeidsledighet vil også Forsvaret stå overfor utfordringer når det gjelder å tiltrekke og beholde arbeidskraft.

## 4.2 Økonomiske utviklingstrekk

Store deler av verden er påvirket av det internasjonale økonomiske tilbakeslaget som følge av finanskrisen i 2008. Det har ført til en vesentlig svekkelse av offentlige finanser i en rekke industriland. Store budsjettunderskudd og økende statsgjeld har ført til at det stilles spørsmål ved hvorvidt utviklingen i disse landene er bærekraftig over tid. Selv om flere land har iverksatt helt nødvendige tiltak for å redusere sine budsjettunderskudd, er det fortsatt store finansielle utfordringer i flere land. Beregninger fra OECD viser at medlemslandene som gruppe må stramme inn sine budsjetter vesentlig i løpet av de neste 15 årene, for å stabilisere bruttogjelden som andel av BNP. Ytterligere innstramminger må til for å redusere gjeldsandelen ned til samme nivå som før finanskrisen.

Norge derimot, har siden sommeren 2009 opplevd fornyet vekst i økonomien og sysselsettingen har tatt seg opp. Den økonomiske uroen i etterkant av finanskrisen i 2008 har allerede påvirket forsvarssektoren i mange land. De fleste av våre NATO-allierte og partnere reduserer sine forsvarsbudsjetter. Flere land er tvunget til omfattende omorganiseringer og kutt i forsvarssektoren, for å bidra til å redusere statsbudsjettene på kort sikt. En slik påtvunget endring kan gjøre det nødvendig å fjerne deler av forsvarsstrukturen og derved redusere den operative evnen. Hos enkelte av Norges NATO-allierte har det også vist seg at kortsiktige kutt har rammet forsvarsstruktur og operativ evne på en måte som allerede har hatt vidtrekkende konsekvenser. En mer langsiktig konsekvens av den stramme økonomiske situasjonen, er at planlagte investeringer i nye militære kapasiteter må utsettes eller kanselleres. Samlet vil denne utviklingen kunne påvirke våre alliertes evne til å støtte Norge både på kort og lang sikt.

Norge ett av få land i Europa som har overskudd i offentlige budsjetter. I tillegg har Norge høy sysselsetting, og kvinners yrkesdeltakelse er svært høy. Dette er en av de viktigste forutsetningene for vekst og velstand i det norske samfunnet og gjør oss blant annet i stand til å opprettholde en omfattende velferdsstat av høy kvalitet. Likevel



Figur 4.1 Forsvarsbudsjettets utvikling sammenlignet med utviklingen i allierte land, Russland og Kina.

Kilde: SIPRI/NATO.

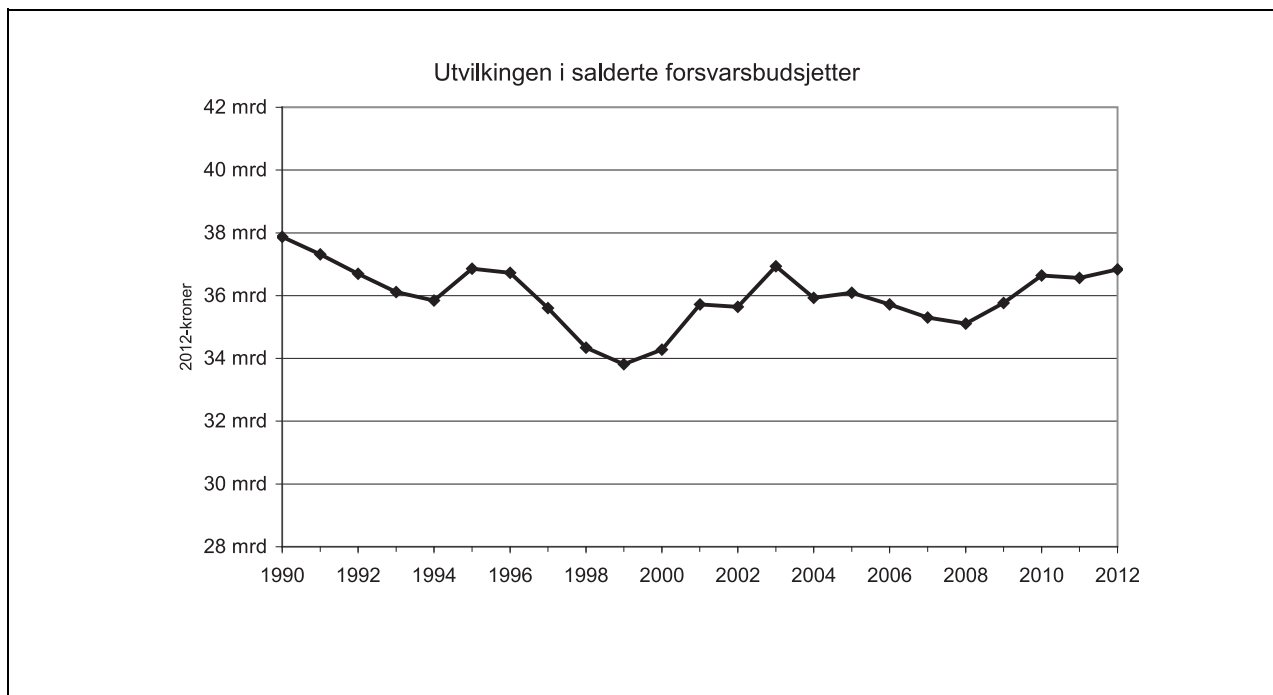
kan uroen i finansmarkedene og en generell usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen, spesielt i USA og Europa, få ringvirkninger for norsk økonomi. De særnorske inntektene fra olje- og gasssektoren har begrenset varighet samtidig som utgiftene til pensjoner, helse og omsorg øker. På lengre sikt står Norge dessuten overfor store utfordringer i finanspolitikken, blant annet som følge av aldring av befolkningen.

#### 4.2.1 Bevilgninger til forsvarssektoren

I løpet av de siste tiårene har forsvarssektoren i de fleste land i Europa fått en synkende andel av statsbudsjettet sammenliknet med andre offentlige sektorer. Den store økonomiske veksten i Europa i løpet av de siste tjue årene har følgelig blitt brukt til andre formål enn forsvar. Av NATO-landene er det kun USA og Storbritannia som har lagt opp til en vesentlig økt prioritering av forsvarssektoren i samme periode, målt som forsvarssektorens andel av BNP. Dette har blant annet sammenheng med store utgifter til internasjonale operasjoner og den omfattende krigføringen i Irak og Afghanistan. Vi ser imidlertid at både USA og Storbritannia nå er i ferd med å gjennomføre til dels dramatiske reduksjoner i sine forsvarsstrukturer.

Blant de fremvoksende økonomiene skiller Kina seg ut som en økonomisk stormakt, noe som gjenspeiles i utviklingen av forsvarsutgiftene, se figur 4.1. Russland har holdt veksten i forsvarsbudsjettet på nivå med andre stormakter til tross for en noe svakere økonomisk utvikling de siste fire årene. Veksten i Kinas militærmakt har bidratt til en økt interesse for Sørøst-Asia fra blant annet USAs side. Gitt Norges sterke økonomi, tilgangen til betydelige energiresurser i kombinasjon med en potensiell svekkelse av alliertes forsvarsevne og redusert amerikansk interesse for Europa, er det avgjørende for Norge å videreføre satsingen på et moderne innsatsforsvar som representerer en troverdig krigsforebyggende terskel.

Reduserte forsvarsbevilgninger hos allierte finner sted samtidig med at omfattende omstillingsbehov av de militære organisasjoner melder seg. Denne utviklingen tvinger frem et økt behov for utstrakt flernasjonalt samarbeid på flere områder. Flernasjonalt samarbeid kan gi kostnadsbesparelser og/eller økt operativ effekt. Det kan også bidra til å opprettholde bredden i eksisterende militære kapasiteter. Andre nærstående land vil se på utvidet forsvarssamarbeid som en strategi for å håndtere en situasjon der nedskjæringer av forsvarsbudsjettene er nødvendig. Selv om Norge i de senere år har økt sine forsvarsbud-



Figur 4.2 Utviklingen i salderte forsvarsbudsjetter målt i 2012-kroner, kompenserte for særskilt kostnadsvekst i forsvarssektoren, (korrigert for bruttobudsjettering av Forsvarsbygg fra og med 2011).

sjetter, står vi overfor mange av de samme utfordringene som andre land knyttet til blant annet økte kostnader til kvalifisert arbeidskraft, samt økte kostnader knyttet til forsvarsteknologi og materiell. Følgelig vil Norge ha stor nytte av å ta del i flernasjonalt forsvarssamarbeid, blant annet for å kunne fordele investerings- og driftskostnader på flere aktører og oppnå skalafordele. I tillegg kan flernasjonalt samarbeid gi Norge tilgang til og kontroll over kapabiliteter som et lite land ellers ikke kan prioritere ressurser til verken å investere i, operere eller vedlikeholde.

#### 4.2.2 Utviklingen i forsvarsbudsjettet

Forsvarsbudsjettet har, målt i faste kroner, hatt en relativt stabil utvikling fra 1990 og frem til i dag, som vist i figur 4.2. Forsvarsbudsjettet falt fra 1990 og frem til 2000 med ca. 0,6 prosent i året i gjennomsnitt, mens det fra 2000 og frem til i dag har vært en gjennomsnittlig årlig økning på 1,3 prosent. I motsetning til de fleste andre europeiske land, har Norge i etterkant av finanskrisen i 2008 hatt et stabilt og forutsigbart forsvarsbudsjett. Den positive utviklingen i Norge de siste fire årene skyldes i stor grad bevilgningsøkningen som ble vedtatt i gjeldende langtidsplan for å fullfinansiere omstillingen av Forsvaret. Forsvaret har

i løpet av det siste tiåret gjennomgått en omfattende omorganisering og modernisering. Dette har gitt et mer effektivt og tidsriktig forsvar. Sammenliknet med mange av Norges allierte og partnere, ligger Norge langt fremme i omstilling og modernisering av Forsvaret.

Siden 1990 har forsvarsbudsjettets andel av statsbudsjettet sunket, som vist i figur 4.3. Det samme gjelder forsvarsbudsjettets andel av bruttonasjonalproduktet (BNP), men dette må ses i sammenheng med den relative veksten i BNP. Målt i forsvarsutgifter per innbygger ligger Norge blant de høyeste i Europa.

#### 4.3 Teknologiske utviklingstrekk

Forsvaret er en teknologikrevende organisasjon. Den teknologiske utviklingen er en svært viktig faktor i den løpende moderniseringen og fornyingen av Forsvaret. Forsvaret er i dag på et kvalitativt meget høyt nivå, og mange av våre nye kapasiteter er av de beste som kan frembringes, og er således tilpasset dagens utfordringer, både ute og hjemme. Dette har ført til at Forsvarets nye materiellsystemer har fått større effekt, er mindre per-

sonellintensive og gir bedre beskyttelse for personellet.

Moderne krigføring stiller krav til evne til å operere integrert på tvers av forsvarsgrener og sammen med allierte og partnere. Den teknologiske utviklingen har innvirkning på hvordan operasjoner gjennomføres. Modernisering innebærer fornyelse av materiell og forbedringer av arbeidsmåter og virksomhet. Ved å anvende avansert teknologi vil Forsvaret kunne løse oppgavene mer effektivt og med større kraft, alene og sammen med allierte og partnere.

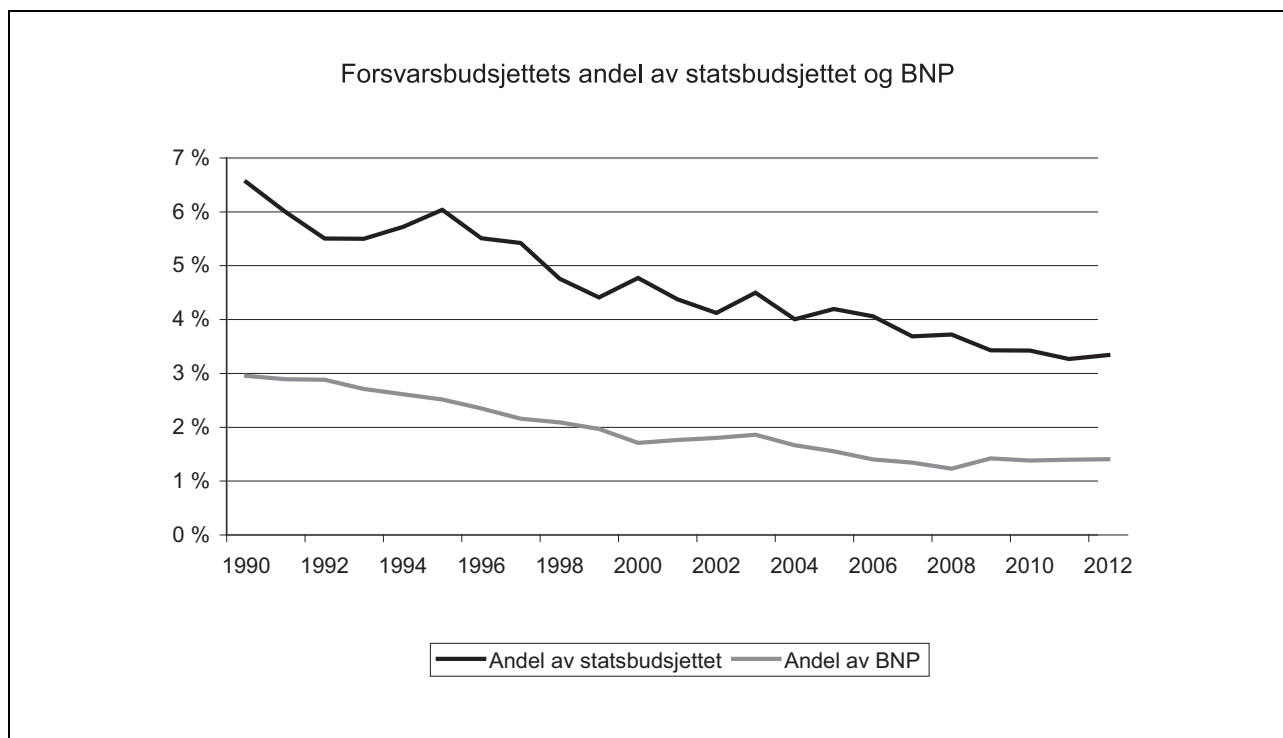
Tradisjonelle plattformer, våpentyper, kommunikasjonsmidler og sensorer vil også i fremtiden være en del av forsvarsstrukturen. Samtidig vil utviklingen gå i retning av mer bruk av mindre og mer kompakt utstyr. Det er stadig økende krav og forventinger til bedre personlig beskyttelse, større presisjon og lettere utstyr, noe som introduserer nye materialer og informasjons- og kommunikasjonsteknologi i soldatutrustningen. Våpensystemer har fått vesentlig økt presisjon, og utviklingen fokuserer nå på å anvende teknologier, systemer og plattformer på nye felter. Dette er en forlengelse av automatiserings- og miniatyriserings-trendene, herunder innføring av ubemannede plattformer.

I militære operasjoner anvender Forsvaret løsninger som er utviklet innenfor blant annet infor-

masjons- og kommunikasjonsteknologien, bioteknologien, energiteknologien og nanoteknologien. Dette, sammen med avanserte teknologiske løsninger som ubemannede systemer og systemer som kan opereres fra lang avstand, er avgjørende for effektiv gjennomføring av nettverksbaserte operasjoner.

Regjeringen legger stor vekt på at Forsvaret anvender nye, avanserte teknologiske løsninger for å kunne opprettholde en høy operativ evne og for å trygge personellet. Utviklingen skjer raskt. Det er avgjørende å henge med i den teknologiske utviklingen for løpende å kunne utvikle et relevant forsvar for å møte endrede forsvars- og sikkerhetsutfordringer, herunder å kunne danne en krigsforebyggende terskel. Erfaringsmessig er det svært krevende og kostbart å bygge opp igjen tilstrekkelige kapasiteter dersom man først er blitt hengende etter. Et forsvar som kontinuerlig er på høyden med og reflekterer de teknologiske utviklingstrekkene er derfor helt grunnleggende for Forsvarets evne til å løse sine oppgaver.

Utviklingen av et nettverksbasert forsvar er et prioritert område. Dette innebærer bruk av informasjonsteknologi for å knytte kapasiteter og aktører sammen i et nettverk, både på tvers av forsvarsgrenene og på ulike nivåer i organisasjonen. Hensikten er blant annet å fremskaffe et mest mulig oppdatert og fullstendig beslutningsgrunnlag.



Figur 4.3 Forsvarsbudsjettets andel av statsbudsjettet og BNP (overgangen til bruttobudsjettering i Forsvarsbygg medfører at forsvarsbudsjettet er justert med henholdsvis 3,4 mrd. kroner og 3,7 mrd. kroner i 2011 og 2012).



Nettverksbasert organisering åpner nye muligheter, og utfordrer samtidig tradisjonelle konsepter, kommandoforhold, ledelsesformer og organisasjon. Det nettverksbaserte Forsvaret krever derfor både konseptuell og organisatorisk fornying.

Etter den kalde krigen er Forsvaret blitt betydelig redusert i antall enheter og avdelinger. Samtidig har kampkraften og den operative evnen til å løse oppgaver økt. Dette skyldes den kontinuerlige moderniseringen og systematisk anvendelse av ny, avansert teknologi i Forsvarets organisasjon og i militære operasjoner. Utviklingen har flere konsekvenser. For det første kan nyere våpensystemer utføre flere oppgaver enn de gamle, noe som vil si at de helt eller delvis kan erstatte flere gamle systemer eller deres funksjoner og roller. For det andre er hver enkelt plattform ofte så effektiv at det ikke lenger er nødvendig å ha like mange enheter. Et mindre antall plattformer kan ofte ikke bare ivareta de samme oppgavene, men i tillegg løse nye oppgaver. En reduksjon i volum betyr derfor ikke at Forsvaret svekkes – ofte kan den operative effekten ikke bare opprettholdes, men også styrkes, selv om antallet plattformer og personell blir lavere. Samtidig går det en grense for hvor lavt antallet enheter kan være før kapasiteten mister sin relevans.

Samtidig som den teknologiske utviklingen bidrar til å styrke Forsvarets operative evne, påvirker den kostnadsutviklingen. Militært materiell har i mange tilfeller en prisvekst som skiller seg fra den generelle prisveksten. Dette gjelder både selve investeringen og kostnadene i et livsløpsperspektiv. Dette skyldes ikke minst kapasitetsøkning ved materiellet fra én generasjon til den neste. Prisstigningen på militært materiell og utstyr skaper press på Forsvarets økonomi. I en tid med generelt sett reduserte forsvarsbevilgninger i mange europeiske land, er dette en betydelig utfordring for forsvarsplanleggingen.

Investeringene i nye systemer må balansere mellom behovet for avansert og kostbar spiss-teknologi og billigere materiell som holder en nøktern, men tilstrekkelig standard. På enkelte avgjørende områder må Forsvaret fortsatt anskaffe høyteknologisk materiell for å ivareta forsvars- og sikkerhetspolitiske behov. Dette gjelder særlig med tanke på kritiske kapasiteter som f.eks. fregatter, kampfly med presisjonsvåpen samt visse typer soldatutrustning, hvor Forsvaret fortsatt må satse på "state of the art"-teknologi. Dette er ofte systemer som ligger helt i front av den teknologiske utviklingen og slikt sett vil være nødvendig for å bevare operativ evne, interoperabilitet med allierte og per-

#### Boks 4.1 Nettverksbasert forsvar

Nettverksbasert forsvar (NbF) handler om hvordan militære operasjoner kan gjennomføres ved å knytte sammen enheter og avdelinger fra alle forsvarsgrenene i nettverk ved bruk av informasjonsteknologi. I stedet for å fokusere på hva de enkelte plattformene (eksempelvis fly eller fartøy) kan utføre hver for seg, legger NbF vekt på å skape et sømløst felleskap av ulike plattformer som kan samarbeide smidig og effektivt basert på at de alle har tilgang til et felles situasjonsbilde og kan kommunisere raskt og effektivt med hverandre. Dermed blir det mulig å knytte sammen ulike militære funksjoner på en fleksibel måte, noe som åpner for økt hastighet i utøvelse av kommando og kontroll, økt tempo og presisjon i operasjonene og økt strids- og overlevelsessevne. Den samlede effekten av ulike plattformer blir mye større dersom de kan operere i nettverk.

Det legges stor vekt på å integrere Forsvarets nye kapasiteter i et helhetlig nettverk. Fregattene, kystkorvettene, F-35 kampfly, NH 90 helikoptre, Hærens kommandoplasser og stridskjøretøy, samt kommandostrukturen, skal kunne operere i nettverk og utfylle hverandre. I tillegg legges det også stor vekt på å utvikle organisasjon, prosesser og prosedyrer, og forståelsen for mulighetene som NbF tilbyr.

Et sentralt element i NbF er formidling og håndtering av informasjon. Dette krever menneskelige ressurser med rett kompetanse. Derfor er innføring av ny teknologi og utvikling av kompetanse, kultur og organisasjon viktige forutsetninger for å få den ønskede effekten av et nettverksbasert forsvar.

Forsvaret skal utvikle sine nettverksbaserte kapasiteter i tråd med utviklingen i NATO og samfunnet for øvrig, slik at Forsvaret kan samvirke effektivt i en fellesoperativ ramme, både nasjonalt og i NATO. Samarbeidet i NATO har derfor betydelig påvirkning på utviklingen av NbF-konseptet.

sonellets sikkerhet. For øvrige områder som er mindre kritiske, må Forsvaret i større grad anvende ferdig utviklet teknologisk materiell. Ikke minst vil den teknologiske fordyrelsen medføre at Forsvaret må satse mer på standardisert teknologi («hylleware»). For mange formål vil denne typen ferdig utviklet teknologi for det sivile samfunnet være tilstrekkelig for Forsvaret.

Samtidig har teknologien sine begrensninger. Ny, avansert teknologi kan ikke alene løse alle utfordringene for Forsvaret. Ett system kan være meget relevant i én type scenarier, og i mindre grad i et annet. For eksempel vil evnen til å levere langtrekkende presisjonsild være nødvendig i en høytintensitetsstrid, men ikke være like relevant i en fredsbevarende operasjon. Videre vil lett utrustet personell på bakken kunne være relevant i én type konflikt, men ikke i en annen. I et scenariorobust forsvar er det imidlertid avgjørende å ha tilgang til et bredt spekter av virkemidler, hvor høyteknologi og kompetent personell er viktige elementer. Videre stiller innføring av ny teknologi store krav til det personellet som skal anvende systemene, og til ledelse og evne til å samhandle i nettverk. For å kunne beherske og utnytte systemene best mulig må personellet ha nødvendig kompetanse, noe som må reflekteres i Forsvarets utdanning og rekruttering.

Kostnadsutviklingen og stramme økonomiske rammer gjør det nødvendig å vurdere andre typer virkemidler for å anskaffe dyrt materiell som supplement til tradisjonelt kjøp. Som ledd i dette vil Forsvaret blant annet vurdere å anskaffe brukt materiell i større grad, samt materiell som er blitt tilgjengelig på grunn av kansellerte bestillinger i nærstående land.

#### 4.3.1 Økt behov for flernasjonalt kapabilitets- og materiellsamarbeid

Kostnadsutviklingen innenfor militærteknologi, kombinert med stramme økonomiske rammer, gjør det nødvendig å søke flernasjonalt samarbeid og integrasjon i forbindelse med utvikling, anskaffelse, drift og vedlikehold av forsvarsmateriell. Etablering av nye eller videreføring av eksisterende, avanserte og kostnadskrevede kapabiliteter kan i mange tilfeller bare gjøres i en flernasjonal ramme. Den vanskelige økonomiske situasjonen blant mange av våre allierte og partnere er ikke den eneste drivkraften i denne utviklingen. De fremtidige militære utfordringer vil i enda større grad enn tidligere kreve at Forsvaret er fleksibelt og omstillingsdyktig.

Bred deltakelse i militære operasjoner er også en drivkraft for et forsterket, strukturert flernasjonalt samarbeid. Utviklingen går stadig mer i retning av samarbeid på tvers av allianse- og organisasjonstilhørighet. Operasjonene i rammen av ISAF i Afghanistan viser til fulle at allierte og partnere samarbeider tett og integrert. Flernasjonalt styrkesamarbeid praktiseres ofte på et lavere taktisk nivå enn tidligere. Dette gir nye behov for lik-

het i blant annet prosedyrer, trening og materiell. Slikt flernasjonalt samarbeid kan også være viktig for å understøtte nasjonale styrkebidrag.

Partnere som disponerer de samme våpensystemene og er likt organisert, har lettere for å etablere kostnadsbesparende samarbeid. Med andre ord vil systemlikhet skape større muligheter for å hente ut gevinster gjennom samarbeid innenfor både styrkeproduksjon, logistikk og operativ virksomhet. Det ligger i sakens natur at det tar tid å etablere systemlikhet, men målsettingen bør hele tiden være klar. Regjeringen mener videre at grunnlaget for det operative samarbeidet kan styrkes gjennom tidlig og forutseende planlegging. Erfaringer fra tidligere og pågående operasjoner må spille en viktig rolle i utformingen av nye løsninger og mekanismer som kan bedre evnen til felles deployeringer og samvirke i operasjoner. Forsvarets deltakelse i flernasjonalt kapabilitets-samarbeid er nærmere omtalt i kapittel 5.

#### 4.3.2 Sårbarheter i det digitale rom

Det digitale rom benyttes til å lage, lagre og dele viktig informasjon. Informasjons- og kommunikasjonssystemer (IKT) i nettverk understøtter kritiske styrings- og kontrollfunksjoner i de fleste sektorer av samfunnet. Svikt i disse systemene gir sårbarhet og kan oppstå som følge av teknisk og menneskelig feil, men også som følge av bevisste angrep. Trusselen mot samfunnets IKT-systemer som følge av slike angrep er stor og økende, og metodene blir stadig mer profesjonelle og sofistikerte. Spesielt har antallet alvorlige, målrettede forsøk på spionasje og sabotasje mot offentlig og privat virksomhet økt de senere årene.

Digitale angrep er komplekse og utfordrende å håndtere. Om slike angrep får kritiske samfunnsfunksjoner til å bryte sammen for en lengre periode, kan konsekvensene bli store. Digitale angrep kan for eksempel medføre at strømforsyningen svikter, at det oppstår avbrudd i det finansielle systemet, eller at Forsvarets kommando- og kontrollsystemer rammes. Svikt i ett system vil på grunn av teknisk avhengighet raskt få ringvirkninger i andre systemer, både i egen og andre samfunnssektorer, og på tvers av landegrenser.

Særlig to forhold gjør angrep i det digitale rom utfordrende. For det første kan det under og etter angrep være vanskelig å fastslå med sikkerhet hvem angriperen er, siden det er store muligheter for å skjule avsenderidentiteten. For det andre kan det være vanskelig å stadfeste angrepets art, det vil si om hensikten er økonomisk vinning eller ødeleggelse. Dette skyldes blant annet at en angri-

per kan være tilstede i et IKT-system i lang tid før et planlagt angrep, noe som bidrar til å gjøre det vanskelig å sette angrepet inn i en riktig kontekst.

#### **4.4 Miljømessige utviklingstrekk og konsekvenser for Forsvaret**

Verden står overfor store miljø- og klimautfordringer. En stor utfordring er mangelen på internasjonal enighet om felles bindende avtaler for å løse problemene. Norge har tatt mål av seg til å være et foregangsland innenfor arbeidet for en bærekraftig utvikling. Forsvarssektoren følger den nasjonale miljøpolitikken og sørger for å ivareta miljøansvaret i egen sektor, og i samarbeid med det sivile samfunnet der det er hensiktsmessig. Mange miljøproblemer kan løses lokalt og her er forsvarssektoren en viktig samfunnsaktør.

Vi ser allerede konsekvenser av et klima i endring. Temperaturøkning, økt nedbør, havnivå og flom, hyppigere skred og sterk vind er alle klimændringer som påvirker Forsvarets virksomhet direkte. Samtidig har Forsvaret et eget ansvar for å finne gode løsninger og effektive virkemidler for å redusere sin egen belastning på miljøet. Forsvarets miljøutfordringer er spesielt knyttet til bruk av materiell, trening og øving som påfører våre omgivelser miljøskader. Men også helse- og miljøfarlige kjemikalier er en stor utfordring for Forsvaret. Dette er stoffer som brytes sakte ned i naturen og hoper seg opp i næringskjedene. Miljøgifter er en alvorlig trussel mot mangfoldet i naturen og medfører også helserisiko for de personene som jobber direkte med slike stoffer.

Forsvarssektorens miljøansvar krever helhetlig tenkning der tiltak og virkemidler blir satt i sammenheng og tilpasset spesifikke miljøutfordringer. Forsvaret må opprettholde kompetanse innenfor miljøspørsmål og sikre at ny kunnskap ivaretas og at nye krav og tiltak blir tatt høyde for i forsvarsplanleggingen både hva angår materiell, vedlikehold, nyanskaffelser, øving, trening og operasjoner.

Klimaendringene preger Forsvarets operasjonsmiljø i form av blant annet mer ekstremvær, og utfordringen for Forsvaret består derfor også i å tilpasse egen struktur og virksomhet til omgivelser i endring.

##### **4.4.1 Forsvarets virksomhet i et miljøperspektiv**

Forsvaret løser en av våre viktigste samfunnsoppgaver knyttet til landets sikkerhet. For å løse

denne oppgaven må personellet trene, noe som krever aktiv bruk av areal både i luften, på havet og på land. En stor del av treningen gir ulike former for belastning for naturen og lokalmiljøet, som for eksempel arealbeslag, støy og forurensing.

Forsvarssektoren har et ansvar for å ta miljøhensyn når aktiviteter planlegges og utføres. Et tiltak kan være å benytte alternative treningsformer som ikke belaster miljøet i like stor grad. Kostbar og miljøbelastende trening kan eksempelvis reduseres ved bruk av simulatorer i utdanningen. Bruk av simulatorer kan redusere miljøbelastninger som utslipp av klimagasser, støy, helse- og miljøfarlige kjemikalier og redusere terrengskader. Samtidig må det understrekes at Forsvaret er en legitim bruker av arealer til treningsformål, og at belastninger ikke kan unngås fullstendig. Målet må være å redusere disse belastningene mest mulig gjennom miljøbevisst planlegging og utførelse av slike aktiviteter.

Forsvarssektorens system for miljøstyring skal bidra til at miljø- og samfunnsansvar veier tungt i alle plan- og beslutningsprosesser. Dette innebærer også at Forsvaret skal legge vekt på å ivareta urfolksinteresser i dialog med urfolkens organisasjoner i berørte saker. Sentralt i miljøstyringssystemet er forpliktelse til kontinuerlig forbedring av Forsvarets miljøpåvirkning. Miljøarbeidet skal bygge på føre var-prinsippet, på prinsippet om at forurenser betaler og prinsippet om samlet belastning, som innebærer at en skal legge vekt på summen av påvirkningene på naturmiljøet, jf. naturmangfoldloven kapittel II. Miljøvernarbeidet i forsvarssektoren omfatter både forebygging av forurensning og opprydding etter tidligere tiders forurensning. Det skal tas hensyn til det ytre miljøet ved alle deler av virksomheten, i Norge og ved internasjonale operasjoner. Dette innebærer at det så langt som mulig bør legges til grunn de samme strenge hensyn til vern av miljøet under internasjonale operasjoner. Forsvarssektorens virksomheter skal være pådrivere i å etterspørre varer og tjenester som tilfredsstiller krav til miljø- og samfunnsansvar.

Forsvarssektoren skal ha god oversikt og kontroll med virksomheten, herunder innsatsfaktorer og produkter som kan føre til negativ påvirkning av miljøet. Forsvarssektoren har etablert en egen miljødatabase som skal nyttes til å forbedre kunnskapen om miljøforhold, som grunnlag for miljøeffektive forbedringstiltak og som kilde til årlig miljørapportering. Det utarbeides årlig en miljøredegjørelse og et miljøregnskap, som beskriver sektorens utfordringer på miljøområdet med omtale av gjennomførte og planlagte tiltak.

#### 4.4.2 Naturmangfold og forurensning

Kompetansen om biologisk mangfold i Forsvarets skyte- og øvingsfelt og andre forvaltningsarealer må holdes vedlike, og hensynet til naturmangfoldet skal tillegges vekt ved bruk og skjøtsel av forvaltningsområdene, jf. naturmangfoldloven § 7.

Forsvarssektoren skal ha kunnskap om forekomster av kulturminner og kulturmiljøer i øvings- og operasjonsområdene. Det er et nasjonalt mål at kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og tas vare på som bruksressurser, og som grunnlag for kunnskap, opplevelser og verdiskapning. Kulturarven må sikres for dagens og fremtidens generasjoner.

Forsvarssektoren skal følge opp nasjonale mål for helse- og miljøfarlige kjemikalier, og skal kontinuerlig redusere utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en trussel mot helse og miljø med mål om å stanse utslipp innen 2020. Spredning av miljøgifter fra forurenset grunn skal stanses eller reduseres vesentlig. Forsvaret vil følge opp utfasingsmålet for miljøgifter og for stoffer som står på listen over prioriterte miljøgifter. Forsvaret vil også følge opp mål om å minimere risiko ved utslipp og bruk av andre kjemikalier.

Sjøbunn som er forurenset av forsvarssektorens tidligere virksomhet skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer. Sjøbunnen må om nødvendig miljøsaneres for å stanse spredning av miljøgifter til vannmasser og redusere risiko for opptak i organismer.

Sektorens virksomheter skal gjennomføre kil-desortering av alle kategorier avfall og håndtere det slik at avfallsressursene kan gjenbrukes eller gjenvinnes.

#### 4.4.3 Klima

Forsvarssektoren skal innen 2020 redusere utslipp av klimagasser fra bruk av fossil energi til oppvarming vesentlig. Prioriterte tiltak for å redusere utslipp til luft, blant annet i byområdene, skal gjennomføres kontinuerlig. Anskaffet energi til eiendom- bygg og anlegg (EBA) skal reduseres med 30 prosent i 2016 målt i forhold til 2006. Det skal etableres en plan med årlige mål for utslipp av klimagasser og for anskaffet energi spesifisert for hver energibærer. Det skal innen kort tid etableres klimaregnskap for all forvaltet eiendom basert på den internasjonale standarden for klimaregnskap Greenhouse Gas Protocol Initiative (GHG-protokollen).

Totalrenovering av bygg skal baseres på energikravene i byggtekniske forskrift.

Forsvarsbygg skal sikre at eksisterende og ny EBA og infrastruktur blir tilpasset endrede klimaforhold med hensyn til vind, nedbør, ras/skred og fuktighet.

#### 4.4.4 Miljøhensyn knyttet til styrkeproduksjon, øving og operativ virksomhet

Forsvarets øvelser skal innrettes slik at det blir færrest mulig negative effekter på omgivelsene. Hensynet til å bevare miljøet skal være en integrert del av all øvingsplanlegging. For all aktivitet utenfor egne skyte- og øvingsfelt har Forsvaret et særlig ansvar hva gjelder forebygging av og erstatning for miljøskader.

I historisk perspektiv står Forsvaret ansvarlig for en betydelig forurensning, ikke minst i eldre skytefelt. Dette skyldes delvis manglende kunnskap og bevissthet om miljøskader i tidligere tider, og delvis en oppfatning av at Forsvarets rolle i å ivareta nasjonal sikkerhet og selvstendighet tilsa at miljøhensyn uansett måtte vike. I dag er kunnskapsnivået og holdningene endret, og forsvarssektoren tar ansvar for opprydding der dette er nødvendig. Derfor vil forsvarssektoren videreføre arbeidet med rydding av eksplosiver og miljøsanering av skyte- og øvingsfelt og annen grunn, slik at utrangerte eiendommer kan avhendes til sivile formål.

Det skal tas hensyn til miljøforhold på lokalt nivå ved operasjoner i utlandet. Lokal drift skal tilrettelegges for en mest mulig ressurs- og miljøvennlig forvaltning. Grensene for hva vannforekomstene kan tåle av forbruk og belastning er i mange områder kritisk. Det skal legges til rette for at bruk av vann minimeres og at håndtering av brukt vann i minst mulig grad forringer lokale forhold. Behovet for elektrisitet ved operasjoner i utlandet dekkes ofte ved bruk av dieslaggregater. Slik elektrisitetsproduksjon medfører et stort forbruk av diesel, lokale og globale utslipp og er en kilde til lokal forurensning. Fremskaffelse av diesel kan dessuten utgjøre en betydelig logistisk utfordring som innebærer risiko for forurensning. Det skal aktivt legges til rette for en ressurs- og miljøvennlig produksjon og bruk av energi, og mer fremtidsrettete og miljøvennlige energiformer skal tilstrebes.

## 4.5 Implikasjoner for anvendelsen og utformingen av Forsvaret

De samfunnsmessige utviklingstrekk som her er beskrevet legger føringer og premisser for den videre utviklingen og innretningen av Forsvaret.

- Faktorer som økt konkurranse om arbeidskraft, sentralisering, tokarrierefamilier og høyere krav til kompetanse stiller Forsvaret overfor en betydelig utfordring når det gjelder å sikre tilgang på personell for å opprettholde og vedlikeholde kompetanse. Forsvaret må fremstå som en attraktiv arbeidsplass ved rekruttering og utdanning av personell, og Forsvaret må ha evne til å ivareta personellet og deres nærmeste.
- Forsvaret må fortsette å synliggjøre sin posisjon i samfunnet som en anerkjent, mangfoldig, høyteknologisk og attraktiv arbeidsplass.
- Det er viktig at helhetsforståelse og breddekompetanse ivaretas parallelt med det økende behovet for spesialisert kompetanse.
- Innføring av ny teknologi stiller store krav til det personellet som skal anvende systemene, og til ledelse og evne til å samhandle i nettverk. For å kunne beherske og utnytte systemene best mulig må personellet ha nødvendig kompetanse, noe som skal reflekteres i rekruttering, seleksjon og utdanning. Dette gjelder også for vernepliktige, spesielt de som avtjener førstegangstjenesten.
- Økt gjensidig avhengighet og et stadig mindre klart skille mellom sivile og militære aktører i operasjoner stiller store krav til ryddighet og klarhet med tanke på roller og ansvar. Det krever grundige avveininger knyttet til blant annet juridiske og etiske problemstillinger. I tiden som kommer vil Forsvaret i økende grad kunne møte slike utfordringer i forbindelse med internasjonale operasjoner.
- Den økende kompleksiteten i samvirket mellom militære og sivile aktører, stiller store krav til utdanning og bevissthet blant personellet, spesielt i ledelsesfunksjoner. Dette krever en verdibasert tilnærming der kompetanse, refleksjon og modenhet vektlegges i forhold til etiske problemstillinger både innad i Forsvaret og i samspill med andre aktører.
- Utfordringene som følger blant annet av den globale økonomiske krisen og kostnadsutviklingen på forsvarsmateriell gjør det nødvendig å samarbeide med andre land for å få ned kostnadene og for å opprettholde og videreutvikle Forsvarets operative evne. Flernasjonalt sam-

arbeid om utvikling, anskaffelse, drift og vedlikehold av materiell kommer til å stå sentralt for Forsvaret i årene fremover. Flernasjonalt samarbeid på disse og andre områder vil være en strategi for å unngå eller redusere behovet for ytterligere nedskjæringer av forsvarsstrukturen, samt sikre tilgangen til nødvendige kapasiteter.

- Blant Norges allierte reduseres forsvarsbudsjettene samtidig som investerings- og driftskostnadene går opp. Denne utviklingen kan på sikt få konsekvenser for NATO. Økt behov for kostnadsfordeling og skalafordeler vil innebære mer flernasjonalt samarbeid. Dette gjør at Norge kan få bedre tilgang til avansert materiell med høy kapasitet som det norske forsvaret ikke kunne ha opererte alene. På den annen side kan denne utviklingen føre til at våre allierte får en redusert evne til å støtte Norge i en krise- eller krigssituasjon. Norge kan bli stilt overfor forventninger om å ta større ansvar – både i NATO og hjemme.
- Forsvaret må ta høyde for den økende sårbarheten for trusler mot informasjons- og kommunikasjonsinfrastruktur og generelle angrep i det digitale rom, som et høyteknologisk og nettverksbasert forsvar medfører. Derfor er det behov for å styrke det videre arbeidet med å definere og videreutvikle Forsvarets virksomhet i det digitale rom. Det digitale rom er allerede en viktig stridsarena, og det er viktig at den videre moderniseringen av Forsvaret tar høyde for å kunne gjennomføre både defensive og offensive operasjoner på dette feltet.
- Forsvarets satsing på nettverksbasert forsvar innebærer økt bruk av informasjonsteknologi. Forsvarsdepartementet har besluttet å igangsette et arbeid med å utarbeide retningslinjer som skal definere forsvarssektorens arbeid innenfor det digitale rom, og fastsette ansvar, oppgaver og myndighet for departementet og underlagte etater.
- For å redusere miljømessige konsekvenser av Forsvarets aktivitet hjemme og ute, må miljøaspektene være en integrert del av forsvarsplanleggingen.
- For Forsvaret er miljøutfordringen todelt. Den består først og fremst av tiltak for å redusere negative miljøkonsekvenser av egen virksomhet, men den omfatter også nødvendige tilpasning av egen kompetanse, struktur og operasjoner for å ivareta virksomheten i omgivelser som endres på grunn av klima.

## 5 Forsvarspolitiske rammer og retningslinjer

### 5.1 Et overordnet perspektiv

Forsvarspolitikken definerer rammer, føringer og prioriteringer for den videre utviklingen av Forsvaret. Med utgangspunkt i den sikkerhetspolitiske utviklingen og andre relevante utviklings-trekk beskriver forsvarspolitikken *hvorfor* vi har et forsvar, *hva* Forsvaret skal gjøre og *hvordan* oppgavene skal løses. Dette kapitlet innledes med en beskrivelse av forsvarspolitiske mål. Deretter angis Forsvarets oppgaver med ambisjonsnivå. Videre beskrives sentrale rammefaktorer knyttet til totalforsvar, beredskap og planverk, øving og trening, vern mot masseødeleggelsesmidler, virksomhet i det digitale rom og flernasjonalt samarbeid. Kapitlet munner ut i et sett grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretning. I neste del av proposisjonen beskrives hvordan forsvarssektorens struktur, kapasiteter og kompetanse skal utvikles for følge opp disse retningslinjene.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen beskrevet i kapittel 3 tilsier at det fortsatt er behov for å videreutvikle et innsatsforsvar som kan møte komplekse sikkerhetsutfordringer mot norsk stats- og samfunnsikkerhet. Forsvaret må være i stand til å håndtere et bredt spekter av oppdrag hjemme så vel som utenlands.

De siste årene har Forsvaret bidratt til en rekke operasjoner som har bydd på uventede og krevende utfordringer, inkludert innsats av norske fregatter og overvåkningsfly i piratbekjempelse i Adenbukten, deltakelse med norske kampfly i den luftmilitære operasjonen over Libya, et vedvarende engasjement i Afghanistan og Forsvarets bistand i forbindelse med terrorhandlingene 22. juli 2011.

Dette understreker behovet for et forsvar som er fleksibelt, robust og i stand til å forholde seg til mange ulike scenarier. Norge må ha et forsvar som er i stand til å levere tilpassede bidrag innenfor et bredt spekter av oppdrag, både planlagte og uforutsette, i og utenfor landets grenser, i samarbeid med allierte, partnere eller sivile aktører.

I en omskiftelig og uforutsigbar verden er det sentralt at Forsvaret utvikles som et forebyggende instrument. Forsvaret skal, sammen med allierte

kapasiteter, representere en *krigsforebyggende terskel*. En slik terskel innebærer at Norge, innenfor rammen av NATO, råder over relevante maktmidler som kan motvirke press, aggresjon eller anslag. Alliansemedlemskapet forblir hjørnesteinen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Norges forsvar er et bidrag til NATOs samlede stabiliserende og konfliktforebyggende evne.

Forsvarets betydning som krigsforebyggende terskel innebærer at Forsvaret har flere parallelle funksjoner. På den ene side skal Forsvaret bidra løpende i operasjoner – hjemme i form av tilstedeværelse, grensevakt, fiskerioppsyn og andre rutinemessige oppdrag, og utenlands i form av bidrag til internasjonale operasjoner. På den annen side har Forsvaret en terskelfunksjon, der hensikten ikke nødvendigvis er å anvende kapasitetene i løpende operasjoner, men å synliggjøre en evne som skal få andre til å *avstå* fra handlinger som kan utløse aktiv anvendelse av norsk og alliert militærmakt.

### 5.2 Forsvarspolitiske mål

Regjeringen anser at hovedinnholdet i de eksisterende forsvarspolitiske målene bør videreføres. De forsvarspolitiske mål gjenspeiler at Forsvaret, innenfor sitt ansvarsområde og i samarbeid med andre nasjonale myndigheter der dette er naturlig, skal bidra til å oppfylle disse målene:

- Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press.
- Gjennom deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner med utvetydig forankring i FN-pakten og internasjonalt forsvarssamarbeid, bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot norsk og internasjonal sikkerhet.
- Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer

anslag og angrep for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.

- Bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

For å kunne gi veiledning i den konkrete utformingen av Forsvarets struktur og virksomhet er de forsvarspolitiske målene operasjonalisert. Dette gjøres gjennom Forsvarets oppgaver og tilhørende ambisjonsnivå, samt i de grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretning (jf. 5.3 og 5.8 nedenfor).

### 5.3 Forsvarets oppgaver

Forsvarets oppgaver og tilhørende ambisjonsnivå er en operasjonalisering av de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene. Oppgavene utgjør samtidig den konkrete rammen for å utforme Forsvarets virksomhet, kapasiteter, struktur og kompetanse.

Regjeringen har funnet behov for å revidere og oppdatere Forsvarets oppgaver i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen og rammefaktorene for øvrig. Hensikten med revisjonen er å tydeliggjøre Forsvarets grunnleggende funksjoner. Hovedinnholdet i oppgavene videreføres fra St.prp. nr. 48 (2007–2008). Det er imidlertid foretatt enkelte presiseringer i begrepsbruken. I tillegg er Forsvarets forebyggende funksjon tatt inn i oppgavesettet.

Forsvarets oppgaver er regjeringens overordnede bestilling til Forsvaret: Forsvarets struktur og operative kapasiteter skal utvikles for å kunne løse oppdrag innen rammen av disse. Oppgavene er derfor ledsaget av føringer for hvordan oppgavene skal legges til grunn for Forsvarets planlegging. Det angis hvilke av oppgavene som primært skal løses med nasjonale ressurser og hvilke som må løses i samarbeid med alliansen og eventuelt andre. Hver av oppgavene er dessuten ledsaget av en tekst som beskriver oppgavens innhold og angir ambisjonsnivået. Det er *helheten* av disse rammene og retningslinjene som konstituerer Forsvarets oppgaver.

Forsvarets oppgaver kan sammenfattes i følgende overskrifter:

1. Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet
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 om nødvendig
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

#### 5.3.1 Overordnede retningslinjer for oppgavene

I det følgende angis retningslinjer som skal legges til grunn for Forsvarets oppgaver.

##### 5.3.1.1 Nasjonale oppgaver og allierte samvirkeoppgaver

Noen av Forsvarets oppgaver har opphav i ansvar og interesser som må betraktes som nasjonale og som knytter seg til Norge og norske nærområder. Disse oppgavene må kunne løses med nasjonale ressurser, og i utgangspunktet uten særlig grad av løpende alliert medvirkning. Oppgave 3–6 er alle oppgaver som faller inn under denne kategorien.

Andre oppgaver må løses i samarbeid med andre, og primært med våre allierte i NATO. Dette gjelder de sentrale og krevende oppgavene knyttet til krigsforebygging og forsvar av Norge og NATO. Det gjelder også bidrag til fredsstøttende og stabiliserende innsats i form av internasjonale operasjoner, der Norge vil yte bidrag innenfor multilaterale rammeverk. Oppgave 1, 2 og 7 inngår i denne kategorien.

Oppgave 8, bidrag til internasjonalt samarbeid, kan i utgangspunktet ikke fordeles entydig i kategoriene nasjonale eller samvirkeoppgaver. Oppgaven er oftest knyttet til samarbeid med allierte, men kan også favne rent bilateral bistand. Oppgave 9, ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver, er i utgangspunktet en nasjonal oppgave. Den vil vanligvis omfatte nasjonalt håndterte situasjoner på eget territorium, men kan kreve samarbeid og bistand på tvers av landegrensene, både i forhold til allierte og andre.

### 5.3.1.2 Dimensjonering

Dimensjonering av Forsvaret avhenger av hvilke kapasiteter eller strukturelementer Forsvaret trenger, og hvordan den enkelte kapasitet skal dimensjoneres og innrettes. Siden flere oppgaver trenger de samme militære evnene, er kapasiteten til å løse flere oppgaver parallelt viktig i denne vurderingen.

I utgangspunktet er hovedelementene i Forsvarets struktur dimensjonert for å løse oppgavene 1–7. Samtidig skal støtten til det sivile samfunn tas med i vurderingen av innretning og dimensjonering av de enkelte kapasitetene i Forsvaret. Dette er relevant bl.a. ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor forsvarssektoren.

### 5.3.2 Nærmere beskrivelse av oppgavens innhold og ambisjon

*Oppgave 1: Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet*

Hensikten med en krigsforebyggende terskel er å oppnå at en potensiell aggressor avstår fra å benytte militærmakt mot Norge. Forsvaret skal ha evne til å reagere umiddelbart, effektivt og med relevante midler dersom Norge utsettes for press, anslag eller angrep, og ha evne til samvirke med allierte styrker innen rammen av NATOs kollektive forsvar. Evnen til å håndtere militære utfordringer skal bidra til at de ikke oppstår.

Grunnmuren i den krigsforebyggende terskelen er NATO-medlemskapet. Helt fra etableringen har NATOs fremste hensikt vært å forebygge krig gjennom å ha en avskrekkende evne til å utkjempe den om nødvendig. Det følger av dette at en krigsforebyggende terskel *ikke* forutsetter at Norge alene skal kunne avvise et omfattende angrep, men kunne engasjere en angriper og legge til rette for alliert bistand. Det sentrale er at Forsvaret bidrar til at NATOs forebyggende terskel fremstår som troverdig i våre nærområder.

Det kan legges til grunn at en eventuell anvendelse av militærmakt mot Norge vil ha begrensede målsetninger knyttet til å presse Norge til å endre politikk eller oppgi rettigheter på spesifikke områder. Slik bruk av militærmakt vil vanligvis baseres på begrensede, hurtige og målrettede operasjoner, der hensikten er å oppnå målsettingene før Norge og alliansen har rukket å sette inn effektive mottiltak.

En effektiv krigsforebyggende terskel skal vise at slike anslag mot Norge vil være så risikabelt og ha så store kostnader at det ikke fremstår som et realistisk alternativ.

For å bidra til en troverdig alliert forebyggende terskel, må det norske Forsvaret ha høy kvalitet, kampkraft, reaksjonsevne, samt evne til styrkeoppbygging og deployeringsevne. Forsvaret må umiddelbart kunne møte utfordringer i hele Norges interesseområde som må håndteres nasjonalt, kunne legge til rette for alliert engasjement om nødvendig, og ha evne til å operere effektivt og integrert med allierte styrker.

Det norske bidraget til konfliktforebygging i våre nærområder utgjøres ikke primært av enkelte kapasiteter, men av Forsvarets samlede evne. Forsvaret må derfor ha en balansert og tilpassningsdyktig struktur med tilstrekkelig bredde til å kunne møte ulike former for press og aggresjon. Enkelte kapasiteter er like fullt særlig sentrale i et avskrekkingsperspektiv – eksempelvis ubåter og et moderne kampflyvåpen. Forsvaret må også ha evne til å løse oppdrag som krever innsats av hele strukturen i fellesoperasjoner, noe som krever effektive kommando- og ledelsessystemer og tilrettelagt operativ logistikk.

En terskel gis økt troverdighet gjennom aktivitet som viser militær evne i praksis. Forsvaret må gjennomføre jevnlig øvelser med allierte for å bekrefte Forsvarets evne til å delta i komplekse integrerte operasjoner. Forsvaret må også drive jevnlig egentrening i hele det norske interesseområdet. En terskel synliggjøres også gjennom regelmessig tilstedeværelse. Dette bidrar til stabilitet og forutsigbarhet i våre nærområder.

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

Forsvaret skal forsvare Norge mot ekstern aggresjon som truer statssikkerheten. Forsvar av Norge og allierte vil skje i regi av NATO. Forsvaret skal, sammen med våre allierte, bidra til å håndtere trusler, anslag og angrep mot Norge og øvrige deler av NATO som omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5 og 6, og møte dem på en troverdig måte. Dette omfatter alle typer anslag og angrep fra både statlige og ikke-statlige aktører som skaper eller truer med å skape så omfattende skade at det er aktuelt for NATO å iverksette kollektive forsvarstiltak. Et troverdig norsk bidrag til forsvar av eget og alliert territorium er avgjørende for vår innflytelse på NATOs planer og operasjoner.



Forsvar av norsk territorium mot alvorlige trusler, anslag og angrep vil utføres som integrerte allierte fellesoperasjoner, der norske styrker inngår i en bred alliert innsats. I slike operasjoner vil evne til samvirke og interoperabilitet med allierte være avgjørende. Dette medfører kvalitetskrav både til personell og materiell. Den kollektive forsvarsforpliktelsen er gjensidig. Forsvaret må derfor også kunne yte relevante bidrag til forsvaret av andre allierte. De krav som stilles til norske militære styrker i forsvaret av Norge er i bred forstand de samme som ved deltakelse i kollektivt forsvar i andre deler av NATO.

Norge må yte et rimelig bidrag til NATOs overordnede ambisjonsnivå, med militære kapasiteter som har tilstrekkelig kvalitet, reaksjonsevne og utholdenhet til å samvirke med allierte styrker. Norge skal delta kontinuerlig og substansielt både i NATOs stående reaksjonsstyrker, som NATO Response Force (NRF) og de stående maritime styrkene, samt i NATOs stabs- og kommandostruktur.

Bidrag til kollektivt forsvar krever at Forsvaret har evne til kommando og kontroll over både egne og allierte styrker, samt evne til å samvirke med allierte styrker. Videre må Forsvaret ha evne til å bekjempe mål både på land, til sjøs og i luften. Norske styrker må kunne møte og avgrense aggresjon fra en irregulær eller konvensjonell motstander på land i samarbeid med allierte. Forsvaret skal ha evne til sjøkontroll og sjønektelsesoperasjoner i utvalgte deler av operasjonsområdet til havs. Norge må også kunne sikre egne operasjoner og installasjoner, herunder også sikre høyverdimål mot lufttrusler.

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

Forsvaret skal ha selvstendig evne til å håndtere en begrenset militær eller asymmetrisk trussel innenfor en nasjonal ramme når denne trusselen *ikke* er av en slik karakter at NATO engasjeres. Utfordringer ut over dette vil måtte håndteres i en alliert ramme. Episoder og kriser som håndteres nasjonalt skal hurtig, og med et minimum av negative konsekvenser, kunne bringes under kontroll, eventuelt parallelt med at norske myndigheter involverer alliansen. Relevant militær tilstedeværelse er av stor betydning, siden det styrker evnen til å håndtere episoder og kriser opp til et visst nivå uten innsetting av ytterligere militære kapasiteter.

Hvis en krise utvikler seg slik at Norge utsettes for militær aggresjon, vil dette være et alliansenliggende. Oppgaven innebærer derfor å kunne legge til rette for allierte forsterkninger dersom norske myndigheter anmoder alliansen om å bistå i forsvar av eget territorium. Dette forberedes gjennom å organisere allierte øvelser og trening i Norge og legge praktisk til rette for mottak av allierte styrker. Planverk for mottak av allierte forsterkninger må holdes oppdatert, og Forsvaret må ha evne til å beskytte den infrastrukturen som kreves for å motta slike forsterkninger. Gjennom kvalitetskrav og samøvelser må det sikres at norske styrker kan samvirke effektivt med allierte i forsvaret av Norge.

Håndteringen av ulike kritesituasjoner krever et bredt spekter av fleksible kapasiteter med høy reaksjonsevne innenfor hele Forsvaret for raskt å kunne håndtere utfordringer både til havs, til lands og i luften. Det krever evne til å lede operasjoner med bidrag fra flere forsvarsgrener, og evne til samarbeid med sivile aktører. Risikoen for episoder og kriser som i utgangspunktet må håndteres nasjonalt vil være størst til sjøs, og dette må reflekteres gjennom troverdig militær tilstedeværelse i områder hvor norsk jurisdiksjon kan bli utfordret. Gjennom kontinuerlig, relevant sjømilitær tilstedeværelse med kystvakt, marine- og luftenheter, vil dermed krenkelser og kriser kunne forebygges, og opp til et visst nivå håndteres raskt uten behov for ytterligere styrkeoppbygging. Utfordringene tilsier også at Forsvaret må ha evne til å kunne bidra til å håndtere flere episoder eller begrensede kriser som faller sammen i tid.

Videre kreves det at Forsvaret har selvstendig evne til sjønektelse og sjøkontroll, begrenset i tid og rom. Nasjonale kriser må kunne møtes av tilgjengelige landstridskrefter med fellesoperativ støtte. Nasjonal krisehåndtering krever evne til å holde høy luftmilitær beredskap over tid, kampflyberedskap (Quick Reaction Alert – QRA) og ved behov kontinuerlig luftpatroljering i et område, som et ledd i Forsvarets evne til å avskjære, identifisere, avvise, og eventuelt nedkjempe fremmede fly.

For å styrke Forsvarets evne til å reagere raskt og fleksibelt på hendelser i våre nærområder, vil det være nødvendig å se på konsepter der lette kapasiteter fra hele Forsvaret kan trenes og settes sammen i fellesoperative oppdragsgrupper, utrustet og trent for å kunne operere i våre nordlige områder. Slike styrker vil kunne utgjøre en *Arktisk innsatsstyrke* og derved tilføre et nytt og anvendelig verktøy innen episode- og krisehåndtering.

#### *Oppgave 4: Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning*

Hovedmålet med Forsvarets overvåknings- og etterretningsvirksomhet er å fremskaffe et fyllestgjørende situasjonsbilde, som bidrag til et best mulig beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter og Forsvarets operative ledelse. En hovedoppgave for Forsvaret er derfor å ha evne til overvåkning av norsk land-, luft- og sjøterritorium, og utvalgte havområder der Norge i henhold til internasjonal rett eller avtaler har suverene rettigheter. Oppgaven omfatter også en nasjonal etterretningskapasitet.

Norge skal ha en selvstendig evne til å drive etterretning i egne nærområder. Dette er avgjørende både for å kunne utforme en egen nasjonal politikk i våre nærområder og for å kunne formidle vår egen vurdering av situasjonen til allierte og samarbeidspartnere. Effektiv overvåkning av norske interesseområder er en forutsetning for at Forsvaret kan gjennomføre sine øvrige oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Forsvaret må kontinuerlig kunne overvåke norsk luftrom og tilstøtende områder, innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar. Forsvaret må også ha evne til å overvåke utvalgt aktivitet i sjøterritoriet, inkludert under vann og i utvalgte geografiske områder til sjøs hvor Norge har jurisdiksjon. Sjøforsvaret bidrar her med blant annet Kystvaktens fartøyer, støttet av blant annet Luftforsvarets maritime overvåkningsfly. Ved behov skal ulike elementer kunne settes sammen for kontinuerlig, sanntids overvåkning av avgrensede havområder. Forsvaret må ha evne til kontinuerlig overvåkning i sanntid av deler av landterritoriet, i første rekke langs grensen til Russland, hvor Grensevaktens har en viktig oppgave. Forsvaret må videre ha evne til å drive etterretning og overvåkning i det digitale rom. Forsvaret skal kunne utveksle informasjon eller vurderinger med øvrige etater når situasjonen krever det.

Hele Forsvarets operative struktur vil bidra med å innhente, sammenfatte, analysere og videreformidle informasjon. Den nasjonale etterretningskapasiteten skal også støtte operasjoner hjemme og ute på operasjonelt og taktisk nivå.

#### *Oppgave 5: Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter*

Det er Forsvarets ansvar å hevde norsk suverenitet. Med suverenitetshevdelse menes å markere og forsvare, om nødvendig med militærmakt, norske grunnrettigheter som stat mot andre stater

som direkte eller indirekte utfordrer norsk suverenitet på norsk territorium, eller norske suverene rettigheter i norske jurisdiksjonsområder utenfor norsk territorium. Dette inkluderer håndtering av begrensede episoder, samt å hindre at uvedkommende aktører får adgang til norsk territorium og skader vitale samfunnsinteresser. Oppgaven omfatter også sikring av norske ambassader og norsk skipsfart ved behov.

De økende utfordringer i våre nærområder tilsier at Norge også i årene fremover må legge stor vekt på å ha en effektiv og troverdig evne til å hevde vår suverenitet. Forsvaret må på kort varsel kunne håndtere ulike typer krenkelser av norsk suverenitet, også flere samtidige krenkelser. Forsvaret må ha evne til å reagere mot krenkelser over hele territoriet, og kunne utøve tvangsmakt både til sjøs, i luften og på land.

Forsvaret må ha tilstrekkelige ressurser til både å overvåke aktiviteten i norske områder, og til å kunne være tilstede på kort varsel med egnede enheter. Med hensyn til å hevde suverenitet til sjøs vil Kystvakten, gjennom sin tilstedeværelse i prioriterte områder inklusiv territorialfarvannet, ha en viktig funksjon. I luftrommet vil oppgaven ivaretas innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar, der Forsvaret bidrar med luftovervåkning og med kampfly som står på kontinuerlig beredskap. På landsiden vil Grensevaktens gjennom kontinuerlig tilstedeværelse og informasjonsinnhenting ha evne til å reagere mot krenkelser av norsk suverenitet langs den norsk-russiske grense. HM Kongens Garde vil besørge rutinemessig vakthold og sikring av kongehuset.

#### *Oppgave 6: Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder*

Myndighetsutøvelse er en nasjonal oppgave som normalt ivaretas av politiet og andre sivile myndigheter. Forsvaret skal ivareta myndighetsutøvelse knyttet til beskyttelse av norske suverene rettigheter og håndhevelse av norsk lov på de avgrensede områder der deler av Forsvaret er tildelt særskilt myndighet. Dette omfatter også forebyggende tiltak.

Med myndighetsutøvelse menes utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i nasjonal rett, for å håndheve offentligrettslige påbud, forbud og vilkår i medhold av lov, forskrifter eller annet gyldig kompetansegrunnlag, rettet mot enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter.

Forsvarets myndighetsutøvelse skjer i dag på to hovedområder: Ressurskontroll og annen myndighetsutøvelse til havs, samt grenseoppsyn langs

den norsk-russiske grensen. Forsvarets rolle på disse feltene skjer i nært samarbeid med andre offentlige etater. Utfordringene på ressursiden i nord tilsier at myndighetsutøvelse vil være en betydelig oppgave for Forsvaret også i årene fremover, og utsiktene til et isfritt Arktis i fremtiden forsterker 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 tildeelt slik myndighet. Denne myndighetsutøvelsen må være tilstrekkelig tydelig og konsekvent til å ha en preventiv effekt overfor aktører som bevisst utfordrer norsk lov- og regelverk.

På fiskeriområdet innebærer dette evne til å utøve ressurskontroll gjennom effektiv overvåking, relevant tilstedeværelse og jevnlig inspeksjoner i alle områder der det foregår fangst og fiske. Høyest prioritet skal gis utvalgte områder der det er størst fiskeriaktivitet og der sannsynligheten for brudd på de aktuelle regelverk er høyest. Kystvakten ivaretar gjennom sine operasjoner myndighetsutøvelse i norsk økonomisk sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen rundt Svalbard, og støttes med overvåking fra satellitt, fly og helikopter.

Ambisjonsnivået for Grensevakten må gjenspeile Norges internasjonale forpliktelser i Schengen-samarbeidet og baseres på komplementære tiltak, inkludert kontinuerlig overvåking, rutinemessig patruljering og situasjonsbestemte utrykninger, i samarbeid med politiet og grensekommisjonen.

#### *Oppgave 7: Delta i flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner*

Utfordringene internasjonalt tilsier at bidrag til internasjonale operasjoner vil være en viktig oppgave for Forsvaret også i årene fremover. Norske styrker vil normalt delta i slike operasjoner innenfor et multilateralt rammeverk, der FN og NATO vil være de viktigste. Det er et mål å øke våre bidrag til FN-ledede operasjoner, og også periodisk delta med begrensede styrker i utvalgte EU-operasjoner. Norsk deltakelse i fredsstøttende operasjoner skal ha utvetydig forankring i FN-pakten.

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

Forsvaret må kunne stille relevante styrker til hele spekteret av internasjonale operasjoner, inkludert preventive stabiliseringsoperasjoner, mer tradisjonelle fredsbevarende operasjoner og fredsopprettende operasjoner. Dette innebærer at våre styrker må kunne samvirke effektivt med allierte styrker. I tillegg stiller dette krav til tilstrekkelig mobilitet, ildkraft og egenbeskyttelse. Forsvaret må også kunne samarbeide med andre aktører i integrerte fredsoperasjoner.

Forsvaret skal kunne stille styrker til fredsstøttende 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.

Forsvaret som helhet skal kunne yte kontinuerlige bidrag til internasjonale operasjoner, noe som må løses gjennom utnyttelse av bredden av operative kapasiteter over tid. Periodisering, variasjon og byrdefordeling internt i Forsvaret må tilstrebes i slike operasjoner.

Sjøforsvaret skal kunne yte bidrag med et oppdragstilpasset maritimt styrkeforband for en periode på inntil seks måneder. Commander Norwegian Task Group (COMNORTG) skal eventuelt kunne lede styrken. Sjøforsvaret skal videre kunne bidra kontinuerlig med én fregatt og ett mineryddingsfartøy til NATOs stående maritime reaksjonsstyrker, herunder tidvis ta ledelsen over disse styrkene. I tillegg skal Sjøforsvaret kunne bidra kontinuerlig med enkeltfartøyer til langvarige maritime operasjoner, eksempelvis knyttet til overvåking og patruljering.

Luftforsvaret skal kunne etablere styrkebidrag på inntil én kampflyskvadron (12 fly) for en periode på inntil tre måneder, eller med et redusert antall kampfly og lengre utholdenhet. I tillegg skal Luftforsvaret kunne bidra med mindre forband eller enkeltplattformer fra hele luftforsvarsstrukturen.

Hærens skal kunne levere en bataljonsstridsgruppe for en begrenset periode, etterfulgt av en stridsgruppe på kompaninivå over tid.

Hæren skal dessuten kunne sette opp den organisatoriske rammen for en flernasjonal brigadekommando i henhold til NATOs styrkemål, inkludert nødvendig infrastruktur og ledelsessystemer. I et slikt tilfelle vil brigadestaben bemannes med personell fra alle land som deltar med enheter til brigaden, mens Norge vil stille med selve rammeverket og et utvalg nøkkelpersonell på stabsnivå, i tillegg til de norske enheter som eventuelt inngår i selve brigadestyrken. En slik leve-

ranse vil kreve personellbidrag fra øvrige staber og avdelinger i Hæren, med konsekvenser for daglig nasjonal virksomhet.

Fellesavdelingene, herunder logistikk og støtte, skal kunne understøtte styrkene i det omfang som beskrevet over, i inntil tre operasjoner eller tre geografisk atskilte operasjonsområder samtidig.

Flernasjonal krisehåndtering betyr i dag også krisehåndtering i det digitale rom. Norge må ha kapasiteter til å håndtere digitale kriser på tvers av landegrensene.

Etter flere tiår med høyt operasjonstempo antas omfanget av internasjonale operasjoner å bli lavere de kommende år, etter at uttrekkingen fra Afghanistan er fullført.

*Oppgave 8: Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området*

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

Forsvarets strategiske ledelse koordinerer oppgaveløsningen, og hele forsvarssektoren skal kunne bidra til utøvelsen. Innsatsen innrettes mot å ivareta Norges internasjonale forpliktelser. Oppgaven ivaretas gjennom militær representasjon ved en rekke ambassader og i militære hovedkvarter, som oppfølging av de bi- og multilaterale samarbeidsavtaler Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert med en rekke land. I tillegg gjennomføres besøk, utveksling av personell og konkrete samarbeidsaktiviteter på ulike nivåer. Etterretningstjenestens innhenting og vurderinger, og Forsvarets aktive oppfølging av avtaler om nedrustning og tillitskapende tiltak, representerer også viktige bidrag til løsning av oppgaven.

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

Som en del av totalforsvarsordningen skal Forsvaret etter anmodning kunne støtte det sivile samfunn ved ulykker, naturkatastrofer, alvorlig kriminalitet og andre kriser, samt bidra til å beskytte samfunnet mot alvorlige anslag, inkludert terroranslag. Militær bistand er aktuelt når de sivile myndigheter som har primæransvar ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere situasjonen.

Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser skal kunne bistå i sivil krisehåndtering, avhengig av den faktiske situasjonen og sivile myndigheters behov. Noen strukturelementer er særlig relevante og spesielt forberedt på slik bistand. Dette gjelder særlig Heimevernet, spesielt i forbindelse med bistand til objektsikring. Forsvarets spesialkommando (FSK) har et dedikert oppdrag om å være forberedt på å bistå politiet i forbindelse med kontra-terroroperasjoner til havs. Lufttransport generelt og helikoptertransport spesielt er avgjørende kapasiteter for å kunne bistå sivile myndigheter. Det samme gjelder Forsvarets eksplosivryddetjeneste.

Som en del av Forsvarets løpende virksomhet er det også flere enheter som har rutinemessige sivilt rettede oppdrag som en vesentlig del av sin portefølje. Eksempler på dette er Kystvakten, Grensevakten, HM Kongens Garde og Etterretningstjenesten.

## 5.4 Totalforsvar, beredskap, øving og trening

### 5.4.1 Totalforsvaret og Forsvarets støtte til det sivile samfunn

Totalforsvaret skal sikre at samfunnets samlede ressurser, både sivile og militære, nyttes på best mulig måte ved krisehåndtering i krig og fred. Da totalforsvarskonseptet først ble utviklet i tiden etter andre verdenskrig, omfattet konseptet primært sivil støtte til Forsvaret i krise og krig. Ordninger og mekanismer som over tid er etablert innenfor totalforsvaret, er hjørnesteiner i ivaretagelsen av norsk stats- og samfunnssikkerhet. Konseptet er i de senere år utvidet og modernisert slik at det nå i større grad vektlegger *gjensidig støtte og samarbeid* mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret, fra fred via sikkerhetspolitisk krise til krig. Forsvaret har alltid bidratt med støtte til det sivile samfunn, men dette har de senere år blitt langt sterkere vektlagt som en integrert del av totalforsvarskonseptet. Terror-

handlingene 22. juli 2011 synliggjorde klart behovet for at Forsvaret er beredt til å yte slik bistand.

I St.prp. nr. 48 (2007–2008) ble Stortinget varslet om at det ville skje en gjennomgang og oppdatering av de sivil-militære samarbeidsordninger og mekanismer innenfor rammen av totalforsvaret. I 2010 la en arbeidsgruppe frem en rapport som viste at de fleste sivil-militære samarbeidsordningene i all hovedsak fremdeles er dekkende for de utfordringer Norge står overfor i dag. De svakheter som ble avdekket berører i hovedsak ordninger som er knyttet til det sivile samfunns beredskap for støtte til Forsvaret ved sikkerhetspolitiske kriser og krig. Dette er ordninger som i liten grad har blitt endret etter den kalde krigen. I et samlet beredskapsperspektiv er det meget viktig at også denne dimensjonen ivaretas på en tilfredsstillende måte.

De svakheter som ble avdekket, berører særlig Forsvarets overtakelse av styringen av enkelte sivile aktører i en sikkerhetspolitisk krise/krig, behov og roller relatert til krigsutflytting og evakuering av sivilbefolkningen, samordningsfora og krisehåndteringsorganer innen totalforsvaret, samt gradert samband og kommunikasjon i den sivile delen av totalforsvaret.

Regjeringen har igangsatt et arbeid for å sikre at nødvendige oppdateringer gjennomføres. Arbeidet skal være sluttført innen utgangen av 2013. Som en del av dette arbeidet vil forsvarssektoren klargjøre sine behov i forhold til behovet for støtte fra det sivile samfunn.

Hovedprinsippet vil fortsatt være at den sivile støtten til Forsvaret i størst mulig grad, og der tidsaspektet tillater det, baseres på kommersielle ordninger og samarbeid med sivil sektor gjennom leveranse- og beredskapsavtaler. Ved en omfattende eller langvarig sikkerhetspolitisk krise kan det likevel være nødvendig å anvende beredskapslovgivningen for å sikre nødvendig støtte til Forsvaret. Forsvaret må, i samarbeid med sivile aktører, utvikle rutiner for slik støtte. Som en del av dette vurderes ved behov bruk av relevant hjemmelsgrunnlag og samarbeids-/beredskapsordninger etablert for å sikre samfunnet tilgang til varer og tjenester.

Forsvarets bistand til det sivile samfunn er normalt et supplement til sivile myndigheters krisehåndtering. Forsvarets primær oppgaver er å hevde Norges suverenitet og forsvare landet mot ytre angrep (statssikkerhet), mens sivile myndigheter har primæransvaret for å ivareta samfunnsikkerhet. Dette er en etablert arbeidsdeling som har solide politiske og konstitusjonelle røtter i Norge. I utgangspunktet yter Forsvaret støtte

innenfor områder der etaten har unik kompetanse eller ressurser som andre ikke har. Innenfor en slik ramme skal imidlertid Forsvaret være best mulig forberedt på å yte bistand, og vil gjøre sitt ytterste innenfor gjeldende rammer for å kunne bidra når det kommer anmodninger. Forsvaret bidrar til det sivile samfunn over et svært bredt spekter av situasjoner, fra opprydding av oljesøl og i forbindelse med kraftig uvær, til håndtering av terror. Noen bidrag er rutinepregede, mens andre er svært ad hoc-pregede. Sentrale utviklingstrekk som globale miljøutfordringer og terrorisme bidrar til å understreke den fremtidige relevansen av godt sivil-militært samarbeid for å håndtere kriser i fredstid.

Politiet har ansvar for å forebygge og bekjempe terror som ikke er å anse som et væpnet angrep. Forsvaret vil i slike situasjoner kunne ha en bistandsrolle. Ved omfattende terrorangrep kan det være aktuelt å bistå med både land-, sjø- og luftstridskrefter fra Forsvaret. Videre kan Forsvarets spesialkommando bistå politiet med kontra-terror operasjoner. Forsvaret har et selvstendig ansvar for å håndtere terroranslag som konstateres å være et "væpnet angrep" på Norge som utløser selvforsvarsrett etter internasjonal rett. I tillegg har Forsvaret et selvstendig ansvar for å håndtere luftbårent terroranslag ("renegade").

De mottiltak som settes inn mot terror kan kategoriseres i tre deler: *Anti-terror tiltak*, som innebærer forebyggende tiltak for å avdekke mulige terrorplaner og for å redusere sårbarhet overfor en gitt trussel, *kontra-terror tiltak*, som innebærer tiltak for aktiv bekjempelse ved alvorlige terror situasjoner og *konsekvenshåndtering*, som innebærer tiltak for å begrense konsekvensene ved terroranslag, herunder redning og unnsetning. I forbindelse med terroranslag vil tidsfaktoren ofte være kritisk. Videre vil håndteringen av slike anslag, selv om de primært berører samfunnsikkerheten, i større grad enn andre bistandssituasjoner kunne kreve kapasiteter kun Forsvaret besitter. Derfor er det ved slike hendelser særlig viktig at prosedyrene for samhandling mellom politi og forsvar fungerer optimalt.

De ulike ordningene for sivil-militært samarbeid er regulerte gjennom en rekke lover, forskrifter, instruksjer, avtaler osv. Bistandsinstruksen (Kgl.res. av 28. februar 2003, *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*) er særlig viktig. Gjennom instruksen er det fastsatt regler for bistanden, herunder prosedyrer for behandling av anmodning om bistand til politiet. Forsvaret kan med hjemmel i instruksen yte ulike former for bistand til politiet, herunder i forbindelse med håndtering av terror-

### Boks 5.1 Gjennomgang av bistandsinstruksen

En arbeidsgruppe ledet av Forsvarsdepartementet gjennomgår bistandsinstruksen på nytt. Forsvarets ressurser må kunne settes inn hurtig og effektivt hvis det anmodes om bistand. Tidlig varsling om mulig behov for slik bistand er avgjørende for å starte nødvendige forberedelser og redusere responstiden så mye som mulig. Innsats fra Forsvarets enheter utløses uansett ikke før den ansvarlige politimyndighet ber om det. Gjennomgangen av bistandsinstruksen fokuserer nettopp på hvordan prosedyrer knyttet til bistand til Forsvaret kan gjøres enda mer effektive samtidig som ansvar og juridiske rammer ivaretas. Gjennomgangen fokuserer blant annet på bedret samhandling mellom Forsvaret og politiet gjennom nye bestemmelser om øvelser fra departementsnivå og nedover, bestemmelser for tidlig varsling og forberedelser, klargjøring av de prosedyrer som gjelder i hastetilfeller, samt sammenslåing og dermed forenkling av bistandsformene.

Forsvaret yter også bistand til andre sivile myndigheter enn politiet. Allerede før 22. juli 2011 var det igangsatt et arbeid med å utarbeide en egen instruks om Forsvarets bistand til andre sivile myndigheter enn politiet. I slike tilfeller er det viktig å unngå at Forsvaret påtar seg oppgaver som bør, kan eller skal ivaretas av sivile aktører. Instruksen vil bli ferdigstilt i løpet av inneværende år.

angrep. Instruksen skal sikre at Forsvarets bistand til politiet skjer innenfor gjeldende rammer og retningslinjer, blant annet for å ivareta behovet for politisk kontroll med bruk av Forsvaret i slike situasjoner. I situasjoner der tidsaspektet er viktig, etableres det likevel meget raskt uformell kontakt mellom politi og forsvar slik at den faktiske planlegging og forberedelse av bistanden kan begynne parallelt med beslutningsprosessen.

Videre er det avgjørende at politiet og andre deler av det sivile samfunn har god kjennskap til hvilke kapasiteter Forsvaret besitter og til prosedyrene for å anmode om bistand. Et tilpasset planverk og regelmessig øving og trening er viktige forutsetninger for dette. Måltrettet øvings- og treningsaktivitet mellom Forsvaret og politiet, og

mellom Forsvaret og andre relevante aktører på sivil side gis økt prioritet.

Terrorhandlingene 22. juli 2011 har ført til økt fokus på tverrsektorielt beredskap, samfunnssikkerhet og Forsvarets bistand spesielt til politiet. Som en direkte konsekvens av terrorhandlingene har regjeringen iverksatt tiltak for å bedre Forsvarets evne til å bistå i alvorlige krisesituasjoner.

Det ble allerede i fjor høst på ny etablert militær helikopterberedskap på Rygge som kan yte politiet transportstøtte etter bestemmelsene om administrativ bistand, jf. bistandsinstruksen. Beredskapen videreføres utover august inneværende år, og vil så snart som mulig utvides til også å omfatte håndhevelsesbistand, jf. nevnte instruks. Forsvarets øvrige helikopterressurser vil også kunne benyttes i krisesituasjoner til støtte for sivile myndigheter.

Videreutvikling av spesialstyrkenes evne til land- og sjøbasert kontra-terror som bistand til politiet vil bli utredet, i tillegg til evne til kontra-terror som en del av Forsvarets selvstendige ansvar ved væpnet angrep.

Det skal gjennomføres nærmere vurderinger av hvordan Forsvarets kapasitet for vern mot masseødeleggelsesmidler kan styrkes, både for å ivareta egne militære behov og bedre kunne bistå sivile myndigheter. Det skal særskilt vurderes hvilke synergier som kan oppnås ved en tettere kopling mellom spesialistmiljøene innen slikt vern og eksplosivrydding (se for øvrig 5.5).

Et eget utvalg skal vurdere om dagens organisering, samordning og anvendelse av Sivilforsvaret, Heimevernet og politireserven er hensiktsmessig og tilstrekkelig effektiv for å ivareta samfunnssikkerhetsmessige behov. Det legges til grunn at forsterkningsbehovet i første rekke gjelder forsterkning knyttet til sivile hendelser og kriser i fredstid, men dette må ses i sammenheng med organisasjonenes oppgaver i en væpnet konflikt. Utvalget skal vurdere ulike former for sammenslåinger, samordning og effektiviseringstiltak.

Det legges i denne langtidsproposisjonen ikke opp til å etablere nye militære kapasiteter eller strukturer særskilt for å yte støtte til det sivile samfunn. Ved innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter skal støtten til de sivile samfunn tas med i vurderingen. Forsvarets kapasiteter vil til enhver tid innrettes og brukes mest mulig hensiktsmessig til støtte for sivile myndigheter, innenfor gjeldende ressursrammer og ansvarslinjer. Eventuelle nye pålegg til Forsvaret om eksplisitte oppdrag eller skjerpet beredskap vil være ressursdrivende både når det gjelder øko-

### Boks 5.2 Objektsikring

Sikring av viktige objekter (eksempelvis bygg, anlegg, installasjoner og områder) mot sikkerhetsstrusler kan deles i tre ulike hovedkategorier eller regimer.

For det første har objekteier selv et ansvar for forebyggende sikkerhet, det vil si passive sikringstiltak. Dette ansvaret er hjemlet i sikkerhetsloven og objektsikkerhetsforskriften. NSM er tilsynsmyndighet etter sikkerhetsloven med forskrifter. Innenfor en rekke sektorer er forebyggende objektsikkerhet i tillegg hjemlet i sektorlovgivningen. Dette gjelder eksempelvis for havner, kraftforsyning og flyplasser. I mange tilfeller bygger sektorlovgivningen på internasjonalt regelverk om slik sikring.

For det andre er politiet ansvarlig for å sikre objekter mot kriminalitet. I motsetning til objekteiers passive og forebyggende sikring, består politiets sikring av offensive tiltak og om nødvendig bruk av makt for å hindre eller begrense anslag mot objekter. Hjemmel for denne sikringen er politiloven, straffeprosessloven samt forskrifter og etatsinterne regelverk. Politiets ansvar og oppgaver knyttet til objektsikring endres i prinsippet ikke under kriser eller væpnet konflikt. Forsvaret kan i henhold til bistandsinstruksen yte bistand til politiets objektsikring. Forsvaret har også som militær politimyndighet (jf. lov om dette) myndighet til å sikre militære objekter i samarbeid med politiet, som kan overta sikringen.

For det tredje er Forsvaret ansvarlig for objektsikring ved bruk av sikringsstyrker som

militært forsvar mot et væpnet angrep mot riket. Dette vil være i form av militær beskyttelse gjennom offensive sikringstiltak av objekter som er av avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar og som kan defineres som militære mål etter krigens folkerett.

Forsvarets myndighet til sikring vil tre automatisk i kraft når militær trussel i henhold til vilkårene i folkeretten foreligger. Iverksettelse av militær objektsikring trenger derfor ikke være avhengig av inngåtte avtaler mellom Forsvaret og politiet, bistandsanmodning fra politiet eller liknende. Forsvarets objektsikring er nærmere regulert i forsvarssjefens nøkkelpunkt direktiv. I mange tilfeller vil Heimevernet være Forsvarets viktigste ressurs både for bistand til politiets objektsikring og for Forsvarets selvstendige ansvar for objektsikring.

Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet etablerte våren 2011 en arbeidsgruppe for å gjennomgå gjeldende prinsipper for politiets og Forsvarets utpeking, klassifisering og sikring av objekter med sikringsstyrker. Gjennomgangen vil i nær fremtid resultere i et forslag til sektorovergripende instruks som tydeliggjør roller og ansvar. Instruksen skal også gi føringer for koordinering og samarbeid mellom politiet og Forsvaret. Politiet og Forsvaret skal følge opp dette arbeidet med å oppdatere regelverk og utfyllende bestemmelser for egen etats objektsikring. Som del av dette vil forsvarssjefens nøkkelpunkt direktiv bli oppdatert.

nomi, personell og infrastruktur. Eventuelle tiltak må derfor være gjenstand for helhetlige vurderinger for å sikre balanse mellom de samlede oppgaver og ressurser. For øvrig vil den kommende meldingen til Stortinget om samfunnssikkerhet omtale hvordan forsvarets kapasiteter brukes til også å bistå sivile samfunns beredskap.

#### 5.4.2 Revisjon av Forsvarets forsvars- og beredskapsplaner for sikkerhetspolitisk krise og krig

Etter den kalde krigens slutt fikk Forsvarets operative planverk og beredskapsordninger knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig mindre oppmerk-

somhet, både nasjonalt og i NATO. Endringene i trusselbildet bidro til en slik utvikling. Over tid har det vokst frem et behov for å oppdatere deler av forsvars- og beredskapsplanene. Regjeringen har derfor tatt initiativ for å sikre fornyet vekt på denne type planarbeid. Det understrekes at dette *ikke* skjer som følge av endringer i den militære situasjonen eller i de sikkerhetspolitiske forhold mer generelt i våre nærområder, men som en konsekvens av ønsket om å gi beredskapsarbeidet for mer omfattende kriser økt oppmerksomhet.

Sentralt i dette arbeidet er en pågående gjennomgang av Forsvarets operative planverk knyttet til forsvar av Norge. Deler av planverket er utdatert og kan avvikles, mens det på andre områder vil være behov for å utarbeide nye planer. Det er i

hovedsak ikke snakk om å utvikle detaljerte planer for forsvar av klart definerte områder, men mer generiske planer. Formålet er å få et oppdatert planverk som skisserer flere handlingsalternativer, og som vil utgjøre en viktig del av grunnlaget for anbefalinger til politiske beslutningstakere i forbindelse med håndtering av kriser og krig. Planverket skal harmoniseres med relevant planverk som vil bli utviklet i NATO, i tråd med det norske nærområdeinitiativet.

Et annet element er gjennomgangen av beredskapsplaner for de enkelte avdelinger i Forsvaret. Styrkeoppbygging av personell og materiell må være forberedt, for at avdelingene kan fylle de krav til beredskap som er fastsatt. Forsvaret har innført en ordning for jevnlig ettersyn av beredskapen ved de enkelte avdelingene. For å sikre tilstrekkelig beredskap er det en forutsetning at de ulike styrkeelementene er i stand til å stille klare til innsats og forflytning innenfor en forhåndsgitt tidsramme. Det er derfor fastsatt en klartid for den enkelte avdeling som indikerer hvor raskt enheten skal være klar til dette fra sin hjemmebase. Klartidene er tilpasset både nasjonale behov og inngåtte forpliktelser overfor NATO, FN og EU. Videre er det etablert et system for styrkeoppbygging (SOS-direktivet). Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF), som gjelder i fred, krise og krig, oppdateres årlig, synkronisert med revisjon av NATOs Crisis Respons System Manual (NCRSM) og sivilt beredskapssystem (SBS).

Et tredje element er det sivile samfunns støtte til Forsvaret, innenfor rammen av totalforsvaret. Som omtalt under 5.4.1, ble det i 2010 lagt frem en rapport som viste at det er enkelte svakheter særlig i de ordninger som er knyttet til støtte til Forsvaret fra det sivile samfunn i tilfelle sikkerhetspolitiske kriser og krig. Samtidig vil Forsvaret konkretisere sine beredskapsbehov overfor det sivile samfunn. Tilfredsstillende ordninger for støtte med utgangspunkt i forhåndsdefinerte behov er et viktig bidrag til den samlede beredskapen. På enkelte områder er tilstrekkelig og relevant sivil beredskap en forutsetning for at Forsvaret skal kunne utføre sine oppgaver i situasjoner innenfor den høyere delen av krisespekteret.

### 5.4.3 Øving og trening

Forsvarets øvings- og treningsvirksomhet omfatter et bredt spekter av aktiviteter på ulike nivåer, og skal ivareta flere hensyn. Øving og trening omfatter alt fra opplæring i ulike individuelle militære basisferdigheter til evne til å operere i store forband sammen med styrker fra andre nasjoner.

Øving og trening for norsk personell og enheter skjer både nasjonalt og i andre land, og personell og enheter fra andre land trener og øver i Norge. Forsvaret øver også sammen med sivile samarbeidspartnere i Norge.

Riktig øving og trening er en grunnleggende forutsetning for å vedlikeholde og videreutvikle Forsvarets operative evne, det vil si Forsvarets evne til å løse sine oppgaver og levere de kapasiteter det er forutsatt å skulle bidra med i ulike typer situasjoner. Eksempler på noen av de elementer som det er viktige å øve, er den nasjonale kommandostrukturens evne til å planlegge og å lede fellesoperasjoner (operasjoner der flere forsvarsgrener opererer sammen) og nasjonale styrkers evne til å samhandle på tvers av forsvarsgrenene, med allierte land og med sivile aktører. Manglende øving og trening vil over tid svekke den operative evnen, og dermed Forsvarets evne til å løse sine oppgaver. Det er derfor en klar prioritering å opprettholde tilfredsstillende øvings- og treningskapasitet for Forsvarets avdelinger. Styrker som utfører løpende fredsoperative oppdrag, styrker på høy beredskap for å kunne løse oppdukende episoder og krisesituasjoner og styrkebidrag til internasjonale operasjoner har høyeste prioritet. Videre skal NATOs utvikling og prioriteringer i nytt strategisk konsept fra 2010 være med å danne grunnlaget for øvings- og treningsaktiviteten. Dette innebærer blant annet økt fokus på kollektivt forsvar, inkludert beredskaps- og forsterkningsplaner, krisehåndtering, økt regionalt fokus og mulighetene for samarbeid mellom NATOs nye kommandostruktur og nasjonale hovedkvarter, spesielt Forsvarets operative hovedkvarter (FOH).

Som en del av alliansesamarbeidet har allierte styrker i mange tiår trent og deltatt i øvelser i Norge, spesielt i Nord-Norge. Et viktig moment er å sikre at allierte kjenner forholdene i Norge dersom det skulle oppstå en situasjon som krever innsetting av allierte styrker. Øving av vertslandsstøtte og mottak av allierte forsterkninger står sentralt. Den allierte deltakelsen i øvelser i Norge har styrket norsk kompetanse når det gjelder å gjennomføre fellesoperasjoner med allierte styrker. Norge har, ved å stille områder til disposisjon for alliert øving og trening, bidratt til at allierte, og etter hvert andre utenlandske styrker, er bedre i stand til å operere under krevende klimatiske og topografiske forhold. Kompetansesenteret for operasjoner under vinterforhold (Centre of Excellence – Cold Weather Operations) i Norge bidrar til utvikling av alliansens samlede kompetanse i



forbindelse med konseptutvikling, trening og kurs innenfor vinterdisipliner og kaldværsoperasjoner.

Alliert treningssenter (ATS) er lagt til Nord-Norge, og hovedtyngden av utenlandsk landmilitær trening og øving er samlet i denne landsdelen. Forsvaret vil innenfor de dimensjonerende rammer som ligger til grunn for landbasert alliert trening fortsatt tilby gode treningsfasiliteter til utenlandske avdelinger som ønsker å trene i Norge, med fleksibel og kombinert bruk av dedikerte treningsentra og tilgjengelige bygg og anlegg tilknyttet ulike vertsavdelinger. Som del av Forsvarets bidrag til regjeringens nordområdesatsing vil regjeringen legge til rette for alliert deltakelse i øving og trening i Nord-Norge også i fremtiden. Norge vil i størst mulig grad søke å yte vertslandstøtte ved NATO-øvelser og allierte besøk, og det legges opp til at Forsvaret hvert år påtar seg vertslandstøtte for NATO-øvelser.

Samarbeidet med Russland er viktig, også som en del av regjeringens nordområdesatsing. Forsvaret har i mange år hatt ulike former for bilateralt samarbeid med deler av det russiske forsvaret. I 2010 og 2011 ble øvelse Pomor, som utgjør et viktig skritt i videreutviklingen av det norsk-russiske samarbeidet, avholdt i nord. Pomorøvelsene fokuserer på felles utfordringer og løsninger knyttet til samvirke i maritime sikkerhetsoperasjoner. Flere forsvarsgrener er involvert. Regjeringen legger vekt på å videreføre øvelsessamarbeidet med Russland på jevnlig basis.

De nordiske land driver felles trening på en rekke områder, og dette vil være en viktig del av den nordiske forsvarssamarbeidet også i fremtiden. Eksempelvis trener finske, svenske og norske kampfly sammen jevnlig, på tvers av landegrensene. Finske og svenske styrker deltar også i allierte øvelser i Nord-Norge.

Norske styrker deltar i øving og trening i utlandet også som ledd i opptrening og forberedelse til deltakelse i internasjonale operasjoner i regi av FN, NATO eller EU. Slik aktivitet har høy prioritet og bidrar til evnen til å operere sammen med styrker fra andre nasjoner i større forband generelt. Norsk vilje til å delta i øving og trening i utlandet kan også ha betydning for andre lands vilje til å prioritere deltakelse i øving og trening i Norge.

Innenfor rammen av NATO-samarbeidet foregår det en rekke forsvarsgrenvise øvings- og treningsaktiviteter med ulikt omfang. Mange av aktivitetene er en del av samarbeidsprosjekter som løper over flere år, eksempelvis i tilknytning til våpensystemer som flere av nasjonene opererer. Utover den direkte militære nytteverdien, er de

felles erfaringene som gjøres og de nettverk som skapes også en del av limet som binder alliansen sammen. Denne type øvings- og trenings samarbeid vil derfor fortsette å være viktig i årene fremover.

Som følge av et stadig mer sammensatt trusselbilde blir det viktigere med øvelser som involverer sivil sektor. En rekke trusler og utfordringer er av sektorovergripende karakter. Sivil-militære samvirkeøvelser er derfor viktig i et nasjonalt og regionalt perspektiv. Terrorhandlingene 22. juli 2011 har ytterligere aktualisert dette behovet. Dette gjelder både på taktisk nivå, mellom deler av Forsvaret og politiet og andre beredskapsenheter, og på overordnet strategisk nivå mellom etater og mellom departementer. Øvelser som involverer sivil sektor vil gis økt prioritet.

## 5.5 Vern mot masseødeleggelsesmidler

CBRN-midler er et internasjonalt samlebegrep basert på de engelskspråklige begrepene chemical, biological, radiological og nuclear. Dette omfatter både spredning av slike midler med våpen og gjennom mer primitive metoder. Videre omfatter det også utslipp som skjer ved uhell og ulykker. Selv om ikke alle tilfeller av bruk av CBRN-midler kan skape masseødeleggelser, brukes begrepene CBRN-midler og masseødeleggelsesvåpen ofte om de samme formene for trusselstoffer.

Faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen til nye stater har fått stor oppmerksomhet i NATO og i andre internasjonale sammenhenger de senere årene. Det er likevel slik at risikoen for at ikke-statlige aktører skal gjennomføre anslag med CBRN-midler i dag vurderes som vesentlig høyere enn for at statlige aktører skal ta i bruk slike midler. Det er også en økt risiko for at norske styrker i konfliktområder utilsiktet kan bli eksponert for giftige industristoffer og radiologisk materiale.

Forsvaret skal ha et CBRN-vern som med effektiv ressursbruk sikrer mot tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier, samt ivaretar evnen til å gjennomføre begrensede militære operasjoner ved CBRN-hendelser. Forsvaret skal samtidig tilstrebe å operere i områder uten CBRN-forurensning. Forsvaret skal også bidra i internasjonalt militært samarbeide for å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Forsvarets CBRN-vern skal også ta hensyn til trusler mot norske styrker som deltar i internasjonale

nale operasjoner. Dette gjelder både trusler fra fiendtlige aktører, og fra ødelagt infrastruktur og industri i konfliktråder. Styrkebidrag til internasjonale operasjoner skal ha kapasitet for CBRN-vern tilpasset trusselsituasjonen, samtidig som minimumskrav til NATO-interoperabilitet ivaretas.

Det skal gjennomføres nærmere vurderinger av hvordan Forsvarets kapasitet for CBRN-vern kan styrkes, både for å ivareta egne militære behov og derigjennom også bedre å kunne støtte sivile myndigheter. Forsvaret må ha en evne til å håndtere situasjoner hvor CBRN-midler og eksplosiver er satt i system. Synergier ved et tettere samarbeid mellom spesialistmiljøene innen CBRN-vern og eksplosivrydding må identifiseres. Arbeidet med å forbedre Forsvarets CBRN-vern skal omfatte både materiellinvesteringer, kompetanseheving, regelverksutvikling og organisatoriske forbedringer. Forsvarssektorens forskning innen CBRN-vern vil kunne understøtte Forsvarets behov, og bidra med kunnskap og beslutningsgrunnlag for å sikre at Forsvaret har et funksjonelt og adekvat CBRN-vern.

Det er sivile myndigheter som har ansvaret for å håndtere CBRN-hendelser i fredstid. Forsvaret har et mindre antall spesialister og spesialmateriell. Forsvaret kan bistå med kompetansebygging, kapasiteter for påvisning av C- og R-midler, prøvetaking og mer generelle kapasiteter som vakthold, sikring, logistikk, sanitet m.m. Et styrket CBRN-vern i Forsvaret vil medføre en forbedret evne til å støtte det sivile samfunn.

Et effektivt CBRN-vern vil bidra til å opprettholde Forsvarets operative evne ved CBRN-hendelser og heve terskelen for en motstanders bruk av slike midler. I 2009 trådte det i kraft et nytt overordnet regelverk for forsvarssektorens CBRN-vern. Dette gir sammen med etablerte ordninger med årsrapport og handlingsplan for CBRN-vernet bedre muligheter for tydelig styring og prioritering innen fagområdet.

## 5.6 Forsvarssektorens virksomhet i det digitale rom

Satsingen på nettverksbasert forsvar innebærer økt bruk av det digitale rom for Forsvarets virksomhet og operasjoner. Dette medfører en sårbarhet som må følges opp av nødvendige sikkerhetstiltak. Evnen til å bevare handlefrihet i det digitale rom har både en defensiv og en offensiv dimensjon som kan være utslagsgivende i militære operasjoner. Det norske cyberforsvaret vil utvikles for

å møte disse utfordringene. Både defensive og offensive operasjoner i det digitale rom vil derfor normalt være del av en fellesoperativ tilnærming. Som ved annen bruk av militære maktmidler vil bruk av offensive nettverkskapasiteter være underlagt politisk kontroll og engasjementsregler, tilsvarende det som gjelder for Forsvarets øvrige operasjoner.

Den enkelte virksomhet og sektor er selv ansvarlig for å forebygge og håndtere digitale angrep, med nødvendig støtte fra øvrige myndigheter. I tillegg er samordning mellom virksomheter og sektorer avgjørende for god håndtering av IKT-hendelser. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal i henhold til sikkerhetsloven koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden. NSM har også ansvaret for å varsle om og bidra til å koordinere håndteringen av digitale angrep mot kritisk infrastruktur. Politiet har ansvaret for å forebygge og etterforske kriminelle handlinger i det digitale rom. Forsvaret kan ved behov bistå sivile myndigheter ved hendelser, etter de samme prinsipper og regler som for annen militær bistand til samfunnssikkerhet. Forsvarets rolle kan blant annet være faglig rådgivning og støtte fra enheter med særskilt kompetanse, og det kan omfatte bistand til å gjenopprette kommunikasjonsnettverk. Det kan også være behov for annen støtte som vakthold, sikring og transport samt bistand i håndtering av følgeskader av dataangrep. Forsvarets bistand til sivile myndigheter er kun aktuell dersom det ikke finnes relevante sivile ressurser.

Forsvaret skal være forberedt på å håndtere alle former for angrep som rammer egne digitale systemer. Forsvaret skal også ha en beredskap for å hindre at svikt i eksterne systemer får negative konsekvenser for forsvarssektoren. Forsvaret må ivareta sin evne til å forebygge, avdekke, vurdere, forsvare seg mot og gjenopprette normal funksjonalitet i tilfelle digitale angrep. Gode trusselvurderinger og risikoanalyser er et nødvendig grunnlag for dette arbeidet. Det må stilles krav til eksterne leverandører av IKT-systemer og -tjenester som Forsvaret er avhengig av, for å sikre at disse er robuste og pålitelige. Det må også legges vekt på tidlig varsling av digitale angrep, og rutiner for hurtig iverksettelse av tiltak for å hindre eller minske skadevirkninger av et slikt angrep. Som del av dette må det sikres god og hurtig informasjonsdeling mellom relevante aktører på ulike nivåer.

Ansvaret for sikkerhet og virksomhet i det digitale rom er plassert på flere aktører i forsvarssektoren. Ansvaret er delvis beskrevet og regulert gjennom instruksjer og regulativer, men området

er i stadig utvikling. Forsvarsdepartementet har derfor under utarbeidelse retningslinjer for forsvarssektorens virksomhet og ambisjonsnivå innenfor det digitale rom. Disse vil også fastsette ansvar, oppgaver og myndighet for departementet og underlagte etater, og danne rammene for den videre planlegging og utvikling av forsvarssektorens kapabiliteter, struktur og organisering på området.

## 5.7 Prioriteringer av Forsvarets deltakelse i flernasjonalt kapabilitetssamarbeid

For Norge er NATO den viktigste politiske og institusjonelle rammen for flernasjonalt forsvarssamarbeid, i særdeleshet for strategiske kapabiliteter som representerer forutsetninger for at NATO skal kunne utføre sine oppgaver, og krever bred deltakelse fra hele alliansen for å kunne realiseres. NATOs integrerte kommandostruktur, luftkommando og kontrollsystem (ACCS), luftbårne kontroll- og varslingsystem (AWACS) og luftbaserte bakkeovervåkingssystem (AGS) er eksempler på slike kapabiliteter. Det flernasjonale samarbeidet om strategisk lufttransport (SAC) er eksempel på et program som har sitt utspring i NATO og hvor også partnerland deltar.

Under betegnelsen "Smart Defence" er det tatt en rekke initiativ i NATO for å møte utfordringene knyttet til økonomisk drevne reduksjoner i medlemslandenes styrkestrukturer. Intensivert flernasjonalt samarbeid med større grad av rolledeling, deling av kapabiliteter mellom flere land og sterkere integrering av styrkestrukturene er fremholdt som viktige strategier for å møte disse utfordringene. Videre legges det opp til en strammere og tydeligere prioritering av alliansen egne behov, knytning av nasjonale forsvarsinvesteringer mot alliansens mest kritiske kollektive kapabilitetsbehov, samt bedre koordinering av nasjonale styrkestrukturer.

For utvikling av mindre krevende kapabiliteter på lavere nivå, kan samarbeid i andre, mer avgrensede rammer være like eller vel så hensiktsmessig. Her fremstår europeisk, regionalt samarbeid, eller samarbeid mellom mindre grupper av land med tilsvarende kapabilitetsbehov som gode løsninger. Det nordiske forsvarssamarbeidet NORDEFECO, samarbeidet med våre nærmeste naboland i Nordsjø- og Østersjøområdet i "Northern Group", samt bilateralt samarbeid med andre allierte og partnere, er viktige, supplerende arenaer for flernasjonalt samarbeid.

NORDEFECO er et godt eksempel på "Smart Defence", gjennom sitt fokus på å realisere operative og økonomiske effekter. Ved gjennom samarbeid å opprettholde og videreutvikle militære evner vil landene naturligvis også være bedre i stand til å bidra mer effektivt til NATO og EU.

Regjeringen tillegger det nordiske forsvarssamarbeidet stor betydning og ser på dette som et eksempel til etterfølgelse for flernasjonalt forsvarssamarbeid, også innenfor NATO. Det nordiske samarbeidet har sin styrke ved at landene har sammenfallende forsvarspolitiske mål og utfordringer, er geografisk nærliggende, økonomisk integrerte, har høy grad av språklig og kulturelt sammenfall, og mange likhetstrekk i forsvarstrukturene. Samarbeidet har utviklet seg over tid, særlig fra midten av 1990-tallet, og forsterket ytterligere de siste årene.

Det nordiske samarbeidet har brakt resultater. En systematisk sammenlikning av landenes struktur- og materiellplaner har resultert i en rekke prosjekter hvor landene har sammenfallende kapabilitets- og materiellbehov. Norge og Sverige har samarbeidet om å utvikle nytt artillerisystem, Archer, mens Norge og Finland skal utvikle et samarbeid om luftvern basert på Finlands kjøp av det norske luftvernsystemet NASAMS. Med utgangspunkt i at landene vil operere det samme systemet, er det muligheter for et effektivt samarbeid som også omfatter utdanning og trening, logistikk og systemoppdateringer.

Videre ønsker regjeringen å utvikle det nordiske samarbeidet innenfor taktisk transportflykapasitet. Sverige, Danmark og Norge opererer i dag C-130 transportfly. Et samarbeid på dette området kan gi betydelige økonomiske og operative gevinster, avhengig av hvor langt landene ønsker å utvikle samarbeidet.

I EU er det tilsvarende et høyt fokus på flernasjonalt forsvarssamarbeid, med den vanskelige økonomiske situasjonen som en viktig drivkraft. EUs konsept "Pooling and Sharing" tilsvarer NATOs satsing på "Smart Defence". På flere viktige områder hvor europeisk samarbeid representerer en naturlig ramme, har European Defence Agency (EDA) tatt en ledende rolle i å utvikle konkret samarbeid. EDA har vært mest fremgangsrisk innenfor forskning og teknologiutvikling, markedsutvikling og industrisamarbeid. Det har også vært en positiv utvikling innenfor kapabilitetsutvikling og materiellsamarbeid. Norge deltar i prosjekter, programmer og andre initiativer innenfor alle EDAs hovedarbeidsområder. Innenfor forskning og teknologiutvikling deltar Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og norsk industri i flere

enkeltprosjekter og forskningsprogrammer. Del-takelsen har hatt et årlig omfang på nærmere 50 mill. kroner inkludert industriens andel. Når det gjelder samarbeidet innenfor kapabilitetsutvikling, deltar Norge i det felles helikopterinitiativet mellom NATO og EU hvor hensikten er å styrke tilgangen til helikoptre i Afghanistan. Norge deltar i et samarbeid om tredjepartslogistikk i operasjoner, og i utviklingen av et system for oppbygging av et europeisk maritimt situasjonsbilde (MARSUR). Norge deltar videre i European Air Transport Fleet (EATF) initiativet som har til hensikt å styrke og effektivisere den totale lufttransportkapasiteten i Europa. Norge deltar også i EDAs arbeid med sikte på å klarlegge mulighetene for flernasjonalt lufttankingssamarbeid.

Som en del av EDAs arbeid innenfor markedsutvikling og industrisamarbeid, har Norge sluttet seg til EDAs Code of Conduct on Defence Procurement og Code of Conduct on Offset. Dette regimet har til hensikt å øke transparens og konkurranse i det europeiske forsvarsmarkedet og bidra til å harmonisere gjenkjøpspraksisen mellom deltakerlandene. Innføring av EUs direktiv for forsvarsanskaffelser vil bidra ytterligere til lik konkurranse om forsvarskontrakter.

Det er i norsk interesse å delta så nært som mulig i dette samarbeidet med våre europeiske partnere. Medlemslandene i EU er også sterkt oppfordret til å finne sammen i regionale eller mindre grupper basert på felles utfordringer og behov. NATO og EU legger stor vekt på å opptre komplementært og gjensidig forsterkende i sin tilnærming til flernasjonalt samarbeid. Siden det er nasjonene selv som i hovedsak anskaffer og eier organisasjonenes militære kapabiliteter, er de flernasjonale samarbeidsformatene også i stor grad landenes eget ansvar. Organisasjonenes ulike karakter og forskjellige ambisjonsnivå innen global sikkerhet har medført at man har unngått omfattende interessekonflikter, men det er samtidig klart at det fortsatt er et betydelig potensial for forbedring av koordinering og samarbeid mellom EU og NATO både når det gjelder kapabilitetsutvikling og operasjoner.

## **5.8 Grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretning**

Basert på de mål, oppgaver og operative behov som er beskrevet i dette kapitlet, og avledet av den sikkerhetspolitiske og samfunnsmessige utvikling i de foregående kapitler, angis her et antall grunnleggende prinsipper for Forsvarets

innretning. Disse prinsippene skal være førende for utviklingen av Forsvarets struktur og operative evner.

### *Et moderne, balansert innsatsforsvar*

Norge trenger et moderne, alliansetilpasset innsatsforsvar som kan møte ulike utfordringer hjemme og ute. Et slikt forsvar må holde høy kvalitet og inneha høy kompetanse, fleksibilitet, reaksjonsevne, mobilitet og evne til styrkeoppbygging. Forsvaret skal ha evne til høyintensiv strid, og i tillegg ha evne til tilpasset og relevant respons i hele konfliktspekteret. Forsvarets operative enheter må kombinere stor ildkraft og egenbeskyttelse med effektiv evne til informasjonsinnhenting og evne til å formidle og utnytte informasjon i effektive nettverk. Forsvaret må utvikle og vedlikeholde tilstrekkelige operative planverk og beredskapsplaner til å kunne respondere raskt og effektivt ved behov. En forutsetning for et alliansetilpasset innsatsforsvar er opprettholdelsen av en balansert forsvarsstruktur bestående av både land, sjø- og luftkapasiteter som både kan operere selvstendig og i en alliert ramme.

### *Alliansetilpasning*

Forsvaret må ha evne til å samvirke effektivt med allierte styrker, både for å møte utfordringer i Norges nærområder og for å levere tellende bidrag til internasjonale operasjoner. Forsvaret skal derfor så langt det er mulig være tilpasset NATOs standarder, konsepter, prosedyrer og styrkestruktur på alle nivå. Det er også en målsetting at Norges nasjonale kommando- og kontrollkapasitet i størst mulig grad skal være integrert mot NATOs kommandostruktur, og være dimensjonert for å kunne ivareta disse behovene. Dette er sentralt for å sikre nasjonal innflytelse ved allierte operasjoner i Norge, for å tilrettelegge best mulig mottak av allierte forsterkninger for øvelser og operasjoner i vårt nærområde, og for at Norge skal kunne bidra til NATOs felles operasjoner i utlandet også med disse kapasitetene.

### *Evne til flernasjonalt samarbeid*

Forsvaret skal fortsette arbeidet for å søke kostnadseffektive løsninger gjennom flernasjonalt forsvarssamarbeid. Det vil vektlegges at slikt flernasjonalt samarbeid gir dokumenterte økonomiske gevinster. Norge skal fortsatt være en pådriver for felles løsninger innenfor NATO-rammen, men også søke muligheter for kostnadseffektiv byg-

ging av prioriterte kapabiliteter gjennom bi- og multilateralt samarbeid. Oppfølging og videreutvikling av det nordiske forsvarssamarbeidet innenfor rammen av NORDEFECO skal fortsatt ha høy prioritet, med fokus på gjensidige forsterkende tiltak for å oppnå mer effektiv kapabilitetsutvikling.

#### *Verneplikt og kompetanse*

Forsvaret av Norge er basert på verneplikten. Verneplikten er en kontrakt mellom innbyggerne og staten som innebærer en solidarisk plikt til å stå sammen om å verne vårt samfunn, vårt demokratiske system og våre felles verdier. Verneplikten bidrar til å sikre Forsvarets legitimitet og forankring i samfunnet. Gjennom verneplikten sikres Forsvaret bred rekruttering på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer. Førstegangstjenesten skal videreutvikles tilpasset innsatsforsvarets krav. Samtidig har Forsvaret også behov for personell som står i tjeneste ut over førstegangstjenesten. En del avanserte våpensystemer krever så omfattende opplæring at det er ønskelig at operatørene kan stå til rådighet i lengre tid enn vernepliktige. Mange internasjonale oppdrag krever personell som er grundig trent og forberedt, ikke minst for å ivareta krav til personellsikkerhet. I tillegg til det fundament som verneplikten utgjør, må Forsvaret derfor ha et innslag av vervede mannskaper i en del operative avdelinger. Forsvaret skal videreutvikles som en kompetanseorganisasjon som kan møte fremtidens utfordringer.

#### *Veteraner*

Forsvaret skal være i stand til å ivareta personell som deltar i flernasjonale operasjoner og deres nærmeste. Personell med erfaring fra internasjonale operasjoner er en stor ressurs både for Forsvaret og for det norske samfunn som helhet. Samtidig kan slik tjeneste være belastende. Forsvaret skal derfor vektlegge både forebyggende tiltak og i samarbeid med andre sektorer sørge for god hjelp og oppfølging for de som måtte trenge det. Regjeringen vil videreutvikle arbeidet med å styrke anerkjennelse og ivaretagelse av veteraner i tråd med regjeringens handlingsplan "I tjeneste for Norge".

#### *Tilpasningsevne*

Norge trenger et forsvar som er fleksibelt, robust og i stand til å håndtere ulike utfordringer. Forsva-

rets struktur vil primært være innrettet for å løse de dimensjonerende oppgavene, og de aktuelle utfordringer som kan utledes fra disse. Det er imidlertid like viktig at Forsvaret utvikler evnen til å respondere på situasjoner som ikke, eller bare delvis, sammenfaller med forutsette scenarier. Forsvaret må kunne utnytte tilgjengelige kapasiteter for å løse et bredt spekter av oppdrag.

#### *Kontinuerlig fornying*

Forsvaret må være i kontinuerlig utvikling og tilpasning. Forsvaret må hele tiden observere aktuelle internasjonale utviklingstrekk på det militære området både blant allierte, partnere og potensielle motstandere, teknologisk, konseptuelt og doktrinmessig. Forutseenhet i forsvarssammenheng innebærer også evne til langsiktig planlegging. Særlig er det viktig at større og kostnadskrevene investeringer er fremtidsrettede, og at planleggingen av anskaffelse, innfasing og bemanning starter tidlig nok til å sikre at relevante evner videreføres når eldre materiell når slutten av sin levetid.

#### *Samarbeid med sivile myndigheter*

Forsvarets samarbeid med sivile aktører skal videreutvikles for å sikre effektivitet med grunnlag i god planlegging og funksjonelle prosedyrer. Det skal legges til rette for et godt koordinert og gjensidig samarbeid i hele krisespekteret innen rammen av totalforsvaret. Der det er relevant skal bistand til det sivile samfunn tas i betraktning ved innretningen av Forsvarets kapasiteter.

#### *Bærekraft*

Forsvaret skal utvikles med et langsiktig perspektiv som sikrer at økonomiske ressurser, oppgaver og ambisjonsnivå er i samsvar med hverandre. De kapasiteter som det investeres i, skal kunne driftes over tid på et fastlagt virksomhetsnivå. Det stiller store krav til kvaliteten på forarbeidet forut for nyanskaffelser, og evne til kostnadseffektiv og rasjonell drift. Ressursene må i størst mulig grad kanaliseres slik at de understøtter operative leveranser. Det er imidlertid også viktig at operativ virksomhet, eksempelvis bidrag til internasjonale operasjoner, ikke over tid ligger på et høyere nivå enn det styrkeproduksjonsapparatet er i stand til å understøtte.

### 5.8.1 Balanserende hensyn

På enkelte områder vil Forsvaret måtte balansere mellom hensyn som trekker i ulike retninger.

*Reaksjonsevne* står sentralt for et moderne innsatsforsvar. Evne til å respondere umiddelbart med relevante kapasiteter står særlig sentralt ved kriser som kan tenkes å oppstå i eget hjemmeområde, men også internasjonale operasjoner kan kreve evne til hurtig innsats. Reaksjonsevne fordrer kapasiteter med tilgjengelighet, deployerbarhet og mobilitet. Omstillingen til et innsatsforsvar fra inngangen til 2000-tallet var nettopp basert på erkjennelsen av at det gamle invasjonforsvaret var for tungrodd og ikke ville være i stand til å reagere hurtig nok i kriser verken hjemme eller ute. Samtidig har også det moderne innsatsforsvaret behov for evne til styrkeoppbygging og en viss *utholdenhet*. Ikke minst har mange internasjonale operasjoner vist seg å ha behov for styrker som kan stå over tid. Evne til utholdenhet sikres ikke bare gjennom å ha tilgjengelige styrker, men i like stor grad gjennom effektiv logistikk og et velfungerende understøttelseskonsept.

*Kvalitet* er likeledes sentralt for det moderne innsatsforsvaret. Erfaring viser at moderne kapasiteter kan bekjempe enheter som er volummessig større, men kvalitetsmessig svakere. Norges komparative fortrinn, hjemme så vel som ute, ligger i kompetanse og teknologi, snarere enn i evne til å stille med tallmessig store enheter. Norge må derfor prioritere kvalitet – enheter der effektivitet, mobilitet og ildkraft er høy målt opp mot antall personell. Samtidig er et visst *volum* en forutsetning for å sikre nødvendig robusthet og fleksibilitet. Volum er også tett knyttet til utholdenhet.

Ved å redusere *kapasitetsbredden*, kan en forsvarsstruktur oppnå større *dybde* og kvalitet innenfor et begrenset utvalg kapasiteter. En slik nisjestrategi medfører samtidig en økt avhengighet av allierte, som ved behov må bidra med nøkkelkapasiteter som ikke finnes i egen struktur. Forsvaret i Norge har en rekke oppgaver som i utgangspunktet legges opp til å løses med nasjonale kapasiteter. I tillegg kreves en viss bredde av kapasiteter hvis Forsvarets krigsforebyggende funksjon skal fremstå som troverdig. Følgelig er en vesentlig reduksjon av kapasitetsbredden ikke en aktuell strategi for Norge.

Norske styrker skal løse oppgaver både *hjemme og ute*. Forsvaret av Norge vil alltid være Forsvarets viktigste oppgave. Samtidig er det i Norges interesse å bidra til internasjonal fred og stabilitet gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner. Slike bidrag demonstrerer Norges evne

og vilje til å ivareta sine forpliktelser, viser internasjonal solidaritet og bidrar til byrdefordeling. Bidrag til internasjonale operasjoner har også praktiske gevinster som er av stor relevans for norsk sikkerhet. Gjennom internasjonale operasjoner tilføres Forsvaret verdifull kompetanse og erfaring. Blant annet har Forsvaret gjennom internasjonale operasjoner fått økt erfaring i å samvirke med andre i krevende integrerte operasjoner. Operasjonene gir også en mulighet til å demonstrere ferdigheter og stridsevne. Alt dette styrker Forsvarets troverdighet, også i en hjemlig kontekst.

Forsvarets kapasiteter bør derfor i sterkest mulig grad utvikles slik at de kan anvendes både nasjonalt og i internasjonale operasjoner. Selv om enheter til internasjonale operasjoner skreddersys for formålet, bør det så langt det er mulig unngås å investere omfattende i misjonsspesifikke kapasiteter som ikke kan påregnes å ha relevans ut over den aktuelle operasjonen. Hensynet til styrkebeskyttelse kan likevel gjøre det nødvendig å avvike fra en slik hovedregel.

Bidrag til internasjonale operasjoner innebærer ikke bare økt kompetanse, men legger også belastninger på Forsvaret, i første rekke på de avdelinger som deltar. Disse belastningene øker dersom oppdragene vedvarer over tid, dersom omfanget i lengre perioder overstiger ambisjonsnivået i gjeldende planer, eller dersom enkelte miljøer kontinuerlig pålegges mer omfattende bidrag enn de er dimensjonert for. Det er derfor viktig at internasjonale operasjoner benyttes bevisst slik at de bidrar til å bygge opp, snarere enn å uthule den operative evnen. For å unngå skjev fordeling av både belastninger og kompetansegevinster, vil det søkes å spre bidragene til internasjonale operasjoner mellom forsvarsgrener og enheter der dette er mulig. Gjensidig forsterkende kompetansebygging og synergi må prege forholdet mellom hjemme- og uteoppgaver.

*Samtidighetsproblematikk* dreier seg om evne til å håndtere flere utfordringer som sammenfaller i tid. Selv om Forsvaret er engasjert i internasjonale operasjoner, må det ha evne til å håndtere nasjonale oppgaver – både løpende rutinemessige fredstidsoppgaver og raskt oppdukkende kriser. Forsvaret må derfor utvikles med en hensiktsmessig balanse mellom reaksjonsevne, utholdenhet og volum, slik at Norge kan stille tellende bidrag til internasjonale operasjoner og samtidig bevare en tilfredsstillende evne til effektiv nasjonal krisehåndtering i egne nærområder. Omfanget av de kapasiteter som til enhver tid må opprettholdes i Norge innen områder som kommando og kon-

troll, overvåking og etterretning, myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse, krisehåndtering og samfunnssikkerhet, må baseres på en løpende helhetsvurdering av den sikkerhetspolitiske situasjon i nærområdene og behovet for bidrag til pågående internasjonale operasjoner. Ved langvarige alvorlige nasjonale krisesituasjoner kan det være aktuelt å trekke egne styrker tilbake fra internasjonale operasjoner, men evnen til å håndtere utfordringer som krever hurtig reaksjonsevne kan ikke baseres på dette.

## **5.9 Oppsummering**

---

Dette kapitlet har beskrevet de rammer, føringer og prioriteringer som skal være førende for utviklingen av Forsvarets struktur. Regjeringens forsvarspolitiske mål er presentert, og disse er konkretisert i ni oppgaver for Forsvaret, hver med en nærmere beskrivelse. Til sist er det skissert et sett grunnleggende prinsipper for utviklingen av Forsvaret. I neste del er det utviklingen av forsvarssektorens struktur, kapasiteter og kompetanse som er tema.





*Del II*  
*Struktur, organisasjon og operativ evne*



## 6 Fornyelse av Luftforsvaret

Dette kapitlet beskriver fornyelsen av Luftforsvaret, herunder anskaffelsen av og lokalisering for F-35 kampfly, samt utviklingen av Luftforsvarets basestruktur og kapasiteter for øvrig.

De øvrige forsvarsgrener er langt på vei reformert gjennom de to forutgående langtidsplanene. Luftforsvaret bygger på stolte tradisjoner. Det ble etablert allerede i 1914, det er og har vært vår minste våpengren, men har vist en sterk evne til å utnytte våre kapasiteter til det fulle. Operasjoner over den senere tid viser at vårt luftforsvar holder et svært høyt nivå. Nytt materiell må anskaffes og en ny basestruktur må defineres. Slik kan vi sikre at Luftforsvaret utgjør en avgjørende del av vår krigsforebyggende terskel.

Kontroll i luftrommet er en forutsetning for at land-, luft, og sjøstyrker kan løse sine oppdrag. Luftforsvaret bidrar kontinuerlig i rutinemessig overvåkning, suverenitetsutøvelse og myndighetsutøvelse i nordområdene og nasjonalterritoriet for øvrig, blant annet gjennom luftovervåking og kontroll, kampflyberedskap, maritime overvåkingsfly og helikoptre til støtte for Kystvakten og Marinen.

Luftforsvarets ressurser kan raskt settes inn der hvor behov måtte oppstå både nasjonalt og internasjonalt. Den operative strukturen inkluderer mobil logistikk og beskyttelse, slik at den raskt kan flytte til baser nær innsatsområdet. Luftforsvaret har evne til overvåking, informasjonsinnhenting, luftkontroll, suverenitetshevdelse, engasjering av mål i luften, på land, på og under sjøoverflaten, og transport av personell og materiell.

Luftforsvarets ressurser benyttes ofte i fellesoperasjoner sammen med ressurser fra andre forsvarsgrener. Dette samvirket gjør at vi kan få vesentlig mer ut av kapasitetene i Sjøforsvaret, Hæren, Heimevernet og spesialstyrkene, både gjennom at disse ressursene raskere kan settes inn der behovet oppstår, og ved at kombinasjonen av enten sjø- og luftmakt, eller land- og luftmakt har vesentlig større kapasitet enn summen av enkeltbidragene.

Sammen med elementer fra Forsvarets sanitet har Luftforsvaret kapasitet til å levere taktisk

medisinsk evakueringskapasitet, under operasjoner i inn og utland.

Luftforsvaret opererer også redningshelikoptrene på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, og støtter også operasjoner innen ressurs- og miljøoppsyn.

Luftforsvaret vil i det nærmeste tiåret være preget av innføring av ny kampfly, samt overgangen til en ny basestruktur. Denne prosessen vil også innebære en modernisering og tilpasning av Luftforsvarets utdannings og operasjonsmønster.

### 6.1 Anskaffelse av nye kampfly

#### 6.1.1 Innledning

Anskaffelse av nye kampfly til Forsvaret er denne langtidsplanens største enkeltsak. Den vil fastlegge hovedlinjene for Luftforsvaret i mange tiår fremover. Kampflybeslutningen vil i høy grad definere Norges forsvarsambisjon. Lokaliseringsbeslutningen setter retningen for hele Luftforsvarets lokalisering og organisering.

Å forvalte et moderne og relevant forsvar krever fra tid til annen ekstraordinære løft. I 1977 foretok nasjonen et slikt løft, gjennom den generasjonens største forsvarsanskaffelse; 72 jagerfly av typen F-16. F-16 går nå mot slutten av sin levetid. Arbeidet med å erstatte F-16 startet opp i 2001 ved at Stortinget vedtok at en fremskaffelse av nye kampfly skulle forberedes.

Regjeringen har siden tiltredelsen høsten 2005 vært opptatt av å legge forholdene til rette for reell konkurranse i kampflyanskaffelsen. Regjeringen forsterket og utvidet den etablerte dialogen med de aktuelle kandidatene for nye kampfly. Våren 2007 etablerte Forsvarsdepartementet et eget utredningsprosjekt for å utarbeide beslutningsgrunnlaget for valg av nytt kampfly. Kampflykandidatene ble vurdert i en grundig, sammenlignbar, rettferdig og etterprøvable prosess. Dette arbeidet resulterte i en utvidet fremskaffelsesløsning som grunnlaget for regjeringens kampflyvalg.

F-35 var den av kandidatene som tilfredsstilte våre krav til operativ og teknisk ytelse, samt den

kandidaten med de vurderte laveste investerings- og levetidskostnader. Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 36 (2008–2009), sluttet Stortinget seg til at F-35 skal avløse F-16 som kjernekapasitet i Luftforsvaret de neste 40 årene, og således styrke Forsvarets samlede slagkraft. Videre vedtok Stortinget at det skulle innledes en forhandlingsprosess for anskaffelse av nye kampfly av typen F-35 i perioden 2016 til 2020.

Gjennom våren og sommeren 2010 ble det gjennomført restruktureringer i det flernasjonale F-35-programmet. Hensikten med denne restruktureringen var å sikre fremdriften i programmet. Basert på den informasjon som på dette tidspunkt var tilgjengelig valgte regjeringen å justere den norske anskaffelsesplanen. I Prop. 1 S (2010–2011) ble det anbefalt å anskaffe et begrenset antall treningsfly i 2016 og at starten på hovedleveransen ble justert fra 2016 til 2018. I juni 2011 godkjente Stortinget, gjennom behandling av Innst. S nr. 441 (2010–2011) til St.prp. nr. 100 S (2010–2011) anskaffelsen av fire F-35 kampfly til treningsformål. I Prop.1 S (2010–2011) høsten 2010 informerte regjeringen Stortinget om at den som en del av ny langtidsplan ville legge frem helheten i anskaffelsesprogrammet i vårsesjonen 2012.

Regjeringen legger den forsvarsambisjonen som er trukket opp i St.prp. nr. 48 (2007–2008) til grunn for langtidsplanen. Regjeringen har derfor ambisjon om å anskaffe 48 kampfly i tillegg til den allerede vedtatte anskaffelsen av fire treningsfly, det vil si til sammen 52 kampfly. Regjeringen legger opp til å gjennomføre anskaffelsen over noen flere år enn tidligere lagt til grunn. Regjeringen vurderer å fremskynde anskaffelsen av to av de fire flyene Stortinget allerede har gitt fullmakt til å anskaffe til 2015. Tilsvarende vurderes det å fremskynde oppstarten av hovedanskaffelsen med ett år fra 2018 til 2017. De to siste treningsflyene anskaffes i 2016 som tidligere planlagt.

Kampfly er en grunnleggende kapasitet i Forsvaret og har stor innvirkning på Forsvarets totale evne. Samtidig er kampflyanskaffelsen en av fastlandsøkonomiens største enkeltinvesteringer. For å kunne gjennomføres i tråd med det ambisjonsnivået Stortinget har bedt regjeringen arbeide videre med, vil anskaffelsen legge beslag på betydelige deler av det økonomiske handlingsrommet på statsbudsjettet i årene fremover. Dette vil kunne få konsekvenser for hvilke ambisjoner og mål som vil kunne innfris i årene som kommer på en rekke andre politikkområder.

Regjeringen er opptatt av at den videre prosessen blir lagt opp på en måte som ikke i utilbørlig

grad låser det økonomiske handlingsrommet på statsbudsjettet i årene som kommer. Derfor legger regjeringen opp til å gjennomføre anskaffelsen over noen flere år enn tidligere lagt til grunn. Dette vil redusere den budsjettmessige belastningen av anskaffelsen i de enkelte år. Selv med en lengre gjennomføringsperiode vil kampflyanskaffelsen være krevende og ha langsiktige konsekvenser både for forsvarsstrukturen og andre politikkområder. For den videre gjennomføringen av anskaffelsen legger regjeringen derfor opp til å gjennomføre anskaffelsen på en måte som sikrer tett og jevnlig involvering av Stortinget.

Etter bestillingsprosedyrene i avtalen mellom partnernasjonene skal det meldes inn og bekrefte bestilling 4 år før leveranse. Det planlegges å gjennomføre kampflyanskaffelsen som fortløpende anskaffelsesbeslutninger i det enkelte bestillingssår. Dette innebærer at regjeringen legger opp til å legge frem beslutningsgrunnlag for Stortinget i forkant av hver bestilling av fly.

På denne måten vil regjeringen sikre en bred og tverrpolitisk forankring av det neste tiårets største forsvarsanskaffelse.

### **6.1.2 Nye kampfly til Forsvaret: - Dette tilfører F-35 Forsvaret.**

Da Norge gikk til anskaffelse av F-16, var flyenes oppdrag i hovedsak å forsvare norsk luftrom. På 1980-tallet kom behovet for også å kunne uskadeliggjøre mål på bakken eller på havoverflaten. Det ble investert i nye våpen og F-16 ble oppgradert for å kunne møte dette behovet. Ut over 1990-tallet ble uskadeliggjøring av mål på bakken enda viktigere, og det ble stilt større krav til at flyene også skulle kunne levere presisjonsleverte våpen mot bakkemål. Med gjennomføringen av Mid-Life Update (MLU), våpeninvesteringer og videre oppgraderinger har F-16 gjennom en periode på 30 år utviklet seg fra et jagerfly for luftforsvarsrollen og til et flerrolle kampfly.

F-16 går mot slutten av sin levetid. I 2009, gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 299 (2008–2009), jf. St.prp. nr. 36 (2008–2009) Nye kampfly til Forsvaret sluttet Stortinget seg til at F-35 skal avløse F-16 som ryggraden i Luftforsvaret og Forsvaret de neste 40 årene.

Kampfly er en helt grunnleggende kapasitet i vår forsvarsstruktur. Moderne kampfly er en forutsetning for å opprettholde Forsvarets evne til å reagere hurtig over store avstander. Intet annet våpen kan på samme måte beskytte egne styrker, befolkning og områder mot luftangrep. Kampfly er en forutsetning for å håndheve norsk suverenitet

tet i luftrommet, i fred, krise og krig. Et moderne kampflyvåpen er en helt nødvendig del av en krigsforebyggende terskel. Siden kampfly er en kapasitet som det er svært vanskelig for en angriper å omgå eller gjøre irrelevant vil selv ikke en teknologisk avansert motstander kunne ignorere den motstand som et moderne kampflyvåpen kan yte. Ved å skape stor usikkerhet hos en motstander rundt mulige konsekvenser forbundet med aggresjon mot Norge, har flyene en betydelig avskrekkende effekt.

#### *Teknologisk utvikling*

Rask teknologisk utvikling øker mulighetene for at nye høyteknologiske våpen og sensorer blir utviklet, og at eksisterende våpen forbedres ved avanserte styringssystemer eller annet tilleggsutstyr. Dette åpner opp for nye perspektiver på krigføring som vi må være forberedt på å møte.

Våre kampfly må i fremtiden ha evne til å operere effektivt i et slikt moderne stridsmiljø, og ha evne til fremskutte operasjoner eller rekkevidde til å påføre motstanderen tap fra sikker avstand. Kampflyvåpenet må være forberedt på de midler motstanderen kan anvende, og i stand til å benytte den samme bredden av midler selv. Følgelig skal et moderne kampfly være en fleksibel kapasitet som både kan ramme motstanderen og samtidig skjermes egen evne til å operere i hele stridsmiljøet.

#### *Fremtidig trusselbilde*

Fremtidens trusselbilde vil gi andre utfordringer enn i dag. Den største antatte trusselen mot kampfly som system er fiendtlige kampfly, bakke-til-luftmissiler og annet luftvern. Elektronisk krigføring er også en trussel, og motstandsdyktighet overfor dette er essensielt. Flere av de ledende kampflyprodusentene vektlegger lav radarsignatur i sine utviklingsprosjekter, blant annet USA, Russland og Kina. F-35 har en lav radarsignatur som resultat av både flyets særegne utforming og materialvalg på de ytre flater.

#### *Fellesoperativ evne*

F-35 vil med sin allværskapasitet, unike sensorer og avanserte våpen, kombinert med avansert kommunikasjonsteknologi, være et nav i fremtidige nettverksbaserte fellesoperasjoner.

Kampflyets evne til å samvirke med andre systemer styrker den fellesoperative evnen og er avgjørende for at Forsvaret skal være i stand til å

håndtere de mest krevende oppgavene. Et nettverksbasert forsvar med blant annet kampfly og fregatter vil kunne hente økt effekt ut av begge strukturelementer og oppnå store synergieffekter under land- og sjøoperasjoner. For å oppnå synergieffekter med andre egne styrker trenger Norge et kampflyvåpen av tilstrekkelig størrelse, som både er i stand til å etablere luftkontroll i tid og rom og samtidig gjennomføre offensive operasjoner til understøttelse av land- og sjøoperasjoner.

Evnen til å sikre luftkontroll i tid og rom er avgjørende viktig for beskyttelse av egne land- og sjøstyrker samt kunne legge forholdene til rette for mottak av allierte forsterkninger. Moderne kampfly er helt sentralt for å håndtere luftstyrker og luftvern en motstander benytter for å nekte norske luftoperasjoner over operasjonsområdet. En motstander uten luftkontroll vil være tilsvarende sårbar for angrep fra luften. Ved å inneha evne til luftkontroll kan en slik sårbarhet utnyttes og dermed gi egne styrker store fortrinn i sjø-, land- og luftdomenet.

Flyets evner i luft-til-bakke-operasjoner vil gi mulighet for direkte og indirekte støtte til bakkestyrker og bidra til mer effektive landoperasjoner. Dette gjelder også direkte ildstøtte under ledelse av Forward Air Controllers (FAC). Flyet bidrar til økt situasjonsforståelse gjennom sensorer og mobilitet, utvidet rekkevidde for integrerte sambands- og informasjonssystemer, samt evnen til å levere langtrekkende presisjonsild, både som selvstendig innsatsselement og til støtte for land- og sjøelementer.

Anskaffelsen av nye kampfly innebærer ikke bare at dagens kampflykapasitet videreføres ved å bytte ut en aldrende kampflyflåte med en ny. F-35 vil tilføre Forsvaret en vesentlig styrket evne, ikke bare for kampflyvåpenet isolert sett, men for hele Forsvaret. Anskaffelsen innebærer både en strengt nødvendig fornying av en viktig komponent i vår samlede forsvarsstruktur og en betydelig forbedring av Forsvarets samlede slagkraft.

#### *Innretting av fremtidens luftforsvar*

I St.prp. nr. 48 (2007–2008) påpekte regjeringen at base- og støttestrukturen *”fortsatt [er] preget av en arv som representerer en kostnadskrevende spredning av virksomheten. [...] Luftforsvaret bør i fremtiden videreføre bredden av sine kapasiteter, men konsentrert til færre baser med utgangspunkt i at like fagmiljøer samlokaliseres der det er rasjonelt.”* Anskaffelsen av nye kampfly med tilhørende behov for oppdatering av base- og støttestruktur, vil i denne sammenheng tjene som katalysator for

en nødvendig reform av Luftforsvarets base- og støttestruktur generelt.

Luftforsvarets struktur reflekterer en historisk arv og er for en stor del basert på operative behov som ikke i samme grad er aktuelle. Innføringen av nye kampfly gjør det både ønskelig og nødvendig å se på helheten i Luftforsvarets struktur og gjennomføre tiltak for å effektivisere og modernisere denne.

### 6.1.3 F-35 utviklingsprogrammet

Den grunnleggende ideen bak det flernasjonale F-35-programmet var utvikling og produksjon av et fly som med sin multirollekapasitet kunne erstatte en rekke av dagens flytyper. Parallell utvikling og testing, kombinert med produksjon av et stort antall fly skulle medføre en kort utviklingsfase og lavere enhetskostnad. Dette er en krevende målsetning og en høy ambisjon for et flyutviklingsprogram. Tross utfordringer i utviklingen av flyene og restrukturering av produksjons- og utviklingsprosessene, kan programmet nå vise til gode resultater både med hensyn til forventet ytelse og pris. Det flernasjonale programmet har det siste året fulgt den reviderte utviklingsplanen med kun mindre avvik. Den norske anskaffelsen har vært gjenstand for en kontinuerlig vurdering parallelt med utviklingen i F-35-programmet, og høsten 2010 ble den norske leveranseplanen justert og tilpasset den oppdaterte utviklingsplanen.

I dag er den største utfordringen for programmet den internasjonale finansielle situasjonen som gjør at flere nasjoner av budsjettmessige årsaker har justert sine anskaffelsesplaner og anskaffer et noe lavere antall fly senere enn planlagt. Samtidig er F-35-programmet det eneste vestlige femtegenerasjons multirolle kampflyet under utvikling. Mange nasjoner planlegger nå å erstatte sine tredje- og fjerdegenerasjons kampfly. Ni partnerland deltar i det flernasjonale F-35-programmet, og anskaffer et fly som er i stand til å møte fremtidens utfordringer. Det er derfor fortsatt en sterk støtte for programmet blant partnernasjonene. I tillegg er det flere nye land som har besluttet, eller planlegger med, å anskaffe F-35. Samlet planlegges det fortsatt en total produksjon av mer enn 3 000 fly i tre versjoner.

## 6.2 Norges kampflyanskaffelse

Grunnlagsarbeidet for den norske kampflyanskaffelsen startet opp i 2001 ved at Stortinget vedtok

at en fremskaffelse av nye kampfly skulle forberedes.

I 2002 ble det besluttet at Norge skulle delta som partner i utviklingsfasen av F-35 (System Development & Demonstration - SDD) sammen med USA, Canada, Italia, Nederland, Danmark, Storbritannia og Tyrkia. Australia sluttet seg til SDD fasen senere samme år. Samtidig med inngåelsen av SDD kontrakten på F-35 ble de andre kampflykandidatene, Eurofighter og Rafale, fulgt tett opp videre. Produsenten av Rafale valgte senere å ikke involvere seg videre i den norske kandidatvurderingen.

Regjeringen har siden tiltredelsen høsten 2005 vært opptatt av å legge forholdene til rette for reell konkurranse i kampflyanskaffelsen. I 2006 forsterket og utvidet regjeringen den etablerte dialogen med leverandørene av de den gang tre aktuelle kandidatene for nye kampfly; Eurofighter, Gripen NG og F-35. I arbeidet med kampflyanskaffelsen la regjeringen til grunn at kampflyvalget skulle baseres på, i prioritert rekkefølge, kandidatens evne til å oppfylle de operative krav Norge stilte, kostnader, samt muligheten for deltakelse av norsk forsvarsindustri.

I januar 2007 undertegnet Norge F-35 Production, Sustainment & Follow-on Development Memorandum of Understanding (PSFD MoU).

Våren 2007 etablerte Forsvarsdepartementet et eget utredningsprosjekt for å utarbeide det sentrale beslutningsdokumentet i denne fasen, kalt utvidet fremskaffelsesløsning (UFL). For å kunne vurdere kampflykandidatene på en grundig, sammenlignbar, rettferdig og etterprøvable måte, sendte Forsvarsdepartementet i januar 2008 ut en "Request for binding information" (RBI) til myndighetsorganisasjonene som stod bak de tre aktuelle kampflykandidatene. Besvarelsene ble evaluert langs tre hovedakser: måloppnåelse i forhold til de tekniske og operative kravene (militærfaglig vurdering), kostnader og industrimuligheter. Evalueringen vurderte 953 spesifikke krav, samt 70 områder innenfor industri.

Den utvidede fremskaffelsesløsningen var grunnlaget for regjeringens kampflyvalg. F-35 var den av kandidatene som tilfredstilte våre krav til operativ og teknisk ytelse, samt den kandidaten med de vurderte laveste investerings- og levetidskostnader.

Basert på regjeringens konklusjon, fremlagt for Stortinget i St.prp. nr. 36 (2008–2009), vedtok Stortinget i juni 2009 at det skulle innledes en forhandlingsprosess for anskaffelse av nye kampfly av typen F-35 i perioden 2016 til 2020.

### Boks 6.1 Stortingets behandling av kampflyanskaffelsen

Stortinget vedtok i 2001 ved behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) at en fremskaffelse av nye kampfly skulle forberedes.

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) ble prosessen for oppfølging av de tre aktuelle kandidatene, Eurofighter, JAS Gripen NG (Next Generation) og F-35 Joint Strike Fighter (JSF), nærmere beskrevet.

Stortinget har, gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 318 (2007–2008) sluttet seg til ambisjonsnivået for den fremtidige kampflykapasiteten, slik dette er beskrevet i St.prp. nr. 48 (2007–2008).

Stortinget ga, gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 299 (2008–2009), jf. St.prp. nr. 36 (2008–2009) Nye kampfly til Forsvaret, sin tilslutning til at det skal innledes en forhandlingsprosess om kjøp av nye kampfly til Forsvaret av typen F-35 Lightning II.

Stortinget har, gjennom behandling av Innst. nr. 441 S (2010–2011), jf. St.prp. nr. 100 S (2010–2011) godkjent anskaffelse av fire F-35 kampfly til treningsformål.

Gjennom våren og sommeren 2010 ble det gjennomført restruktureringer i det flernasjonale F-35 programmet. Hensikten med denne restruktureringen var å sikre fremdriften i programmet. Disse endringene medførte at den norske anskaffelsesplanen også måtte revideres.

I Prop. 1 S (2010–2011) ble det anbefalt å anskaffe et begrenset antall treningsfly i 2016 og at starten på hovedleveransen ble justert fra 2016 til 2018. I juni 2011 godkjente Stortinget, gjennom behandling av Innst. 441 S (2010–2011) til Prop 100 S (2010–2011) anskaffelsen av fire F-35 kampfly til treningsformål.

#### 6.2.1 Ambisjonsnivå for kampflyvåpenet

Ambisjonsnivået for kampflystrukturen, slik det er beskrevet i St.prp. nr. 48 (2007–2008), ligger fast. Dette ble bekreftet gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 36 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 299 (2008–2009). I denne forbindelse ble

regjeringen også bedt om å arbeide videre med anskaffelsen basert på dette ambisjonsnivået.

Ambisjonsnivået bygger på at kampflyene er en grunnleggende kapasitet som har en lang rekke konkrete oppdrag i hele spekteret fra kontinuerlige oppdrag i fredstid, i krise og over i krig. Disse oppdragene er indirekte eller direkte avledet av den gjeldende forsvarsambisjonen. Det er derfor en nær og direkte sammenheng mellom ambisjon og flåtestørrelse for kampflyvåpenet og Norges forsvarsambisjon.

For den totale dimensjoneringen av kampflyvåpenet er to grunnleggende forutsetninger lagt til grunn. For det første bygger ambisjonsnivået på at kampflyvåpenet - i tillegg til å ha selvstendige luftforsvarsroller - også skal kunne støtte luft- og bakkestyrker. Tilsvarende er Hæren og Sjøforsvaret utviklet med forutsetningen om at kampflyene kan støtte i deres oppdragsløsning. Videre er det lagt til grunn at kampflyvåpenet skal kunne støtte sjøstyrker og landstyrker, uten å måtte tas vekk fra luftforsvarsoppgavene. Dette fordi Norges luftforsvar heller ikke er utviklet med sikte på å kunne opprettholde kontroll i luften uten at kampflyene er kjernekapasiteten i et slik oppdrag.

Videre er det definert et ambisjonsnivå for hvor mye og over hvor lang tid kampflyvåpenet skal kunne yte operative leveranser. Det er lagt til grunn at Norge skal ha evne til å kunne stille en kontinuerlig kampflyberedskap, samt kunne øke denne beredskapen opp til å kunne ivareta kontinuerlig luftpatruljering over et gitt område.

Ut i fra ambisjonsnivået for kampflyvåpenet slik det er beskrevet i St.prp. nr. 48 (2007–2008) er det utledet et antall kampfly og mannskaper som gir evne til beredskap med forskjellig omfang, reaksjonstid og varighet, og med et krav om samtidighet mellom aktivitetene. Disse er:

- NATO Quick Reaction Alert (QRA)
- Høy luftmilitær beredskap (HLB)
- Kontinuerlig luftpatrolje (CAP)
- Multirolle kampfly av skvadronstørrelse i henhold til NATOs styrkemål

QRA er en del av NATOs permanente luftromsberedskap over alliansens territorium, som består av et antall kontroll- og varslingsstasjoner og kampfly som alliansemedlemmene daglig stiller til rådighet for, og under kommando av, NATO. Ved behov for en nasjonal luftromsberedskap kan det etableres såkalt høy luftmilitær beredskap (HLB) med kampfly på fra ett til tre steder samtidig i Norge. Normalt ivaretas en slik beredskap ved at flyene står klargjort på bakken og på ordre kan gå på vingene innen den gitte beredskapstiden. Ved

spesielle situasjoner skal denne beredskapen kunne etablere en kontinuerlig luftpatrolje (CAP) over et område i en viss tid.

Dette utgjør i sum grunnlaget for den totale dimensjoneringen av kampflyvåpenet.

I St.prp. nr. 36 (2008–2009) ble totalbehovet for antall F-35 vurdert til å være inntil 56 fly. Arbeidet som er gjort i det norske F-35-programmet siden den gang har hatt som målsetting å optimalisere programmet. Et resultat av dette arbeidet er blant annet et justert et justert operasjonsmønster; hvor det legges til grunn at man i tillegg til beredskap fra hovedbasen kan etablere HLB fra to andre steder i landet. Videre medfører økt bruk av avanserte simulatorer for F-35 et redusert behov for antall årlige flytimer. Det er også lagt til grunn en nasjonal logistikk-løsning som, sammen med en utstrakt bruk av flernasjonalt samarbeid, kosteffektivt skal ivareta Norges behov. Basert på dette er det gjennomført en oppdatert antallsvurdering som gir et behov for 48 operative fly pluss fire fly for treningsformål.

Den gjeldende ambisjonen for kampflyvåpenet er lagt med hensyn til å bidra til at spenningsfeltet mellom selvstendig nasjonal evne og de situasjoner som må forventes å utløse kollektivt forsvar av alliansen skal være begrenset. Kampflyvåpenet skal være dimensjonert for å kunne følge utviklingen i en spent situasjon over tid. Samtidig er den totale flåtestørrelsen dimensjonert slik at kampflyene vil kunne løse rene luftoppdrag og støtte andre egne styrker.

Det er således en direkte sammenheng mellom ambisjonsnivå for kampflyvåpenet, og Norges forsvarsambisjon.

### 6.2.2 Gjennomføring av anskaffelsen

Kampfly er en grunnleggende kapasitet i Forsvaret og har stor innvirkning på Forsvarets totale evne. Samtidig er de nye kampflyene en meget kostnadskreven kapasitet som, hvis den fullt ut skulle dekkes innenfor gjeldende forsvarsramme ville måtte medføre betydelige reduksjoner i øvrig struktur, og tilsvarende reduksjon i evne til å innfri forsvarsambisjonen. En videreføring av oppgavene og ambisjonsnivået, forutsetter en kampflykapasitet i tråd med det ambisjonsnivået som er lagt. En videreføring av en forsvarsstruktur som er i stand til å ivareta oppgaveinnretting og ambisjonsnivå vil derfor kreve en midlertidig økning av forsvarsrammen. Som en grunnforutsetning for kampflyanskaffelsen legger regjeringen derfor opp til en midlertidig, men betydelig, styrking av

forsvarsrammen for å dekke inn utgifter til anskaffelse av kampfly og tilhørende baseløsningen.

Regjeringen har her stått overfor flere dilemma. På den ene siden er det behov for å sikre en av forsvarsstrukturens viktigste kapasiteter for fremtiden. På den andre side er denne utskiftningen så kostnadskreven at den vil kunne legge beslag på betydelige deler av det økonomiske handlingsrommet på statsbudsjettet i årene som kommer. Alternativt må en større del av kostnadene til anskaffelsen dekkes innenfor den ordinære forsvarsrammen, med tilhørende konsekvenser for øvrige deler av Forsvaret. Det er utfordrende å finne den rette balansen mellom et nytt kampflyvåpen, rom innenfor den ordinære forsvarsrammen og nødvendige økninger av forsvarsrammen for å dekke anskaffelsen, sett opp mot forventet fremtidig handlingsrom på statsbudsjettet. Regjeringen mener disse ulike avveiningene er ivare tatt gjennom det helhetlige forslag som fremlegges i denne proposisjonen.

I Prop 1 S (2010–2011) orienterte regjeringen om at det legges opp til å anskaffe 4 fly for treningsformål i 2016 og at oppstart av hovedanskaffelsen ville bli gjennomført i perioden 2018–2021. Dette var en operativt sett gunstig gjennomføringsplan som var optimalisert i forhold til at det nye kampflyvåpenet skulle nå full operativ status raskest mulig, sett opp mot forventet prisbilde. En så kort anskaffelsesperiode innebar samtidig av utgiftene knyttet til anskaffelsen i enkelte år ville bli meget høye, noe som igjen kunne medføre betydelige konsekvenser for forsvarssektoren og andre prioriterte politikkområder.

Regjeringen legger den forsvarsambisjonen som er trukket opp i St. prp. 48 (2007–2008) til grunn for langtidsplanen. Følgelig har regjeringen en ambisjon om å anskaffe 48 kampfly i tillegg til den allerede vedtatte anskaffelsen av fire treningsfly, dvs. til sammen 52 kampfly. Samtidig legger regjeringen opp til at en løpende vurderer anskaffelsens endelige omfang og realiseringstempo. Det planlegges derfor for at den endelige kampflyanskaffelsen kan ligge i et intervall på 42 til 48 kampfly, i tillegg til treningsflyene. Endelig beslutning om anskaffelse av de siste seks kampflyene tas etter at de første 42 kampflyene er bestilt.

For å jevne ut den budsjettmessige belastningen av investeringen legger regjeringen opp til å gjennomføre anskaffelsen over noen flere år enn tidligere lagt til grunn. Det vurderes derfor å fremskynde anskaffelse av to fly for treningsformål til 2015. De siste to siste treningsflyene anskaffes i 2016 som tidligere planlagt. Videre vurderes det å fremskynde oppstarten av hovedan-



skaffelsen til 2017 fra 2018, samt at det vurderes å forlenge anskaffelsesperioden til 2024. Regjeringen vil på denne måten sørge for at Norge ikke på noe tidspunkt er uten en nasjonal kampflyevne.

Det planlegges å gjennomføre kampflyanskaffelsen som fortløpende anskaffelsesbeslutninger i det enkelte år. Etter bestillingsprosedyrene i avtalen mellom partnernasjonene skal det meldes inn og bekreftes bestilling fire år før leveranse.

### 6.2.3 Kostnader

#### 6.2.3.1 Bakgrunn

Til grunn for valg av kampflykandidat høsten 2008 ble det gjort meget grundige kostnadsanalyser av de aktuelle kandidatene; F-35 og JAS Gripen NG. F-35 ble valgt primært på grunn av flyets operative og teknologiske ytelse, men de økonomiske analysene var også klart i favør av F-35. Beslutningsgrunnlaget for kandidatvalget gjennomgikk også ekstern kvalitetssikring.

Valget av F-35 ble fremlagt for Stortinget høsten 2008 i St.prp. nr. 36 (2008–2009). I denne forbindelse ble kostnaden for anskaffelse av inntil 56 F-35 anslått til en økonomisk ramme på om lag 42 mrd. nåverdi 2008-kroner for selve anskaffelsen av fly, inkludert våpen og logistikkstøtte. Videre var de totale levetidskostnadene, med en 30-års driftsperiode, beregnet til å være 145 mrd. nåverdi 2008-kroner.

Våren 2011 la regjeringen i Prop 110 S (2010–2012) frem for Stortinget en anbefaling om fullmakt til å anskaffe fire F-35 for treningsformål. Som en del av beslutningsgrunnlaget for treningsflyanskaffelsen ble Stortinget orientert om et oppdatert kostnadsbilde for hele anskaffelsen av totalt 56 F-35 inkludert våpen og logistikk. Dette kostnadsbildet omfattet oppdaterte vurderinger av alle elementer i anskaffelsen med tilhørende usikkerhetsvurderinger. Oppdateringen var også basert på ny informasjon fra leverandøren og amerikanske myndigheter. Gjennomgangen viste at forventede kostnader for hele anskaffelsen hadde økt med omlag én milliard kroner, sammenlignet med hva som ble beregnet i 2008. Sett i sammenheng med anskaffelsens totale omfang viser dette at kostnadsestimater som ble gjort i 2008 så langt hadde truffet godt.

Siden kostnadsberegningene ikke lenger primært skulle anvendes til å sammenligne flere kandidater, og for å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget mot den standard som er vanlig for investeringsbeslutninger, ble nåverditallene i denne oppdateringen omregnet til reelle 2011 kroneverdier.

Anskaffelseskostnaden fra 2008 på 42 mrd. nåverdi 2008-kroner ble teknisk omregnet til reelle 2011-kroner om lag 60 mrd. Tillagt den reelle økningen i anskaffelseskostnad på 1 mrd. kroner ble anskaffelseskostnaden våren 2011 for hele kampflyanskaffelsen beregnet til 61 mrd. 2011-kroner (P-50). Inkludert usikkerhetsavsetning ble kostnadsrammen for totalanskaffelsen den gangen beregnet til 72 mrd. 2011-kroner (P-85). Oppdateringen av kostnadsbildet våren 2011 omfattet ikke oppdatering av levetidskostnadene.

I vedlegg 2 er gjennomførte kostnadsberegninger, kostnadsberegningsmodell, samt sentrale forutsetninger for beregninger og omregninger grundigere beskrevet.

#### 6.2.3.2 Oppdatert kostnadsbilde for anskaffelsen

Som grunnlag for regjeringens anbefalinger fremlagt i denne proposisjonen er det siden våren 2011 gjennomført et omfattende arbeid med å gjennomgå, oppdatere og kvalitetssikre, beslutningsgrunnlaget for kampflyanskaffelsen. En viktig del av dette arbeidet har gått ut på å optimalisere ressursforutsetningene i forhold til forventet ytelse. Dette optimaliseringsarbeidet har blant annet gitt en reduksjon i behovet for flytimer, piloter og fly, sammenlignet med hva som tidligere er lagt til grunn. Sammenlignet med konklusjonene fra oppdateringen fra våren 2011 er den sammenlignbare kostnaden nå 61 mrd. reelle 2012-kroner, altså på om lag samme nivå som anslagene i 20108.

Teknisk justert for kostnader som ikke treffer investeringsbudsjettet, samt allerede påløpte kostnader gir dette en forventet kostnadsramme for programmet på 60 mrd. reelle 2012 kroner (P-50), som med en beregnet usikkerhetsavsetning på 11 mrd. kroner gir en kostnadsramme på 71 mrd. reelle 2012 kroner (P-85). Dette inkluderer den tidligere godkjente anskaffelsen av fire fly til treningsformål og ikke påløpte kostnader knyttet til våpenutvikling.

#### 6.2.3.3 Oppdaterte levetidskostnader

Oppdateringen av beslutningsgrunnlaget omfattet også en oppdatering av levetidskostnadene for kampflyanskaffelsen. Oppdateringen av kostnadsbildet våren 2011 omfattet ikke en gjennomgang av levetidskostnadsberegningen. Det må derfor trekkes en sammenlikning tilbake til 2008. Levetidskostnadene i 2008 utgjorde 145 mrd. nåverdi 2008-kroner. Teknisk omregnet til reelle 2012-kroner blir dette 254 mrd. kroner. Den oppdaterte levetidskostnadsberegningen gir nå en forventet

kostnad i 30 års perspektivet på 230 mrd. kroner, det vil si en estimert reduksjon på 24 mrd. kroner over perioden. Denne signifikante reduksjonen i den beregnede levetidskostnaden skyldes primært færre fly, færre flytimer, reduksjon til en kampflybase, samt forbedrede løsninger sammenlignet med 2008, spesielt innenfor logistikk og utdanning. De oppdaterte levetidskostnadene ble eksternt kvalitetssikret i februar 2012.

#### 6.2.3.4 *Kostnadsendringer som følge av endret gjennomføring*

De endringer som regjeringen nå legger opp til knyttet til gjennomføringen av anskaffelsen, herunder gjennomføring av anskaffelsen over et lengre tidsrom enn tidligere lagt til grunn vil forventes ikke vesentlig å påvirke det kostnadsbildet som det er redegjort for i foregående punkt.

Det er forventet at beslutningen om en endret leveranseplan i den hensikt å jevne ut utbetalingsprofilen vil kunne gi enkelte endringer i gjennomsnittlig flypris, da noen av flyene planlegges levert på et annet tidspunkt enn tidligere lagt til grunn. En lengre anskaffelsesperiode vil også kunne påvirke kostnadene til initiell utdanning og gjennomføring av anskaffelsen.

Regjeringen vil på vanlig måte komme tilbake til Stortinget med anbefaling om fullmakt til bestilling av de første flyene i hovedleveransen. Regjeringen legger videre opp til å holde Stortinget orientert om eventuelle endringer i total anskaffelses- og levetidskostnad, som en del av grunnlaget for anbefaling om bestillingsfullmakt for påfølgende bestillinger.

### 6.2.4 **Innretning av det nye kampflyvåpenet**

Innretningen av det nye kampflyvåpenet må reflektere det faktum at Luftforsvaret er en kompetanseintensiv og teknologidrevet organisasjon.

#### 6.2.4.1 *Organisasjon*

Det planlegges med en kampflyorganisasjon bestående av to skvadroner lokalisert til hovedbasen på Ørland. Ut over skvadronsflygerne legges det opp til et mindre antall flygere for å fylle funksjoner i sentrale organisasjoner, staber på flystasjoner, hovedkvarter og inspektorater for direkte understøttelse av kampflyfunksjoner.

Det planlegges videre med en tilpasset operativ støtteorganisasjon for å understøtte kampflyvirksomheten.

#### 6.2.4.2 *Operativ og teknisk trening*

Det operative utdanningskonseptet for F-35 beskriver et utdanningsløp for F-35 kampflygere fra fullført grunnleggende flygerutdannelse og frem til de oppnår kampklar status ved skvadronen. Først gjennomføres grunnleggende kampflytrening før start av opplæringen på F-35 ved et flernasjonalt treningssenter for flygere i USA. Ved hjemkomst til Norge skal alle flygerne gjennomføre et tilpasset norsk kvalifiseringsprogram. Etter endt kvalifiseringsprogram vil flygerne tjenestegjøre ved skvadronen og i den påfølgende tjenesten holde kvalifikasjonene ved like gjennom et årlig treningsprogram tilpasset norske forhold og de rollene norske kampflygere skal være kvalifisert for.

Mest mulig av den årlige treningen skal gjennomføres i avanserte F-35-simulatorer knyttet sammen i nettverk. Simulatorekonseptet bidrar til at flygerne får bedre effekt av den treningen som utføres i flyet og at flygerne kan trene på forhold som ikke lar seg gjennomføre i flyet av sikkerhetsmessige forhold. Trening i simulator vil gjennomføres i et betydelig større omfang enn i dag.

I overgangen fra F-16 til F-35 vil det i en periode være behov for å konvertere norske F-16 flygere til flytypen F-35. Disse flygerne vil gjennomgå et tilpasset kurs ved det flernasjonale treningssenteret for flygere i USA, slik at de raskest mulig kan returnere til Norge og bidra til oppbyggingen av den operative kapasiteten i Norge.

Utdanningen av vedlikeholdspersonell vil tilpasses norsk vedlikeholdskonsept og norske teknikeres grunnleggende kompetansenivå.

F-35-typeutdanningen kan utføres på to forskjellige måter: En konverteringsutdanning for allerede tjenestegjørende og sertifisert personell, og et utdanningsløp for nyutdannede teknikere. Konverteringsutdanningen av norsk personell planlegges startet opp ved et flernasjonalt treningssenter i USA i løpet av 2015.

#### 6.2.4.3 *Logistikk og vedlikehold av F-35*

Det skal etableres en nasjonal logistikk-løsning som ivaretar Norges behov i henhold til gjeldende ambisjonsnivå.

Logistikk-løsningen skal bidra både til kostnadseffektiv og forsvarlig forvaltning av F-35, samt gi en operativ leveranse som beskrevet gjennom ambisjonsnivået for kampflyvåpenet.

Logistikk-løsningen for F-35 er basert på et nasjonalt logistikkonsept, som i sin tur er basert på implementering av det flernasjonale logistik-

konseptet for F-35. Samtidig vil driftsløsningen tilpasses de nasjonale trenings-, operasjons- og operative driftskonsepter som utarbeides.

Logistikkunderstøttelse av F-35 vil bli basert på et ytelsesbasert konsept. Dette konseptet er basert på et flernasjonalt samarbeid mellom brukernasjoner og industrien, hvor brukernasjonene og industrien danner langsiktige samarbeidsordninger. Leverandøren gjøres ansvarlig for å sikre en avtalt ytelse for brukerne, i hovedsak i form av et bestemt antall flytimer og operativ tilgjengelighet på flyene.

En flernasjonal logistikkorganisasjon innebærer at flere oppgaver som i dag ivaretas av Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO), eller av andre på vegne av FLO, overføres til et flernasjonalt rammeverk, som vil utføre disse oppgavene på vegne av Forsvaret. Unntakene vil være kjerneaktiviteter og spesielt kompetansekritiske oppgaver, eller oppgaver som vurderes påkrevd gjennomført nasjonalt for å sikre nasjonale strategiske krav og behov.

Logistikk på brukernivå regnes som kjernevirksomhet for Forsvaret, og skal i utgangspunktet ivaretas av personell tilsatt i Forsvaret. Tyngre vedlikehold på depotnivå vil for F-35 bli gjennomført av industrien gjennom den flernasjonale løsningen.

Dimensjoneringen av logistikkunderstøttelsen vil gradvis bygges opp i takt med innfasingen av flyene. Nødvendig logistikkorganisasjon, -infrastruktur og -utstyr må være tilgjengelig ved kampflybasen før mottak av første fly i Norge, mens full kapasitet vil etableres gradvis.

Forsvaret skal i høyest mulig grad tilrettelegge for og utnytte effekten av flernasjonalt samarbeid innenfor logistikkstøtte for de nye kampflyene. Det legges blant annet til grunn at den flernasjonale logistikkorganisasjonen som etableres for F-35 skal forestå depotvedlikehold av motor, komponenter og logistikkutstyr, og ivareta et sammenhengende ansvar for etterforsyning av komponenter og reservedeler. Innenfor kompetanseutvikling og utdanningsvirksomhet for personell tilknyttet logistikk- og støttevirksomheten vil samarbeid med andre bli vektlagt. Forsvaret skal være en aktiv pådriver innenfor den flernasjonale logistikkorganisasjonen med sikte på at det etableres kostnadseffektive og helhetlige løsninger.

Logistikkstøtten for Luftforsvaret videreutvikles i tråd med forbedrings- og fornyingsarbeidet i Forsvaret. Virksomheten skal tilpasses i takt med at gamle materiellsystemer blir utfaset og nye materiellsystemer med nye logistikk-løsninger blir innført.

#### 6.2.4.4 Våpenbehovet

Basert på det ambisjonsnivået som er lagt for kapasiteten er det utarbeidet et våpenprogram for hvilke typer og antall våpen kampflyvåpenet trenger. Dette innebærer behov for våpen for å ivareta luft-til-luft, luft-til-bakke- og luft-til-overflate-operasjoner. Det planlegges med bruk av eksisterende våpenbeholdning fra F-16, der dette er formålstjenlig. Ambisjonsnivået er sammenholdt med eksisterende føringer fra Forsvarets operative kommando, eksisterende forsvarskonsepter, doktriner, samt NATO-krav og føringer.

En viktig del av våpenanskaffelsen er utviklingen av Joint Strike Missile (JSM), som Stortinget ga sin tilslutning til ved behandlingen av Innst. 441 S (2010–2011) jf. Prop 110 S (2010–2012).

### 6.3 Industriprogrammet

Regjeringen legger stor vekt på etableringen av et industrisamarbeid mellom norsk og amerikansk industri i tilknytning til anskaffelsen av nye kampfly. Målsettingen for industrisamarbeidet er å sikre en nasjonal verdiskapning over tid i samme størrelsesorden som anskaffelseskostnaden for flyene. Anskaffelseskostnaden utgjør om lag halvparten av kostnadsrammen for hele F-35-programmet.

Regjeringen la i St.meld. nr. 38 (2006–2007) frem en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Strategien skal bidra til å videreutvikle norsk industris kompetanse til å understøtte Forsvarets materiellbehov og styrke norsk industris muligheter til å delta i internasjonalt materiellsamarbeid. Denne strategien ligger også til grunn for arbeidet med å sikre norsk industri oppdrag i tilknytning til F-35 programmet. I St.prp. nr. 36 (2008–2009) redegjorde regjeringen for ambisjonsnivået for norsk industris deltagelse i F-35-programmet.

Det er generelt krevende for utenlandsk industri å få adgang til det amerikanske forsvarsmarkedet. Dette er også krevende i F-35 programmet, blant annet fordi industrien i partnernasjonene, med unntak av USA, kun får anledning til konkurrere om utvalgte komponenter og delsystemer. I stor grad er det leverandørene Lockheed Martin og Pratt & Whitney som bestemmer hvilke industrielle muligheter de forskjellige partnernasjonene skal få anledning til å konkurrere om. Industrisamarbeidet blant partnernasjonene har fra starten av vært basert på prinsippet om «best value» der industrien og forsknings- og utviklings-

miljøene i nasjonene må konkurrere om oppdrag i prosjektet. «Best value» er valgt som prinsipp for å sikre lavest mulige levetidskostnader for F-35. Norges deltagelse i utviklingsfasen av F-35 har gitt norsk industri anledning til å konkurrere om noen leveranser til F-35, og norsk industri har hittil vunnet kontrakter om deleproduksjon til en verdi av om lag to mrd. kroner (346 mill. US dollar) før Norge har signert kontrakt om kjøp av fly.

Med utgangspunkt i Forsvarets behov har regjeringen og industrien arbeidet aktivt og langs flere spor for å øke bredden i den norske industri-deltakelsen:

- Spør 1:* Industriplanen til Lockheed Martin (fly)
- Spør 2:* Industriplanen til Pratt & Whitney (motor)
- Spør 3:* Nasjonale satsninger – kompositt, Joint Strike Missile, 25 mm. kanonammunisjon (APEX), Levetidsstøtte (Product Life Cycle Support – PLCS)
- Spør 4:* Industrisamarbeid utenfor selve F-35-programmet

Flyleverandøren Lockheed Martin (spor 1) og motorleverandøren Pratt & Whitney (spor 2) har presentert industrielle muligheter for produksjon til selve flyet for om lag 36 mrd. kroner (6 mrd. US dollar). Norsk industri har begrenset kompetanse innenfor utvikling og produksjon av luftfartøyer, og kunne først engasjere seg tungt etter at valget av F-35 var gjort. I dag har syv bedrifter kontrakt om leveranser til F-35. I tillegg er det etablert en samarbeidsavtale mellom Lockheed Martin og Aerospace Industrial Maintenance Norway (AIM Norway) for å posisjonere AIM Norway inn mot fremtidige produksjons- og vedlikeholdsoppdrag. Innenfor spor 3 godkjente Forsvarsdepartementet trinn 1 for utvikling av Joint Strike Missile (JSM) i 2009 og videreutvikling av 25 mm. kanonammunisjon (APEX) hos Nammo ble godkjent høsten 2010. I juni 2011 sluttet Stortinget seg til regjeringens anbefaling om en videreutvikling av JSM – trinn 2. Kongsberg Defence & Aerospace AS (KDA) har opplyst at de vil kunne engasjere mer enn 15 norske underleverandører i utviklingen av JSM. Regjeringen legger stor vekt på at satsningen på JSM også skal bidra til å utvikle små og mellomstore teknologibedrifter i hele landet. Derfor forventer Forsvarsdepartementet at KDA øker engasjementet av små- og mellomstore bedrifter i takt med utviklingen og eventuell produksjon av JSM. KDA anslår et potensial på 20–25 mrd. kroner knyttet til eventuelt salg av JSM, og for APEX anslår Nammo et potensial på 10 mrd. kroner.

Med JSM og APEX vil således flere enn 20 norske bedrifter være involvert i industrisamarbeidet i tilknytning til anskaffelsen av F-35.

Totalt foreligger det et potensial for norsk industri på 60–70 mrd. kroner over produksjonstiden til F-35. Langsiktigheten, kostnadsfokus og konkurransen med industrien i andre partnernasjoner gjør at det er usikkerhet knyttet til dette potensialet.

Både JSM og APEX er sentrale kapasiteter på F-35 for Norge, og gitt at utvikling og integrering er vellykket vil Norge anskaffe disse systemene til F-35. Det er tatt høyde for anskaffelse av JSM og APEX innenfor kostnadsrammen til F-35-programmet. JSM vurderes å være det eneste våpenet under utvikling som kan møte det operative kravet om et langtrekkende antioverflatevåpen med sjø- og landmålskapasitet, som kan bæres innvendig i F-35. Også når det gjelder APEX anser Forsvarsdepartementet at det i dag ikke finnes reelle alternativer som tilfredsstiller kravene i det flernasjonale F-35-programmet og samtidig møter Forsvarets behov.

For å sikre en vellykket integrasjon av JSM og APEX på F-35 er Norge avhengig av at USA deltar i dette arbeidet. Amerikansk deltagelse i integrasjonen er også svært viktig for at det skal bli attraktivt for andre partnernasjoner å delta i integrasjonen av JSM, og å anskaffe missilet. Regjeringen vil derfor fortsatt legge stor vekt på å få til et flernasjonalt samarbeid med amerikansk deltakelse frem mot endelig kontraktsinngåelse. I lys av dette vil den videre fremdriften knyttet til utvikling og integrering av JSM også måtte vurderes opp mot partnerlandenes behov.

Det har vært dialog mellom Lockheed Martin og norsk industri om samarbeid innenfor andre områder (spor 4). I tråd med den etablerte strategien for å ivareta næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser, jf. St. meld. nr. 38 (2006–2007), vektlegger Forsvarsdepartementet at slikt samarbeid utformes innenfor de teknologiske samarbeidsområdene, jf. Prop. 1 S (2011–2012) og Innst. 7 S (2011–2012). Forsvarsdepartementet vil også videreføre arbeidet innenfor spor 4.

Forsvarsdepartementet har også etablert et eget program for å styrke norsk industris konkurransekraft i forhold til å kunne delta i på utvikling og produksjon av delkomponenter spesifikt til F-35. Programmet har en varighet på fire år (2012–2015) og en samlet økonomisk ramme på 50 mill. kroner. Dette skal bidra til å styrke industriens muligheter til å vinne kontrakter de nærmeste årene. For å sikre oppfyllelse av den industrielle målsettingen er det svært viktig at norsk industri

konkurrerer seg til flere nye kontrakter og muligheter frem til det skal skrives bindende kontrakter om kjøp av F-35. Bakgrunnen for ordningen er at fremdriften i det flernasjonale programmet har vært gjenstand for justeringer som har medført senere produksjonsopptrapping, økt kostnadspress og økt usikkerhet knyttet til leveransevolum de nærmeste årene. Dette har gjort det mer krevende for industrien å vinne nye kontrakter.

Status så langt i industrisamarbeidet tilsier at den politiske målsettingen for industriell retur kan nås. Imidlertid vil det fortsatt være flere usikre faktorer som påvirker fremdriften og utviklingen i dette samarbeidet, herunder fly- og motorleverandørenes oppfølging av sine industriplaner. Før det inngås juridisk forpliktende avtaler om kjøp av fly vil derfor Forsvarsdepartementet også vektlegge leverandørenes oppfølging og realisering av sine industriplaner, i tillegg til status for flyets modenhet og kostnadsutvikling. I tillegg vil Forsvarsdepartementet legge stor vekt på, og bidra til, at både JSM og APEX blir integrert i F-35 innen Norge skal ha sin hovedleveranse av fly.

Langsiktigheten knyttet til F-35 medfører derfor at industrien og myndighetene må opprettholde et aktivt engasjement også i årene som kommer. Det legges til grunn at Lockheed Martin og Pratt & Whitney fortsetter arbeidet med å utvikle sine industriplaner slik at den politiske målsettingen for industriell retur fremstår som realiserbar også når kommende kontrakter skal signeres. Det er videre en sentral målsetting at norsk industri inkludert AIM Norway SF også er med å konkurrere om fremtidige vedlikeholdsoppdrag knyttet til kampflyene. Forsvarsdepartementet vil derfor videreføre arbeidet med å understøtte norske industrielle posisjoner i forhold til fly- og motorleverandøren.

## 6.4 Luftforsvarets operative kapasiteter for øvrig

### 6.4.1 Anbefalt styrkestruktur og operative evne

Luftforsvarets operative struktur omfatter i dag kontroll- og varslingsystem, kampfly, bakkebasert luftvern, fly til elektronisk krigføring, VIP og kalibreringsflyging, maritime overvåkingsfly, maritime helikoptre, taktiske transporthelikoptre, taktiske transportfly, baseforsvar og redningshelikoptre. Luftforsvarets operative evne er også en funksjon av basestrukturen og den logistiske understøttelsen. Felles for luftstyrker er at opp-

drag i de fleste tilfeller løses i en fellesoperativ ramme.

Luftforsvaret er nå etablert med strukturelementer i henhold til St.prp. nr. 48 (2007–2008), men med forsinkelser på innfasingen av NH 90. Lynx helikoptrene fases ut. Pågående oppgradering av P-3 maritime overvåkingsfly, og forberedelsen av innfasing av F-35 kampfly i Luftforsvaret, fortsetter.

Det legges opp til å videreføre bredden av dagens kapasiteter i Luftforsvaret. Operativ ledelse av luftstridskrefter er i dag ivaretatt sentralisert gjennom Forsvarets operative hovedkvarter i nasjonale operasjoner, og gjennom NATOs kommandokjede for kontroll- og varslingsstasjonene og kampfly på QRA-beredskap, samt når luftstyrker bidrar i utlandet eller ved flernasjonale operasjoner i Norge.

Regjeringen anbefaler at det opprettes et luftoperasjonssenter, med funksjonalitet for å ivareta oppdrag i hele spekteret av nasjonale luftoperasjoner. Luftoperasjonssenteret anbefales lokalisert til Reitan, og vil på vegne av sjef for Forsvarets operative hovedkvarter utøve kommando og kontroll over nasjonale luftstyrker. Løsningen vil gi tydelige kommando- og ansvarsforhold. Løsningen vil også gi en nasjonal ledelsesmodell som er godt tilpasset de endringer som nå gjøres i NATOs luftkommandostruktur. Den nye innretningen vil bedre evnen til å omsette informasjon til effekt gjennom ledelse, og understøtter dermed selve kjernen i et nettverksbasert forsvar. En hensiktsmessig integrering mellom det fellesoperative nivå og luftoperasjonssenteret vil styrke nasjonal selvstendig evne til å planlegge, lede og gjennomføre integrerte luftoperasjoner med egne luftstyrker i tett koordinering med land- og sjøstyrkene. Den operative kontroll og varslingsstrukturen bidrar til NATOs strategiske luftovervåking. Samtidig er den en vital del av den nasjonale kommandokjeden både ved kontinuerlig overvåking av norsk og tilstøtende luftrom, og for å lede og kontrollere den utøvende innsatsen til luftstyrker i luftoperasjoner. Kontroll og varsling er derfor en forutsetning for å kunne gjennomføre suverenitetshevdelse og andre typer luftoperasjoner i det nasjonale interesseområdet.

Evne til overvåking av luft- og sjøområdet prioriteres. Dagens seks P-3C/N Orion maritime overvåkingsfly videreføres. Flyene er sentrale i overvåking av større havområder og til informasjonsinn-samling og miljø- og ressursforvaltning, samt i søk- og redningstjeneste.

Innfasingen av NH 90 maritime helikoptre er i full gang og vil, sammen med Orionflyene, gi en

**Boks 6.2**

Den 16. mars 2012 ble Luftforsvaret rammet av en tragisk ulykke der fem offiserer mistet livet da en av Forsvarets C-130 J havarerte under øvelsen Cold Response. Regjeringen vil på egnet måte komme tilbake til Stortinget med eventuelle tiltak for å erstatte flyet som gikk tapt.

forsterket kapasitet for havovervåking og evne til å bekjempe ubåter. NH 90 helikopterne vil også bidra til å øke Kystvaktens evne til myndighetsutøvelse. Denne økningen, sammen med evnen til å sammenstille informasjon fra et bredt spekter av andre sensorer og kilder, gir grunnlaget for en styrket tilstedeværelse blant annet i nordområdene. Innfasingen av NH 90 maritime helikoptre vil også styrke Forsvarets totale evne til søk og redning i kyst- og havområder.

Flyene for elektronisk krigføring, VIP og kalibreringsflyving (DA-20) er fortsatt et viktig støtteelement for luftoperasjoner og for trening av en rekke av Forsvarets operative kapasiteter. Plattformen brukes i stor grad til å hente inn, etablere og vedlikeholde data, og bidrar slik til forberedelse og gjennomføring av operasjoner. Dagens tre DA-20 videreføres i strukturen.

C-130J transportflyene representerer en selvstendig nasjonal evne til taktisk lufttransport, og vil gi nødvendig understøttelse av operasjoner nasjonalt og i utlandet. Tilgangen på strategisk lufttransport opprettholdes gjennom det flernasjonale samarbeidet om felles bruk av C-17 transportfly, og flernasjonalt samarbeid om strategisk lufttransport (Strategic Airlift Interim Solution – SALIS)

Luftforsvarets Bell 412 taktiske transporthelikoptre gir primært Hæren og spesialstyrkene nødvendig luftmobilitet og fleksibilitet. De gir også evne til hurtig medisinsk evakuering i forbindelse med operasjoner. Forsvaret har gjennom mange år stilt helikoptre til disposisjon for politiet i forbindelse med trening, øving, og operativ innsats. Denne støtten videreføres og utvikles i tråd med Forsvarets og politiets behov. Forsvarets 18 Bell 412 anbefales videreført.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for redningshelikoptertjenesten med dagens tolv Sea King-helikoptre. Forsvaret har

driftsansvaret. Redningshelikoptrene utfører i tillegg til redningstjeneste og ambulanseflyging, også oppdrag for Forsvaret. Anskaffelse av nye redningshelikoptre er under utarbeidelse i Justis- og beredskapsdepartementet. Forsvaret drifter totalt sett en betydelig helikopterkapasitet som har flere oppgaver og roller, med en tilpasset beredskap og tilgjengelighet, for eksempel gjennom Kystvaktens helikoptre. Forsvaret er også operatør for helikoptrene som benyttes i den sivile redningstjenesten. Redningshelikoptrene løser daglig oppdrag til støtte for sivile myndigheter, og med innfasingen av NH 90 økes den totale helikopterkapasiteten ytterligere.

Bakkebasert luftvern og baserforsvar er viktige integrerte deler av et luftforsvarssystem. Uten denne beskyttelsen av flyenes baser både i lokalt luftrom og på bakken, vil kampflysystemet være vesentlig mer sårbart. Et mobilt kampflysystem som skal kunne operere fra fremskutte baser så vel som fra hovedbasen, krever derfor fleksible og mobile luftvern og baseforsvarskapasiteter, i tillegg til deployerbar logistikkstøtte. Bakkebasert luftvern kan i tillegg nyttes til forsvar av andre prioriterte objekter mot trusler fra luften. Det bakkebaserte luftvernet NASAMS II videreføres i tråd med tidligere planer. Baseforsvaret er også en forutsetning for Luftforsvarets øvrige styrkebidrag i en krisesituasjon. Luftvernet, baseforsvaret og den logistiske understøttelsen må tilpasses operasjonskonseptet for nytt kampfly og behovet for å kunne deployere til aktuelle innsatsområder, herunder til baser som Luftforsvaret ikke selv drifter til daglig.

**6.4.2 Operative støttefunksjoner**

Både nytt kampfly, taktisk transportfly og maritime helikoptre har ytelsesbaserte logistikk-løsninger. Dette innebærer at en større del av forsyningskjeden og deler av vedlikeholdet gjennomføres i regi av leverandør eller partnerskap inngått i forbindelse med anskaffelsen av systemet.

De mulighetene som ligger i å samarbeide med eksterne aktører, herunder industrien og forsvarssektoren i andre land, vil utnyttes i størst mulig grad. Balansen mellom hva Forsvaret selv skal gjøre og hva andre skal bidra med, må skapes med grunnlag i løsninger som gir tilstrekkelig operativ evne og kostnadseffektiv drift.

Logistikkstøtten for Luftforsvaret videreutvikles i tråd med forbedrings- og fornyingsarbeidet i Forsvaret. Virksomheten skal tilpasses i takt med at gamle materiellsystemer utfases og nytt materiell med nye logistikk-løsninger innføres.

Tabell 6.1 Luftforsvarets operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Evne til å lede egne og flernasjonale styrker i Norge	Luftoperasjonssenter
Evne til effektiv luftromsovervåking og kontroll av luftstridsmidler	1 K&V- enhet og K&V-funksjonalitet ved luftoperasjonssenteret
Evne til suverenitetshevdelse og krisehåndtering i luften	57 F-16 deretter inntil 52 F-35 kampfly
Evne til elektronisk krigføring, kalibrering, kontrollflyging og transport	3 DA-20 EK/VIP fly
Evne til å beskytte utvalgte militære og sivile installasjoner	NASAMS II luftvern
Evne til taktisk transportstøtte til andre forsvarsgrener med transportfly og transporthelikoptre for nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet	4 C-130 J transportfly 18 Bell 412 helikoptre
Evne til å løse oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse og maritim overvåking, i tillegg til miljø og ressursforvaltning, samt søk- og redningstjeneste	6 P3-C/N maritime overvåkingsfly 14 NH 90 helikoptre 12 Sea King redningshelikoptre
Evne til understøttelse av styrkebidrag	Baseforsvarskapasitet (basesett) Logistikkbase, Luft

## 6.5 Endringer tilknyttet Luftforsvaret base- og støttestruktur

Norge har valgt F-35 som sitt nye kampfly og dette flyet vil, på lik linje med F-16, utgjøre kjernen i et system av systemer som den resterende luftforsvarsstrukturen skal bygges rundt. F-35 har et betydelig større evneregister enn dagens kampfly. Moderniseringen handler derfor om noe mer enn å bytte ett aldrende kampfly med et nytt; det handler like mye om å gjennomgå det konseptuelle tankegodset og måten Luftforsvaret organiserer og gjennomfører virksomheten på. På denne måten er beslutningen om anskaffelse av F-35 den viktigste driveren for innrettingen av fremtidens luftforsvar. Det er nødvendig å sikre god sammenheng mellom innføring og lokalisering av nye kampfly og lokalisering av Luftforsvarets øvrige struktur.

Luftforsvarets brede materiellstruktur, kombinert med virksomhet på en lang rekke steder i landet gir en omfattende og kostnadskrevende organisasjon med hensyn til materiell, personell og EBA. Dagens basestruktur er større enn hva

det er operativt eller styrkeproduksjonsmessig behov for. Regjeringen har igjennom endringstiltakene presentert i denne proposisjonen vektlagt en videreføring og styrking av den operative strukturen, samtidig som det gjøres nødvendige grep i base og støttestrukturen. Etablering av en hovedbase for nye kampfly er et viktig grep for å sikre en bedre forbindelse mellom strukturen som skal styrkeprodusere og understøtte, og de operative leveransene

En rendyrket enebaseløsning for kampfly ville være å foretrekke ut fra et økonomisk perspektiv, men dette må etter regjeringens syn veies opp mot behovet for tilstedeværelse av kampfly i både nord og sør. Evne til overvåking av luftrommet over Norge og tilstøtende områder er viktige fredsoperative oppgaver som gjennomføres kontinuerlig hver dag året rundt. Regjeringen har derfor lagt vekt på en baseløsning som sikrer at denne type oppgaver kan utføres på dagens nivå. En samling av kampflyene til Ørland ville gjort det utfordrende å ivareta behovet for suverenitetshevdelse og kampflytilstedeværelse i nord. Regjeringen vil derfor etablere en fremskutt operasjonsbase på Evenes, i tillegg til hovedbasen på Ørland. En fremskutt operasjonsbase er ikke noen tobaseløsning, men vil sikre tilstedeværelse av kampfly på

daglig basis i nord, til en akseptabel merkostnad. Regjeringen har lagt avgjørende vekt på å sikre muligheten til å få maksimal operativ effekt ut av Forsvarets mest sentrale strukturelement.

I fredstid er det mest ressurseffektivt å gjennomføre daglig styrkeproduksjon på færrest mulig steder, samtidig som det er viktig å kunne deployere og operere fra andre baser ved behov, enten for å øke overlevelsesevnen eller for å komme nærmere det aktuelle operasjonsområdet. Med dagens mobile basesett og logistikk-løsninger kan norske luftstridskrefter settes sammen i modulære styrkepakker som kan operere fra de fleste norske eller internasjonale flyplasser. Flyaktivitet fra andre baser enn hjemmebasen er ikke avgrenset til situasjoner med krise eller forhøyet spenning, men inngår som en naturlig og integrert del av trenings- og øvingsvirksomheten.

Som resultat av endringene som gjøres i Luftforsvaret vil dagens inndeling av Luftforsvarets flystasjoner med hovedflystasjon og flystasjon endres, og begrepet hovedflystasjon bortfalle. Bardufoss flystasjon videreføres som hovedbase for Forsvarets helikoptre med felles ledelse for 339 skvadron med Bell 412 taktiske transporthelikoptre, 337 skvadron med NH 90 kystvaktshelikoptre og 334 skvadron med NH 90 fregatthelikoptre. Med bakgrunn i Stortingets behandling av Innst. S. nr. 318 (2007–2008) utvikles helikopterstrukturen tilknyttet flystasjonen ved at også 330 skvadron med redningshelikoptre legges organisatorisk under Bardufoss flystasjon som en konsekvens av at Rygge flystasjon nedlegges. Dagens lokaliseringer med redningshelikoptre ved Banak, Bodø, Ørland, Florø, Sola og Rygge, videreføres. Luftforsvarets flygeskole videreføres ved Bardufoss.

Andøya flystasjon med 333 skvadron og P-3C/N maritime overvåkingsfly videreføres. Dette betyr imidlertid opprettholdelse av driftsutgifter ved en flystasjon som har en begrenset aktivitet, og det vil i årene som kommer legges vekt på å oppnå en mer rasjonell drift og organisering av flystasjonen for å redusere driftsutgiftene.

Forsvarssjefen har anbefalt at Forsvaret ikke skal ha ansvaret for flyplassdrift i fremtiden, med unntak av ny kampflybase. Dette forslaget er ikke realitetsbehandlet som en del av langtidsplanen. Forsvarsdepartementet vil, sammen med Samferdselsdepartementet, igangsette et arbeid for å vurdere forsvarssjefens forslag og hvordan det eventuelt skal kunne realiseres blant annet ut fra et totaløkonomisk perspektiv. Regjeringen er opp-tatt av at dagens stamrutenett opprettholdes, samtidig som Forsvaret ikke skal være pålagt å drifte

flyplasser som mer hensiktsmessig kan driftes av andre aktører. Videre drift av Bardufoss som flyplass skal sikres.

Endringene i Luftforsvaret gjør det både mulig og nødvendig å vurdere en ny innretning på utdanningen og kompetanseutviklingen i Luftforsvaret. Fremtidig utvikling av Luftforsvarets skolesenter på Kjevik må ses i lys av de nye behovene strukturen vil ha. For det tekniske personellet betyr dette at fag- og systemspesifikk teknisk utdanning overføres til de basene der strukturelementene er lokalisert. Der hvor det er naturlig og kostnadseffektivt, skal utdanningen innrettes eksternt og mot flernasjonale løsninger. Grunnleggende teknisk utdanning bør i fremtiden i større grad gjennomføres i felles regi i Forsvaret eller i det sivile markedet. Den endrede innretningen av utdanningen i Luftforsvaret vil være en funksjon både av endrede konsepter for operativ virksomhet, nye logistikk- og støttekonsepter, samt utviklingen av den nye basestrukturen. Luftforsvarets grunnleggende befalsutdanning og Luftforsvarets skolesenter Kjevik tilpasses denne utviklingen. Luftforsvarets skolesenter Kjevik og Luftkrigsskolen i Trondheim videreføres, jf. kapittel 8.

### 6.5.1 Lokalisering av nye kampfly

Forsvarets kampfly opererer i dag fra hovedflystasjonene Bodø og Ørland. I St.prp. nr. 48 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 318 (2007–2008) la regjeringen opp til å vurdere fremtidig lokalisering av kampfly, luftvern og basesett i lys av prosessen knyttet til fremskaffelse av nye kampfly.

Regjeringen anbefaler en fremtidig kampflybase-løsning med Ørland som hovedbase for nye kampfly og med Evenes som en fremskutt operasjonsbase. Regjeringen har lagt vekt på at hovedtyngden av nye kampfly legges til en base som gir optimale betingelser for kampflyvirksomhet i et langsiktig perspektiv. I tillegg vil en fremskutt operasjonsbase på Evenes legges til rette for suverenitetshevdelse og tilstedeværelse med kampflyene i nord.

I arbeidet med å komme frem til en anbefaling om en fremtidig kampbaseløsning er det gjennomført en rekke analyser og vurderinger. Disse er oppsummert i Forsvarsdepartementets utredningsrapport Lokaliseringsalternativer for nye kampfly (FD, 24. november 2011).

Utredningsrapporten er utformet som en «Konseptuell Løsning» (KL) og har gjennomgått ekstern kvalitetssikring (KS1) etter Finansdepartementets retningslinjer. Utredningsrapporten



### Boks 6.3 Nærmere om konseptuell løsning og økonomiske beregninger for lokaliseringalternativer for Forsvarets nye kampfly.

Forsvarsdepartementet har utarbeidet en konseptuell løsning for ny kampflybasestruktur i henhold til retningslinjer fra Finansdepartementet. Studien inneholder en behovsanalyse, et strategidokument som definerer målsettingene, et kravdokument, et mulighetskapittel, en alternativsanalyse, og behandling av prissatte konsekvenser i en usikkerhetsanalyse. Alternativene som har vært utredet er Bodø, Evenes og Ørland og kombinasjoner av disse i tobaseløsninger. Det er også utredet ulike alternativer for fremskutt lokalisering av kampfly på beredskap.

For alle de aktuelle lokaliseringalternativene er det beregnet en levetidskostnad over en tidshorison på 40 år frem til 2052, når F-35 forventes utfaset. Levetidskostnadene består av investerings- og driftskostnader og uttrykkes som en nåverdi. Nåverdiberegninger egner seg for å sammenligne og rangere alternativer, der investering og driftskostnader innføres ulikt i tid. Nåverdien uttrykker verdien av fremtidige kontantstrømmer, neddiskontert med en kalkulasjonsrente på to prosent. Beregningene omfat-

ter i hovedsak inn- og utbetalinger (kontantstrømmer) for personell, materiell og infrastruktur. Det er benyttet samme enhetskostnadsvekst som i kampflyprogrammet med en realvekst på 2,0 prosent pr år for personell og 1,6 prosent pr år for øvrige kontantstrømmer. Usikkerhetspåslag er ivaretatt gjennom egne usikkerhetsanalyser av inngangsdataene, hvor det beregnes forventningsverdier og spredningsmål for alle typer kontantstrømmer. Beregningene er supplert med sensitivitetsanalyser for å avdekke hvor robuste kostnadsforskjellene mellom alternativene er for endringer av blant annet vekstfaktorer, kalkulasjonsrente og analyseperiodens lengde. For å kunne sammenlikne alternativene i et samfunnsøkonomisk perspektiv, er prissatte kostnader og inntekter som berører andre aktører enn Forsvaret identifisert og inkludert. I stort har dette vært gjeldende for sivil luftfart, men en rekke ikke-prissatte konsekvenser for øvrig samfunn er også beskrevet i den konseptuelle løsningen.

sammenfatter nesten tre års utredningsarbeid og utgjør sammen med ekstern kvalitetssikrers rapport en viktig del av regjeringens beslutningsgrunnlag knyttet til lokalisering av nye kampfly. Kvalitetssikrer støtter i hovedsak slutningene i Forsvarsdepartementets utredningsrapport, men har merknader til enkelte deler av rapporten, og en negativ vurdering knyttet til Forsvarsdepartementets samfunnsøkonomiske analyse. Ekstern kvalitetssikrer har utført en egen og mer omfattende samfunnsøkonomisk analyse. Deres konklusjon er at Forsvarsdepartementets konseptuelle løsning og deres samfunnsøkonomiske analyse samlet sett gir et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag knyttet til lokalisering av Forsvarets nye kampfly.

#### 6.5.2 Krav til fremtidig kampflybaseløsning – vurderingskriterier

For å komme frem til fremtidig kampflybaseløsning har det blitt gjennomført omfattende analyser og vurderinger innenfor tre hovedområder; operativ forhold, konsekvensene for det sivile

samfunnet og kostnadene ved de ulike lokaliseringalternativene. Operative forhold er vurdert med hensyn til de ulike alternativenes egnethet til daglig styrkeproduksjon og gjennomføring av operasjoner. Konsekvensene for det sivile samfunn er vurdert med henblikk på støy og miljø, konsekvenser for sivil luftfart samt distriktssmessige konsekvenser. Kostnadene for de ulike alternativene er beregnet og vurdert med hensyn til investeringer, drift og levetidskostnader. Disse temaene er beskrevet detaljert i ovennevnte utredningsrapport, og nedenfor gis en oppsummerende beskrivelse av de viktigste forhold. Når det gjelder kostnader og de økonomiske konsekvensene, er disse redegjort for i mer detalj i vedlegg 2.

#### *Operative forhold*

Det er den operative evnen til kampflyvåpenet som gjør det i stand til å svare på utfordringer og løse sine oppgaver. For at kampflyvåpenet skal kunne ivareta nasjonale oppgaver i hele konflikt-spekteret, fra daglig fredsoperativ virksomhet til høyintensive stridshandlinger, er det av vesentlig

betydning at kampflyene lokaliseres til den flyplass som gir best mulig betingelser for daglig trening, samtidig som løsningen muliggjør ivaretagelse av fredsoperative oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse og tilstedeværelse.

Kampflyvåpenets base- og støttestruktur skal først og fremst bidra til å sikre at Forsvaret kan løse sine oppgaver og må derfor ta utgangspunkt i behovene knyttet til den operative virksomheten, det vil si styrkeproduksjon og operasjoner. For å sikre en effektiv styrkeproduksjon vil nye kampfly ha behov for en god tilgang til treningsområder over land og hav i rimelig nærhet av hjemmebasene. Flyplassen må også ha en kapasitet og regularitet som gjør det mulig å avvikle det nødvendige antall flybevegelser i konsentrerte perioder samtidig som kravet til flytrygging ivaretas. Det er også viktig at valg av løsning ivaretar hensynet til fleksibilitet og muligheten for videre utvikling i et langsiktig perspektiv.

Kampflybaseløsningen må sikre at kampflyene kan bidra til oppgaveløsning i hele konfliktspektret over hele Norge og i Norges interesseområder. Noen av disse oppgavene gjennomføres kontinuerlig hver dag året rundt blant annet gjennom kampfly på QRA-beredskap. Andre oppgaver, som vil være mer aktuelle i forbindelse med en forhøyet beredskapssituasjon, vil måtte løses fra fremskutte operasjonsbaser i det aktuelle operasjonsområdet. Baseløsningen må derfor sikre evne til rask etablering av høy luftmilitær beredskap, samt evne til rask reaksjon og tilstedeværelse i forbindelse med episode eller krisehåndtering fra andre baser enn flyenes hjemmebase.

Dagens to kampflybaser har en til dels betydelig aktivitet fra allierte luftstyrker og luftstyrker fra flere partnerland. Det er i Norges interesse at denne aktiviteten kan opprettholdes, og hvis ønskelig også økes, etter at ny kampflybaseløsning er etablert. Utviklingen av militære operasjoner viser en trend mot et stadig tettere samvirke mellom luft-, land- og sjøstyrker. Selv mindre operasjoner har som regel innslag fra minst to forsvarsgrener samtidig og den valgte løsningen bør ivareta behovet for samtrening mellom kampfly og egne land- og sjøstyrker.

Luftforsvaret er en kompetanseintensiv organisasjon som er avhengig av stabilitet i personellmassen. Ivaretagelse av de eksisterende fagmiljøene vil være avgjørende for implementeringen av de nye kampflyene i strukturen, og det er derfor viktig at lokaliseringen ikke medfører et uakseptabelt kompetansetap og at den ivaretar rekrutteringsbehovet.

Forsvaret legger stor vekt på å skåne miljø- og naturinteresser for de påkjenningene nødvendige aktiviteter medfører, og basetiltak må derfor vurderes ut fra hvilke negative konsekvenser disse kan få i forhold til blant annet støy og miljø. Den største miljøutfordringen ved F-35 er vurdert å være knyttet til støy, men også konsekvensene for landskap, naturmiljø, kulturminner, kulturmiljø samt reindrift er vurdert. Det er derfor viktige at den valgte lokaliseringsløsningen gir mulighet for at flyaktiviteten kan gjennomføres uten for stor støybelastning på omgivelsene. Det er gjennomført omfattende beregninger og vurderinger for å sammenligne konsekvensene av støy for de ulike lokaliseringsalternativene og disse er dokumentert i en egen utredningsrapport fra Forsvarsbygg. Utredningen inkluderer også forskjellige flyprofiler og -traséer, samt rullebaneløsninger på den enkelte flyplass/base.

Lokalisering av nye kampfly vil også få distriktsmessige konsekvenser for de kommuner og regioner som blir berørt. Til grunn for regjeringens beslutning i saken er derfor blant annet gjennomført analyser for å fastslå i hvilken grad bosetting og sysselsetting påvirkes ved de ulike lokaliseringsalternativene.

Lokalisering av nye kampfly vil kunne få konsekvenser for sivil luftfart med hensyn til både bakkevirksomhet og luftromsaktivitet. For å vurdere konsekvensene for sivil luftfart har Avinor på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, og i samarbeid med Forsvarsdepartementet, utarbeidet en egen delutredning. Resultatet fra disse vurderingene har også inngått i regjeringens beslutningsgrunnlag i saken.

### 6.5.3 Lokalisering av nye kampfly – anbefalt løsning

Regjeringen anbefaler å lokalisere Forsvarets nye kampfly til Ørland. Anbefalt løsning innebærer at Bodø hovedflystasjon legges ned. Videre anbefales det etablering av en fremskutt operasjonsbase for kampfly med permanent kampflyberedskap (QRA - Quick Reaction Alert) på Evenes.

Luftvernstrukturen har i påvente av etablering av ny kampflybasestruktur hatt en delt lokalisering mellom Bodø og Ørland. Regjeringen legger opp til at gjenværende del av luftvernet på Bodø flyttes til ny kampflybase på Ørland. Baseforsvarskapasiteten (basesett) ved Ørland og Rygge anbefales samlet ved ny kampflybase på Ørland, som en fleksibel ressurs som kan benyttes både nasjonalt og i utlandet. Regjeringen anbefaler videre at styrkeproduksjonen innen luftvern og basefor-

svar, inkludert tilknyttet skolevirksomhet, flyttes til kampflybasen for å skape større, mer fleksible og robuste fagmiljøer.

Stasjonsgruppe Banak er i dag underlagt Bodø hovedflystasjon. Nedleggelse av Bodø innebærer at stasjonsgruppe Banak underlegges en annen flystasjon.

Ørland skal videreutvikles som kampflybase med tilpasset operativ og administrativ infrastruktur slik at den er i stand til å motta og operere nye kampfly når disse innføres. Evenes skal utvikles med henblikk på å ivareta QRA-beredskap og tilstedeværelse av kampfly i forbindelse med trening og øving. Den permanente tilstedeværelsen på Evenes vil være avgrenset til ivaretagelse av QRA-oppgavet samt funksjoner og infrastruktur knyttet til forberedelse for og understøttelse av periodevis trening og øving.

#### *Nærmere om den anbefalte løsningen*

Valg av Ørland som kampflybase innebærer valg av en base som gir optimale betingelser for daglig styrkeproduksjon samtidig som løsningen sikrer handlefrihet og fleksibilitet for fremtiden. Lokaliseringen gir tilstedeværelse av en betydelig militær kapasitet og evne i Sør- og Midt-Norge, med kort avstand til befolkningstette områder, hovedstaden og oljeresurser i Nordsjøen og utenfor Vestlandet. En samling av alle kampfly til Ørland vil imidlertid innebære en redusert evne totalt sett sammenlignet med dagens løsning, særlig med hensyn til rekkevidde, reaksjonstid og holdetid til operasjonsområder lengst i nord. Suverenitetshevdelse gjennom QRA er et tydelig uttrykk for norsk sikkerhetspolitikk og alliert samhold i fredstid og regjeringen har i sin anbefaling lagt vekt på en videreføring av QRA på dagens nivå. En fremskutt operasjonsbase med QRA i nord gir noe av tobaseløsningens operative fortrinn samtidig som løsningen vil gi tilnærmet de samme stor-driftsfordelene som ved en ren enebaseløsning, da det ikke vil være behov for omfattende ressurser for å drifte QRA-detasjementet. Den fremskutte basen på Evenes vil raskt kunne forsterkes med et betydelig antall fly hvis det vurderes som nødvendig, for eksempel i forbindelse med etablering av høy luftmilitær beredskap (HLB). Løsningen vil også totalt sett være mindre sårbar med hensyn til en eventuell driftsstans på en av basene. Det er en fordel at den fremskutte operasjonsbasen ligger lenger nord enn Bodø, da det vil gi bedre rekkevidde og utholdenhet i operasjonsområdene lengst mot nord.

Evenes er vurdert som den beste lokalisering for en fremskutt operasjonsbase. Evenes har en betydelig og oppdatert militær infrastruktur som gjøre basen til en god operasjonsbase i fredstid, krise og krig, både for kampfly og andre militære enheter. I et tenkt krigssenario gir Evenes stor evne til overlevelse. Evenes har med sin spredte bebyggelse små støykonsekvenser knyttet ved seg. Evenes vil også innebære relativt små investeringskostnader da det meste av infrastruktur allerede finnes på basen. Samtidig vurderes de flyoperative begrensningene på Evenes ikke å være større enn at en vil kunne ivareta flyaktiviteten på en tilfredsstillende måte. Evenes er derfor den mest aktuelle flyplassen som en fremskutt operasjonsbase.

Evenes har i tillegg en beliggenhet som reduserer behovet for ytterligere deployeringsbaser i nord. Den fremskutte operasjonsbasen på Evenes vil gi kort reaksjonstid og kort avstand til aktuelle operasjonsområder i nord. Evenes brukes også i dag regelmessig i forbindelse med øvelser av norske og allierte helikopteravdelinger, spesialstyrker med flere, og det kan her dras veksel på det personellet som i fremtiden vil være på den fremskutte operasjonsbasen.

En konsentrasjon av kampflyene til en hovedbase stiller store krav til basens kapasitet, det vil si evnen til å avvikle det nødvendige antall flybevegelser. Ørland hovedflystasjon er en militær flystasjon med lite sivil lufttrafikk noe som gir meget gode forutsetninger for en kostnadseffektiv og fleksibel gjennomføring av det nødvendige antall flybevegelser og luftmilitær aktivitet for øvrig. Styrkeproduksjon av kampflykapasitet legges i all hovedsak til treningsområder hvor kampflyene kan trene med færrest mulig restriksjoner i form av høydebegrensninger eller forstyrrelser av annen lufttrafikk. I kort avstand fra Ørland er det god tilgang til luftrom for både luft-til-luft og luft-til-bakke-trening. I fremtiden vil det være viktig å sikre fortsatt god militær luftromstilgang gjennom utvikling av en tilfredsstillende luftromsorganisering og fleksible avtaler.

Behovet for fleksibilitet og handlefrihet i et langsiktig perspektiv er et meget viktig fortrinn ved lokaliseringsløsning, og som en tilnærmet ren militær flyplass forventes handlefriheten ved Ørland å være mer reell og forutsigbar enn ved en flyplass med stor sivil virksomhet. Stor handlefrihet og fleksibilitet i dag og i fremtiden er et av de sterkeste argumentene for Ørland som kampflybase.

Sett i fra et sikringssynspunkt vil Ørland hovedflystasjons beliggenhet og omkringliggende

omgivelser, i form av liten sivil virksomhet, muliggjøre god sikring mot aktuelle trusler. I krig og krise vil Ørlands tilbaketrunkne beliggenhet vanskeliggjøre offensive operasjoner mot basen.

Norge har allierte forpliktelser knyttet til fremtidig virksomhet på Ørland, da basen er tilrettelagt for et detasjement og deployering av NATOs tidligvarslingsfly (NATO Airborne Early Warning Forward Operating Location – NAEW-FOL). Ørland har også en rolle i avtalen mellom Norge og USA vedrørende forhåndslagre for det amerikanske Marinekorpset (Marine Corps Preposition Program Norway – MCPP-N). Disse kapasitetene har sikkerhetspolitisk og operativ betydning i forhold til NATO generelt og USA spesielt. Både NAEW-FOL og MCPP-N kan videreføres som i dag fra Ørland, samtidig som dette skaper synergieffekter for både egen og besøkende avdelinger blant annet i form av lån av utstyr og samtrenting.

Den anbefalte baseløsningen åpner for muligheten til å etablere og videreutvikle alliert trenings- og øvingsvirksomhet ved Ørland, noe som er ønskelig fra norsk side og svært attraktivt for våre allierte. Med tilgang til romslige treningsområder over hav og land nær basen, utfordrende klimatiske forhold og muligheten til fleksibel bruk av flernasjonale nettverksystemer, vil en slik løsning sikre både kvantitativ og kvalitativ deltagelse fra NATO og partnernasjoner. Det er en uttrykt ambisjon å se tilstedeværelse og samtrenting med allierte avdelinger i sammenheng med behovet for militær tilstedeværelse. Som et ledd i denne prosessen er blant annet et nordisk samarbeid og samtrenting med kampfly allerede etablert og under utvikling. Kampflysamarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland kan utvikles videre med Ørland som kampflybase og Evenes som en fremskutt operasjonsbase i nord. En fremskutt operasjonsbase på Evenes vil være et bedre utgangspunkt for denne virksomheten enn kampflybasen på Ørland, da transittiden til treningsområdene i Sverige vil være kortere fra Evenes.

Den anbefalte løsningen sikrer muligheten for tilfredsstillende samvirke med hær- og sjøstyrker ved at kampfly lokalisert ved Ørland regelmessig kan trene sammen med landstyrker lokalisert i Østerdalen og maritime styrker basert på vestlandet. En fremskutt operasjonsbase på Evenes skaper muligheter for periodisk trening sammen med landstyrkene i Indre Troms samt maritime enheter i Nord-Norge.

Samling av kampfly på Ørland vil på sikt sikre stabilitet og forutsigbarhet for berørt personell og deres familier, noe som er viktig for å beholde kritisk operativ og teknisk kompetanse i Luftforsva-

ret. Ved å avklare fremtidige tjenestesteder for dette personellet på et tidlig tidspunkt vil faren for kompetansetap reduseres. Slik kan også nødvendig kompetanseoppbygging gis klare rammer og igangsettes på et tidlig tidspunkt. Regjeringen har lagt betydelig vekt på å sikre størst mulig grad av ro i organisasjonen i den perioden der kritisk infrastruktur og kompetansemessige forutsetninger for det nye kampflyvåpenet skal etableres.

#### *Konsekvenser for det sivile samfunn*

Anbefalingen innebærer en nedleggelse av Bodø hovedflystasjon og den får derfor distriktsmessige konsekvenser for Bodø-regionen i form av reduksjon i arbeidsplasser og innbyggertall. Totalt sett vil virkningene være av betydning for både kommunen og regionen, men regionen sett under ett vurderes å kunne håndtere en slik reduksjon i sysselsetting og folketall, spesielt i lys av at annen virksomhet i Luftforsvaret er anbefalt flyttet til Bodøregionen.

En flytting av dagens kampflyaktivitet fra Bodø til Ørland må forventes å gi Ørland og regionen rundt et betydelig befolkningstilskudd og økt sysselsetting. Hvor stor økningen i befolkning og sysselsetting vil være, vil avhenge av andelen innflyttere og andelen som bor og arbeider i regionen, og som vil utnytte nye jobbmuligheter i Forsvaret.

Generelt er de miljømessige konsekvensene med én hovedbase mindre enn med en delt baseløsning med kampfly på to steder. Det forventes totalt færre støysensitive bygninger innenfor støysonene i framtidig situasjon med hovedbase på Ørland, sammenliknet med dagens situasjon med to skvadroner i Bodø og én skvadron på Ørland. Konsekvensen av støy for omgivelsene ved innføring av F-35 på Ørland, forventes å gi noen flere støysensitive bygninger med høye lydnivå enn det man hadde ved tidligere målinger på flyplassen, men da med F-16. Antall støysensitive bygninger innenfor støysonene totalt, forventes imidlertid å være nokså sammenliknbart med det man hadde ved måling med F-16. I tillegg er det forventet tiltak på et fåtall bygninger i forbindelse med den fremskutte basen på Evenes.

Ørland hovedflystasjon ligger nært et viktig internasjonalt våtmarksområde (Grandefjæra naturreservat) men det forventes ikke fysiske inngrep i dette våtmarksområdet. Det er likevel viktig at våtmarksområdet hensyntas i den videre prosjekteringen av basen. Ørlandsalternativet vurderes som relativt skånsomt med hensyn til fysiske terrenginngrep. Det er forventet at utbyggingen

vil få liten negativ konsekvens for kulturminner og kulturmiljøer.

Evenes ligger i markasamisk område som er viktig for samisk kultur og identitet. Konsekvensene for den samiske befolkning, kultur og identitet er derfor kartlagt på overordnet basis gjennom egne delutredninger. Det er også gjennomført flere konsultasjonsmøter på administrativt nivå med Sametinget underveis i prosessen. Det er gjennom konsultasjonsmøtene informert om utredningsprosessen og om hva en eventuell kampflybase på Evenes vil medføre av byggearbeider, sysselsetting, aktivitet og støy. Gjennom konsultasjonene har det blitt vurdert hvordan samiske interesser skulle ivaretas under utredningen og hvilke eventuelle konsekvenser en kampflybase kan ha for samisk kultur og samiske interesser. I lys av at Evenes kun er aktuell som en fremskutt operasjonsbase, vurderes de negative konsekvensene for samiske interesser å være små og håndterbare. Da det ikke er regulær kampflyvirksomhet på Evenes i dag, vil den anbefalte løsningen medføre en endring i forhold til dagens situasjon. Det legges derfor opp til at samiske interesser involveres som en del av det videre arbeidet som vil følge vanlig praksis i utbyggingsaker med vurdering av støybelastning ved enkeltbygninger i forbindelse med detalj- og byggeplaner, samt vurdering av behov og omfang av avbøtende tiltak lokalt.

#### *Anbefalt kampflybase - oppsummering*

Den samlede vurderingen av de alternative basene for Forsvarets nye kampfly tilsier at kampflyene stasjoneres på Ørland og at det etableres en fremskutt operasjonsbase på Evenes. Ørland vil gi et godt grunnlag for kampflyevnen og tilhørende systemer som basestøtte og luftvern og vil sammen med den fremskutte basen på Evenes være et godt utgangspunkt for å operere kampfly i Sør- og Nord-Norge. Ørland som kampflybase med store arealer og fravær av andre aktører som kan legge begrensninger på aktiviteten, gir tilrettelagt fleksibilitet og handlefrihet med hensyn til en langsiktig utvikling av basen og kampflyvåpenet. Evenes vil som fremskutt operasjonsbase sikre evnen til overvåking av luftrommet over Norge og tilstøtende områder samtidig som basen kan benyttes for periodisk kampflytrening med egne og allierte styrker. En samling av kampflyene og andre deler av Luftforsvarets øvrige operative aktivitet gir videre grunnlag for å utvikle robuste fagmiljøer, samt ivaretagelse av personell

og kompetansedimensjonen innenfor ett geografisk område.

#### *6.5.3.1 Lokalisering av nye kampfly – andre vurderte alternativer*

For komme frem til en anbefaling om en fremtidig kampbaseløsning er det i tillegg til dagens to kampflybaser Ørland og Bodø også vurdert andre enebaseralternativer, tobasealternativer og alternativer som fremskutt operasjonsbase. Det har ikke vært vurdert å bygge ny kampflybase på et sted uten allerede eksisterende militær infrastruktur eller militær virksomhet, da dette har vært vurdert som for kostnadskrevenende og vil medføre en uakseptabel risiko for kompetansetap.

#### *Vurderte enebaser*

I tillegg til dagens kampflybaser Bodø og Ørland, har basene Sola, Rygge, Andøya, Bardufoss, Evenes og Banak blitt vurdert som alternative enebaser for nye kampfly. Alternativene Sola, Rygge og Banak er vurdert som uaktuelle som enebaser fordi de som enebaser gir manglende dekning over hele landet og meget dårlig dekning henholdsvis i nord (Sola og Rygge) og i syd (Banak).

Bodø er den basen som i dag har hovedtyngden av kampflyvirksomheten. Bodø vurderes som en godt egnet utgangslokalisering for operasjoner over hele landet, og spesielt i nord. Bodø er en militær flyplass med omfattende sivil flyvirksomhet. Kombinasjonen av flere aktører med ulike interesser og behov, samt begrenset arealtilgang, skaper usikkerhet om Bodø-alternativet gir Forsvaret tilstrekkelig fleksibilitet og handlefrihet i et 30–40-årsperspektiv. Bodø har flere begrensninger enn Ørland når det gjelder tilgang til nasjonalt treningsluftrom over land og vurderes totalt sett som et dårligere alternativ enn Ørland med hensyn til styrkeproduksjon. Nærheten til Bodø by med dens store befolkning gjør det nødvendig å flytte rullebanen i Bodø på grunn av støyforurensing. Utendørs støy vurderes likevel å være en stor utfordring ved denne løsningen på grunn av det store antallet mennesker som berøres. Beliggenheten ved Bodø by skaper meget gode forhold med hensyn til personell og kompetanse. En eventuell nedleggelse av Bodø flystasjon vil få negative konsekvenser for sysselsetting og bosetting i kommunen og regionen, men i relativt mindre grad enn hvis Ørland flystasjon nedlegges. Basert på de kostnadsanalysene som er gjort vurderes Bodø som enebaseløsning å være marginalt rimeligere enn alternativene med hensyn til driftskost-

nader i et 40-årsperspektiv. Med hensyn til investeringskostnader isolert, er Bodø den mest kostnadskrevenne enebaseløsningen å etablere og den er vesentlig dyrere enn alternativene.

Som enebase er både Evenes og Bardufoss vurdert til å ha utfordringer knyttet til flyoperative forhold. Hovedårsaken ligger i manglende presisjonsinnflygingssystemer kombinert med topografiske forhold som gjør det sikkerhetsmessig utfordrende å gjennomføre kampflyoperasjoner der hver dag i kampflyets levetid. Andøya er forkastet som lokalisering grunnet konsekvenser av støy. Gjennomførte støyanalyser viser at store deler av Andenes sentrum kommer innenfor støysonene og at permanent lokalisering av selv deler av kampflyvåpenet til Andøya innebærer at det må etableres en ny rullebaneløsning med tilhørende kostnader, uten at det nødvendigvis løser støyutfordringene tilfredsstillende.

#### *Vurderte tobaseløsninger*

Det er også vurdert ulike tobaseløsninger. For at fortrinnene ved en tobaseløsning skal kunne utnyttes er det vesentlig at basene er lokalisert med god spredning innbyrdes og i forhold til aktuelle operasjonsområder.

Både med hensyn til styrkeproduksjon og operasjoner fremstår en tobaseløsning med begge baser i nord som lite hensiktsmessig. Både kombinasjonen Bodø–Evenes og Bodø–Andøya er tobaseløsninger der begge basene ligger i nord og de er dermed ikke komplementære med hensyn til styrkeproduksjon og operasjoner. En tobaseløsning bør baseres på den aktuelle basen i sør, det vil si Ørland, og en av basene i nord, det vil si Bodø, Evenes, Bardufoss eller Andøya. Av disse basene er Bardufoss vurdert som uegnet i en tobaseløsning grunnet flyoperative begrensninger som skyldes mangelfulle presisjonsinnflygingssystemer kombinert med meget krevende topografi. Til tross for utfordringer knyttet til innflyging, er Evenes vurdert som aktuell i en tobaseløsning hvis Evenes inngår sammen med en base som er komplementær og som tilfredsstillende alle flyoperative krav. Basert på dette nedvalget er det i utredningsarbeidet også gjort en vurdering av tobaseløsningene Ørland–Bodø og Ørland–Evenes. Begge disse tobaseløsningene vil være tilfredsstillende, men den grunnleggende utfordringen med disse tobaseløsningene er at de er signifikant mer kostnadskrevenne, både med hensyn til investeringer og drift, samtidig som en regulær tobaseløsning ikke er operativt påkrevet.

#### *Vurderte fremskutte operasjonsbaser*

Fra Ørland og nordover gjennomfører Forsvaret regelmessig luftoperativ aktivitet ved basene Bodø, Evenes, Andøya, Bardufoss og Banak. Alle disse basene har vært vurdert som alternative fremskutte baser. I tillegg til å være egnet med hensyn til gjennomføring av operasjoner, herunder QRA, må basene også være flyoperativt og støymessig akseptable for regelmessig kampflyaktivitet i forbindelse med trening og øving.

Basene Bardufoss, Andøya og Evenes ligger såpass nær hverandre at det ikke er noen signifikant forskjell mellom dem når det gjelder evnen til å løse QRA-oppgaven knyttet til suverenitetshevdelse. Alle disse tre basene, samt Bodø, vil muliggjøre QRA-oppgaveløsning omtrent som i dag og er derfor egnet. Banak vil også kunne løse QRA-oppgaven, men en permanent lokalisering av F-35 så langt nord og øst er ikke anbefalt på grunn av behov knyttet til styrkebeskyttelse samt behov for investeringer i kampflyrelatert infrastruktur og støytiltak.

Bardufoss er av flyoperative og flysikkerhetsmessige årsaker også tidligere vurdert som ikke egnet som permanent base for kampfly. En forlengelse av rullebanen, til en betydelig investeringskostnad, vil forbedre de flyoperative betingelsene. Selv med en omfattende forlengelse av rullebanen vil flyplassen ha større flysikkerhetsmessige utfordringer enn andre lokaliseringalternativer. Kombinasjonen av store investeringskostnader og flyoperative forhold gjør at Bardufoss ikke anbefales som fremskutt operasjonsbase.

Evenes er utelukket som enebase på grunn av flyoperativ begrensning knyttet til manglende presisjonsinnflyging fra sør kombinert med noe krevende topografi. Liten aktivitet gir stor fleksibilitet med hensyn til avvikling av flytrafikken. Disse begrensningene er således ikke til hinder for Evenes som en base for QRA og fremskutte operasjoner.

Når det gjelder støy, herunder behovet for og kostnadene forbundet med innløsning og støytiltak på boliger, er det gjort egne støyberegninger for å vurdere de ulike alternativenes egnethet og konsekvenser. Analysene viser at behovet for støytiltak og tilhørende kostnader er signifikant mye større på Andøya og Bodø, enn på Evenes og Bardufoss. Evenes er det alternativet som gir færrest støyutsatte på grunn av liten og spredt bebyggelse. Alternativet Bodø med dagens rullebaneløsning og Andøya med bruk av både hovedrullebane og tverrvindbane, vurderes ikke som realistiske alternativer verken med hensyn til investe-

ring eller med hensyn til hva som vurderes som samfunnsmessig akseptable støykonsekvenser.

Driftsmessig er Andøya og Bardufoss vurdert å være billigere å drifte enn Evenes og Bodø. Dette skyldes at disse to basene har militær virksomhet i dag, noe som vil gi synergieffekter som kan tas ut i form av en lavere driftskostnad. Bodø vil være på nivå med Evenes, da det legges til grunn at Bodø hovedflystasjon nedlegges hvis Ørland velges som hovedbase. Konkret innebærer dette at støtteorganisasjonene som er nødvendig å etablere på Bardufoss og Andøya vil bli noe mindre personellkrevende enn hva som tilsvarende er nødvendig på Evenes og Bodø. Evenes vil også innebære relativt lave investeringskostnader da det meste av infrastruktur allerede finnes på basen. Samtidig vurderes de flyoperative begrensningene på Evenes ikke å være større enn at en vil kunne ivareta flyaktiviteten på en tilfredsstillende måte. Samlet vurderes Evenes som den mest aktuelle flyplassen for en fremskutt operasjonsbase.

#### 6.5.3.2 Konklusjon – lokalisering av kampfly

Det anbefales at Bodø hovedflystasjon legges ned. Forsvarets nye kampfly, luftvern og baseforsvar anbefales samlet innenfor en nyetablert Ørland flystasjon som enebase. Videre anbefales det etablering av en fremskutt operasjonsbase for kampfly med permanent kampflyberedskap (QRA) på Evenes. Den permanente tilstedeværelsen vil være avgrenset til ivaretagelse av QRA-oppgavet samt et minimum av funksjoner og infrastruktur knyttet til forberedelse for og understøttelse av periodevis trening og øving.

#### 6.5.3.3 Fremtidig behov for analysekapasitet – Lokalisering av Forsvarets EK-støttesenter

Nytt kampfly gir vesentlig større mengde innsamlet data i forhold til tidligere kampflysystemer. Dette fordrer større ressurser til analyse. Luftforsvaret har i dag et spredt analysemiljø, knyttet til de ulike flysystemene. Forsvarets EK-støttesenter (FEKS) lokalisert ved Rygge ivaretar en nasjonal kompetanse til å utnytte det elektromagnetiske spektrum ved å bruke allerede innsamlet informasjon til å gjennomføre aktive og passive tiltak. FEKS støtter hele Forsvaret med blant annet oppdatering av viktige systemer som styrker overlevelsessevnen i operasjoner. Utviklingen av Luftforsvarets kapasiteter gir stadig økende evne til å samle inn informasjon gjennom nye og bedre sensorer. Luftforsvarets organisasjon må tilpasses det

økende behovet for å kunne analysere, behandle og distribuere den informasjonen som samles inn, slik at potensialet i sensorene bedre kan utnyttes til å skape operativ effekt. Det er behov for en mer sentralisert og tverrfaglig organisasjon for å ivareta slike oppgaver i framtiden. Nye kampfly vil også kreve kapasitet i den bakkebaserte organisasjonen for å kunne utnytte kapasitetene i flyet effektivt og for å ivareta informasjonsbehandling. FEKS anbefales lokalisert til Ørland som et ledd i den nødvendige utviklingen av Luftforsvarets organisasjon hvor kampflymiljøet og teknologien rundt dette står sentralt. Rollen som støtte- og kompetansesenter for hele Forsvaret EK-miljø videreføres. Videre utvikling av analysekapasiteten vil vurderes i lys av innfasingen av F-35 og ny luftkommando- og kontrolløsning.

De økonomiske beregningene av de forskjellige kampflybasealternativene omfatter også de økonomiske konsekvensene dette tiltaket.

#### 6.5.3.4 Økonomiske konsekvenser av anbefalt løsning.

Overgangen fra dagens F-16 lokalisert på Bodø og Ørland til F-35 på Ørland med en fremskutt operasjonsbase på Evenes, innebærer med utgangspunkt i den samlede ambisjonen en beregnet totalinvestering i basestrukturen på om lag 5,1 milliarder kroner for Forsvaret. Ny kampflybasestruktur anslås å gi en positiv driftseffekt på om lag 70 mill. kroner per år i forhold til dagens løsning med F-16 lokalisert til Ørland og Bodø. Drift av nytt kampfly fra Ørland som kampflybase, er beregnet å gi en økt årlig driftskostnad om lag 300 mill. kroner, når de nye kampflyene er ferdig innfaset. Inkludert den fremskutte QRA basen på Evenes blir den totale økte årlige driftskostnaden på om lag 375 mill. kroner i forhold til dagens drift av F-16.

#### 6.5.4 Nedleggelse av Rygge flystasjon

Rygge flystasjon anbefales nedlagt, og det tas sikte på en hensiktsmessig overføring av flyplassdriften til en annen aktør, jf. 6.5.1. 720 skvadron med Bell 412 anbefales nedlagt. Det foreslås opprettet et detasjement hvor dagens Bell 412 taktiske transporthelikoptre videreføres underlagt 339 skvadron på Bardufoss. Helikoptrene vil i hovedsak støtte Forsvarets spesialstyrker og vil kunne gi god bistand til det sivile samfunn. Sea King redningshelikopter og Oslofjord heimevernsdistrikt (HV-01) med distriktsstab videreføres på Rygge, jf. 6.5.1 og 7.3. Regjeringen anbefaler at 717 skvadron ved Rygge med DA-20 fly til elektronisk krigføring, VIP og kalibreringsflyging,

### Boks 6.4 Økonomiske konsekvenser av alternative baseløsninger

Levetidskostnadene for tobasealternativene er signifikant høyere enn for enebase alternativene. En videreføring av dagens struktur med tobase Bodø/Ørland med utgangspunkt i den samlede ambisjonen medfører investeringer på 9,1 milliarder kroner, og har en levetidskostnad på 44,4 milliarder kroner. Det er marginale forskjeller mellom levetidskostnadene over 40 år for Bodø- og Ørland som enebaser, men det er vesentlig forskjell på investeringsnivået, respektive 8 milliarder i Bodø og 5 milliarder på Ørland. Levetidskostnadene er beregnet til henholdsvis 35 og 34 milliarder kroner.

Anbefalt løsning med enebase på Ørland i kombinasjon med en fremskutt operasjonsbase på Evenes, krever en totalinvestering i

basestrukturen på om lag 5,1 milliarder kroner for Forsvaret, og har en levetidskostnad på 37 milliarder kroner. Overgangen fra dagens F-16 lokalisert på Bodø og Ørland til F-35 på Ørland med en fremskutt operasjonsbase på Evenes anslås å gi en positiv driftseffekt på om lag 70 mill. kroner per år i forhold til dagens løsning med F-16 lokalisert til Ørland og Bodø. Drift av nytt kampfly med Ørland som kampflybase, er beregnet å gi en økt årlig driftskostnad om lag 300 mill. kroner, når de nye kampflyene er ferdig innfasert. Inkludert den fremskutte QRA-basen på Evenes blir den totalt økte årlige driftskostnaden på om lag 375 mill. kroner i forhold til dagens drift av F-16.

flyttes til Gardermoen flystasjon og konsentreres innenfor dagens flystasjonsstruktur. Aktiviteten ved skvadronen samordnes med aktiviteten med C-130J transportfly ved 335 skvadron for å oppnå en mer effektiv drift gjennom deling av både operative og tekniske tjenester for å utnytte dagens overkapasitet ved Gardermoen flystasjon. Gardermoen flystasjon videreføres i løsningen.

Flytting av DA-20 flyene er beregnet å medføre et investeringsbehov på om lag 50 mill. kroner i investeringer ved Gardermoen. Tiltaket er beregnet til å gi en positiv driftseffekt på om lag 20 mill. kroner årlig, og har en beregnet positiv nåverdi på om lag 233 mill. kroner i et 20-års perspektiv.

En nedleggelse av virksomhet ved Rygge flystasjon medfører muligheten for betydelig avhending av militær bygningsmasse og infrastruktur ved Rygge og legger til rette for omlegging av flyplassdriften. Samtidig representerer tiltaket et positivt samfunnsøkonomisk potensial ved at frigjort infrastruktur med tilhørende områder kan anvendes til sivile formål.

#### 6.5.5 Flytting av generalinspektøren for Luftforsvaret med staber til Reitan

Generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL) med stab ble i 2009 flyttet midlertidig fra Forsvarsstaben i Oslo til Rygge. Det ble i Prop. 1 S (2009–2010) angitt at endelig lokalisering vil bli vurdert og sett i sammenheng med Luftforsvarets fremtidige basestruktur som vurdert i lys av innføringen

av nye kampfly. Regjeringen anbefaler at ny lokalisering for GIL og Luftforsvarsstaben, Luftoperativt inspektorat og Luftforsvarets utdanningsinspektorat vil være ved Reitan utenfor Bodø. Denne løsningen må ses i sammenheng med etableringen av et luftoperasjonssenter ved Reitan, jf. tabell 7.5 og 6.5.4. Forsvarets operative struktur. Etablering av et robust luftmilitært fagmiljø ved Reitan med Luftforsvarets staber, gir fremtidsrettede utviklingsmuligheter for evnen til å styrkeprodusere luftkapasiteter og lede luftoperasjoner i en fellesoperativ ramme. I dette ligger det at styrkeproduksjonsorganisasjonen i større grad kan bidra i en operativ rolle, og at løsningen gir synergi mellom Luftforsvarets ledelse og Forsvarets operative hovedkvarter. Den anbefalte løsningen vil ivareta de hensyn og mål som ble trukket opp knyttet til lokalisering og organisering av ledelsesfunksjoner i St.prp. nr. 48 (2007–2008), og er en naturlig oppfølging til flytting av generalinspektøren for Hæren til Troms og generalinspektøren for Sjøforsvaret til Bergen.

En flytting av GIL med staber er beregnet å medføre et investeringsbehov på om lag 350 mill. kroner og er beregnet til å gi en nøytral driftseffekt. Det anbefales at GIL med en tilpasset stab flyttes til Reitan innen utgangen av 2014, for blant annet å styrke etableringen av luftoperasjonssenteret. Resterende flytting vil gjennomføres tilpasset frigjøring av boliger og kvarter som resultat av nedleggelse av Bodø hovedflystasjon.



### 6.5.6 Fremtidig innretning på luft kommando og kontroll

Regjeringen tar sikte på en fortsatt moderniseringen av den nasjonale luft kommando- og kontrollstrukturen og anbefaler etablering av et Luftoperasjonssenter på Reitan og videreføring av en kontroll- og varslingsstasjon ved Sørreisa. I anbefalte løsning nedlegges Luftforsvarets kontroll- og varslingsstasjon ved Mågerø.

Med dagens teknologi og forsvarsinnretning er det ikke lenger nødvendig og kostnadseffektivt å ha flere kontroll- og varslingsstasjoner med dupliserende oppgaver. Den økte sårbarheten ved å ha én fremfor to kontroll- og varslingsstasjoner, er akseptabel fordi redundans og seighet kan bygges inn andre steder og gjennom alliert samarbeid. Det nye luftoperasjonssenteret på Reitan vil inneha funksjonalitet for å kunne gjennomføre kontroll- og varsling ved en eventuell driftstans på Sørreisa. Tilsvarende vil Sørreisa kunne ivareta luftoperasjonssenterets oppgaver ved driftstans ved Reitan. Den mobile luftkontrollenheten *Air Control Unit* (ACU) innehar også funksjonalitet for å drive kontroll av luftstridsmidler.

Luftforsvarets programmeringssenter anbefales flyttet fra Mågerø til Reitan. Ved Forsvarets operative hovedkvarter vil det være en variasjon av systemer på taktisk og fellesoperativt nivå. Programmeringssenterets kompetanse er sentral for planlegging, oppbygging, oppgradering og optimal bruk av systemer innenfor kontroll- og varsling og ved luftoperasjonssenteret. Denne kompetansen vil i fremtiden kunne benyttes enda bedre i et taktisk og fellesoperativt miljø ved at det tilfører fagmiljøet ny kompetanse, og programmeringssenteret kan øke interoperabiliteten mellom systemer. Konsekvensen av et eventuelt kompetansetap ved nedleggelsen av Mågerø reduseres ved at

løsningen gjennomføres over tid. Programmeringssenteret på Reitan vil også legge til rette for tett samarbeid mellom systemingeniører ved programmeringssenteret og operative brukere på Reitan. Det anbefales at Luftforsvarets kontroll- og varslingsskole ved Mågerø flyttes til Sørreisa, som videreføres og videreutvikles med innfasingen av NATOs nye luftovervåkings- og kontrollsystem ACCS (Air Command & Control System) til en forbedret og mer moderne kontroll- og varslingsskapasitet (ARS). Dette medfører gode forutsetninger for skolevirksomheten innenfor kontroll- og varsling med tilgang på oppgraderte operasjonsromsfasiliteter og instruktører fra fagmiljøet. Kontroll- og varslingsstasjonen ved Sørreisa er en NATO Command Force som, i tillegg til daglig operativ virksomhet, vil være fokusert på NATOs suverenitetshevdelse med QRA, luftbildeproduksjon og -utveksling, samt rapportering.

Tiltaket er beregnet å medføre et investeringsbehov på om lag omlag 271 mill. kroner. Tiltaket er beregnet å gi en positiv driftseffekt på om lag 35 mill. kroner årlig, og har en beregnet positiv nåverdi på ca. 177 mill. kroner i et 20-årsperspektiv.

### 6.5.7 Lokalisering av Luftforsvarets rekruttutdanning

Ved behandling av Innst. S. nr. 318 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008) besluttet Stortinget å flytte Luftforsvarets rekruttutdannelse fra KNM Harald Haarfagre på Madla til Kjevik, samlokalisert med Luftforsvarets grunnleggende befalsutdanning og teknisk utdanning. Forsvarssjefen anbefalte i sitt fagmilitære råd av hensyn til kostnader å videreføre rekruttutdanning ved dagens lokalisering. Regjeringen støtter denne vurderingen, og anbefaler at Luftforsvarets rekruttutdanning videreføres på Madla.

## 7 Hæren, Sjøforsvaret, Heimevernet og felleskapasiteter

Dette kapitlet beskriver øvrige deler av Forsvaret med vekt på utvikling og foreslåtte endringer. Innledningsvis beskrives Hæren, Sjøforsvaret og Heimevernet, etterfulgt av fellesavdelinger og -kapasiteter.

### 7.1 Hæren

Hæren skal bidra til Forsvarets krigsforebyggende rolle og krisehåndtering gjennom evne til å avgrense et militært angrep, sikre mottak av og samvirke med allierte styrker og gjenopprette territoriell integritet. Hæren skal løse et bredt spekter av oppgaver, fra å stille grense- og kongevakt til å gjennomføre komplekse landoperasjoner alene eller i samspill med allierte og partnere.

Hæren har vært igjennom en betydelig personell- og materiellmessig oppgradering de siste årene og holder et meget høyt internasjonalt nivå. Nye våpensystemer, kjøretøyer og personlig utrustning har kraftig forbedret Hærens kampkraft. Siden 2005 har antall ansatte i Hæren økt med over 50 prosent. I tillegg kommer overføring av vedlikeholds- og støttefunksjoner fra FLO. Hæren er primært organisert, utrustet og trent for å løse oppgaver i Norge, men kan også yte viktige bidrag til internasjonale operasjoner. Gitt mange år med tung landmilitær utenlandsinnsats, har Hæren lenge vært den våpengren som har bidratt mest i internasjonale operasjoner. Dette har gitt Hæren svært viktige erfaringer, bidratt til omstillingen og gitt anledninger til å utvikle ferdigheter i skarpe oppdrag, men har også medført en særlig belastning på personellet. Operasjonstempoet i utlandet har også begrenset mulighetene for å fokusere på Hærens hovedoppdrag i forsvaret av Norge og bidrag til Artikkel 5-operasjoner i en allianseramme. Med NATOs planlagte uttrekning fra Afghanistan, samt utsiktene til et noe lavere operasjonstempo i internasjonale operasjoner som beskrevet i kapittel 3, vil Hæren i årene som kommer kunne fokusere på å trene på kjerneoppgavene og å øve brigadenivået. Vellykkede øvelser som Øvelse Rein i 2011 og Cold Response i 2012 er de første store øvelsene på bri-

gadenivå på en årrekke. Regjeringen ønsker å muliggjøre fortsatt trening på brigadenivå, med et særlig fokus på høyintensitetsevnen.

For å øke den operative evnen og tilgjengeligheten i Hæren ytterligere, foreslår Regjeringen en justering av hvordan Hæren er konseptuelt innrettet, organisert og trent. Med den valgte innretningen av Hæren er det lagt økt vekt på vervet personell i innsatsstrukturen, samtidig med at vernepliktige inne til førstegangstjeneste utgjør en betydelig og viktig del av hele den operative strukturen. De førstegangstjenestegjørende ivaretar en bred rekruttering fra samfunnet på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer. Operative avdelinger rapporterer at mannskaper inne til førstegangstjeneste gjennomgående holder et høyere nivå enn noen sinne, noe som reflekterer en streng, men god utvelgelsesprosess fra vernepliktsmassen. Den motivasjon, de holdninger og de ferdigheter soldater i førstegangstjeneste bringer til Hæren er av uvurderlig betydning. Verneplikten gir Forsvaret en grunnleggende forankring i befolkningen. Samtidig er det enkelte oppgaver som krever så pass lang oppøvingstid for å nå et tilstrekkelig nivå at det er mer rasjonelt at disse fylles av vervede mannskaper. I et moderne innsatsforsvar vil derfor det relative antallet vervede være høyere enn i den tradisjonelle, mobiliseringsbaserte invasjonforsvaret. Gitt vernepliktens grunnleggende rolle i den norske forsvarsmodellen vil grunnregelen fortsatt være at vernepliktige skal brukes i hele strukturen så langt det er mulig mens vervede skal brukes i den grad det er nødvendig. Hva som er den rette sammensetningen av befall, vervede soldater og førstegangstjeneste vil derfor variere fra avdeling til avdeling og til dels internt i den enkelte avdeling.

Balansen mellom befall, vervede og førstegangstjenestegjørende i strukturen skal være slik at den får frem styrken ved alle personellkategoriene. Førstegangstjenesten i operative avdelinger er avgjørende som grunnlag for å rekruttere fra de best kvalifiserte til befalsutdanning, videre tjeneste som vervet eller til internasjonal tjeneste, og videre inn i reserve og Heimevernet.

Brigadens avdelinger vil derfor bestå av befal, vervede og førstegangstjenestegjørende mannskaper som vil være godt samtrente, og derved gir en høy grad av tilgjengelighet for nasjonal kriseshåndtering og innsats i utlandet. Mannskaper inne til førstegangstjeneste utdannes også i HM Kongens Garde, Grensevakten og Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte.

Hærens leveranser i operasjoner påvirker utviklingen på ulike måter. Operasjoner utvikler personellet, konseptene og demonstrerer evne. Samtidig får operasjonene konsekvenser for ambisjonsnivået på andre områder, for generell strukturutvikling og på personellets hverdag. Utenlandsoperasjoner som Afghanistan har gått på bekostning av brigadekompetansen. I tiden som kommer vil det være naturlig å fokusere mer på Hærens utvikling innenfor fellesoperativt samvirke, optimalisert utnyttelse av ny og moderne teknologi, og målrette struktur- og kompetanseutviklingen. Hæren skal i sterkere grad vektlegge de operative leveransene. Dette gjøres gjennom å utnytte sammenhengen mellom operativ struktur, styrkeproduksjonsstrukturen og kompetansestrukturen.

### 7.1.1 Styrkestruktur og operativ evne

Hæren får også i denne langtidsplanen et kvalitetsmessig løft og vil ha høy grad av tilgjengelighet for nasjonal og internasjonal kriseshåndtering. Brigade Nord er Hærens hovedelementet i det mobile landforsvaret. Brigaden skal kunne gjennomføre opp til høyintensive mekaniserte landoperasjoner med støtte fra andre forsvarsgrener og allierte.

Innenfor rammen av Brigade Nord videreføres Hærens tyngdepunkter i Troms og Østerdalen med to tilnærmet like mekaniserte manøverbataljoner og en lett infanteribataljon, med tilhørende logistikk- og støttefunksjoner. Utdanning, trening og øving skal videreutvikles for å ivareta innsatshetenes behov. Brigadens avdelinger vil bestå av godt samtrente befal, vervede, og mannskaper inne til førstegangstjeneste.

Brigadenivået videreføres med hensyn til kompetanse, trening og ledelse av landoperasjoner samt interoperabilitet med allierte, og vil fungere som ramme for trening av avdelinger på lavere nivåer i samvirkedisipliner. Brigadestrukturen gir organisatorisk fleksibilitet til å sette sammen innsatsstrukturer avhengig av behov.

For å effektivisere ledelse og styring i Hæren, vil Hærstaben og staben i Brigade Nord samordne en rekke funksjoner. Hærstaben og Brigade Nord

videreføres likevel som selvstendige organisatoriske enheter.

Hæren skal videreutvikle sin innsatsevne ved å gjøre større deler av strukturen tilgjengelig for hele spekteret av operative oppgaver. Regjeringen ønsker å øke Hærens fleksibilitet og reaksjonsevne gjennom en større forutsigbarhet i tilgang på stridsklare avdelinger. Dette skal gjøres ved å bygge opp Panserbataljonen som en innsatsklar og raskt tilgjengelig bataljonstridsgruppe i Troms. Både Panserbataljonen og Telemark bataljon vil i hovedsak bestå av vervet personell, men vil også ha et tydelig innslag av personell inne til førstegangstjeneste, i en rekke operative funksjoner. 2. bataljon på Skjold med støtteelementer videreføres som en lett infanteribataljon, som gjennom høy mobilitet og lettere avdelingsvåpen med høy ildkraft vil kunne spille en sentral rolle i hele krisespekteret.

En økning i antall ansatte på lavere nivå skal sikre nødvendig spesialistkompetanse og erfaring. Godt trente hærstyrker vil i større grad enn i dag være klare for et bredt spekter av oppdrag uten lengre, forutgående opptreningsbehov. Dreining av personellstrukturen vil dertil virke positivt for personellsikkerheten under trening, øving og operasjoner.

Brigaden vil på sikt tilføres kampluftvern for egenbeskyttelse mot luftangrep.

Brigade Nord møter gjeldende NATO-krav til en brigadestruktur.

Hærstrukturen består av:

Forsvarets spesialkommando/Hærens Jegerkommando inngår i Hærens struktur, men er en felles strategisk ressurs som omtales i 7.7.

HM Kongens Garde videreføres som en førstegangstjenestebasert, stående, lett infanteribataljon og skal ivareta kontinuerlig vakthold og sikring av kongehuset, og i gitte tilfeller kunne løse et bredere spekter av oppgaver. Garden viste den 22. juli 2011 at det er en avdeling med kapasitet og kompetanse i hovedstadsområdet som gjennom denne tilstedeværelsen er relevant i forbindelse med vakthold og sikring også ut over de kongelige residenser. Garden skal hurtig kunne bistå politiet med sikringsoppdrag innenfor bistandsinstruksens rammer. Det legges opp til at Garden vil trene sammen med politiet og relevante avdelinger i Forsvaret i dette nye oppdraget. Oppgavene knyttet til musikk, seremonier og drill videreføres.

Grensevakten ivaretar myndighetsutøvelse, støtte til grensekommisæreren og suverenitetshevdelse langs den norsk-russiske grensen, og vide-

reutvikles som en modernisert og effektiv organisasjon for grenseovervåking.

Brigade Nord må kunne lede landoperasjoner på flere nivåer. Brigadens ledelselement, brigadekommandoen, består av brigadeledelse og stab, Sambandsbataljonen, Etterretningsbataljonen og Militærpolitikompagniet. Brigadekommandoen er stående, mobil og ivaretar taktisk ledelse og koordinering av egne og eventuelt andre tildelte landstyrker fra alle våpen- og troppearter. Evne til å planlegge med, og koordinere innsats fra tildelte ressurser, særlig luftkapasiteter, videreføres. Med utgangspunkt i brigadekommandoen kan det etableres både mindre, tilpassede ledelselementer eller en mer robust ledelse for å ivareta utfordringer ut over det brigaden normalt er forutsatt å gjøre.

De mekaniserte manøverbataljonene anbefales videreutviklet og styrket, én i Troms og én i Østerdal garnison. Bataljonene skal kunne løse oppdrag alene, som kjernen i en bataljonsstridsgruppe satt opp med ressurser fra øvrige kommando- og kontrollavdelinger, taktisk støtte- og logistikkavdelinger i brigaden, eller som manøverbataljoner i en brigadeoperasjon. De mekaniserte bataljonene er robuste og har god tilgjengelighet for bruk i alle typer militære operasjoner, men er primært organisert og utrustet for høyintensive kampoperasjoner nasjonalt. Ved etablering av to likeverdige og tilgjengelige mekaniserte bataljoner vil disse danne kjernen i hver sin bataljonsstridsgruppe. En slik videreutvikling vil øke tilgjengeligheten av Hæren og dermed øke Forsvarets evne til å bidra med brigadekapasiteter.

2. infanteribataljon på Skjold videreføres som en lett infanteribataljon med støtte fra ledelses-, taktisk støtte- og logistikkressurser. Bataljonen vil videreføres med hovedvekt på vernepliktig personell inne til førstegangstjeneste, men også denne vil ha innslag av vervede i funksjoner som krever lengre opplæringstid. Bataljonen settes opp med lette terrengkjøretøyer, beltevogner og lastevogner for å gi avdelingen en grunnmobilitet som muliggjør manøver i norsk terreng under alle forhold. Bataljonen skal, når den er fullt opptrent og oppsatt, ha evne til høyintensitetsoperasjoner gjennom offensive og defensive kapasiteter, herunder bekjempning av konvensjonelle og irregulære styrker. Videre skal den kunne løse oppgaver innenfor nasjonal krisehåndtering, herunder som del av brigaden ta og kontrollere landområder, sikre infrastruktur samt støtte til politi. 2. infanteribataljon videreført som en omorganisert lett infanteribataljon vil bidra til Hærens evne til å håndtere samtidighetsutfordringer nasjonalt og

videreføre utholdenheten for bidrag i operasjoner utenlands. Den vil også inngå som en del av en kommende arktisk innsatsstyrke.

Etterretningsbataljonen, Militærpolitikompagniet og Sambandsbataljonen er brigadens kommando- og kontrollavdelinger og er avgjørende for brigadekommandoens evne til å utøve effektiv kommando og kontroll i alle typer operasjoner. Artilleribataljonen og Ingeniørbataljonen er brigadens taktiske støtteavdelinger og tilfører brigaden nødvendig ildkraft, beskyttelse og mobilitet i alle typer operasjoner. Logistikkbataljonen og Sanitetsbataljonen er brigadens taktiske logistikkavdelinger. De yter nødvendig logistikk- og sanitetsstøtte for å kunne drive operasjoner over tid.

### 7.1.2 Logistikk og støtte i Hæren

Hærens organisasjon er tilført betydelige logistikk- og støttefunksjoner, inkludert verksteder. For å samordne og sikre en best mulig støtte både til Hæren og Forsvaret for øvrig, kreves en helhetlig gjennomgang av logistikk- og støttestrukturen. Videre vurderes en forenkling av styringslinjene og etablering av mer kostnadseffektive driftsmodeller, herunder én felles ledelse for alle logistikkenhetene samt endrede styringslinjer for de regionale støttefunksjonene. Forsyning og vedlikehold internt i brigadestrukturen skal samordnes for å optimalisere logistikkstøtten.

Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (FKL) er et felles kompetanse og operasjonsstøttesenter for hele Forsvaret. Hovedoppgavene til avdelingen er operative leveranser, fagutvikling og kompetanseproduksjon. FKL leverer tilpassede operative elementer til både nasjonale og internasjonale oppdrag. De operative logistikkleveransene og støtten avdelingen bidrar med er vesentlige i Forsvarets operasjoner, både i inn- og utland. Utviklingen av FKLs organisasjon og virksomhet vil ses i lys av behovet for en helhetlig gjennomgang av Hærens logistikk- og støtteorganisasjon samtidig med at FKLs ansvar for Forsvarets behov ivaretas.

### 7.1.3 Base- og støttestruktur

Hærens basestruktur videreføres. Tiltak innenfor basestrukturen og EBA er hovedsakelig knyttet til at økt antall vervede innbærer et behov for en tilpasset bygningsmasse. Hærens fremtidige virksomhet videreføres i Troms og i Østerdal garni-

Tabell 7.1 Hærens operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Evne til å lede egne og flernasjonale styrker i Norge	Brigadekommando Brigade Nord
Evne til å gjennomføre landoperasjoner i Norge	Brigade Nord
Evne til ledelse av flernasjonale styrker utenfor Norge	Brigadekommandoen, tilpassede manøver-, ledelses-, taktisk støtte- og logistikkenheter
Evne til å deployere stridsgrupper på bataljons- og kompaninivå med utgangspunkt i alle Hærens tropparter, nasjonalt og i utlandet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 mekaniserte manøverbataljoner</li> <li>- 1 lett infanteribataljon</li> <li>- Ledelse (Sambandsbataljon/Militærpolitikompagni/Etterretningsbataljon)</li> <li>- Taktisk støtte (Ingeniørbataljon/Artilleribataljon)</li> <li>- Taktisk logistikkstøtte (Logistikkbataljon)</li> <li>- Sanitetsstøtte (Sanitetsbataljon)</li> </ul>
Suverenitetshevdelse gjennom evne til kontinuerlig grensevakt	Grensevakten
Vakthold og sikring for Kongehuset, samt et hovedstadsoppdrag til støtte for samfunnsikkerheten	Hans Majestet Kongens Garde
Evne til å gjennomføre spesialoperasjoner	Forsvarets spesialkommando/Hærens Jegerkommando

son, i tilknytning til de store skyte- og øvingsfeltene i disse områdene.

Virkomheten ved Garnisonen i Sør-Varanger videreføres. Nye, større grensestasjoner, som gir en mer effektiv utførelse av grensevaktens operasjoner er under etablering.

Siden tiltredelsen i 2005 har Regjeringen lagt stor vekt på å videreføre virksomheten ved Skjold leir. Skytefeltene Mauken og Blåtind har fått økt anvendelighet gjennom den omfattende investeringen som er lagt ned i en egen sammenbindingskorridor. Dette har skapt et svært velegnet område for øving og trening og øving av alle brigadens avdelinger. Skytefeltene og indre Troms er Hærens fremste treningsområde i Norge og fremstår i dag som helt unikt i Europa for trening og øving med allierte og partnere. Skjold videreføres som base for 2. bn og Ingeniørbataljonen. Skjold leir gir direkte tilgang til skytefeltene i Mauken og Blåtind. I Bardufoss-området vil Hæren søke en konsentrasjon av sin aktivitet til Rusta leir.

Generalinspektøren for Hæren, brigadestaben og Sambandsbataljonen etableres i Rusta leir der også Logistikkbataljonen videreføres. Militær-

politikompaniet videreføres på Bardufoss flystasjon.

I Setermoen leir videreføres Panserbataljonen, Artilleribataljonen, Sanitetsbataljonen og Etterretningsbataljonen. Også Setermoen skytefelt muliggjør øving og trening med alle Hærens våpensystemer og avdelinger, samt støtte fra fellesoperative kapasiteter som helikoptre og kampfly, herunder også trening og øving med allierte.

Rena leir med Rødsmoen skytefelt, bestående av skoleskytebaner og nærøvingssområde, videreføres. Utenfor dette feltet ligger Regionfelt Østlandet, som har kapasitet for øving og trening med alle Hærens våpensystemer, og med manøvreingsområder for mekaniserte styrker opp til bataljons størrelse. I Rena leir videreføres Forsvarets spesialkommando/Hærens Jegerkommando, Telemark bataljon med støttekapasiteter og Hærens våpenskole, inkludert Hærens taktiske treningssenter. Hærens befalsskole videreføres i Rena leir, med nærhet til eksisterende fagmiljøer og et bredt spekter av hensiktsmessig infrastruktur.

Terningmoen leir har skytefelt med kapasitet for alle Hærens hånd- og avdelingsvåpen, samt gode øvingsområder. Skytefeltet kompletterer kapasiteten som finnes ved Rødsmoen og Regionfelt Østlandet. I Terningmoen leir videreføres deler av Hærens våpenskole, Forsvarets vinterskole og rekruttutdanningen for HM Kongens Garde.

Forsvarets Kompetansesenter for logistikk og operativ støtte videreføres i Sessvollmoen leir.

HM Kongens Garde videreføres i Huseby leir.

Krigsskolen videreføres i Linderud leir.

#### 7.1.4 Kompetanse- og personellstruktur

En stor del av brigadens avdelinger vil hovedsakelig bestå av befal og vervede mannskaper som vil være godt samtrente, og derved gir en høy grad av tilgjengelighet for nasjonal krisehåndtering og innsats i utlandet. Mannskaper inne til førstegangstjeneste utdannes i Brigade Nord, HM Kongens Garde, Grensevakten og FKL. De førstegangstjenestegjørende inngår i alle brigadens avdelinger, er rekrutteringsgrunnlag for verving og vil etter endt tjeneste disponeres i Hærreserven. Hærreserven skal være en systematisert, dedikert reserve av nylig utdannede mannskaper, personell på beredskapskontrakter og tidligere vervede som gir avdelingene tilgang på ytterligere bemanning ved behov for større utholdenhet nasjonalt og i lengre utenlandsoppdrag. Etter en periode i hærreserven overføres personellet til Heimevernet.

Kravet til dybdekompetanse og sertifisering innenfor de fleste militære felt er økende, både fra et operativt, sikkerhetsmessig, forvaltningsmessig og teknisk perspektiv. Det er krevende både økonomisk og personellmessig å utdanne en stor mengde personell innenfor de ulike plattformene og systemene som Hæren bruker. Hærens evne til å forvalte og utvikle kompetanse er avgjørende for å innfri fastsatte mål og krav. Sentralt står evne til å rekruttere, beholde og utvikle personell med tilstrekkelig kompetanse over tid. I tillegg setter avansert materiell og kompliserte operasjoner strenge krav til personellens treningsstandard, erfaringsnivå og samvirkekompetanse på et lavere avdelings- og grads nivå enn tidligere. Personellreformer tilpasset en innsatshær er avgjørende for å sikre kompetanse og kvalitet, særlig på tropps- og kompaninivå. Hæren er derfor avhengig av et økt antall spesialister for å fylle rollene en innsatshær krever.

For å møte utfordringene legges det opp til en personellstruktur med økt andel vervede og

yrkesbefal med spesialistkompetanse, på bekostning av mer generell kompetanse. Hæren er følgelig avhengig av å se grunnleggende befals- og officersutdanning i sammenheng både for å dekke behovet for nivådannende lederutdanning for spesialister og ledere i fremtiden. I tillegg vil Hærens våpenskole i større grad få en sentral rolle i nivådannende fagkurs for spesialister.

For Hæren og Heimevernet er det spesielt viktig å bevare verneplikten som grunnlag for styrkeproduksjon og rekruttering. Verneplikten møter utfordringer av teknologisk, volum-, trenings- og sikkerhetsmessig art. For å bevare verneplikten og sikre førstegangstjenesten et meningsfylt operativt og styrkeproduksjonsmessig innhold, er det behov for en endring i personellsammensetningen i Hæren. I denne sammenheng er tilgangen på kvalifisert og motivert personell viktig. Det er derfor først og fremst Hæren som må utnytte de unike mulighetene verneplikten og førstegangstjenesten gir. Hele Hærreserven, samt hovedtyngden av mannskapene som skal overføres til Heimevernet vil også i fremtiden bli trent gjennom førstegangstjeneste i Hæren, og også dette legger føringer på antall mannskaper i førstegangstjeneste det enkelte år.

Vernepliktige i førstegangstjeneste skal ha operative funksjoner i alle operative avdelinger. De utgjør også grunnlaget for rekruttering av vervede til strukturen og sikrer Hæren avgjørende tilgang på trente reserver. Antall vernepliktige mannskaper inne til førstegangstjeneste tilpasses Hærens og HVs behov og videreføres på et høyt nivå med den valgte strukturen. Førstegangstjenesten skal gis en hensiktsmessig innretning ut fra operative behov og krav, og baseres på god kvalitet og et meningsfullt innhold. En tilpasset, differensiert og fullverdig førstegangstjeneste, etterfulgt av ulike utdanningsløp mot vervet soldat, utenlandstjeneste og disponering i Heimevernet, vil effektivisere utdanningen og bidra til at personellkompetansen nyttiggjøres i enda større grad. Sammen med den beskrevne økningen i avdelinger basert på tilsatte, skal dette gi flere innsatsklare avdelinger med økt tilgjengelighet og lavere reaksjonstid for operasjoner nasjonalt, så vel som i utlandet.

## 7.2 Sjøforsvaret

Norge har omfattende ansvarsområder og interesser til havs. Sjøforsvaret spiller en helt sentral rolle i å håndtere utfordringer i disse områdene. Anvendelsen av maritimt diplomati og behov for

myndighetsutøvelse til havs gjennom tilstedeværelse vil påvirke den videre utviklingen av Sjøforsvaret.

Sjøforsvaret skal bidra til Forsvarets krigsforebyggende rolle og krisehåndtering gjennom evne til å avgrense et militært angrep, sikre mottak av og samvirke med allierte styrker og gjenopprette territoriell integritet. Den dimensjonerende rollen for Sjøforsvaret er evnen til sjøkontroll og sjønekelse i fred, krise og krig. Sjøforsvaret er også en viktig bidragsyter til operasjoner i utlandet, og bidrar med fast deltakelse i NATOs stående maritime styrker.

Sjøforsvaret består av Kysteskadren, Marinejegerkommandoen og Kystvakten, i tillegg til skole- og basestruktur. Sjøforsvaret har i dag moderne og kapable marine- og kystvaktfartøy. Innfasingen av Fridtjof Nansen- og Skjoldklassen med tilhørende oppnåelse av full operativ kapasitet, samt andre fartøysoppgraderinger, fortsetter.

Sjøforsvaret er fremtidsrettet og moderne, og disponerer fartøyer og avdelinger som utfyller hverandre godt. Det er ikke planlagt vesentlige endringer i Sjøforsvaret i langtidsplanen. Det vil være nødvendig å ta stilling til videreføring av ubåtkapasiteten og helikopterbærende fartøyer til Kystvakten, da disse etter hvert når slutten av sin levealder.

### 7.2.1 Styrkestruktur og operativ evne

Commander Norwegian Task Group (COMNORTG) er et fleksibelt sjømilitært ledelselement på taktisk nivå som kan lede og koordinere maritime operasjoner.

Marinejegerkommandoen inngår i Sjøforsvarets struktur, men er en felles strategisk ressurs som omtales i 7.7.

Fregattene har et vidt spekter av sensorer og våpen, og er anvendelige i bredden av maritime operasjoner, nasjonalt og internasjonalt. God deployeringsevne, som demonstrert i anti-piratooperasjonen ATALANTA, sammen med avanserte sensor- og våpenkapasiteter gjør at fartøyene kan bidra i oppdrag over en stor bredde av scenarioer. Fregattene vil i løpet av få år nå full operativ kapasitet ved at de utrustes med maritime NH 90 helikoptre, lettvektstorpedoer og nye sjømålsmissiler.

Ubåtenes evne til å operere skjult over tid, kombinert med stor deteksjonskapasitet og ildkraft gjør dem til en viktig strategisk kapasitet. Fartøyene gjennomgår for tiden en større oppgradering.

Minerydderne er oppgradert med nye sensor- og våpensystemer. De skal sammen med Mine-

### Boks 7.1 Skjold-klassen

Skjold-klassen utgjør en helt annen kapasitet enn den gamle Hauk-klassen MTBer ved at fartøyene har betydelig bedre våpenrekkevidde, sensorer, kommunikasjon og utholdenhet. Skjold-klassen kan operere selvstendig på taktisk nivå, i grupper eller fullt integrert i forband med andre maritime strukturelementer. Skjold-klassen er utrustet for overflatekrigføring og har samme kanon og missiler som Fridtjof Nansen-klassen og dermed samme tapspåførende evne som fregattene på dette krigføringsområdet.

Gjennom avanserte, langtrekkende våpensystemer og evne til selvstendig selvforsvar er fartøyene robuste nok for regionale og kystnære operasjoner og har de egenskaper som NATO klassifiserer som korvett. Fartøyene i Skjold-klassen vil heretter derfor betegnes korvetter.

dykkerkommandoen klarere prioriterte sjøområder for sjøminer og derved sikre nasjonal bruk av havner og skipsleder samt mottak av allierte forsterkninger. Minedykkerkommandoen har en viktig militær og fredsoperativ rolle knyttet til mine-rydding, eksplosivrydding og bombehandling på land og til sjøs.

Korvettene er utviklet primært for kystnære operasjoner, men kan også gjennomføre enkelte operasjoner til havs med nødvendig logistikkstøtte. Fartøyene vil i løpet av få år utrustes med nye sjømålsmissiler, i tillegg til at de blir utbedret slik at de kan etterforsynes til havs fra for eksempel en fregatt eller det nye logistikkfartøyet. Dette vil gi fartøyene økt utholdenhet.

Kystjegerkommandoen, i samvirke med taktisk båtskvadron, opererer i indre kystfarvann og bidrar med situasjonsoversikt, målanvisning til kampfly og marinens fartøyer samt oppklaring og sikring av trange farvann for Marinens fartøyer. Kystjegerkommandoen vil dertil inngå som en del av en arktisk innsatsstyrke.

Marinens logistikkvåpen bidrar til at Marinens innsatsevne opprettholdes i operasjoner over større avstander og lengre tid. Nytt logistikk- og støttefartøy planlegges innført fra 2016.

Kystvakten ivaretar et bredt spekter av oppgaver, men skal primært bidra til oppgaver som ligger i kystvaktloven. Kystvaktloven, med instruks,

### Boks 7.2 Undervannsbåtkapasitet

Undervannsbåten er en fleksibel kapasitet i hele spekteret av operasjoner til havs. Evnen til å gjennomføre skjulte operasjoner gjør den unik. De oppgaver en undervannsbåt kan gjennomføre gjør den til en meget viktig kapasitet i et moderne forsvar. Undervannsbåten er ikke i samme grad som overflatefartøyer avhengig av etterforsyninger til havs. Den har dermed strategisk mobilitet og stor utholdenhet i operasjoner. En undervannsbåt er viktig for evnen til å opprette og holde sjønektelse over tid, og for evnen til, sammen med andre maritime enheter, å bidra til å opprette nødvendig grad av sjøkontroll. Den utgjør en sentral kapasitet innen informasjonsinnhenting. I tillegg til å ha en selvstendig evne til å løse oppdrag, kan en undervannsbåt i seg selv skape stor usikkerhet ved å være tilstede i operasjonsområdet. Den er særdeles utfordrende å lokalisere samtidig som den representerer stor slagkraft både mot undervanns- og overflatemål. En motstander må derfor bruke store ressurser for å sikre seg mot undervannsbåter.

Strategisk avskrekking er et sentralt virkemiddel i håndteringen av eventuelle konflikter. Gjennom evne til å operere skjult, muligheten for overraskelse og med stor ildkraft, vil undervannsbåtens tilstedeværelse ha en avskrekende effekt. I ytterste konsekvens kan den ha

en strategisk påvirkning på motpartens evne eller vilje til handlinger. Undervannsbåten har dermed svært stor innvirkning på militære operasjoner i det maritime domene, både over og under vann, og må betraktes som en kapasitet som er av vesentlig betydning for opprettholdelsen av en krigsforbyggende terskel.

Undervannsbåter skal i fredstid kontinuerlig operere i norske interesseområder, herunder nordområdene. Videre må undervannsbåtene samtidig kunne delta i hele NATOs operasjonsområde periodevis for kortere varighet. Disse operasjonene kan være både kystnære og havgående operasjoner.

#### *Status og videre arbeid*

Dagens Ula-klasse med pågående og planlagte oppgraderinger, forventes å ha en levetid til etter 2020. Prosjektet for vurdering av undervannsbåtkapasitet etter 2020 er i ferd med å utrede alternativer knyttet til valg mellom levetidsforlengelse av Ula-klassen eller nyanskaffelse av undervannsbåter. Ambisjonsnivået beskrevet i langtidsplanen vil bli benyttet til vurdering av ulike løsninger for fremtidig undervannsbåtkapasitet.

gir Kystvakten myndighet til å utøve kontroll for en rekke statlige etater samt at tjenestemennene blant annet har begrenset politimyndighet. Loven pålegger dessuten øving av krigsoppgavene i fredstid. En oppdatering og konkretisering av Kystvaktens krigsoppgaver vil bli gjennomført. Kystvakten opererer i tett samspill med Luftforsvarets maritime overvåkningsfly og utnytter dessuten flere andre informasjonskilder. Nye maritime helikoptre vil styrke Kystvaktens evne til å løse oppdrag, primært i nord.

#### **7.2.2 Logistikk, base- og støttestruktur**

Sjøforsvaret understøttes av Forsvarets stasjonære logistikk- og støttevirksomhet i daglige kystnære nasjonale operasjoner. Ved andre typer operasjoner vil Sjøforsvarets styrker understøttes av

deployerbare logistikk- og støtteenheter. Logistikkstøtte til fartøyer som opererer i Nord-Norge ivaretas blant annet gjennom bruk av sivile havner, samt av Ramsund orlogsstasjon som også vil understøtte spesialstyrkenes trening og styrkeproduksjon.

Haakonssvern ved Bergen er i dag eneste orlogsstasjon i Sør-Norge. Samling av aktivitetene på Haakonssvern vurderes som rekrutteringsfremmende og legger til rette for kompetansebygging i Sjøforsvaret og i den delen av Forsvarets logistikkorganisasjon som understøtter Sjøforsvaret. Det er besluttet at Luftforsvaret etablerer et detasjement med maritime helikoptre på Haakonssvern for å understøtte fregatter og Kystvakten i Sør-Norge. Sjef Kystvakten med stab er etablert på Sortland. Kystvaktfartøyer som opererer i Sør-Norge vil fortsatt anvende Haakonssvern orlogsstasjon som base for understøttelse.



Tabell 7.2 Sjøforsvarets operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Evne til å lede flernasjonale maritime operasjoner i og utenfor Norge	Commander Norwegian Task Group (COM-NORTG)
Evne til kontinuerlig tilstedeværelse, overvåkning, suverenitetshevdelse, og i tillegg myndighetsutøvelse i norske farvann. Evne til raskt å kunne forsterke tilstedeværelse ifm episode- og krisehåndtering. Evne til å etablere og holde sjønektelse og sjøkontroll. Evne til deltakelse i flernasjonale operasjoner	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 Fridtjof Nansen-klasse fregatter m/NH-90</li> <li>- 6 Skjold-klasse korvetter</li> <li>- 6 Ula-klasse undervannsbåter</li> <li>- 6 Alta-/Oksøy-klasse mineryddingsfartøy</li> <li>- Kystjegerkommandoen</li> <li>- Logistikk og støttefartøy</li> <li>- Minedykkerkommandoen</li> </ul>
Evne til å gjennomføre spesialoperasjoner	- Marinejegerkommandoen
Evne til kontinuerlig tilstedeværelse, overvåkning, suverenitetshevdelse, og myndighetsutøvelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Svalbard-klasse ytre kystvakt m/NH-90</li> <li>- 3 Nordkapp-klasse ytre kystvakt m/NH-90</li> <li>- 5 Ålesund/Harstad/ Barentshav-klasse ytre kystvakt</li> <li>- 5 Nornen-klasse indre kystvakt m/ hurtiggående patruljebåter</li> </ul>

Trondenes videreføres som base for Kystjegerkommandoen.

Dagens utdanningsordning videreføres ved KNM Tordenskjold og ved Befalsskolen for Sjøforsvaret og Sjøkrigsskolen. I tillegg vil den utskrevne befals- og rekruttutdanningen videreføres ved KNM Harald Haarfagre.

### 7.3 Heimevernet

Heimevernet har et landsdekkende ansvar med hovedoppgaver innenfor vakthold og sikring av viktige militære og sivile objekter. Heimevernet skal være tilgjengelig på kort varsel, slik at enheter med god lokalkjennskap kan ta del i alt fra å løse rene militære oppdrag, til å støtte det sivile samfunn ved ulykker og større hendelser. Heimevernet vil utvikles med et sterkere fokus på oppdragsløsning innen vakthold og sikring. Dette krever evne til samvirke med sivile instanser og øvrige samfunnsressurser for å kunne støtte og beskytte. Regjeringen legger derfor opp til en fortsatt gradvis økning av årlig treningsnivå i perioden.

Den betydelige kvalitetsforbedringen som har funnet sted i Heimevernet legger grunnlaget for den videre utvikling og tilpasning av strukturen. Heimevernet skal gjennom sin regionale forankring og lokale kjennskap videreutvikle evnen til

nasjonal krisehåndtering og oppdragene innenfor sivilt-militært samarbeid.

Det er behov for en tydeligere vektlegging av en lokal og regional samfunnskontrakt innen det moderniserte totalforsvarskonseptet. Dette har vært og er heimevernskonseptets tradisjonelle styrke – den nære evne til militær oppdragsløsning for sikring, beskyttelse, støtte til samfunnet, synlighet og trygghet.

Heimevernet skal videreutvikle sine funksjoner gjennom å tydeliggjøre oppdragene knyttet til vakthold og sikring, både av situasjonsbestemte og forhåndsdefinerte viktige objekter og infrastruktur i samfunnet. Sammen med en styrking av Heimevernets utdanning og trening skal dette fremheve Heimevernets rolle i et bredt samfunnsperspektiv. Heimevernets territorielle rolle i det sivilt-militære samarbeidet skal også videreutvikles gjennom konkretisering av det operative planarbeidet. Samvirke og interaksjon med øvrige instanser med samfunnssikkerhetsansvar skal videreutvikles.

Heimevernets struktur og operative konsepter skal tydeliggjøre heimevernområdenes sentrale rolle i løsning av oppdrag. Områdene skal være organisert, utrustet og trent for de hovedoppgaver de er tildelt. Heimevernets innsatsstyrker videreføres som mobil kapasitet på distriktsnivå. De skal kunne forsterke områdestrukturen i utsatte områ-

Tabell 7.3 Heimevernets operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Evne til å lede innsatsenheter, territorielt ansvar, samarbeid og koordinering med sivile og militære ressurser	Distriktsstaber Områdestrukturen
Evne til å stille hurtige reaksjonsstyrker samt evne til lokal oppdragsløsning nasjonalt	Innsatsstyrker land og sjø med om lag 3 000 personell Områdestruktur land, luft og sjø med om lag 42 000 personell

der, samt løse oppdrag ut over det områdestrukturen har kapasitet til.

### 7.3.1 Styrkestruktur og operativ evne

Heimevernet anbefales organisert innenfor en ramme på totalt 45 000 mannskaper i Land-, Sjø- og Luftheimevernet, hvorav 3 000 mannskaper i innsatsstyrkene og 42 000 i områdestrukturen. Reduksjonen i innsatsstyrken er tilpasset et nivå som samsvarer med det Heimevernet oppgir er realistisk å rekruttere. Videre styrkes områdestrukturen i tråd med den endrede vektleggingen som er beskrevet i det ovenstående.

Styring, ledelse, styrkeproduksjon og sivilt-militært samarbeid skal fortsatt gjennomføres innenfor dagens 11 distrikter og en tilpasset områdestruktur. Dette vil ivareta ledelses- og koordineringsbehov for Heimevernets oppdragsløsning samt ledelse og gjennomføring av styrkeproduksjon.

Distriktsstabene skal styrkeprodusere og sette opp avdelinger under generalinspektøren for Heimevernet. Distriktsstabene inngår samtidig i den nasjonale kommandostrukturen og ivaretar i denne rollen et territorielt ansvar på vegne av sjef FOH. Det siste innebærer ansvar for planlegging og ledelse av militær innsats i fred, krise, og krig samt planlegging, koordinering og gjennomføring av sivilt-militært samarbeid.

Sjøheimevernets (SHV) kommandostruktur vil avvikles. Taktisk ledelse av SHV styrker vil ivaretas av de territoriale distriktsstabene, slik de gjør for Land- og Luftheimevernets styrker. Dette forenkler kommandolinjene, styrker Heimevernets interne operative samhandlingsevne og operative fleksibilitet. Konsept for SHV vil tilpasses HVs operative konsept.

Heimevernets innsatsstyrker videreføres som kapasitet på distriktsnivå. De skal kunne forsterke områdestrukturen, samt løse oppdrag ut over det områdestrukturen har kapasitet til. Områdestrukturen videreføres med utgangspunkt i tilgjengelig befolkningsgrunnlag og prioriterte oppdrag.

### 7.3.2 Logistikk og støtte i Heimevernet

I hovedsak understøttes Heimevernet av den stasjonære logistikk- og støttevirksomheten i Forsvaret. Understøttelsen skal koordineres av Forsvarets logistikkorganisasjon for å oppnå mer effektive og bedre leveranser til Heimevernet.

Ved øvelser og operasjoner skal Forsvarets logistikkorganisasjon understøtte med påkrevet logistikk ned til det enkelte heimevernsområde. Heimevernet kan også understøttes av deployerbare logistikkbasen når disse blir satt opp.

Det er behov for en sterkere vektlegging av SHV-innsatsstyrkenes og -områdenes evne til å løse operative oppgaver med mindre båter for objektsikring og lokal oppdragsløsning. Reineklassen fartøyer ble anskaffet for å bidra innen logistikk og trening, men har ikke noen tydelig operativ rolle i vakthold og sikring av viktige sivile og militær objekter. Et justert konsept for SHV, sammen med utvikling av taktisk ledelse ved distriktene, legge til rette for en mer helhetlig løsning av oppdrag knyttet til vakthold og sikring av viktige sivile og militær objekter.

Reineklassen avvikles i SHV og regjeringen vil på egnet måte komme tilbake til hvordan fartøylene konkret vil anvendes. Det vil blant annet bli vurdert å disponere ett fartøy til Kystvakten, som det 15. KV-fartøyet. Et justert konsept for SHV med en tydeliggjøring av innsatsstyrkenes

og områdenes ambisjon, oppdrag, organisasjon og struktur vil utarbeides. Avviklingen av SHV kommandostruktur vil inngå som del i dette arbeidet.

### 7.3.3 Base og støttestruktur

Dagens lokalisering av distriktsstrukturen videreføres. GIHV med stab er etablert på Terningmoen.

### 7.3.4 Kompetanse- og personellstruktur

Heimevernets skole- og kompetansesenter (HVSKS) videreføres på Dombås. Heimevernets personell får sin grunnleggende utdanning og trening i forsvarsgrenene. Egen styrkeproduksjon utføres i hovedsak ute i områder og distrikter samt ved HVSKS. Utdannings- og kompetansesenteret for Sjøheimevernet videreføres på Haakonsværn. Heimevernets befalsutdanning på Porsangmoen videreføres. Heimevernet vil fortsatt utnytte potensialet i samvirke med Sjøforsvarets skoler i Bergen, Hærens våpenskole og Luftforsvarets fagmiljø for vakthold og sikring.

## 7.4 Strategisk ledelse

Forsvarets strategiske ledelse anses hensiktsmessig innrettet og videreføres. Denne utgjøres av Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen og Forsvarsstaben.

Forsvarssjefen og det militærstrategiske nivå er integrert i Forsvarsdepartementet slik at de strategiske funksjoner og den strategiske ledelsen skal sikres en samlet og helhetlig utførelse. Den integrerte strategiske ledelsesmodellen har vært en avgjørende forutsetning for de omstillingsresultater sektoren kan vise til, og denne modellen har nå i hovedsak funnet sin form.

Forsvarsstaben utgjør, sammen med Forsvarsdepartementet, forsvarssjefens stabsapparat for å støtte ham i utførelsen av begge hans funksjoner – som øverste fagmilitære rådgiver i departementet, og som etatssjef.

Forsvarssjefen fører alminnelig kommando over hele Forsvaret, og Forsvarsstaben støtter i utøvelsen av denne funksjonen. Ved episode- og krisehåndtering utgjør Forsvarsstaben forsvarssjefens stab og ledelsesapparat for militærstrategisk krisehåndtering, samordnet med Forsvarsdepartementet.

Avdelingene underlagt sjefen for Forsvarsstaben videreføres. Disse er: Forsvarets mediasenter, Forsvarets forum, Forsvarets sikkerhetsavde-

ling, Vernepliktsverket, Forsvarets lønnsadministrasjon, Forsvarets regnskapsavdeling, Feltprestkorpsset og Forsvarets personelltjeneste. Forsvaret skal gjøre en evaluering av Forsvarets avdeling for kultur og tradisjon med fokus på organisasjonsform samt faglig og effektiv styring av kultursektoren.

## 7.5 Forsvarets operative ledelse

Forsvarets operative virksomhet ledes av sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Virksomheten ved hovedkvarteret innebærer døgnkontinuerlig oppbygging og vedlikehold av situasjonsbildet i interesseområdet, planlegging og ledelse av operasjoner, samt evaluering av oppnådde målsettinger.

Hovedkvarteret skal videreføre en utstrakt kontakt med relevante etater og aktører utenfor Forsvaret. Det legges også opp til at hovedkvarteret videreutvikles for å understøtte NATOs fremtidige kommandostruktur.

Evnen til å lede nasjonale fellesoperasjoner og utøve operativ kommando og kontroll skal videreutvikles. God evne til å utøve kommando og kontroll vil sikre best mulig utnyttelse av tilgjengelig kampkraft. Videreutvikling av denne evnen krever øvelser av de involverte kommandonivåene, både med og uten underlagte styrker, samt evaluering av oppnådde resultater for å sikre at nivået er tilfredsstillende etter nasjonale og NATO-standarder.

### 7.5.1 Felles taktisk ledelse for logistikk-, sanitets- og vertslandsstøtte i Norge

Kommando- og kontrollbehovet over militære og sivile støtteressurser som skal bidra med tilrettelegging, styrkeoppbygging og gjennomføring av operasjoner, vil øke betydelig i en nasjonal beredskapssituasjon. Dette gjelder spesielt på taktisk nivå i operasjonsområdet og i forbindelse med koordinering av vertslandsstøtte til allierte styrker.

Det er et stort antall fellesoperative, militære støtteressurser som ikke er direkte underlagt taktiske kommandonivåer. Det legges derfor, gjennom intern omorganisering, opp til å etablere en permanent kadre for et nasjonalt logistisk ledelselement (Joint Logistics Support Group – JLSG) som skal utøve taktisk kommando over logistikkressurser under sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter. Dette skal styrke hovedkvarterets evne til å lede operativ logistikk ved

omfattende nasjonale beredskapssituasjoner og operasjoner i Norge.

## 7.6 Etterretningstjenesten

Norges sivile og militære utenlands etterretningstjeneste er underlagt forsvarssjefen, og støtter både militære og sivile myndigheter med informasjon og vurderinger, innenfor rammene av Lov om etterretningstjenesten. Etterretningstjenesten innhenter, analyserer og distribuerer informasjon som angår norske interesser, forholdet til fremmede stater, organisasjoner og individer. Formålet med etterretningsvirksomheten er å bidra til å gi norske myndigheter et solid beslutningsgrunnlag i saker som gjelder viktige nasjonale interesser.

Etterretningstjenesten anbefales videreutviklet, og sammen med tilstrekkelige og tilpassede ressursmessige forutsetninger skal dette gi nødvendig handlingsrom til prioriterte satsingsområder.

I militære operasjoner er etterretning grunnleggende for planlegging og ledelse av styrker. Gjeldende ambisjonsnivå for Forsvaret, blant annet knyttet til ivaretagelsen av en tilfredsstillende overvåking og etterretning i egne nærområder, samt å bidra substansielt i inntil tre samtidige operasjonsområder, krever høy teknisk, operativ og personellmessig kompetanse i Etterretningstjenesten. Tjenesten skal bidra til god situasjonsforståelse, og legge grunnlaget for at oppdragsgiver kan iverksette hensiktsmessige tiltak.

Etterretningsstøtte til norske militære avdelinger som deltar i operasjoner i utlandet er en prioritert oppgave.

Sjefen for Etterretningstjenesten skal lede etterretningsprosessene i hele Forsvaret, herunder koordinere etterretningssinnsamlingen og -produksjonen, samt formidle rapporter og vurderinger. Forsvarsdepartementet fastsetter årlige prioriteringer for etterretningsvirksomheten.

Sentrale drivkrefter er utviklingen i nærområdene, teknologisk utvikling, globalisering, klimaendringer, ressursknapphet, regimeendringer og ekstreme grupperinger på ikke-statlig nivå. Dette krever at Etterretningstjenesten til enhver tid må disponere egnet teknologi og utvikle en organisasjon som kan levere relevante og etterspurte vurderinger.

Etterretningstjenestens evner styrkes for å kunne ivareta leveranser på sitt ansvarsområde i en situasjon med stadig mer utfordrende omgivelser, spesielt knyttet til den teknologiske utviklingen. Nytt forskningsfartøy er under anskaffelse.

## 7.7 Spesialstyrker

Forsvarets spesialstyrker består av selektert personell som har spesiell utrustning og grundig utdanning i taktikker og teknikker. Spesialstyrkene har således forutsetninger for å løse svært krevende oppdrag. Med sin høye kvalitet bidrar spesialstyrkene med fleksible, anvendelige og unike kapasiteter som kan benyttes selvstendig, som supplement til andre styrker eller til støtte for andre etater. Forsvarets spesialstyrker består av Forsvarets spesialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK) og Marinejegerkommandoen (MJK). Disse enhetene inngår i de respektive forsvarsgrenene, men er strategiske styrker som ved anvendelse kommandomessig underlegges hensiktsmessig nivå.

Styrkene har det seneste tiåret gjennomført en omfattende oppbygging, samtidig som de har opparbeidet seg betydelig erfaring ikke minst gjennom deltakelse i utenlandsoperasjoner. Styrkene skal videreutvikle sine kapasiteter innenfor fullspektrum spesialoperasjoner med vekt på komplementære egenskaper. Evnen til strategisk ledelse av spesialstyrkeavdelingene er styrket. Forsvarets spesialstyrker innehar kapasiteter med en beredskap som også er tilpasset behovet for å støtte politiet i kontraterror. Samhandlingen med politiet er utviklet over flere år og omfatter både konseptutvikling, utdanning, trening og øving. Styrkenes årlige øvelser sammen med politiet skal styrkes og bidrar til å øke og utvikle styrkenes evne til å kunne støtte politiet ut fra tilpassede prosesser og prosedyrer.

Forsvarets spesialkommando (FSK) med nødvendige støtteelementer har et særlig oppdrag om å være forberedt på å bistå med bekjempelse av terror på oljeinstallasjoner og fartøyer til havs. FSK kan også bistå politiet på land. Spesialstyrkenes evne til land- og sjøbasert kontraterror styrkes. Dette skal omfatte både bistand til politiet og Forsvarets selvstendige ansvar ved anslag som konstateres å være et væpnet angrep på Norge.

## 7.8 Fellesavdelinger og -kapasiteter

Fellesavdelingene og -kapasitetene har en viktig rolle i en fellesoperativ oppgaveløsning. Disse har en grunnleggende understøttende rolle både for nasjonale oppgaver, for utenlandsoperasjoner, mottak av allierte og bidrag med egne kapasiteter til NATO. Utviklingen av kapasitetene skal være tilpasset, ivareta fleksible behov og i balanse med øvrig struktur.

### 7.8.1 Forsvarets logistikkorganisasjon

Hovedoppgavene til Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) er å fremskaffe materiellkapasiteter gjennom investeringsprosjekter, ivareta eierskapsforvaltning av materiell, utføre vedlikehold og yte forsyningstjenester for Forsvaret.

FLO har gjennomført flere omfattende strukturendringer siden etableringen i 2002. Arbeid med fornying og forbedring vil fortsatt være viktig, slik at FLOs kvalitet og leveringsevne er i samsvar med egne oppgaver og de strukturendringene som gjøres i andre deler av Forsvaret. FLO skal tilpasse egen organisasjon og oppgaver i samsvar med de strukturendringer som gjøres i andre deler av Forsvaret. Et fokusområde vil være å ivareta Forsvarets behov for logistikk- og forvaltningstjenester i samarbeid med industrien og andre land. Evnen til å gjennomføre investeringer skal forbedres gjennom ulike tiltak på de forskjellige beslutningsnivåene i Forsvaret. FLO skal sette fokus på å redusere gjennomføringstiden i prosjektene, slik at omsetningsevnen øker og tildele investeringsmidler kan utnyttes optimalt. En slik produktivitetsvekst vil være blant de viktigste bidragene til å innfri målsettingene i fornyings- og forbedringsarbeidet. FLO vil styrkes i sin evne til å støtte Heimevernets øvelser og operasjoner.

FLO er en premissleverandør i logistikkprosessene og har en viktig rolle i det videre fornyings- og forbedringsarbeidet. Spesielt skal det rettes innsats mot at det felles integrerte forvaltningssystemet (FIF), som er under innføring, blir et effektivt verktøy for å forvalte materiell og understøtte driften av Forsvarets virksomhet. FLO skal legge vekt på å øke egen produktivitet og være en konkurransedyktig logistikkleverandør for Forsvaret.

FLO understøtter både styrkeproduksjon, styrkeoppbygging og gjennomføring av operasjoner med basis i sin stasjonære struktur.

FLO utøver eierskapsforvaltningen av Forsvarets materiellsystemer gjennom hele livsløpet for å ivareta ytelse, teknisk tilgjengelighet og sikkerhet, i henhold til lover, bestemmelser og normer. Gjennom valg av vedlikeholdskilder utføres vedlikehold og oppgraderinger av hovedmateriell og komponenter ved Forsvarets verksteder eller hos eksterne leverandører.

FLO ivaretar et gjennomgående forsyningsansvar i Forsvaret og har ansvar for å produsere og stille til disposisjon forsyningsfunksjoner som del av forsvarsgrenenes oppsetning av deployerbare logistikkenheter. I tillegg skal FLO innenfor andre funksjoner, i samarbeid med forsvarsgrenene, øre-

merke personell og utrustning til deployerbare logistikkenheter for å bidra til god reaksjonsevne og utholdenhet.

Vertslandsstøttebataljonen settes opp av FLO som et operativt strukturelement basert på operative føringer innenfor det bilaterale samarbeidet med USA.

Ansvar for å ivareta strategisk luft- og sjøtransport videreføres.

Som et grunnleggende prinsipp skal den operative virksomheten understøttes av den stasjonære logistikk- og støttevirksomheten. Den deployerbare logistikkstrukturen benyttes når avstanden til et operasjonsområde overstiger den praktiske rekkevidden til den stasjonære logistikk- og støttestrukturen. Den deployerbare logistikkstrukturen settes opp med grunnlag i ressurser fra den stasjonære logistikk- og støttestrukturen, og er avhengig av støtte fra denne for å kunne utføre sin funksjon når den er deployert til et operasjonsområde. For å klargjøre roller og ansvarsforhold, blant annet med hensyn til forvaltning og utvikling av logistikkbasene, skal disse ytterligere spesialiseres mot henholdsvis land-, sjø- og luftkomponenten.

### 7.8.2 Forsvarets sanitet

Forsvarets sanitet (FSAN) er Forsvarets fagmyndighet innenfor sanitet og veterinærtjenester og skal legge til rette for og støtte operasjoner gjennom å styrke tilgjengeligheten og utholdenheten til sanitetskapasitetene. Videre skal FSAN bidra med selvstendige sanitetskapasiteter.

FSAN har en viktig rolle i forhold til å tilby Forsvarets veteraner et medisinsk tilbud, ved skader, alvorlige hendelser og i det forebyggende arbeidet. Avdelingen bidrar under forberedelsene før utreise, oppfølging i operasjonsområdet, og i perioden etter hjemkomst gjennom en aktiv, personlig og tilpasset oppfølging av den enkelte veteran og deres nærmeste. Gjennom Forsvarets ettårsprogram fortsetter Forsvaret i det første året etter hjemkomst den individuelle oppfølgingen, slik at også oppdukkende behov blir fanget opp.

FSAN er en viktig ressurs for samfunnet med sin spisskompetanse innen katastrofepsykiatri og spesielle kunnskap om, og erfaring med å håndtere personell som har vært utsatt for sterke sanseintrykk og traumatiske opplevelser. Samarbeidet mellom FSAN, andre sektorer og relevante utdannings- og forskningsinstitusjoner skal videreutvikles for sikre økt samordning og kompetansebygging/-overføring.

En god og dekkende sanitets- og veterinærtjeneste for Forsvarets personell krever et godt utviklet samarbeid med det sivile helsevesenet. Dette samarbeidet skal videreutvikles for å øke kompetansen, sikre tilgang på helsepersonell og sikre at våre soldater tilbys en god medisinsk behandling. I tillegg skal samarbeidet gi Forsvarets sanitetskapasiteter tilstrekkelig tilgjengelighet og utholdenhet. Felles løsninger og sambruk av infrastruktur skal søkes der dette er hensiktsmessig og kostnadseffektivt.

Forsvarets feltsykehus (ROLE 2) er en sentral og prioritert ressurs for Forsvaret. Denne kapasiteten videreutvikles blant annet gjennom flernasjonalt samarbeid for å bedre tilgjengeligheten og utholdenheten i operasjoner.

ROLE 2 er fleksibelt og kan sette opp alt fra mindre moduler til full kapasitet både i nasjonal og flernasjonalt ramme. Ved selvstendig deployering av ROLE 2 kreves støtte fra andre avdelinger i Forsvaret. Når Sjøforsvarets logistikkfartøy er i drift, skal FSAN kunne tilføre skipet tilpasset kapasitet til medisinsk behandling.

#### 7.8.2.1 Styrkestruktur og operativ evne

FSAN har følgende kapasiteter:

- Medisinsk kommando og kontroll, herunder medisinsk dokumentasjon
- Medisinsk behandling, herunder ROLE 1 og ROLE 2, mentalhelsetjenester, tannhelsetjenester og basehelsetjenester
- Medisinsk styrkebeskyttelse og veterinærtjenester, stressmestringsteam, hyperbar medisinsk team og flymedisinske tjenester, innsatsgruppe for etterforskning og begrensnings av mulige sykdomsutbrudd, medisinsk seleksjon og forbyggende helsetiltak
- Sanitetsevakuering, herunder landeveisevakuering, transittenhet for skadet personell og medisinsk kapasitet til strategisk, taktisk og fremskutt luftevakuering

FSAN skal tilpasse egen organisasjon og oppgaver i samsvar med de strukturendringer som gjøres i andre deler av Forsvaret. Som et resultat av at Forsvaret har utviklet seg fra et mobiliseringsforsvar med stort volum til et moderne innsatsforsvar med høy reaksjonsevne og utholdenhet, er det i likhet med andre nasjoners forsvar som det er naturlig å sammenligne seg med, ikke behov for et eget stasjonært militært sykehus.

FD, HOD, regionale og kommunale myndigheter skal avklare hvordan helsetilbudet som i dag ytes ved Troms Militære Sykehus skal ivare-

tas i tråd med intensjonen i samhandlingsreformen etter nedleggelsen av Troms Militære sykehus. Det legges til grunn at Forsvaret vil benytte, og dekke sine kostnader knyttet til, helsetilbudet som etableres etter at Troms Militære sykehus er nedlagt. Den allerede igangsatte prosess med å samlokalisere Forsvarets ulike helsetjenester i indre Troms, og samlokalisere disse i det nye senteret som skal etableres etter at Troms Militære sykehus er nedlagt, videreføres.

#### 7.8.3 Cyberforsvaret

Utviklingen innenfor cyberområdet vil i stor grad påvirke Forsvarets oppgaveløsning og virksomhet. Militære operasjoner i det digitale rom har både beskyttende, etterretningsmessige og offensive siktemål. Dette har blitt en tilleggsdimensjon ved militære operasjoner og dermed et nytt krigføringsområde hvor både evnen til defensive og offensive operasjoner vil kunne være avgjørende i fremtidig konflikter. Forsvaret må være forberedt på å håndtere IKT-angrep som rammer egne systemer. Forsvarets evne til å ivareta dette området må derfor styrkes. Forsvarets Informasjonsinfrastruktur (INI) vil skifte navn til Cyberforsvaret for å reflektere noe av dette.

Hovedoppgaven til Cyberforsvaret er å drifte og utvikle Forsvarets samband og understøtte Forsvarets operasjoner både hjemme og ute. Cyberforsvaret skal understøtte nettverksbaserte operasjonsformer og bidra til vesentlige forbedringer innenfor interoperabilitet, fleksibilitet, reaksjonsevne, mobilitet og deployerbarhet. Cyberforsvaret skal, innenfor gjeldende budsjettammer, tilpasse egen organisasjon og oppgaver i samsvar med de strukturendringer som gjøres i andre deler av Forsvaret.

Den daværende etableringen av sjef INI med stab på Jørstadmoen gav grunnlaget for bedre samvirke innen fagmiljøet. Gjennom samlokalisering er Forsvarets evne til helhetlig styring og ledelse innen IKT-området styrket, og det er lagt til rette for en bedre kontroll med og en mer effektiv utnyttelse av Forsvarets samlede IKT-ressurser.

Styrkeproduksjon og kompetanseproduksjon, samt ansvar for deployerbare kapasiteter, ivaretas av Forsvarets kompetansesenter for kommando- og kontroll-informasjonsystemer (FK KKIS). Den daglige driften av informasjonsinfrastrukturen ivaretas av INI operasjoner.

Kjernen i Cyberforsvaret er militært tilpasset og anvendt IKT. Det omfatter informasjon, prosesser, standarder og teknologi, samt menneskene

som drifter og vedlikeholder den. Fremtidens informasjonsinfrastruktur skal understøtte nettverksbaserte operasjonsformer gjennom å muliggjøre organisering av alle Forsvarets ressurser i samvirkende nettverk. Forsvaret skal derfor ha materiell som tilfredsstillende nasjonale og NATO krav til interoperabilitet og funksjonalitet, og som gjør det mulig å møte digitale trusler samtidig som Forsvaret utvikles mot et høyere Nbf-modenhetsnivå. Ansvar for konseptutvikling og eksperimentering i Forsvaret er tillagt sjef Cyberforsvaret.

#### 7.8.3.1 Styrkestruktur og operativ evne

Cyberforsvaret har følgende kapasiteter:

- Communication Information Systems Task Group (CIS TG) støtter norsk deltakelse i hele bredden av militære operasjoner med CIS-kapasiteter.
- Taktisk datalink-skvadron (TDL) utøver gjennom Joint Datalink Operation Centre ved Forsvarets operative hovedkvarter kontinuerlig planlegging, ledelse og overvåking av Forsvarets datalink operasjoner. Skvadronen har deployerbare elementer og yter taktiske datalink-tjenester i samsvar med hovedkvarterets behov.
- Avdeling for beskyttelse av kritisk infrastruktur (BKI) bidrar til å beskytte Forsvarets infrastruktur gjennom støtte til analyse av sårbarheter, ondsinnet kode og angrep mot Forsvarets systemer. Avdelingen har deployerbare elementer og mulighet til å bistå med rådgivning og liaisonering ved håndtering av trusler og angrep mot norsk infrastruktur ute og hjemme.
- Forsvarets satellittkapasiteter – Forsvarets satellittstasjon Eggemoen etablerer informasjonsbærere i hele bredden av nasjonale og

utenlandske militære operasjoner tilpasset operative behov og krav. Ny militær kommunikasjonssatellitt, som anskaffes i et samarbeid med Spania, vil gi Forsvaret sikker tilgang til langtrekkende bredbåndskapasitet.

- Stasjonær kommunikasjonsinfrastruktur leverer et bredt spekter av tjenester til alle Forsvarets avdelinger, i tillegg til vitale brukere i samfunnet for øvrig.
- Avdeling for sensorer – samler inn data til bruk for beslutningstakere på alle nivåer i Forsvaret, for sivile myndigheter og for NATO.
- Kontrollsentre – Forsvarets nettkontrollsentre og Forsvarets meldingskontrollsentre – er ansvarlig for overvåking og kontroll av henholdsvis Forsvarets kommunikasjonsinfrastruktur og Forsvarets meldingssystemer på døgkontinuerlig basis.

#### 7.8.4 Forsvarets musikk

Forsvarets musikk er en viktig tradisjonsbærer som representerer en historisk kulturarv. Forsvarets musikk består av fem profesjonelle korps som er viktige kulturbyggere gjennom sine opptredener i inn- og utland. Hovedoppgaven er å profilere Forsvaret, bidra til rekruttering samt bidra til å skape identitet både for Forsvaret og i Forsvaret. De interne seremonielle oppgavene skal fortsatt prioriteres. Seremonier ifm. fullført førstegangstjeneste, markering for personell som skal tjenestegjøre, tjenestegjør eller har tjenestegjort i internasjonale operasjoner, Forsvarets minnedag og merkedager skal prioriteres i denne sammenheng. I tillegg har Forsvarets musikk seremonielle oppgaver for Kongehuset, Storting og regjeringen. Regjeringen legger opp til en videreføring av Forsvarets musikk i tråd med St.prp. nr. 48 (2007-2008) og St.meld. nr. 33 (2008-2009).

Tabell 7.4 Fellesavdelingenes operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
<b>Felles ledelsesstøtte og operativ støtte</b>	
Evne til å innhente, analysere og distribuere informasjon – etterretning og overvåkning	Etterretningstjenesten
Evne til ledelse av fellesoperasjoner	Forsvarets operative hovedkvarter
Evne til sikker bruk av sambands- og informasjonssystemer for å understøtte operativ ledelse i Norge og i utlandet.	Nasjonalt strategisk sambandssystem KKIS-enheter; CIS TG, TDL
Evne til luftbåren bakkeovervåkning i Norge og i utlandet	Alliance Ground Surveillance (AGS)
Evne til luftbåren luftovervåking i Norge og i utlandet	NATO Airborne Early Warning and Control Force (NAEW & CF) Avdeling for sensorer
Evne til å levere militære polititjenester	Militærpolitienhet
Evne til eksplosivrydding i Norge og i utlandet samt støtte til politiet	Eksplosivryddeenhet
Evne til å analysere kjemiske stridsmidler og utslipp av industrikjemikalier	Stasjonært laboratorium ved Forsvarets forskningsinstitutt
<b>Felles logistikk og sanitet</b>	
Evne til å understøtte nasjonale styrker med alle klasser forsyninger og tjenester ved operasjoner i Norge og i utlandet	Deployerbare logistikkelementer Logistikkbaser med tilpasset behov innenfor felles/land/sjø/luft Landtransportkompanier Nasjonalt ledelselement for logistikk (JLSG)
Evne til å støtte allierte avdelinger i Norge	Vertslandsstøttebataljon
Evne til å deployere og redeployere norske enheter til og fra operasjonsområder i Norge og i utlandet	Strategisk sjø- og lufttransport Transportkontrollenhet Luftterminalenhet Havn- og jernbaneterminalenhet
Evne til å støtte operasjoner med medisinsk behandling og evakuering	Forsvarets felles sanitetsstyrker



## 7.9 Forsvarets operative struktur

Oversikten nedenfor oppsummerer anbefalt operativ struktur for Forsvaret.

Tabell 7.5 Forsvarets operative struktur

Felleselementer	Luftforsvaret	Sjøforsvaret	Hæren	Heimevernet
Etterretningstjenesten	Luftoperasjonssenter	Marinen:	Brigade Nord:	11 distriktsstaber
Forsvarets operative hovedkvarter	Luftkontroll og varsling (K&V) – ARS Sørreisa	1 taktisk maritim kommando	Brigadeledelse	45 000 i innsats- og områdestrukturen
Forsvarets logistikkorganisasjon:	57 F-16 deretter	6 korvetter, Skjold-klasse	2 mekaniserte bataljoner	
- Vertslandsstøttebataljon	inntil 52 F-35 kampfly	5 fregatter, Fridtjof Nansen-klasse m/ NH-90 helikoptre	1 infanteribataljon	
- Strategisk luft- og sjøtransport kapasitet	18 Bell 412 transporthelikoptre	3+3 minejakt/-sveip, Oksøy/Alta-klasse	Etterretningsbataljon	
- Stasjonær logistikk og støtte	4 P-3 C og 2 P-3 N maritime overvåkingsfly	6 ubåter, Ula-klasse	Sambandsbataljon	
Nasjonalt Ledelseelement for Logistikk (JLSG)	2+1 DA-20 EK- og kalibreringsfly	Marinejegerkommandoen	Artilleribataljon	
Forsvarets felles sanitetsstyrker	4 C-130J transportfly	Minedykkerkommandoen	Ingeniørbataljon	
Forsvarets informasjonsinfrastruktur:	NASAMS luftvern	Kystjegerkommandoen	Logistikkbataljon	
- Kapasitet for deployerbar kommunikasjon og informasjon	Baseforsvarskapasitet	Logistikk- og støttefartøy	Sanitetsbataljon	
- Militær kommunikasjons-satellitt	Logistikkbase, luft	Logistikkbase, sjø	MP-kompani	
Felles NATO luft- og bakkeovervåking	14 NH-90 maritime helikoptre	Kystvakten:	HM Kongens Garde	
	Redningstjeneste	1 Ytre kystvakt m/ NH-90, Svalbard-klasse	Grensevakten	
	12 Sea King rednings- helikoptre	3 Ytre kystvakt m/ NH-90, Nordkapp-klasse	Forsvarets spesialkommando/ Hærens Jegerkommando	

Tabell 7.5 Forsvarets operative struktur

Felleselementer	Luftforsvaret	Sjøforsvaret	Hæren	Heimevernet
		5 Ytre kystvakt; Ålesund-/ Harstad-/Barentshav-klasse	Logistikkbase, land	
		5 Indre kystvakt, Nornen-klasse		
			Logistikkbase, felles	
			Transportkontrollenhet	
			Lufterterminalenhet	
			Havne- og jernbaneterminalenhet	
			Felles vannrenseenhet	
			Eksplosivryddeenhet	
			Militærpolitienhet	
			Felles landtransportkompani	

## 8 Øvrige etater, statsforetak og andre politikkområder

Dette kapitlet behandler forsvarssektorens etater og statsforetak utenom Forsvaret. I tillegg behandles forskningspolitikk og samt regionalpolitiske forhold.

### 8.1 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ble etablert 1. januar 2003 som et sivilt direktorat for forebyggende sikkerhetstjeneste.

NSM skal være en pådriver for bedring av sikkerhetstilstanden og gi råd om utviklingen av sikkerhetsarbeidet i samfunnet. NSM skal legge til rette for, støtte og rapportere om gjennomføringen av defensive forebyggende tiltak mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger i alle sektorer. Dette gjøres gjennom å føre tilsyn og utøve myndighet, varsle og håndtere alvorlige dataangrep, utvikle sikkerhetstiltak og gi råd og veiledning innenfor forebyggende sikkerhet.

Med forebyggende sikkerhet menes i denne sammenheng defensive tiltak for å beskytte informasjon, informasjonssystemer og andre objekter mot spionasje, sabotasje og terror. Tiltakene omfatter blant annet tiltak for å skape robuste barrierer, og evne til deteksjon av sikkerhetstruende hendelser og sårbarheter, adekvat reaksjon og gjenoppretting av sikker tilstand. Disse tiltakene gjennomføres først og fremst i virksomhetene selv. NSM skal legge forholdene best mulig til rette for at dette skjer målrettet, kostnadseffektivt og minst mulig inngripende for den enkelte.

En av hovedoppgavene til NSM er å utøve funksjonen som nasjonal sikkerhetsmyndighet i henhold til Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). Funksjonen som nasjonal sikkerhetsmyndighet innebærer å koordinere forebyggende sikkerhetstiltak, kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomheter som sikkerhetsloven gjelder for og være utøvende organ i samarbeidet med andre land og internasjonale organisasjoner. Videre innebærer funksjonen å innhente og vurdere informasjon av betydning for gjennomføringen av forebyggende sikkerhetstjeneste, føre tilsyn med sikkerhetstilstanden i virksomhetene,

bidra til at sikkerhetstiltak utvikles samt gi informasjon, råd og veiledning til virksomhetene.

I tillegg til funksjonen som nasjonal sikkerhetsmyndighet ivaretar NSM som direktorat også en rekke andre oppgaver innenfor sikkerhet. Dette omfatter blant annet oppgaven som nasjonal varslings- og håndteringsinstans ved alvorlige angrep mot samfunnskritisk IKT-infrastruktur (NorCERT), rollen som sertifiseringsmyndighet for IT-sikkerhet i produkter og systemer (SERTIT), visse kontrolloppgaver iht. Lov om forsvarshemmeligheter og Lov om forsvarsviktige oppfinnelser samt sekretariatsfunksjonen for Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS).

NSM er administrativt underlagt og rapporterer til Forsvarsdepartementet for oppgaveløsning i forsvarssektoren og rapporterer til Justis- og beredskapsdepartementet for sivil sektor.

#### 8.1.1 En utfordrende sikkerhetstilstand

Avhengigheten av IKT og internett er i dag en strategisk sikkerhetsutfordring. Både Forsvaret, sivile myndigheter og store norske bedrifter med kritiske samfunnsfunksjoner er avhengig av IKT for å levere sine tjenester. Vi lever i et nettverksbasert samfunn der sektorene er gjensidig avhengige av hverandre og av fungerende datanettverk. Avhengigheten går også over landegrenser. Med økende avhengighet mellom forskjellige kritiske komponenter i samfunnet, kan flere kritiske mål eller funksjoner tilsiktet eller utilsiktet, skades eller lammes i ett og samme angrep.

Den teknologiske utviklingen gir betydelige utfordringer i forhold til å ha tilstrekkelig sikring av IKT-systemer mot alvorlige hendelser. Trusselen fra aktører som benytter IKT som virkemiddel er stor og økende, i tillegg til at metodene som nyttes blir mer avanserte og målrettede. NorCERT har hatt en tredobling i antall IKT-hendelser de siste fire årene. I 2011 håndterte NorCERT over 20 alvorlige hendelser, og det antas å være store mørketall. Samtidig som trusselen er økende har NSM i den senere tid avdekket en rekke konkrete mangler i det forebyggende sik-

kerhetsarbeidet. Gapet mellom truslene og sikkerhetstiltakene øker. Dette innebærer at sikkerhetstilstanden forverres.

### 8.1.2 Behov for en helhetlig tilnærming

Den samfunnsmessige gevinsten og verdien av velfungerende IKT-systemer er stor. I et nettverksbasert samfunn er alle gjensidig avhengig av den samme infrastrukturen, teknologien og de samme systemene. Bruken av nye datasystemer, styringssystemer for industri og prosesskontroll, mobiltelefoner, minnepinner, sosiale medier og lesebrett har gjort oss mer sårbare for datainnbrudd og dataangrep.

Den stadig økende mengden trusler knyttet til informasjonssamfunnet har aktualisert behovet for en mer helhetlig tilnærming til utfordringene, på tvers av de ulike sektorene. NSM har en særskilt myndighet i forhold til behandling av sikkerhetsgradert informasjon, som er tydelig regulert i sikkerhetsloven. Virksomhetene som reguleres av sikkerhetsloven behandler også store mengder intern og sensitiv informasjon som faller utenfor dette lovverket, og som ikke reguleres i samme grad.

Helhetlig styring, ansvar og roller er helt avgjørende for å takle nye utfordringer innenfor informasjonssikkerhet. Det er derfor behov for en styrking av kompetansen rundt informasjonssikkerhet. Dette gjelder både kompetanse på sårbarheter og trusler, samt kompetanse på sikkerhetsutfordringene. Prosjekt "Evaluering og videreutvikling av Nasjonal sikkerhetsmyndighet", jf. 8.1.6, vil vurdere behovet for en mer helhetlig tilnærming til de ulike sikkerhetsutfordringene ut fra hva samfunnet samlet sett har behov for på tvers av dagens sektortenkning.

NSM kan være et virkemiddel for å nå målene om en mer helhetlig styring og organisering av sikkerhetsarbeidet. Det legges opp til at forsknings- og utviklingsaktiviteten hos NSM skal videreføres.

### 8.1.3 Styrking av NorCERT

*Norwegian Computer Emergency Response Team (NorCERT)* er en del av NSM og bidrar gjennom løpende operativ virksomhet med effektive tiltak mot internettrusler og -angrep mot offentlige og private virksomheter med viktige samfunnsfunksjoner. Varslingssystem for digital infrastruktur er en del av NorCERT, og gir myndighetene mulighet for varsling og verifisering av alvorlige og

koordinerte angrep mot samfunnsviktig IKT-infrastruktur.

Det legges opp til en styrking av NorCERT for å sette norske virksomheter i stand til å møte økte trusler og sårbarheter og til å oppdage og håndtere alvorlige dataangrep, samt øke NorCERTs evne til å få varslet stadig flere norske virksomheter som har blitt rammet eller står i fare for å bli rammet av dataangrep. Oppbyggingen av responsmiljøer for IKT-hendelser, som nå skjer i flere sektorer, krever at NorCERT kan respondere på hendelser når disse finner sted. Det er viktig at norske virksomheter får økt bistand til å analysere utstyr som kan være kompromittert, slik at flere spionasjeangrep og etterretning over datanettverk i virksomhetene oppdages. Norge vil dermed kunne bli bedre i stand til å møte og takle de økte truslene over datanettverk.

### 8.1.4 Økt vektlegging av forebyggende sikkerhet

Det er behov for å motvirke sårbarhetene i det norske samfunnet gjennom økt vektlegging av forebyggende sikkerhet knyttet til all samfunnskritisk informasjon og infrastruktur. NSMs tilsynsaktivitet er innrettet mot å hjelpe virksomhetene til å styrke sitt eget sikkerhetsarbeid. Tilsynsrapportene skal være et godt hjelpemiddel for tilsynsobjektene i deres arbeid med å styrke egen sikkerhetstilstand. En styrking av kapasiteten vil bety flere tilsyn, og vil også kunne innebære økt bruk av inntrengingstesting av informasjonssystemer og tekniske sikkerhetsundersøkelser som kan avdekke og motvirke forsøk på avlytting og innsyn. Dermed vil tiltaket øke nivået på sikkerheten i virksomheter som har skjermingsverdig informasjon, og øke evnen til å motstå etterrettings- og sabotasjeangrep.

### 8.1.5 Styrke arbeidet med forebyggende objektsikkerhet

Det er avgjørende at objekter som bør beskyttes mot spionasje, terror og sabotasje blir identifisert og tilstrekkelig beskyttet. NSM har en sentral rolle som rådgiver for å støtte sektormyndighetenes intensiverte arbeid med identifisering og sikring av objekter innenfor egen sektor, og har i tiden etter 22. juli 2011 registrert en betydelig etterspørsel etter råd og veiledning på objektsikkerhetsområdet. Det er derfor behov for å øke NSMs rådgivnings- og veiledningskapasitet for å tilrettelegge for at sikkerhetslovens krav om utvelgelse og klassifisering av objekter gjennomføres

som forutsatt, og at nødvendige egenbeskyttelses-tiltak implementeres. Dette er vesentlige tiltak for å kunne motvirke eller redusere effekten av eventuelle anslag eller angrep. En slik styrking vil også gi NSM en bedre mulighet til å føre tilsyn på objektssikkerhetsområdet, og legge til rette for et helhetlig samfunnsmessig sikkerhetsregime på dette området.

### 8.1.6 Evaluering og videreutvikling av NSM

Det endrede trusselbildet siden NSM ble opprettet har skapt behov for en mer helhetlig tilnærming til de ulike sikkerhetsutfordringene som samfunnet står overfor, på tvers av dagens sektortenkning. Endringer i sikkerhetstilstanden generelt gir et økt behov for sterkere fokus på blant annet informasjonssikkerhet og objektsikkerhet. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har derfor opprettet en prosjektgruppe, "Evaluering og videreutvikling av NSM", jf. Prop. 1 S (2011–2012). Prosjektgruppen skal initiere evaluering, og vurdere en videreutvikling av direktoratet NSM, herunder etatsstyringsmodell, innretning og oppgaver.

### 8.1.7 Evaluering av sikkerhetsloven

Lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) trådte i kraft 1. juli 2001, og har siden den gang vært gjenstand for flere enkeltendringer. Det har imidlertid ikke vært gjennomført en helhetlig vurdering i denne perioden. Den teknologiske utviklingen siden lovens ikrafttredelse innebærer blant annet nye utfordringer knyttet til informasjonssikkerhet. Trusselnivået mot IKT-baserte informasjonssystemer er økende, og det er av stor betydning at verktøyene til å beskytte mot IKT-trusler er tidsriktige og dynamiske. Det er i tillegg blitt gjennomført organisatoriske endringer, samt etablert et nasjonalt senter for koordinering av håndteringen av alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon (NorCERT) siden lovens ikrafttredelse. Forsvarsdepartementet har derfor igangsatt en evaluering med sikte på en mulig revisjon av sikkerhetsloven. En slik revisjon vil kunne medføre endrede oppgaver for NSM.

## 8.2 Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har til formål å drive forskning og utvikling for forsvarssektorens behov. FFI skal gi den politiske og militære

ledelse rettidige råd i faglige spørsmål innenfor instituttets arbeidsområde, særlig forhold som kan påvirke forutsetningene for forsvarspolitikken, forsvarsplanleggingen og forvaltningen av sektoren.

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

FFI er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, ledet av et styre. Styringsmodellen legger godt til rette for en overordnet og strategisk fokusert gjennomføring av eierstyringen. Samtidig gir den stor handlefrihet til instituttet for organisering og gjennomføring av virksomheten. I lys av FFIs egenart og funksjon vurderes denne selvstendigheten og handlefriheten som viktig. Det er FFIs styre som er ansvarlig for strategisk utvikling av instituttet, effektiv og målrettet drift, samt å sikre samsvar mellom antall ansatte, kompetanse, finansiering og oppdrag.

Finansiering av forskningen er et sentralt virkemiddel for styringen av FFI. Finansieringsstrukturen ved FFI er gjennomgått og justert for å rendyrke bevilgningenes formål. FFIs bevilgnings- og inntektsgrunnlag inndeles i kategoriene basisbevilgning, strategiske FoU-midler og oppdragsmidler. Basisbevilgning er et årlig tilskudd som tildeles for gjennomføring av forskning som er av langsiktig og kompetanseoppbyggende karakter innenfor områder som anses som viktige for forsvarssektoren i fremtiden. Bruken av de strategiske FoU-midlene styres av Forsvarsdepartementet direkte og rettes primært inn mot kapabilitetsbyggende FoU. Oppdragsmidler er brukerfinansiert, spesifikk og ofte kortsiktig forskningsinnsats med en eller flere konkrete bestillere. Hovedprinsippet er at den enkelte bruker har ansvar for å budsjettere for eget behov for oppdragsforskning. Arbeidet med å rendyrke finansiering i forhold til formål vil bli fulgt opp i kommende periode, blant annet ved informasjonsaktiviteter i forsvarssektoren.

FFIs virksomhetsmodell vil videreutvikles for å kunne møte nye rammebetingelser og for å

sikre effektiv og rasjonell innretning i forhold til forsvarssektorens behov for forskningsstøtte. FFIs oppdragsportefølje og mengde er nært knyttet til investeringsvirksomheten i sektoren. Med utgangspunkt i de langsiktige rammer som er trukket opp i denne planen, forventes en flat eller noe redusert oppdragsmengde i årene som kommer. FFI skal søke å utvikle eksisterende og nye samarbeidsrelasjoner, blant annet for å bidra til en sterkere faglig og tematisk fokusering av instituttets egen portefølje. I tillegg vil man se på hensiktsmessigheten av at instituttet henter en større andel av sine inntekter utenfor forsvarssektoren. Innretning og omfang av de sivile oppdragene skal tilpasses den kompetanse og kapasitet FFI bygger opp for forsvarssektorens behov.

I tråd med den nasjonale forskningspolitikken er kvalitet i forskningen også et vektlagt område i forsvarsforskningen. Den nære kontakten med oppdragsgivere og brukere i sektoren, og den tilgang til operativ og fagmilitær kunnskap dette gir, er viktig for kvaliteten på FFIs forskning og rådgivning. Den vitenskapelige kvaliteten skal sikres gjennom blant annet en større vektlegging av ekstern kvalitetssikring. Viktige tiltak i denne sammenheng er et akseptabelt nivå på publisering i vitenskapelige tidsskrifter, samt økt vektlegging av ekstern evaluering av fagmiljøer ved instituttet. Kvaliteten skal også sikres gjennom nasjonalt og internasjonalt samarbeid, der det blant annet vil være viktig å videreutvikle etablerte samarbeidsrelasjoner både med academia, industrien og militære forskningsinstitusjoner.

FFI skal videreføre samarbeidet med Forsvarets skoler og støtte undervisningen. FFI skal søke å samordne sine fagområder med sivil sektor med tanke på å bygge sterke nasjonale fagmiljøer og unngå duplisering. Formålet med dette er både å øke kvaliteten og redusere kostnadene ved forskningen. Forskningsaktivitetene ved instituttet skal være konsentrert om forskningstemaer hvor sivil kompetanse ikke er tilgjengelig på en hensiktsmessig måte.

FFI spiller en viktig rolle i forhold til vår nasjonale forsvarsindustri. Instituttet bidrar med målrettet støtte til norsk industri ved å samarbeide med industrien der det er mulig og naturlig, gjerne i en tidlig fase av en forsvarsanskaffelse. Samarbeid med sivil industri og ledende teknologimiljøer i Norge bør innrettes slik at forskning på teknologi kan tilfredsstille flere formål. Dermed kan teknologier som ellers bare tjener militære formål også utnyttes til fordel for sivile interesser. Instituttet vil etablere strategiske relasjoner med utvalgte partnere innenfor spesielle områder.

Globale utfordringer, særlig den raske teknologitvillingen og den økonomiske utviklingen, fører til at det internasjonale forskningssamarbeidet får en stadig større betydning. De økonomiske rammebetingelsene har for de fleste av våre samarbeidsland ført til reduksjon av midler til forsvarsforskning. Presset på å finne felles løsninger er ikke bare behov for interoperabilitet, men har også økonomiske årsaker. FFIs internasjonale forskningssamarbeid vil skje innenfor rammen av NATO, EDA og NORDEFECO. FFI vil ha et målrettet samarbeid blant annet ved at det etableres bilaterale relasjoner med utvalgte nasjoner. Instituttet vil gjennom dette sikre tilgang til en større teknologisk base til nytte for forsvarssektoren.

I prioriteringen av nye fag- og teknologiområder skal FFI legge vekt på hvilke bidrag disse kan gi til kapabilitetsutvikling. FFI skal også vurdere instituttets egenkompetanse sett i forhold til ekstern kompetanse. FFI skal fortsatt ha fokus på teknologisk og realfaglig forskning. Instituttet bør utvikle fagområder og innrette sine forskningstemaer mot fremtidige kapabiliteter, og for å tette kapabilitetsgap. Forskningen skal understøtte investeringsbeslutninger og omhandle tema som er særegne for norske forhold. Videre bør den bidra til en effektiv utnyttelse av Forsvarets ressurser.

### 8.3 Forskning og utvikling

---

Forsvarssektoren satser betydelig på forskning og utvikling (FoU) og brukte om lag 940 mill. kroner til FoU i 2010. FoU-andelen av forsvarsbudsjettene har vært stabil i perioden 2001–2011. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er sektorens sentrale institusjon for teknisk-vitenskapelig forskning. Institutt for forsvarsstudier (IFS) er det sentrale fagmiljøet for sikkerhets- og forsvarspolitisk forskning. I 2011 hadde FFI 693 ansatte og IFS 55 ansatte. Det forskes også ved andre fagmiljøer i forsvarssektoren. Det internasjonale FoU-samarbeidet foregår i NATO, i European Defence Agency (EDA), mellom de nordiske land og gjennom annet bi- og multilateralt samarbeid.

En grunnleggende utfordring og risiko er det lange tidsperspektivet på deler av forskningen. Det er svært vanskelig å forutse utviklingen av teknologi, stridsmiljø og konflikter i et langsiktig perspektiv. Denne usikkerheten innebærer behov for villighet til å satse deler av forskningsressursene på forskning som det først om mange år vil være mulig å se om er en riktig satsing. I et mellomlangt og kortsiktig perspektiv er usikkerheten

mindre. Der vil FoU være særlig viktig for å understøtte fremskaffelsen av konkrete kapabiliteter i form av materiell, våpensystemer, konsepter og doktriner.

Videre er det utfordringer og risiko knyttet til prioritering av forskningsområder. Endring av forskningstemaer kan ved endrede omstendigheter og behov skje relativt hurtig, under forutsetning av at den grunnleggende fag- og teknologi-kompetansen er til stede. Oppbygging eller endring av fag- og teknologikompetanse er derimot en langsom prosess som tar lengre tid. Nye fagdisipliner i forskningen skal sikre kompetanse innenfor fremvoksende fagområder og nye kombinasjoner av teknologier og disipliner. Forskningsenhetene i forsvarssektoren må samordne sin kompetanse med sivil sektor og internasjonale samarbeidspartnere.

Forskningen skal bidra til å løse sentrale utfordringer for forsvarspolitikken og forsvarssektoren, understøtte langsiktig planlegging og kapabilitetsutvikling, gi kunnskap om teknologianvendelse, og bidra til industriell og teknologisk utvikling og flernasjonalt kapabilitetssamarbeid. Forskningsenhetene skal formidle resultater, styrke kvalitetskontroll, støtte undervisningen ved Forsvarets skoler og drive forskning i samarbeid med academia, sivile og militære forskningsinstitusjoner og industri, også internasjonalt.

For å møte forsvarssektorens samlede behov for forskningsbasert kunnskap i årene fremover, vil sektorens forskningspolitikk videreutvikles. Arbeidet skal bidra til at vi får et velfungerende forskningssystem som gir troverdig, kostnadseffektiv og nyttig FoU til forsvarssektoren.

### 8.3.1 Institutt for forsvarsstudier

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvarets høyskole. Instituttets kjernevirksomhet er forskning, undervisning og formidling, og instituttet har etablert seg som et ledende norsk fagmiljø innen utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk med et omfattende internasjonalt kontaktnett. Instituttets hovedfokus er samtidshistoriske og aktuelle studier innenfor områdene norsk og internasjonal sikkerhets- og forsvarspolitikk og sivil-militære relasjoner. Studier av norske forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringer er et viktig utgangspunkt. Internasjonalt rettes særlig oppmerksomhet mot Russland og Europa, USA og transatlantiske forbindelser og sikkerhetspolitikk i Asia. Særlig på det sistnevnte området har instituttets forskning stor betydning som bidrag til

nasjonal kompetansebygging. IFS spiller en viktig rolle som leverandør av forskningsbasert undervisning til stabs- og masterstudiet ved Forsvarets høyskole.

IFS skal også i årene fremover legge til grunn for sin forskningsaktivitet en bred forståelse av dagens og morgendagens sikkerhetsutfordringer. Utviklingen av nye geopolitiske utviklingstrekk og endringer i militærmaktens rolle nasjonalt og internasjonalt bør stå sentralt, herunder spørsmål knyttet til spredning og ikke-spredning av kjernefysiske våpen. Spesiell vekt skal legges på problemstillinger som er av interesse for Norge. Instituttet skal drive grunnforskning av høy akademiske standard ved bruk av egne ressurser og gjennom et aktivt samarbeid med forsvarssektoren og akademiske miljøer i inn- og utland. IFS skal videreutvikle sitt akademiske bidrag til stabs- og masterstudiet ved Forsvarets høyskole, og videreføre generell kunnskapsformidling gjennom blant annet publikasjoner og seminarvirksomhet. Som akademisk forskningsinstitusjon og høyskoleavdeling må IFS ha betydelig handlefrihet med hensyn til egen virksomhet, organisering og bruk av tildelte ressurser, samt deltakelse i det offentlige ordskiftet. Samtidig ivaretar IFS virksomhetens relevans gjennom tett kontakt med oppdragsgivere og brukere i forsvarssektoren.

### 8.3.2 Avvikling av Forsvarets forskningspolitiske råd

Forsvarets forskningspolitiske råd (FFR) ble etablert i 1994 som en videreføring av Forsvarets forskningsnemnd – etablert i 1946. FFR skulle være et rådgivende organ for Forsvarsdepartementet i forskningspolitiske spørsmål. FFR hadde ved opprettelsen en funksjon i forhold til å sikre militær brukerinnflytelse. I dag ivaretas brukerinnflytelsen gjennom oppdragsstyringen. Brukerne er i dag med i prosessen frem til godkjenning av de enkelte prosjektene i Forsvarets forskningsforum. Brukerne har gjennom denne prosessen, og en betydelig grad av brukerfinansiering, stor innvirkning både på prioriteringene og den konkrete utformingen av prosjektene. FFRs funksjon i å sikre militær brukerinnflytelse er i dag overflødig. Råd og innspill knyttet til utviklingen av sektorens forskningspolitikk vil ivaretas på andre måter, blant annet gjennom samråd med FFIs styre. FFR vil derfor avvikles. Løsninger for å ivareta samordning med Norges forskningsråd vil bli vurdert.

## 8.4 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er et ordinært forvaltningsorgan som, på vegne av Forsvarsdepartementet, utøver eierrollen for forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg (EBA). Forsvarsbyggs hovedoppgaver er å forvalte de statlige eiendommene som forsvarssektoren disponerer, gjennomføre investeringer i EBA og avhende EBA som sektoren ikke lenger har behov for. Forvaltning av sektorens EBA blir gjennomført som en kombinasjon av egenproduserte tjenester i Forsvarsbygg og kjøp av varer og tjenester på det sivile marked etter forutgående konkurranse.

Dagens forvaltningsmodell for EBA ble innført med virkning fra 1. januar 2002 og Forsvarsbygg ble opprettet fra samme dato ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 343 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 77 (2000–2001). Forsvarsbygg har vært en vesentlig bidragsyter ved omleggingen av eiendomsforvaltningen, hvor forsvarssektoren har redusert sin EBA-bruk betydelig fra ca. 6 mill. m<sup>2</sup> til i underkant av 4 mill. m<sup>2</sup>. Videre har Forsvarsbygg effektivisert sine tjenesteytelser, noe som har medført reduserte kostnader for Forsvaret. Dette har samlet sett resultert i ca. 700 mill. kroner i årlig lavere EBA-driftsutgifter for sektoren sett i forhold til en situasjon uten arealreduksjoner og effektivisering. I tillegg har Forsvarsbygg siden 2006 samarbeidet med Forsvaret om å redusere energiforbruket i bygg. Målet var å redusere forbruket med 15 prosent i 2011, noe som vil redusere kostnaden til energi med ca. 100 mill. kroner per år. Forsvarsbygg legger i samarbeid med Forsvaret opp til ytterligere 15 prosent reduksjon i energiforbruket i perioden 2012–2016. Det arbeides også for å konvertere varmesentraler fra bruk av fossil energi til bruk av fornybar energi, noe som vil halvere utslippet av klimagasser frem til 2016. Tiltakene gjennomføres med støtte fra Enova SF.

Forsvarsbygg har siden 2002 avhendet ca. 2,5 mill. m<sup>2</sup> bygninger og anlegg som Forsvaret har tatt ut av aktiv bruk. Avhendingen har gitt netto inntekter ved salg på ca. 2,8 mrd. kroner i perioden 2002–2011. I tillegg har frigjøringen av tidligere forsvarseiendommer over hele landet bidratt til at store friluftsanser er blitt sikret og tilbakeført til allmennheten.

Forsvarssektoren har utfordringer knyttet til negativ utvikling i tilstandsgraden i bygningsmassen, og Forsvarsbygg har derfor iverksatt en rekke tiltak for bedre bevaring av verdiene. Forsvarsbygg har også innenfor forsvarlig forvaltning

iverksatt en rekke tiltak for å bedre internkontrollen i virksomheten.

### 8.4.1 Utvikling av forvaltningsmodellen

Forsvarsbygg dekker sine utgifter gjennom husleie fra brukerne, betaling for utførte oppdrag og bevilgninger.

Styringsmodellen for Forsvarsbygg ble endret i 2010. Styret ble lagt ned for å gi klarere styringslinjer og styrket oppfølging på forvaltningsområdet.

Den budsjettmessige styringen av Forsvarsbygg ble forenklet i 2011 ved at etatens driftsutgifter gikk over fra å være nettobudsjettet til å bli bruttobudsjettet. Dette medførte blant annet at alle inntekter med tilknyttede kostnader ble synliggjort i statsbudsjettet og statsregnskapet. Forsvarsbyggs reguleringsfond ble avviklet.

Forvaltningsmodellen, basert på kostnadsdekkende leie, fungerer i hovedsak godt. Modellen har blant annet lagt til rette for å synliggjøre sektorens faktiske EBA-kostnader og gitt muligheter til målbar effektivisering og rasjonalisering. Modellen har dermed bidratt til betydelige kostnadsreduksjoner i bruk og forvaltning av EBA, og økte inntekter fra avhending av utrangert EBA. Kostnadsreduksjonene er en kombinasjon av mer rasjonell bruk av sektorens EBA, herunder utrangering av EBA som det ikke lenger er behov for i strukturen, og målbar effektivisering av Forsvarsbygg.

For ytterligere å anspore til mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektorens EBA, og sikre verdibevaring av denne, vil forbedringer i forvaltningsmodellen bli vurdert. Dette gjelder for eksempel synliggjøring av kostnader og ansporende midler knyttet til grunneiendommer, og grensesnittet mellom vedlikehold og investeringer, det vil si hva som skal finansieres gjennom den brukerbetalte leien og hva som skal finansieres som direkte bevilgninger.

I tillegg er det mulig å utnytte incentivene i modellen bedre, blant annet ved å utvise større grad av nøkternhet ved investeringer og ved at Forsvaret fortløpende utranterer EBA som det ikke er behov for i strukturen.

### 8.4.2 Forsvarsbyggs tilpasning til fremtidige utfordringer

De strukturbeslutninger som ligger i denne langtidsplanen innvirker både direkte og indirekte på Forsvarsbyggs virksomhet, organisasjon og lokalisering. Forsvarsbygg må tilpasse sin virksomhet



som konsekvens av både strukturbeslutninger og andre endringer i forsvarssektorens etterspørsel. Spesielt vil endringene i Luftforsvarets basestruktur ha betydning for Forsvarsbygg.

Forsvarsbygg må ha synlige og etterprøvbare prosesser som ivaretar et kontinuerlig forbedrings- og fornyingsarbeid i egen virksomhet. Gjennomføringen av forbedringstiltak skal fortløpende bidra til at etaten leverer kostnadseffektive og relevante EBA-tjenester. Krav til produktivitetsvekst og intern ressursfrigjøring skal minst ligge på tilsvarende nivå som forrige langtidsperiode. Utviklingen av nye forbedringstiltak både på kort og lengre sikt må derfor videreføres.

Forsvarsbygg skal legge vekt på nøkterne og fleksible løsninger ved fremskaffelse av EBA, med mulighet for tilpasning av funksjonalitet til endringer i sektorens behov. Forsvarsbygg skal i større grad enn tidligere benytte mer standardiserte løsninger ved prosjektering av nybygg og fornying av EBA, tilpasset lokale forhold.

Som en del av arbeidet med å tilpasse eiendomsporteføljen til forsvarssektorens behov, skal Forsvarsbygg bidra til å redusere sektorens samlede driftsutgifter ved å avhende utrangert EBA eller rive EBA som er utrangert og kassabel. Forsvarsbygg skal holde et kontinuerlig trykk på snarlig avhending av EBA som utranteres.

Forsvarets virksomhet gir i flere kommuner en begrensende virkning på ønsket sivil utvikling i nærområdet. Det registreres derfor stadig flere arealbrukskonflikter med kommuner og privatpersoner i tilknytning til Forsvarets eiendommer og virksomhet. Forsvarsbygg skal ivareta forsvarssektorens interesser i sivil arealplanlegging slik at sektorens virksomhet sikres gode rammebetingelser. Forsvaret må være tydelig på sine behov, slik at Forsvarsbygg så tidlig som mulig kan gi innspill til aktuelle planprosesser, med forankring i plan- og bygningsloven og andre relevante lover. Samtidig må Forsvaret kunne gjennomføre tilpasninger i sin virksomhet for å imøtekomme sivile behov, forutsatt at konsekvensene er akseptable. I tillegg er det viktig at eksisterende og mulige fremtidige arealbruksbegrensninger som kan få betydning for Forsvarets operative behov, blir avklart og formidlet inn i planprosessene fortløpende.

#### **8.4.3 Statens kulturhistoriske eiendommer – de nasjonale festningsverkene**

Det er en nasjonal målsetting at fredede og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal sikres og ha tilfredsstillende vedlikeholdsnivå

innen 2020. Denne målsettingen legges til grunn ved forvaltningen av de nasjonale festningsverkene.

Tilstandsanalyser gjennomført i 2007 avdekket et stort vedlikeholdsbehov på festningene. Store utbedringer har vært nødvendige for å unngå personskader som følge av utrasing av stein, og for å unngå at uerstattelige kulturminner går tapt. Behovet for vedlikehold på festningene dekkes ved en kombinasjon av midler stilt til rådighet over forsvarsbudsjettet og Forsvarsbyggs egne leieinntekter. Med tilstandsanalysen som grunnlag, besluttet regjeringen i 2008 å bevilge midler til ekstraordinært vedlikehold, for å gjennomføre sikkerhetsmessige tiltak og øvrige kritiske tiltak for å hindre ytterligere verdiforringelse av bygningsmassen. Dette er midler som kommer i tillegg til de årlige vedlikeholdsmidlene. Med årlige bevilgninger på rundt 60 mill. kroner skal de ekstraordinære vedlikeholdstiltakene etter planen være gjennomført i løpet av 2014.

Det er også en målsetting at drift- og forvaltningsmidler skal fremme festningenes tilgjengelighet for allmennheten uten at kulturhistoriske kvaliteter forringes. Investeringer i festningsverkene for å utvikle de til ny bruk skal primært søkes oppnådd i samarbeid med eksterne samarbeidspartnere innenfor lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner, kommuner og fylkeskommuner. Festningenes karakter og egenart som militære kulturminner skal ivaretas gjennom leiekontrakter der betingelsene er klart definert.

#### **8.5 Aerospace Industrial Maintenance Norway SF**

Luftforsvarets hovedverksted Kjeller (LHK) ble 15. desember 2011 omdannet til statsforetak som et resultat av Stortingets behandling av Innst. 60 S. (2011–2012), jf. Prop. 3 S (2011–2012). Foretakets navn er Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM Norway SF).

Etableringen av foretaket bidrar til et konkurransedyktig, relevant og høykompetent fagmiljø, også på lengre sikt. Tiltaket legger til rette for industriutvikling og vil kunne være en drivkraft for utviklingen av et bredere kommersielt vedlikeholdsmiljø for sivilt og luftmilitært materiell i Norge. Med omdannelsen til statsforetak, vil AIM Norway SF kunne være med å konkurrere om fremtidige vedlikeholdsoppdrag på luftmilitære fartøy, blant annet i forbindelse med understøttelsen av det nye kampflyet F-35 og NH 90-helikoptrene. Statsforetaket har overtatt en oppdragspor-

tefølge som ivaretar Forsvarets behov for vedlikeholdstjenester på eksisterende materiell.

AIM Norway SF er eid av Forsvarsdepartementet. Departementet vil ha ansvaret for eierstyring av virksomheten. Som eier vil departementet fokusere på at virksomheten ivaretar sine kontraktsfestede oppgaver for Forsvaret samtidig som foretaket skal drives forretningsmessig. Som nyetablert foretak vil det være omstillingsbehov og kostnader som vil påløpe innledningsvis. Blant annet for å ivareta dette har, departementet i utgangspunktet lagt til grunn at det ikke vil bli betalt utbytte de første årene. Forsvarsdepartementet legger imidlertid til grunn at AIM Norway SF vil kunne oppfylle eiers krav til avkastning i 2014 og at foretaket fra dette tidspunkt også vil kunne betale utbytte.

## 8.6 Distrikts- og regionalpolitiske forhold

Regjeringen vil at alle skal ha reell frihet til å bosette seg der de vil. Regjeringen vil sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk. Regjeringen vil opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret for å videreføre og videreutvikle det mangfoldet i historie, kultur og ressurser som ligger i dette, jf. St.meld. nr. 25 (2008–2009).

Distrikts- og regionalpolitikken skal bidra til å styrke den lokale og regionale vekstkraften i områder med lav økonomisk vekst, lang avstand til større markeder, ensidig næringsstruktur og stagnasjon eller nedgang i folketallet. Samtidig vil regjeringen legge til rette for å utnytte verdikapsningspotensialet og møte levekårsutfordringene i alle deler av landet, også i områder med vekst i økonomi og folketall. Fornyelse og modernisering er nødvendig på alle samfunnsområder og berører samtlige statlige sektorer. Utfordringen for regjeringen er å balansere mer effektiv tjenesteproduksjon med blant annet distrikts- og regionalpolitiske mål. Regjeringen vil, så langt det er i samsvar med de overordnede målene for utviklingen av Forsvaret, søke å sikre at den videre fornyingen bygger opp under regjeringens distrikts- og regionalpolitiske mål. Regjeringen har derfor lagt vekt på at disse forhold inngår i og blir tatt hensyn til i den helhetlige vurdering av Forsvarets videre utvikling.

Regjeringen legger til grunn at ved statlige omorganiseringer skal statens samfunnsansvar for berørte lokalsamfunn og regioner ivaretas der aktivitetsnivået reduseres.

Som beskrevet i 4.1 har Forsvarets virksomhet i hovedsak hatt positiv betydning for bosetting, sysselsetting, utvikling og aktivitetsnivå i en rekke lokalsamfunn og regioner. Omlegging og fornying kan føre til færre arbeidsplasser direkte tilknyttet Forsvaret, og redusert etterspørsel etter varer og tjenester, både lokalt og sentralt. Andre steder har en økt konsentrasjon av Forsvarets virksomhet medført mer aktivitet og positive ringvirkninger i berørte lokalsamfunn. Militære anlegg og infrastruktur som Forsvaret ikke lengre har behov for, kan også ha potensial for videreutvikling til sivile formål og slik representere en positiv mulighet for utvikling av enkelte lokalsamfunn. Gode og effektive avhendingsprosesser vil i denne sammenheng være viktig.

Regjeringen legger vekt på å tilrettelegge for ny aktivitet både gjennom sivil bruk av tidligere militær eiendom, men har også bidratt gjennom økonomiske ressurser for å sikre at tjenestetilbud generert gjennom Forsvarets tilstedeværelse ikke går tapt for lokalsamfunnene. Dette forutsetter et nært samarbeid mellom stat og kommune/fylkeskommune samt mellom ulike statlige sektormyndigheter.

Som et grunnlag for å vurdere distriktsmessige konsekvenser og belyse i hvilken grad aktuelle kommuner og regioner påvirkes av endringer i basestrukturen, har Forsvarsdepartementet engasjert ekstern konsulentstøtte til å gjennomføre en analyse av distriktsmessige konsekvenser både av forsvarsjefens fagmilitære råd og kampflybaseutredningen. De distriktpolitiske konsekvensutredningene er offentliggjort på lik linje med det fagmilitære rådet og kampflybaseutredningen.

Beregning av virkningene er utført for aktuelle vertskommuner og for den felles bo- og arbeidsmarkedsregionen som vertskommunen er i. Grunnlaget er antall militære og sivile årsverk samt antall vernepliktige tjenestegjørende som blir berørt. I tillegg bygger beregningene på regionale kjøp av varer og tjenester. Samlet sett viser disse vurderingene at de aktuelle kommunene og regionene i beskjedne grad vil bli berørt av de tiltak som anbefales.

Endringene knyttet til Tjøme, Rygge og Bodø skjer i folkerike regioner som alle har hatt til dels sterk vekst de senere årene. For Bodø-regionen vil nedleggelsen av flystasjonen representere en merkbar, men håndterlig lavere vekst i folketall og sysselsetting. Bodø vil fortsatt være en av Norges viktigste forsvarsbyer. Allerede da Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) ble etablert på Reitan som en følge av St.prp. nr. 48 (2007–2008), ble

Bodø-området tilført om lag 250 nye stillinger. Flytting av Luftforsvarets ledelse og opprettelse av et nasjonalt luftoperasjonssenter på Reitan vil føre til etablering av et ytterligere antall kompetansearbeidsplasser som vil bidra til å redusere effekten av nedleggelsen av flystasjonen. Utviklingstrekkene i petroleumssektoren gir også muligheter for industrielle ringvirkninger i regionen. Regjeringen vil vurdere tiltak som kan styrke regionens tilgang på blant annet teknisk kompetanse. Samtidig kan betydelige areal frigjøres for by- og næringsutvikling i Bodø.

Regjeringen legger vekt på at statlige sektormyndigheter gjennom samarbeid med lokale og regionale myndigheter skal legge til rette for at potensialet for by- og næringsutvikling i Bodø blir utnyttet på beste måte. Regjeringen legger til grunn at bruk av planinstituttene i plan- og bygningsloven vil være den beste måte å avveie de ulike interessene for å realisere mulighetene. Regjeringen vil gjennom dette bidra til at den positive utviklingen i Bodø videreføres slik at byen fortsatt vil være en drivkraft i et nordområdeperspektiv.

## 9 Kompetanse og personell

### 9.1 Utviklingstrekk

En av forsvarssektorens viktigste strategiske utfordringer er evnen til å tiltrekke, rekruttere, utvikle, anvende og beholde rett personell med rett kompetanse. Kompetansebegrepet brukes som betegnelse for kunnskap, innsikt, erfaringer, egenskaper, ferdigheter og holdninger som kreves for å løse en oppgave.

Forsvarets oppgaver og innretning er betydelig endret siden dagens personell- og kompetansestrukturer ble etablert. Forsvarssektoren og dens ansatte har vært gjennom en serie omstillinger som har endret Forsvarets oppgaver, materiell og lokaliseringsstruktur. Fra å være et invasjonforsvar hovedsaklig basert på mobilisering, der fredsstrukturen produserte kompetanse for en planlagt krigsstruktur, produserer og anvender Forsvaret i dag kompetanse for å løse et bredt spekter av kontinuerlige oppgaver nasjonalt og internasjonalt. Samme avdelinger og personell skal kunne løse oppdrag hjemme så vel som ute. Det har vært en rekke tiltak innen personell- og kompetanseområdet, men området som helhet har ikke vært transformert etter overgangen til et innsatsforsvar.

Samfunnet for øvrig har også endret seg. Norge er i dag et høyteknologisk kunnskapssamfunn. Endringstakt og teknologisk utvikling har vært spesielt høy i den militære sektor. Et moderne nettverksbasert innsatsforsvar har høy systemkompleksitet med flere unike systemer som stiller høye krav til operatørens kompetanse og til kontinuitet i mange funksjoner. Samtidig krever den høye endringstakten omstillingsdyktige arbeidstakere, og et nettverksbasert innsatsforsvar krever større kognitivt og kompetansemessig mangfold blant de ansatte. Forsvaret må evne å tiltrekke seg andre grupper og kategorier i samfunnet enn før og rekruttere ansatte med ulik utdannings- og erfaringsbakgrunn. Endrede oppdrag kan medføre behov for nye typer kompetanse. Forsvarssektorens eksisterende kompetanse må også utvikles og anvendes på andre måter enn i dag. store materiellanskaffelser ikke lar seg realisere

Et økende fokus på holdninger, etikk og ledelse innenfor alle områder av virksomheten påvirker også kravene til kompetanse i forsvarssektoren.

Økt globalisering og internasjonalisering gir nye muligheter for et utvidet samarbeid med andre nasjoner. Et mer integrert, flernasjonalt samarbeid kan bidra til effektive løsninger, også innenfor kompetanse- og personelloområdet.

Demografiske og samfunnsmessige utviklingstrekk vil, sammen med forsvarssektorens egen utvikling, i høy grad påvirke sektorens evne til å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse. Arbeidsmarkedet er mer globalisert enn før og preges av en høyere grad av mobilitet både innenlands og på tvers av landegrensene. Forsvaret er i dag på færre steder enn tidligere, den daglige kontakt med befolkningen er mindre enn før, samtidig som volumet til førstegangstjenesten er tilpasset Forsvarets behov og redusert.

I dag er både menn og kvinner yrkesaktive. Karrierebeslutninger må ivareta familiens samlede behov. Dette berører blant annet flytting, pendlerordninger, lokalt nærings- og arbeidsliv og langsiktighet og forutsigbarhet i karriereplanlegging. Enkelte deler av organisasjonen, og noen typer kompetanse, bærer i dag en stor del av belastningen i forhold til internasjonale oppdrag. Internasjonale operasjoner innebærer også et betydelig press på familien for mange forsvarsansatte og det er en viss overhyppighet av samlivsbrudd i forhold til normalbefolkningen.

Dagens arbeidsmarked innebærer stor konkurranse om arbeidskraft, og en rekke kategorier av kompetanse i Forsvaret er svært ettertraktet i det sivile arbeidsmarkedet. Dette gjelder spesielt teknisk kompetanse, og er blant annet en utfordring i Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon. Innen mange kategorier, som for eksempel medisinsk helsepersonell, er det krevende for Forsvaret å rekruttere kompetanse fra sivil sektor. Disse utfordringene stiller endrede og nye krav til forsvarssektoren som arbeidsgiver. Uten god strategisk kompetansestyring risikerer man eksempelvis at gevinsten av fordi Forsvaret ikke har nødvendig kompetanse.

I Norge er kvinners yrkesdeltakelse svært høy, og dette har vært en av de viktigste forutsetningene for vekst og velstand i det norske samfunnet. Det er en betydelig utfordring for sektoren å tiltrekke, rekruttere og beholde ansatte som skiller seg fra flertallet i organisasjonen. Ikke minst gjelder dette den kvinnelige delen av befolkningen. Sektoren rekrutterer ikke i tilstrekkelig grad talenter fra hele bredden av samfunnet. Det kan ha prosessuelle, strukturmessige, omdømmemessige så vel som organisasjonskulturelle årsaker.

I innsatsforsvaret er det behov for en kvalitativ tilnærming til kompetanse, fremfor invasjonforsvarets kvantitative forståelse av personellbegrepet. Personell- og kompetanseområdet har ikke vært gjenstand for en helhetlig og systematisk gjennomgang for å tilpasse Forsvaret til de fundamentale organisatoriske og samfunnsmessige endringene som har funnet sted de siste tiårene.

## 9.2 Overordnede målsettinger

Hovedmålsettingen for forsvarssektorens personellpolitikk er å styrke arbeidet med å rekruttere, beholde og videreutvikle både militære og sivile medarbeidere med høy motivasjon og riktig kompetanse, tilpasset Forsvarets behov og oppgaver. Målsettingene som gjelder for personell- og kompetanseområdet ble formulert i St.prp. nr. 48 (2007–2008). Disse videreføres med en videreutvikling på noen sentrale områder. Regjeringens hovedprioriteringer for personell- og kompetanseområdet i denne langtidsplanen er som følger:

- Regjeringen vil adressere forsvarssektorens kompetanseutfordringer som et strategisk utviklingstema. Sektoren skal være en moderne kompetanseorganisasjon og fortsette utviklingen fra mer tradisjonell personalforvaltning til strategisk styring av personellutviklingen. Kompetansestyring skal være en integrert del av strategisk ledelse i sektoren og personell disponeringer skal sikre en god utnyttelse av kompetanse og bygge opp under organisasjonens læring. Breder rekruttering, en toveis kompetanseflyt med samfunnet for øvrig, samt mer fleksible karriereløp skal ivareta sektorens behov for både bredde- og spisskompetanse.
- De operative krav og behov er styrende for personell- og kompetansestrukturen. Evnen til å gjennomføre operasjoner er kjernen i den militære profesjonen. Hovedfokuset for kompetansebygging i Forsvaret må derfor være basert på en bred og gjennomgående kunnskap om

militære operasjoner og relevant teknologi og fagområder. Samtidig er det viktig at Forsvaret på områder utover det militærfaglige i større grad enn i dag rekrutterer personell med kompetanse fra samfunnet for øvrig og integrerer denne i kompetanseorganisasjonen.

- Forsvarssektoren skal være en attraktiv og trygg arbeidsplass som ivaretar medarbeiderne og deres mulighet til å ha et mest mulig normalt familieliv. Dette inkluderer ivaretagelse av personellet før, under og etter internasjonale operasjoner. Regjeringen vil videreutvikle arbeidet med å styrke anerkjennelse og ivaretagelse av veteraner i tråd med regjeringens handlingsplan "I tjeneste for Norge".
- Forsvarssektoren skal rekruttere ansatte som representerer et større mangfold i bakgrunn, egenskaper, ferdigheter og erfaring, for bedre å kunne møte de varierte oppgavene et moderne innsatsforsvar skal løse. Et større mangfold er også viktig for at sektoren skal reflektere samfunnet og nyttiggjøre seg samfunnets samlede kompetanseressurser. Ikke minst er det viktig å sikre at sektoren er en attraktiv arbeidsplass også for kvinner.
- Fundamentet i Forsvaret er, og vil fortsatt være, verneplikten. Et militært forsvar er en grunnleggende oppgave innbyggerne bør stå sammen om. Verneplikten skal bidra til Forsvarets forankring og legitimitet i samfunnet ved å sikre et bredt rekrutteringsgrunnlag som gjenspeiler befolkningen. Førstegangstjenesten skal videreutvikles og tilpasses innsatsforsvarets krav til reaksjonsevne, operative avdelingers behov for fleksibilitet og handlefrihet, samt økte krav til kompetanse og kostnadseffektivitet.
- Forsvarssektoren står i et gjensidig avhengighetsforhold til samfunnet for øvrig. Forsvarssektoren skal i størst mulig grad reflektere samfunnsutviklingen og bidra til denne, eksempelvis gjennom familie- og livsfasepolitikk, inkluderende arbeidsliv og mangfold. Forsvarssektoren må i større grad se egne kompetansebehov og egen kompetanseproduksjon som del av samfunnets samlede ressurser, i større grad enn i dag benytte kompetanse utviklet utenfor sektor og samvirke med det sivile utdanningssystemet. Økt globalisering, internasjonalisering og flernasjonale styrkebidrag gir nye muligheter for et utvidet samarbeid med andre land, også innen personell- og kompetanseområdet.

## 9.3 Kompetansereform

Forsvarssektorens evne til å tiltrekke, utvikle og forvalte kompetanse vil være et sentralt tema i årene som kommer. Omstillingen av Forsvaret etter den kalde krigen har medført en serie omfattende endringer for de ansatte. I kontrast har ikke personell- og kompetanseområdet som helhet vært en integrert del av omstillingen til et innsatsforsvar. Den fortsatte moderniseringen av Forsvaret vil ikke lykkes om den primært dreier seg om struktur, geografi og materiellanskaffelser, men utelater personell- og kompetanseområdet. Materiellinvesteringer kan bare omsettes i operativ evne dersom Forsvaret har mennesker som kan betjene materiellet.

Personell- og kompetanseområdet har i begrenset grad vært gjenstand for en helhetlig og systematisk analyse og tiltaksutvikling på tvers av sektoren i overgangen fra et mobiliserings- til et innsatsforsvar. Det vil derfor være en hovedprioritet for Regjeringen å adressere personell og kompetanse som et langsiktig strategisk utviklings-tema.

### 9.3.1 Hovedutfordringer

Blant sentrale problemstillinger og utfordringer er det særlig fem områder som vil stå i fokus under det videre arbeidet:

#### *1. Kompetanseorganisasjon og strategisk kompetansestyring*

Personell og kompetanse har i for stor grad vært sett på som et område av forvaltningsmessig og administrativ karakter, og ikke som en integrert del av strategisk virksomhetsstyring. Forsvarssektoren må være en moderne kompetanseorganisasjon, og strategisk kompetansestyring må være en integrert del av ledelse og styring i forsvarssektorens etater. Investeringer i kompetanse må anerkjennes som en avgjørende faktor i realisering av materielle investeringer og utvikling av operativ evne.

Forsvarssektorens oppdrag og oppgaver blir stadig mer komplekse og stiller stadig høyere krav til kompetanse, noe som forsterker behovet for strategisk kompetansestyring. Det må etableres bedre systemer for at kompetansen den enkelte medarbeider tilegner seg forblir i organisasjonen, ved at riktig personell beholdes, og gjennom bedre systemer for å dele og dokumentere erfaringer og kunnskap.

#### *2. Utvikle og anvende kompetansen*

Forsvarssektoren må utvikle og anvende kompetansen på en bedre og mer systematisk måte for å møte fremtidige kompetansebehov. Kompetanseutvikling må i større grad bli styrt av organisasjonens strategiske vurderinger og behov. Gjennom bredere rekruttering og fleksible karriereløp må sektoren sikre et kompetansemangfold som ivaretar behovet for kontinuitet, kvalitet og fleksibilitet, og for bredde- så vel som spisskompetanse.

#### *3. Behovsorienterte strukturer, systemer og prosesser*

Forsvarssektoren må ha behovsorienterte strukturer, som sammen med forenklede systemer og prosesser tilrettelegger for å tiltrekke, rekruttere, utvikle, anvende og beholde den kompetansen etatene har behov for. Forsvaret har et langt større behov enn tidligere for spisskompetanse, og dette krever systemer som legger til rette for en karriere som spesialist. Lønnsystemet bør også reflektere den faktiske merbelastningen ulike oppgaver og aktiviteter dagens innsatsforsvar påfører de ansatte. I denne sammenheng vil det kunne være formålstjenlig, i samråd med arbeidstakerorganisasjonene, å vurdere forholdet mellom personellens faste lønn og tillegg innenfor rammen av et videreført samlet lønnsvolum. Som følge av kompetansereformen, og som en integrert del av denne, vil det også være behov for en helhetlig gjennomgang av befalsordningen for å sikre at denne er tilpasset innsatsforsvarets og medarbeidernes behov, og samfunnets utvikling.

Avhengigheten mellom de ulike elementene i virksomheten er avgjørende for å fremskaffe operativ evne – alle bidrar i verdikjeden i et samspill for å nå felles mål. Forsvarssektorens leveranser er avhengig av kvalitet i alle kompetansesøyler og en anerkjennelse av avhengigheten mellom de ulike kompetanseområder og funksjoner.

#### *4. Strategisk ledelse*

Strategisk ledelse av personell- og kompetanseområdet må være en integrert del av ledelse og styring i sektoren. Dette fordrer prosesser med høy kvalitet, at det produseres tilstrekkelig fakta-basert grunnlagsmateriale, og at dette benyttes ved beslutninger. Aktivt eierskap til utviklingen innen personelloområdet utover struktur og materiell må være en sentral del av ledernes oppgave, og det må utvikles en kultur for at ledere også blir målt på resultatoppnåelse på dette området. Videre må organisasjonskulturen gjenspeile de

politiske målsettinger på personell- og kompetanseområdet. Ledere er viktige kulturbærere, og har derfor et særlig ansvar for å sikre dette.

### 5. Samhandling med samfunnet for øvrig

Forsvarssektoren står i et gjensidig avhengighetsforhold til samfunnet for øvrig. Demografiske utviklingstrekk, som for eksempel urbanisering, økt arbeidstakermobilitet og en samfunnsstruktur som i stadig større grad er basert på to-karrierefamilier, stiller nye krav til forsvarssektoren som arbeidsgiver. Disse må møtes i tett samarbeid med samfunnet for øvrig. Videre må forsvarssektoren i størst mulig grad reflektere det samfunnet den er en del av, blant annet ved et større mangfold blant de ansatte.

Forsvaret har hatt en tradisjon for å produsere kompetanse *til* samfunnet, men har i begrenset grad anvendt kompetanse utviklet av andre. Det må derfor i større grad tilrettelegges for en toveis kompetanseflyt mellom sektoren og resten av samfunnet. Forsvaret har hatt interne systemer og mekanismer for å frembringe nødvendig kompetanse, og i begrenset grad anvendt samfunnets samlede forsknings- og utdanningsressurser eller sett egen utdanningskapasitet som del av disse. For å utnytte synergier i samfunnet og sikre sektoren et bedre tilfang på kunnskap og kompetanse, må mulighetene for samarbeid innen utdanning, forskning og utvikling med sivile forsknings- og utdanningsmiljøer utnyttes.

Evnen til å løse viktige og krevende samfunnsoppgaver fordrer en bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser, eksempelvis gjennom økt sektorovergripende samarbeid. I denne sammenheng er det også viktig at Forsvaret i fremtiden rekrutterer bredt for å dekke sine kompetansebehov, og i større grad enn i dag benytter kompetanse fra sivil sektor der det er naturlig.

### 9.3.2 Videre prosess

Regjeringen har iverksatt et strategisk arbeid for å adressere sektorens kompetanseutfordringer, hvor utfordringer og løsninger skal ses i en helhetlig sammenheng. Arbeidet vil ta utgangspunkt i områdene skissert over, samt en grundigere kartlegging av personell- og kompetansestrukturen innen hver etat og hvordan disse understøtter virksomhetenes og sektorens mål. Dette vil danne grunnlaget for å skille mellom områder der det kan iverksettes tiltak på kort sikt og områder som krever ytterligere utredning og analyse. Regjeringen vil videreføre den gode dialogen med arbeids-

takerorganisasjonene som en sentral del av arbeidet med reformen. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en stortingsmelding om dette arbeidet innen årsskiftet 2012–2013.

## 9.4 Videreutvikling av gjeldende politikk

Målsettingene for personell- og kompetanseområdet slik disse ble formulert i St.prp. nr. 48 (2007–2008) ligger fast. Regjeringen ser likevel et behov for å videreutvikle enkelte viktige områder eller gjøre justeringer innen disse.

### 9.4.1 Førstegangstjenesten

#### Boks 9.1 Verneplikt og førstegangstjeneste

Allmenn verneplikt innebærer i dag at alle menn som blir kjent tjenestedyktige er vernepliktige. Kjernen i verneplikten er at alle skikkede norske mannlige statsborgere skal stå til disposisjon for nasjonen fra de er 18 til 44 år, det vil si totalt 25 år. Verneplikt er ikke det samme som førstegangstjeneste. Skikkede som ikke kalles inn til tjeneste i første omgang, er fortsatt vernepliktige og kan kalles inn hvis det blir behov for det. De vernepliktige utfører med andre ord sin plikt selv om de ikke blir innkalt og gjennomfører førstegangstjenesten. Allmenn verneplikt er således en nasjonal beredskapsordning, i tilfelle det skulle komme tider der befolkningen må mobiliseres til vern av landet vårt.

Fundamentet i Forsvaret er og vil fortsatt være verneplikten. Allmenn verneplikt innebærer at alle skikkede norske mannlige statsborgere skal ta sin del av ansvaret et militært forsvar innebærer, og stå til disposisjon for nasjonen fra de er 18 til 44 år. Verneplikten bidrar blant annet til å sikre Forsvarets legitimitet og forankring i samfunnet gjennom en bred rekruttering til Forsvaret som gjenspeiler befolkningen. Praktiseringen av verneplikten gjennom førstegangstjenesten må sikre denne funksjonen.

Verneplikten har bred oppslutning i Norge. I henhold til Folk og Forsvars årlige meningsmåling svarte 75 prosent i 2011 at de ønsker å

beholde verneplikten, mens 20 prosent var i mot. Verneplikten er sentral for å sikre Forsvaret en bred rekruttering av egnet personell på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer, og sikrer samtidig at viktige fredsoperative oppgaver ivaretas.

Vernepliktige mannskaper inne til førstegangstjeneste utfører en rekke løpende fredstidsoppgaver. Eksempelvis bemanner vernepliktige mannskaper Garden og Grensevakten, Sjøforsvarets fartøyer og Luftforsvarets baser. Soldatene utdannes også for å dekke deler av brigadens styrkebehov og danner grunnlag for deler av hærreserven. Førstegangstjenesten danner også et viktig rekrutteringsgrunnlag for blant annet verving, grunnleggende befalsutdanning, tjeneste i internasjonale operasjoner og for bemanning av Heimevernets struktur.

Vernepliktige som har gjennomført førstegangstjenesten er også en viktig ressurs for samfunnet og Forsvaret etter endt tjeneste. En stor andel mannskaper blir disponert i Heimevernet, og er også en viktig kilde til rekruttering til internasjonale operasjoner. Videre er personer som har gjennomført førstegangstjeneste en viktig ressurs for samfunnet i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

Førstegangstjenesten skal fortsatt bidra til å sikre operativ evne og evnen til styrkeoppbygging i tråd med Forsvarets planverk. Dagens vernepliktsmodell har imidlertid noen svakheter, og hovedankepunktet er at førstegangstjenesten fortsatt i stor grad er innrettet for å produsere utholdenhet fremfor reaksjonsevne og derfor tilfører Forsvaret for få styrker med høy reaksjonsevne. Førstegangstjenesten må derfor videreutvikles og tilpasses innsatsforsvarets behov.

Regjeringen mener at vernepliktsmodellen må ta høyde for økt krav til kvalitet, større kompleksitet, gjenbruk av mannskaper og kostnadseffektivitet. Det vil derfor åpnes for en større grad av differensiering av førstegangstjenesten i Hæren.

Sjøforsvaret og Luftforsvaret vil videreutvikle dagens 12 måneders tjeneste innenfor dagens rammer.

Dagens ungdom vokser opp i et samfunn med en langt raskere teknologisk endringstakt enn tidligere generasjoner, og er derfor bedre forberedt på å møte mange av kravene i et moderne og høyteknologisk forsvar. Rekruttering og seleksjon må tilpasses de faktiske behov for kompetanse og kognitive ferdigheter hos personellet som et nettverksbasert innsatsforsvar medfører. Selv om det for en del funksjoner fremdeles vil være relevant med tradisjonelle kravspesifikasjoner med hovedvekt på fysisk kapasitet, medfører behovene i

dagens og fremtidens forsvar at man samtidig også må legge vekt på andre egenskaper og ferdigheter.

Verneplikdens funksjon i forhold til å forankre og legitimere Forsvaret i folket og sikre Forsvarets muligheter til å rekruttere blant de best egnede i samfunnet, kan bare delvis oppfylles så lenge verneplikten kun omfatter den mannlige delen av befolkningen. Det er derfor en svakhet ved dagens ordning at den er ulik for kvinner og menn.

Den kjønnsbaserte verneplikten reflekterer ikke det faktiske behovet for arbeidskraft og kompetanse i dagens forsvar. Selv om kvinners yrkesdeltagelse er svært høy, har Norge et relativt kjønnsdelt arbeidsmarked der Forsvaret tradisjonelt ikke har vært et typisk yrkesvalg for kvinner. At verneplikten er forbeholdt menn forsterker denne tendensen og kan gi et uheldig og misvisende signal om hvem Forsvaret ønsker å rekruttere. Det kan også skape et uheldig inntrykk av at det å jobbe i Forsvaret passer best for menn. Forskning tyder på at de ulike rammebetingelsene for kvinner og menn i førstegangstjenesten påvirker klimaet mellom dem på en negativ måte i løpet av tjenesten.

I Folk og Forsvars årlige meningsmåling svarte 64 prosent totalt, og 70 prosent av aldersgruppen under 30 år, at verneplikten bør gjelde begge kjønn. Totalt var 31 prosent mot verneplikt for begge kjønn, og 28 prosent i aldersgruppen under 30 år. Det er en grunnleggende verdi i det norske samfunn at rettigheter og plikter er uavhengig av kjønn. Ut fra et rettighets- og pliktperspektiv, så vel som Forsvarets faktiske kompetansebehov, skal en kjønnsnøytral verneplikt vurderes, basert blant annet på erfaringene som nå høstes i forbindelse med sesjonsplikt for kvinner.

#### 9.4.2 Veteraner

Samfunnet har et klart ansvar for å ivareta personellet og deres nærmeste når Forsvaret deltar i internasjonale operasjoner. Dette ansvaret forutsetter felles forpliktelser og samarbeid på tvers av departementer og sektorer. Personell i internasjonale operasjoner er i tjeneste på vegne av den norske stat. Regjeringen vil derfor fortsatt legge vekt på å videreutvikle en tydelig, offentlig og offisiell anerkjennelse av veteranene og deres nærmeste.

Forsvarets personell kan beordres til tjeneste i internasjonale operasjoner. Denne form for tjeneste er nå en mer naturlig del av tjenestemønsteret for Forsvarets ansatte. Regjeringen mener at en forutsetning for en god veteranpolitikk er at



rammefaktorer som mandat, oppdrag og engasjementsregler er mest mulig forståelige, anvendbare og entydige.

Gjennom St.prp. nr. 48 (2007–2008) satte regjeringen veteranområdet på agendaen. Siden da er det iverksatt et bredt spekter av tiltak. En viktig milepæl ble nådd da "I tjeneste for Norge", regjeringens handlingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandstjeneste, ble lansert i mai 2011. Handlingsplanen er en oppfølging av St.meld. nr. 34 (2008–2009) – *Fra vernepliktig til veteran. Om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i utenlandsoperasjoner* – og operasjonaliserer de 23 satsingsområdene i meldingen. De 126 tiltakene i handlingsplanen legger solide føringer for å styrke samfunnets anerkjennelse og ivaretagelse av veteranene i årene fremover.

Regjeringen vil spesielt fokusere på veteraner som en viktig ressurs for det norske samfunnet og som viktige bidragsytere i arbeidsliv og lokalsamfunn. Gjennom tjeneste i internasjonale operasjoner bringer veteraner med seg hjem erfaring, kunnskap og ferdigheter som svært få andre har. I tillegg til personlig vekst og modning, har veteraner ofte unik kunnskap om ulike religioner, kulturer og konflikter og erfaring fra å samarbeide og kommunisere i en multinasjonal setting. Veteraner har praktisk erfaring i å løse krevende oppdrag i en kompleks situasjon, under tidspress og i møte med vanskelige verdispørsmål. Regjeringen vil også se på muligheter for at kompetanse fra internasjonale operasjoner skal kunne gi formelle kvalifikasjoner slik at relevansen for et sivilt arbeidsliv blir tydeliggjort og overgangen fra et militært til et sivilt arbeidsmarked blir lettere.

Personellens evne til å omstille seg fra de normer, regler og atferd som gjelder i operasjonsområdet til de som gjelder her hjemme er en viktig suksessfaktor. Dette krever en aktiv, personlig og tilpasset oppfølging av den enkelte, i tråd med intensjonene og endringene i forsvarspersonellloven med tilhørende forskrifter.

Mange tiltak i handlingsplanen er av forebyggende art. Disse utgjør fundamentet for en god veteranpolitikk, og skal derfor være en integrert del av tjenesten ute. De fleste kommer styrket hjem fra internasjonale oppdrag, men de som måtte trenge oppfølging skal få best mulig behandling, og de skal oppleve overgangen fra Forsvarets ivaretagelse til det sivile hjelpeapparatet som helhetlig og sømløs.

Under betegnelsen Forsvarets veteranertjeneste har Forsvaret etablert en prosjektorganisasjon som skal legge grunnlaget for et effektivt apparat

som ivaretar veteraner i tjeneste og veteraner som har avsluttet sitt arbeidstakerforhold i Forsvaret. Apparatet skal bidra til at veteraner som søker hjelp skal kunne henvende seg til ett punkt som så veileder videre etter behov.

Et overordnet prinsipp i handlingsplanen er at personell som har behov for oppfølging skal følges opp av samfunnets ordinære helse- og omsorgstjenester og sosialfunksjoner. Dette stiller høye krav til disse tjenestenes fleksibilitet, rådgivning og veiledning og ikke minst kompetanseoppbygging. Forskning på veteraners levekår og kartlegging av fysiske og psykiske skader bidrar til å planlegge og møte veteranens behov for samfunnets hjelpetjenester. Forsvarsdepartementet har allerede iverksatt flere tiltak som skal bidra til å fremskaffe nødvendig kunnskap om veteranens helsetilstand og hjelpebehov.

Regjeringen mener kompetansebygging og kompetanseoverføring mellom sektorene er av stor betydning for å sikre god ivaretagelse og anerkjennelse. Spesielt viktig i denne sammenheng er samarbeidet mellom forsvarssjefen og etatsjefene i NAV, Statens pensjonskasse og HelseDirektoratet. Pilotprosjekt Østerdalen er et banebrytende tverrsektorielt prosjekt mellom helsevesenet, arbeids- og velferdsetaten og Bufetat i forsvarskommunene Åmot og Elverum for å ivareta veteraner.

### 9.4.3 Mangfold

Organisasjoner og virksomheter i privat og offentlig sektor legger økt vekt på sammenhengen mellom mangfold og oppgaveløsning, og på at et bredere kompetansetilfang gir bedre problemløsning. Denne sammenhengen er ikke minst viktig for forsvarssektoren, hvor oppgavene som skal løses blir stadig mer varierte. Mangfoldet i en organisasjon skapes blant annet gjennom variasjon i faglig bakgrunn og kompetanse, aldersspredning, variasjon i etnisk og religiøs tilknytning og seksuell orientering, ulikheter i sosial og geografisk bakgrunn, og en god kjønnsmessig sammensetning.

Målet om økt mangfold i forsvarssektoren har flere begrunnelser. For det første er et arbeidsliv der alle kan delta, og der kvinner deltar på lik linje med menn, et mål for regjeringen. Det er også en forutsetning for en optimal bruk av samfunnets samlede arbeidskraft og kompetanse. Arbeidslivet skal være inkluderende og nyttiggjøre seg personellens potensial. Kvinners deltakelse i arbeidslivet er en avgjørende faktor for den nordiske velferdsmodellens suksess fordi det gir bedre utnyt-

telse av talent, en bedre utnyttelse av arbeidskraften og en bedre omstillingsevne. Kvinners kompetanse en stor utnyttet ressurs for Forsvaret.

For det andre krever et nettverksbasert, høyteknologisk innsatsforsvar andre typer kompetanse enn et mobiliseringsbasert invasjonforsvar. I noen av oppdragene Forsvaret skal løse vil det fremdeles være behov for ansatte med svært gode fysiske ferdigheter, men i flere og flere stillinger vil det være mer avgjørende med for eksempel system- og helhetsforståelse, kommunikasjonsferdigheter og simultankapasitet. Forsvarets oppgaver har blitt mer kunnskaps- og kompetansetunge, og krever et kognitivt mangfold som sikrer at et problem belyses fra flere perspektiver. Oppdragene er også mer varierte enn før, og det er derfor langt viktigere å sikre at de personene som rekrutteres til Forsvaret representerer en bredde i ferdigheter, egenskaper, erfarings- og utdanningsbakgrunn. Eksempelvis kan et personellkorps bestående av både kvinner og menn, samt personell med ulik bakgrunn og erfaring, være viktig for å ivareta ulike sikkerhetsbehov i operasjonsområder, noe som også vektlegges i FN's sikkerhetsresolusjon 1325 (2000).

For det tredje bidrar et mangfold blant de ansatte til å øke Forsvarets legitimitet i samfunnet siden legitimitet blant annet henger sammen med representasjon og identifisering med Forsvaret. Representasjon fra ulike grupper av befolkningen i forsvarret er derfor et mål i seg selv, i tråd med likestilling og demokratiske prinsipper. Større mangfold kan ha en selvforsterkende effekt, ettersom ulike grupper til kunne finne rollemodeller og identifisere seg med Forsvaret. Et forsvar uten tilstrekkelig representasjon fra ulike grupper risikerer å bli oppfattet som mindre tillitsvekkende, relevant eller legitimt. Det kan resultere i lavere forsvarsvilje og svakere omdømme.

Forsvarssektoren har ikke lykkes godt nok i målet om å rekruttere med utgangspunkt i hele befolkningen. Kompetansereformen vil måtte se på om det er aspekter ved måten sektoren tiltrekker og rekrutterer ansatte som gjør at man ikke når det mangfoldet som er ønskelig. En hovedutfordring ligger i å beholde ansatte med annen bakgrunn enn flertallet i organisasjonene, og det må derfor ses på hvordan medarbeidere opplever å bli ivaretatt under tjenesten. Forsvaret skal ha aksept for ulikhet og nulltoleranse for trakassering eller forskjellsbehandling på bakgrunn av for eksempel kjønn, seksuell orientering eller etnisitet. For at en større bredde i rekrutteringen skal være av verdi for organisasjonen, må mangfold også verdsettes og ivaretas. Hvis de interne sosia-

liseringsressessene i Forsvaret bidrar for sterkt til å slipe vekk individuelle særtrekk, utnytter man ikke verdien av kognitivt mangfold.

#### 9.4.4 Avdelingsbefal

Avdelingsbefalsordningen ble innført 1. januar 2005. Intensjonen med ordningen, slik den formuleres i St.prp. nr. 42 (2003–2004), er, i tillegg til å tilføre Forsvaret spesialisert kompetanse, erfaring og kontinuitet på lavere nivå i organisasjonen, et sentralt virkemiddel for å skape en bedre og mer bærekraftig balanse i aldersstrukturen i Forsvaret.

Evalueringer av ordningen konkluderer med at tilfeldig avgang og lav gjennomsnittsalder blant avdelingsbefal er en utfordring, og at dette kan bety at man ikke møter Forsvarets behov for spesialisert kompetanse i tilstrekkelig grad. Det gjennomsnittlige avdelingsbefalet slutter i Forsvaret i en alder av 26 til 27 år, noe som er langt tidligere enn det ordningen la opp til. Evalueringene konkluderer videre med at det er utfordringer knyttet til tilsettingsforhold som aldersgrense, lønn og bonus, kompetanseheving- og karriereplaner, og til synlighet og anerkjennelse.

Karriere- og kompetanseutvikling må henge sammen og tillegges vekt gjennom hele avdelingsbefalskarrieren. Dette innebærer fortsatt vekt på utdanning, annen kompetanseheving og bonusanvendelse. Samtidig skal avdelingsbefalet være kvalifisert for annen karriere etter endt tilsettingsforhold.

For å tilføre Forsvaret spesialisert kompetanse, erfaring og kontinuitet, skal yrkestilsetting av avdelingsbefal etter Forsvarets behov videreføres med mindre justeringer av seleksjonssystemet og tidspunktet for yrkestilsetting enn i dag. Dagens seleksjonssystem innebærer en for homogen rekruttering og at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad når målet om at avdelingsbefalet skal tilføre en variasjon i kompetanse. For å øke forutsigbarheten for avdelingsbefalet, bør det etableres karriere- og tjenesteplaner som er tilpasset en horisontal karriere. Forsvaret må legge til rette for en mer fleksibel bruk av tidsbegrensninger i stilling for å redusere unødvendig rotasjon i funksjoner der det er stort behov for kontinuitet. Praktiseringen av systemet for avlønning har i for stor grad belønnet vertikal karriere og utvikling av breddekompetanse, mens horisontale karriereløp og økt ståtid ikke har tilstrekkelige incentiver. Lønnsrammene må benyttes på en måte som stimulerer til lengre ståtid i et horisontalt karriereløp der dette er ønskelig.

Den økte kompleksiteten i innsatsforsvarets oppgaveportefølje medfører et større behov for teknisk og annen spesialisert kompetanse og for kontinuitet i spesialistfunksjoner. Dette er særlig en utfordring i Hæren. Her må det utvikles et bærekraftig konsept for ivaretagelse av spesialistkompetanse og for å legge til rette for karriereløp som sikrer både avdelingsbefalets og Forsvarets behov på en god måte.

#### 9.4.5 Karriereveksling

Forsvarets endrede behov for kompetanse i ulike kategorier, samt utviklingen i arbeidsmarkedet, tilsier at det er et større behov for å legge til rette for karriereveksling. Karrierevekslingssystemet skal gjelde for alt befall, vervede og sivile, og sikre en verdig og god overgang til annen virksomhet ved fullført tjeneste eller kontrakt i Forsvaret – når dette er ønskelig eller som følge av overtallighet. For vervede og avdelingsbefall kan karrierevekslingen også innebære en overgang til en sivil karriere i forsvarssektoren eller en videre militær karriere gjennom yrkestilsetning i Forsvaret.

For å kvalifisere for karriereveksling bør utdanningstilbudet for vervede og avdelingsbefall i Forsvaret være sivilt meritterende, enten i form av akademiske kurs (studiepoeng) eller praktisk orienterte kvalifikasjoner som for eksempel fagbrev eller sertifikat. Forsvarets ordninger for karriereveksling bør rettes mot interne sivile stillinger, andre statlige eller private aktører. Foruten å være en god måte å ivareta det aktuelle personellet, kan karriereveksling bidra til å skape god personellmessig dynamikk, et godt omdømme eksternt, og være en stabil kilde til kvalifisert personell og kompetanse for andre deler av sektoren og for rekruttering til Forsvaret.

#### 9.4.6 Lærlinger

Forsvaret er Norges største lærlingebedrift. Lærlingeordningen skal bidra til å sikre Forsvaret medarbeidere med relevant fagkompetanse på lavere nivå, samt bidra til å rekruttere sivile, vervede og avdelingsbefall. Det er en målsetting å videreføre lærlingeordningen i Forsvaret, slik at den på en god måte ivaretar lærlingens, Forsvarets og samfunnets behov.

Forsvaret skal legge til rette for å øke antallet sivile og militære lærlinger. Det skal vurderes ordninger og tiltak som gjør Forsvaret bedre i stand til å ivareta og utvikle den kompetansen som lærlingene representerer. Videre engasjement av lærlinger kan også være en nyttig kilde til rekrutte-

ring av teknisk kompetanse der Forsvaret har behov for dette.

Antallet vernepliktige mannskaper i støttefunksjoner skal reduseres til det strengt nødvendige, og bør vurderes erstattet av lærlinger der dette er hensiktsmessig. Ny basestruktur vil redusere antallet steder for lærlinger, noe som gir Forsvaret utfordringer med å tilrettelegge for lærlingeplasser. En konvertering av støttestillinger for vernepliktige mannskaper til lærlinger vil kunne kompensere for dette.

#### 9.4.7 Reservebefal

Reservebefall og -mannskaper innehar verdifull militær og sivil kompetanse og er en viktig ressurs for beredskap, styrking av de stående avdelingene ved krisehåndtering over tid, og for utholdenhet i bidrag til operasjoner utenfor Norge. En bemanningsstyrking for større utholdenhet nasjonalt og i lengre utenlandsoppdrag krever derfor en løsning med en systematisert reserve av nylig utdannet personell som er dedikert til avdelinger og fartøy.

Heimevernet er spesielt avhengig av en tilførsel av reservebefall og -mannskaper fra forsvarsgrenene, i tillegg til det befalet HV selv utdanner gjennom kurs av kortere varighet.

Det har vært lagt til rette for en økt grad av rekruttering av reservepersonell, basert på kompetanse og Forsvarets behov. Forsvaret har styrket dialogen med aktuelt reservepersonell slik at disse kan finne veien tilbake til Forsvaret. Regjeringen vil videreutvikle arbeidet med å utnytte ordninger med reserver innenfor forsvarsgrenene både for å øke utholdenheten i den operative strukturen, og for bedre å kunne utnytte den utdanning og trening som gis gjennom førsteposttjeneste og befalsutdanning. Reservepersonell med et aktivt forhold til Forsvaret vil også bidra til å forsterke Forsvarets forankring i befolkningen.

#### 9.4.8 Forskning og utvikling innenfor personellområdet

Forskning bidrar til et bedre kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for videreutviklingen av personellområdet, og er derfor en sentral del av den kontinuerlige langtidsplanleggingen og den varslede kompetansereformen. Det pågår i dag blant annet forskning på rekruttering av kvinner, årskull, maskulinitetskulturer, sosialisering, veteraner og militær kjernekompetanse. Satsingen på forskning innenfor HR-området i Forsvaret er

styrket, og Regjeringen vil videreføre dette ambisjonsnivået, jf. Innst. 7 S (2011–2012).

Økt globalisering og internasjonalisering gir nye muligheter for et utvidet samarbeid med andre land, også innen personell- og kompetanseområdet. Disse mulighetene skal hele tiden opp-

søkes. Innen forskning skal Forsvaret samarbeide med øvrige deler av forsvarssektoren, med nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer, med NATO og EU, samt med de nordiske landene gjennom Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO).

*Del III*  
*Gjennomføring og fremtidig utvikling*



## 10 Gjennomføring og oppfølging av langtidsplanen

### 10.1 Målrettet gjennomføring

Norges forsvar er i en unik situasjon sammenliknet med forsvarsorganisasjonene i mange andre europeiske land.

En langsiktig og tilstrekkelig stram styring, kombinert med en god forvaltning av petroleumsinntektene, gir Norge en handlefrihet som er få av våre europeiske partnere forunt. Orden i økonomien er en forutsetning for å videreutvikle et sterkt og moderne forsvar.

I tillegg har regjeringen gjennom flere år jobbet målrettet for å oppnå en bærekraftig balanse mellom ressurser, oppgaver, ambisjonsnivå og operativ evne. Vi har i dag et forsvar i god balanse, med evne til å ivareta dagens oppgaver og samtidig investere i moderne og fremtidsrettede kapasiteter.

Inneværende langtidsplan hadde som sentral målsetting å legge til rette for en slik bærekraftig utvikling av forsvarssektoren, ved å videreføre og videreutvikle resultatene som er oppnådd siden 2001. Ved utgangen av 2012 vil omstillingen av Forsvaret til et moderne, fleksibelt og robust forsvar med en struktur tilpasset vår tids sikkerhetspolitiske utfordringer i stor grad være gjennomført. Dette har gitt et godt grunnlag for en balansert og bærekraftig utvikling. Vellykket gjennomføring av de seneste langtidsplanene, og særlig langtidsplanen 2009–2012, har således gitt et godt utgangspunkt for den videre utviklingen av forsvarssektoren.

Regjeringen legger vekt på at den videre utviklingen av forsvarssektoren skal foregå på en helhetlig måte basert på et langsiktig perspektiv hvor den bærekraftige balansen ivaretas. I takt med aktuelle sikkerhetspolitiske utfordringer, og for å kunne møte en verden i endring, må forsvarssektoren kontinuerlig fornyes og forbedres. Dette er vesentlig for at forsvarssektoren fortsatt skal være et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge.

Med det sikkerhetspolitiske grunnlaget, de samfunnsmessige og teknologiske utviklingstrekkene samt de forsvarspolitiske målene som det er redegjort for i tidligere kapitler, og gjennom hel-

heten av tiltakene som følger av denne proposisjonen, etableres et solid grunnlag for en fortsatt målrettet og langsiktig videreutvikling av forsvarssektoren. Dette er et mål som setter høye krav til iverksetting og gjennomføring. Regjeringen legger vekt på at videreutviklingen av forsvarssektoren er fundamentert på langsiktig bærekraft. Dette inkluderer anskaffelse, innfasing og drift av nye materiellsystemer, herunder nye kampfly. Rettidig implementering av alle strukturtiltak og kontinuerlig innsats for å sikre en mest mulig effektiv anvendelse av sektorens samlede ressurser innenfor angitte økonomiske rammer, er avgjørende i denne sammenheng.

Forsvarssektoren forvalter betydelige ressurser på vegne av samfunnet. Regjeringen stiller strenge krav til at disse ressursene forvaltes effektivt og i tråd med politiske vedtak. For å ivareta tilitt i befolkningen og oppnå de fastsatte målene, er det avgjørende at forsvarssektoren har effektiv økonomistyring, forsvarlig forvaltning og god kompetansestyring. Dette stiller høye krav til økonomi-, virksomhet- og kompetansestyringen. Samtidig er det avgjørende at organisasjonen består av personell med gode holdninger som er forankret i klare etiske retningslinjer, og ledere som er gode rollemodeller og støtter opp om holdningsarbeidet i sektoren.

Dette kapitlet oppsummerer hovedlinjene i den nye langtidsplanen og operasjonaliserer forsvarspolitikken mer konkret med hensyn til styringsmessige konsekvenser. Videre beskrives mål og tiltak med tilhørende økonomiske rammer. Regjeringen vil bygge videre på de styringsmessige erfaringene fra gjennomføringen av tidligere langtidsplaner, og vektlegger en tilsvarende målrettet iverksetting av den nye langtidsplanen.

### 10.2 Fundamentet for videre utvikling av forsvarssektoren

Regjeringen vil legge til rette for en fortsatt bærekraftig utvikling som sikrer at sektoren kan løse sine oppgaver hjemme og ute, på kort og lang sikt. Kortsiktige og langsiktige hensyn må derfor

balanseres på en ansvarlig og effektiv måte. Følgende hovedhensyn skal derfor ligge til grunn for den videre utformingen og moderniseringen av forsvarsstrukturen:

- Forsvaret skal være relevant for de oppgaver som til enhver tid skal løses, både alene og i samarbeid med allierte og partnere.
- Alle deler av forsvarssektoren skal ha evne til god styring og kontinuerlig innsats for å utnytte nye løsninger som sikrer en mest mulig kostnadseffektiv bruk av sektorens ressurser.
- Det skal fortsatt være tette bånd mellom forsvarssektoren og det sivile samfunnet, basert på tillit til at sektorens ressurser blir forvaltet til det beste for fellesskapet.

Regjeringen legger til grunn at disse hensynene, og en god dialog med arbeidstakerorganisasjonene og øvrige samarbeidspartnere, skal danne basis for gjennomføringen av denne langtidsproposisjonen og for Forsvarets videre utvikling. Arbeidstakerorganisasjonene er sektorens viktigste samarbeidspartnere. En god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner er en forutsetning for å finne løsninger som utvikler Forsvaret over tid. Samarbeid med organisasjonene er nødvendig for eierforholdet hos arbeidstakerne når endringer gjennomføres og organisasjonen videreutvikles. Regjeringen vil videreføre den gode dialogen med organisasjonene, også utover de områdene som er avtalefestet gjennom Hovedavtalene.

Forsvarets viktigste rasjonale er å forsvare Norges sikkerhet, interesser og verdier mot eksterne trusler og angrep. Som vist i figur 10.1 nedenfor, tar den videre utviklingen av forsvarssektoren utgangspunkt i de sikkerhetspolitiske hovedmålsettinger og grunnleggende norske sikkerhetspolitiske interesser. Disse gir føringer for de forsvarspolitiske målene. Forsvarets oppgaver og tilhørende ambisjonsnivå er, sammen med de grunnleggende prinsippene for Forsvarets innretning, en operasjonalisering av de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene. Samlet sett utgjør dette overordnede mål som legger rammer for utforming av strategiske styringsmål tilknyttet Forsvarets kapasiteter, struktur, virksomhet og kompetanse. I departementets oppfølging av langtidsplanen blir de strategiske målene konkretisert i helhetlige målbilder, med gitte milepæler for 2016, 2020 og 2024. Denne periodiseringen av målene gir, sammen med de årlige mål- og resultatkravene, et styringsmessig grunnlag for departementets oppfølging av fremdriften i denne langtidsplanen.

Regjeringen har fulgt opp bevilgningsøknningen i forsvarsbudsjettet som den inneværende langtidsplanen forutsatte. Samtidig har forsvarssektoren gjennomført betydelig interneffektivisering og organisasjonsendringer. For å sikre en fortsatt bærekraftig utvikling av sektoren, er det avgjørende med et bevilgningsnivå som muliggjør prioritert operativ aktivitet samt nødvendige anskaffelser av materiell og EBA. Samtidig er det viktig at virksomhetens egen evne til styring og gjennomføring av forbedringstiltak fortsatt bidrar til en bærekraftig og balansert utvikling og gjør det mulig å håndtere kostnader knyttet til fornyelse av materiell, EBA og infrastruktur.

### 10.3 Hovedtrekk og prioriteringer i gjennomføringen

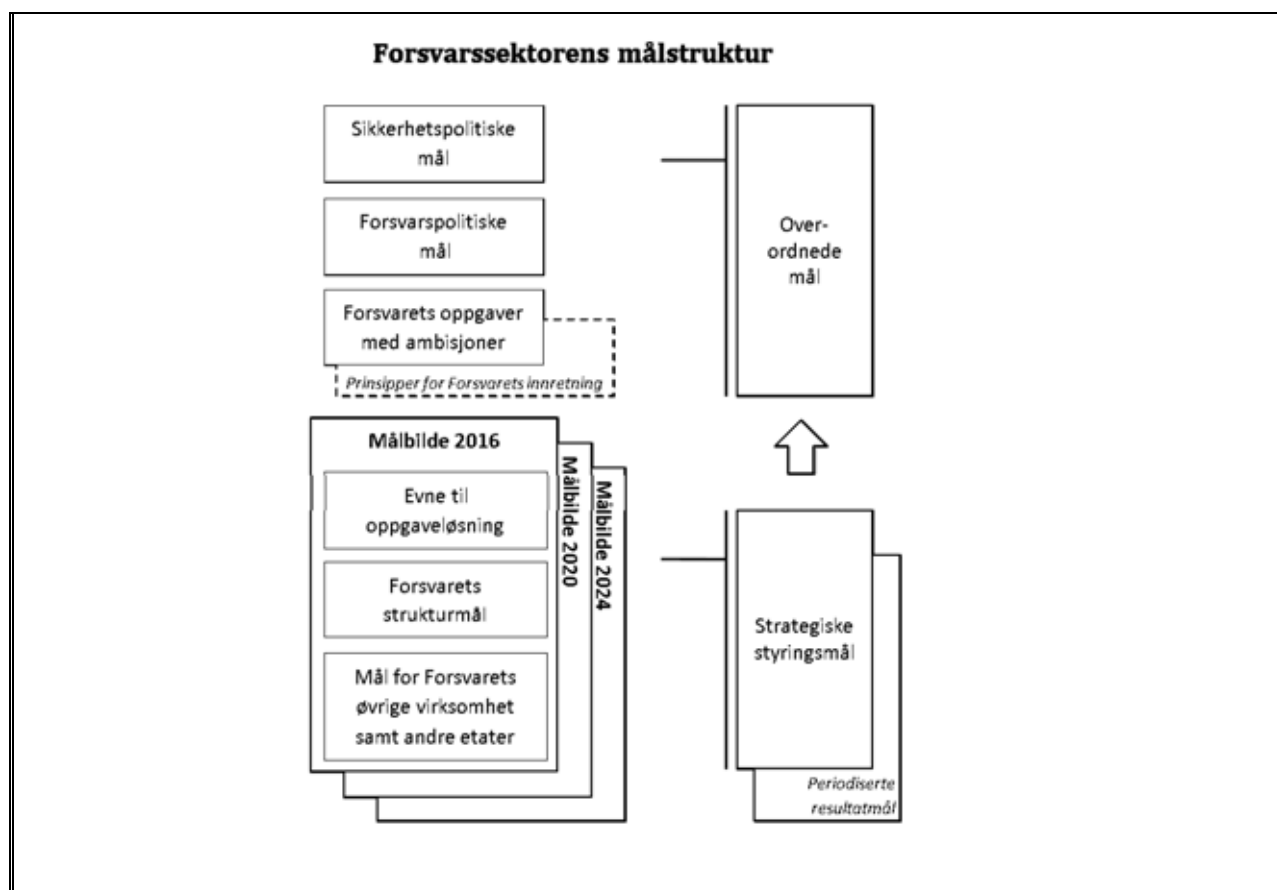
#### 10.3.1 Overordnede sammenhenger og hensyn

Denne langtidsplanen beskriver en helhet der en rekke satsinger, endringstiltak og prioriteringer i sum skal bidra til at målsettingene for perioden realiseres, både hva gjelder fornying og forbedring av organisasjon og operativ struktur, samt økonomiske og administrative forhold. Samtidig skal forsvarssektoren løse oppdrag og ivareta oppgavene med den struktur og de kapasiteter som til enhver tid er tilgjengelig. Dette må balanseres kontinuerlig.

Hovedtrekkene i langtidsplanen er å videreutvikle kompetanse, og innenfor utvalgte områder, styrke den operative strukturen. Gjennom innføring av nye materiellsystemer, ytterligere satsing på personell i operative elementer og bedre utnyttelse av den operative strukturen, skal Forsvaret fortsatt styrke den operative evnen og sikre en mer effektiv drift. Disse satsingene vil først og fremst muliggjøres gjennom å styrke bevilgningsnivået innenfor investeringsområdet, omdisponere ressurser på driftsbudsjettet, foreta endringer i basestrukturen, en stram og målrettet styring samt videreført effektivisering. Dette skal bidra til at Forsvaret samlet sett skal kunne øke den operative evnen. I årene fremover vil naturligvis investeringer i et nytt kampflyvåpen beslaglegge en betydelig andel av de samlede investeringsmidler. God styring og streng prioritering blir derfor særlig viktig.

Det er avgjørende å se på helheten i den samlede planen og sammenhengen mellom ulike mål og tiltak samt periodiseringen av disse. Innenfor driftsbudsjettet er det viktig at forsvarssektorens





egen evne til styring og gjennomføring av tiltak sikrer en mest mulig effektiv bruk av sektorens ressurser. Gjennom planlagte strukturtiltak skal det frigjøres betydelige ressurser i årene som kommer. Dette skal blant annet bidra til å finansiere driften av de kommende store materiellinvesteringene, særlig innenfor Luftforsvaret.

Finansieringen av det planlagte driftsutgiftsnivået i perioden vil blant annet gjennomføres ved hjelp av struktur-, organisasjons- og effektiviseringstiltakene. Kontinuerlig og målrettet fornying og forbedring er avgjørende for å opprettholde ambisjonen om et balansert forsvar og opprettholde fundamentet for en effektiv og bærekraftig utvikling. På flere områder vil full økonomisk effekt av strukturtiltak først realiseres om noen år. Styringsmessig vil det derfor bli særlig viktig å vektlegge aktsomhet og kontroll i gjennomføringen de første årene av perioden. Resurser som frigjøres vil omfordes til de områdene hvor det oppnås best samlet effekt.

### 10.3.2 Nærmere om strukturutvikling, avhengigheter på viktige områder og implementering

Regjeringen vil legge til rette for å øke den operative evnen og tilgjengeligheten av Hærens avdelinger gjennom en strukturell endring av Hærens organisasjon. Den strukturelle og personellmessige styrkingen planlegges implementert i hovedsak fra 2015, når den fulle effekten av det reduserte Afghanistan-engasjementet vil melde seg. Som ledd i finansieringen av dette skal Hærens støttestruktur gjennomgås og effektiviseres.

Regjeringen vil legge til rette for at Heimevernets rolle som territorielt ansvarlig, og evne til å yte bistand ved nasjonal krisehåndtering, videreutvikles gjennom bedre samvirke og interaksjon med øvrige instanser med samfunnssikkerhetsansvar. En bedret virksomhetsstyring skal samtidig sørge for at personellet i Heimevernet får mer tid og ressurser til trening og øving, for ytterligere å styrke den operative evnen.

Gjennom gjeldende langtidsplan er det utviklet et sjøforsvar som er fremtidsrettet og moderne. I årene som kommer skal Sjøforsvaret sørge for at de nye fartøysklassene settes i operativ drift i hen-

hold til gjeldende forutsetninger. Dette vil kreve økt vekt på kostnadseffektivitet også i Sjøforsvaret. For Sjøforsvarets operativitet og kostnadsutvikling er innfasingstakt og tilgjengeliggjøring av nye fartøyer og våpensystemer viktig. Spørsmålet om eierskap versus leie av kystvaktfartøy vil fortsatt vurderes.

For regjeringen er det sentralt å sørge for at infrastrukturen, organisasjonen og personellet i Luftforsvaret gjøres klar til å motta og drifte nye kampfly. Regjeringen vil legge til rette for å øke den operative evnen og tilgjengeligheten av Luftforsvarets avdelinger gjennom en endring av Luftforsvarets basestruktur. Luftforsvaret skal de nærmeste årene håndtere innfasing og drift av nye maritime helikoptre og drift av taktiske transportfly. De anbefalte tiltakene innenfor operativ struktur og baser vil gi begrensede kostnadsreduksjoner på kort sikt, men vil bidra til å finansiere hovedtyngden av kostnadsøkninger knyttet til drift av nye kampfly i årene etter 2016. For de kortsiktige driftsutfordringene er det derfor behov for ytterligere tiltak for å finansiere ambisjonsnivået. Innenfor Luftforsvarets eget virksomhetsområde skal det gjennomføres en kritisk vurdering av totalomfanget av infrastruktur på den enkelte base, størrelsen på ledelsesstrukturene samt innretning og kostnadsnivå for utdannings-systemet, for å frigjøre nødvendige ressurser for de prioriterte satsingsområdene.

Virksomhetsområdet under Cyberforsvaret er inne i en periode med betydelig modernisering der gamle systemer skal fases ut. For å redusere driftskostnader skal investeringer i, og innføring av, nye drifts- og forvaltningsløsninger prioriteres. De økonomiske driftsutfordringene er hovedsakelig knyttet til Forsvarets evne til å fornye og forbedre, samt utvikle gamle systemer i takt med at nye systemer fases inn. Arbeidet med å identifisere infrastruktur for avhending og avdekke effektiviseringspotensial vil derfor være høyt prioritert i de nærmeste årene.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har en sentral rolle i Forsvarets effektiviseringsarbeid. Det er vesentlig at FLO bidrar ved forbedringer innenfor materiellinvesterings- og anskaffelsesprosessene, eierskapsforvaltningen og vedlikeholds- og forsyningstjenestene. Det er spesielt viktig å sikre at det felles integrerte forvaltningssystemet, som er under innføring, blir et effektivt verktøy for å forvalte materiell og understøtte driften av Forsvarets virksomhet. For FLO vil det videre være avgjørende å øke evnen til å gjennomføre investeringsvirksomheten. FLO skal også bidra til å sikre en fremtidsrettet balanse mellom

hva Forsvaret gjør selv og hva andre aktører bidrar med tilknyttet den samlede vedlikeholdskapiteten.

Forsvarets sanitet skal prioritere utvikling av operative sanitetsstyrker, særlig lett feltsykehus Role 2. For å utvikle tilgjengelighet og utholdenhet er det behov for ytterligere fornying og forbedring av sanitetstjenestene i Forsvaret. Arbeidet med å finne gode samarbeidsløsninger med nasjonale og utenlandske partnere for å kunne redusere det samlede ressursbehovet, skal intensiveres.

### 10.3.3 Investeringer i materiell og utrustning

De betydelige resultatene som forsvarssektoren har oppnådd gjennom de siste 10 årene kan tilskrives en rekke forhold. Noen nøkkelfaktorer er relativt forutsigbare bevilgninger, en langsiktig planhorisont og en betydelig innsats for å kontrollere driftsutgiftene. Til sammen har disse bidratt til å opprettholde en nødvendig investeringsandel og fornyingstakt i forsvarssektoren. I motsetning til forsvarssektorene i en rekke andre land, kan den norske forsvarssektoren derfor fokusere på utvikling og forvaltning av forsvarsstrukturen fremfor restrukturering og økonomisk drevne kutt. Det er viktig at Forsvaret også i årene som kommer – med en rekke meget kostnadskrevende investeringer – fortsatt klarer å opprettholde moderniseringstakten på hele strukturen. Dette oppnås gjennom fortsatt forutsigbare bevilgninger, en langsiktig og nøktern forvaltning, stram styring av driftsutviklingen og en sterk prioritering av investeringsvirksomheten. Dette er nødvendig både for å sikre den operative evnen over tid og for å unngå forvitring ved at den daglige drift fortrengrer langsiktig bærekraft.

I Norge er kapital og teknologi relativt billig i forhold til arbeidskraft. Det er små lønnsforskjeller og arbeidskraft med høy kompetanse er relativt billig, mens ufaglært arbeidskraft er relativt dyrt. Dette, sammen med høyteknologi, gir Norge et fortrinn. Forsvarsindustrien i Norge er teknologisk meget kompetent, og forsvarssektoren samarbeider tett med denne industrien. Dette gjør at Norge har et fortrinn når det gjelder å anskaffe og bruke høyteknologisk materiell i Forsvaret. Det er viktig å opprettholde materiellinvesteringsnivået i forsvarsbudsjettet også for å kunne videreutvikle og opprettholde dette fortrinnet.

Materiellinvesteringsnivået vil bli styrket noe i løpet av de neste årene, for å komme opp på det nivået som ble forutsatt i forbindelse med Stortin-

gets behandling av Innst. S. nr. 318 (2007–2008) til St.prp. nr. 48 (2007–2008).

De nærmeste årene vil preges av at kampflyanskaffelsen starter opp, og gradvis vil utbetalingerne til kampfly øke betydelig. Dette vil kreve at en betydelig del av kampflyanskaffelsen finansieres gjennom en midlertidig økning av forsvarsrammen, men det vil også kreves en betydelig prioritering og tilpasning innenfor Forsvarets øvrige prosjektportefølje. De viktigste øvrige investeringene vil blant annet være tilknyttet Sjøforsvarets store fartøysprosjekter, innføringen av nytt materiell i Hæren, maritime helikoptre og ferdigstillingen av LOS-programmet i Forsvaret.

For å sikre at investeringsforutsetningene realiseres, er det særlig to hensyn som må ivaretas. Det første vil være å sikre at alle investeringer som planlegges og gjennomføres, baseres på en nøktern «godt nok» tilnærming der det er de grunnleggende og primære kravene til materiellsystemene som legges til grunn. Også alternative måter å fremskaffe materiell på – eksempelvis ved å gå sammen med andre land, særlig om kjøp av hyllevareprodukter og/eller materiell som produseres i stor skala – vil måtte få økt oppmerksomhet innenfor en slik tilnærming. Dernest vil det gjennomgående gis prioritet til prosjekter der formålet er å få på plass grunnkapasiteter knyttet til den vedtatte strukturen. Prosjekter der hovedformålet er kapasitetsøkning og forbedring i forhold til en allerede etablert kapasitet, vil måtte prioriteres lavere.

Kostnadsutviklingen og stramme økonomiske rammer gjør det nødvendig å vurdere andre typer virkemidler for å anskaffe dyrt materiell som supplement til tradisjonelt kjøp. Som ledd i dette vil Forsvaret blant annet vurdere å anskaffe brukt materiell i større grad, samt materiell som er blitt tilgjengelig på grunn av kansellerte bestillinger i nærstående land. Alternative strategier for fremskaffelse vil bli systematisk vurdert i forbindelse med de tidlige fasene i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for prosjektene.

#### **10.3.4 Investeringer i eiendom, bygg og anlegg**

Tiltakene som er skissert i dette dokumentet knyttet til endringer i dagens basestruktur vil medføre et behov for EBA-investeringer. Konsentrasjon til færre baser, fornyelse og innfasing av nytt materiell, og et fortsatt betydelig behov for fornyelse av eksisterende EBA-masse i forsvarssektoren, gjør at sektoren de neste årene vil måtte gjøre vesentlige oppgraderinger på eksisterende

byggningsmasse, samtidig som det investeres i nye bygg og anlegg. Forsvarssektoren forvalter store verdier og må legge vekt på å opprettholde en god tilstandsgrad på sektorens byggningsmasse.

I de kommende årene er det særlig behov for infrastruktur knyttet til innfasing av nytt materiell i Luftforsvaret og endringer i Luftforsvarets basestruktur. Innfasingen av NH 90 pågår, og i takt med at Luftforsvaret får nye helikoptre, vil helikopterbasen på Bardufoss videreutvikles for å legge bedre til rette for driften av NH 90. I tillegg vil det på Haakonsværn tilrettelegges for å kunne motta et mindre detasjement av NH 90, for understøttelse av fregattvåpenet. Den største investeringen i EBA i kommende år vil være knyttet til kjøp av nye kampfly og etableringen av én kampflybase. Dette skal sikre at kampflyvåpenet blir en effektiv ressurs i samspill med en rekke av Luftforsvarets andre operative elementer og støttefunksjoner. Det har lenge vært et behov for å omorganisere Luftforsvarets virksomhet for å sikre bærekraftig utvikling. Kostnadene for å etablere baseløsning for kampflyene må i hovedsak dekkes gjennom en midlertidig økning i forsvarsrammen.

I tillegg til å understøtte basestrukturtiltak og generell fornyelse av byggningsmassen, vil investeringer knyttet til arbeidsmiljø og HMS-krav, samt investeringer som øker den operative evnen bli prioritert. For å gjennomføre omstillingen så raskt som mulig, vil det kunne bli behov for midlertidige løsninger i omstillingsperioden. Slike midlertidige løsninger vil bli sett i sammenheng med Forsvarets fremtidige behov for flyttbare eller mobile løsninger, slik at investeringene også har langsiktig verdi. EBA-investeringer skal ta utgangspunkt i og fastholde nøkterne behovsvurderinger og ambisjoner, blant annet for å unngå overproduksjon og overkapasitet av EBA. EBA-investeringer skal gjennomføres basert på realistiske satser og nøkterne brukerkrav.

#### **10.4 Målområder for virksomheten i forsvarssektoren 2013-2016**

Mål- og resultatstyring er det bærende prinsipp for virksomhetsstyring i staten. I forsvarssektoren følges dette opp ved å etablere klare sammenhenger mellom målsettingene i de til enhver tid gjeldende langtidsplaner og den løpende oppfølgingen av virksomheten. Det overordnede målet til regjeringen er å sikre et relevant forsvar med en nasjonal krigsforebyggende terskel, forberedt på

å håndtere et bredt spekter av trusler og forventninger både hjemme og ute.

Forsvaret skal ha militære kapasiteter med nødvendig reaksjonsevne, innsatsevne, tilgjengelighet og utholdenhet, som kan bistå det sivile samfunnet i krisesituasjoner på en smidig og effektiv måte og delta i flernasjonale operasjoner med kompetente og etterspurte kapasiteter, solid forankret i folkeretten. Forsvaret skal samtidig rette mer oppmerksomhet mot å kunne håndtere en sikkerhetspolitisk krise i våre nærområder. Regjeringens overordnede mål i denne langtidsplanen er derfor å videreutvikle innsatsforsvaret. I gjennomføringen av denne langtidsplanen vil regjeringen derfor særlig prioritere å:

- Styrke Forsvarets evne til å utgjøre en krigsforebyggende terskel gjennom å videreutvikle Forsvarets samlede kapabiliteter og betrakte militære evner i et helhetlig perspektiv, både nasjonalt og i en alliert kontekst.
- Bidra i flernasjonale operasjoner for å sikre internasjonal fred og stabilitet, fremme en FN-ledet verdensorden og bidra til NATOs samlede stabiliserende og krigsforebyggende evne og slagkraft.
- Videreutvikle forsvarssektorens evne til å bistå det sivile samfunnet i krisesituasjoner på en smidig og effektiv måte, ved å legge til rette for regelmessig øving med andre sektorer og etater, herunder tydeliggjøre rolle og ansvar.
- Styrke arbeidet med forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet på tvers av samfunnssektorene.
- Adressere forsvarssektorens kompetanseutfordringer gjennom en kompetansereform som skal videreutvikle sektorens evne til å tiltrekke, rekruttere, utvikle og anvende rett personell med rett kompetanse, og samtidig ivareta medarbeiderne.

I denne perioden vil regjeringen:

- Videreføre nordområdesatsingen. Nordområdene er et strategisk satsingsområde og regjeringen forventer økt tilstedeværelse og aktivitet i årene som kommer sammenlignet med perioden 2009–2012. Regjeringen vil samtidig prioritere å legge til rette for økt alliert deltakelse i øving og trening i Nord-Norge.
- Styrke forsvarssektorens samlede evne til sikkerhet og operasjoner i det digitale rom og videreutvikle NSM som det sentrale direktorat for beskyttelse av informasjon og infrastruktur av betydning for samfunnskritiske og andre viktige samfunnsfunksjoner. Forsvaret skal styrke sin evne til å forebygge, avdekke, vur-

dere, forsvare seg mot og gjenopprette normal funksjonalitet i tilfelle digitale angrep mot egne informasjonssystemer. Forsvarssektoren skal kunne ivareta både defensive og offensive cyberoperasjoner som del av en fellesoperativ tilnærming.

- Implementere en balansert og moderne forsvarsstruktur i tråd med langtidsplanens strukturmål for 2016 og årene deretter. Særlig prioriteres reform av Luftforsvaret ved anskaffelsen av kampfly med tilhørende strukturtilpasninger i Luftforsvaret, en videre tilpasning av Hæren mot en innsatshær på høyere beredskap, innfasing av en moderne flåte i Sjøforsvaret, og tilpasninger i Heimevernet som styrker den operative evnen gjennom mer tid og ressurser til trening og øving. Økte ressurser til disse satsingene planlegges tilført gradvis i løpet av perioden.
- Videreutvikle flernasjonalt samarbeid med basis i NATOs standarder og målsettinger, for å sikre best mulig samvirke og interoperabilitet med både allierte og partnerlands styrker.
- Legge til rette for en styrket operativ evne gjennom økt kampkraft og operativ aktivitet. Innfasingen av sentrale strukturelementer vil gi en gradvis økt operativ evne sett i forhold til 2012.
- Styrke forsvarssektorens evne til styrkegenerering, ved å fokusere på beredskap og planverk for sikkerhetspolitisk krise og krig. Ordningene og planverket skal være på plass, herunder avklaringer med hensyn til nødvendig støtte fra det sivile samfunn samt beredskapsbeholdninger for prioriterte avdelinger.
- Videreutvikle totalforsvaret og gjensidig sivilmilitært samarbeid. Arbeidet med å gjennomgå og oppdatere sivilmilitære samarbeidsordninger og mekanismer innenfor rammen av totalforsvaret forventes slutført i 2013. Som følge av et stadig mer sammensatt trusselbilde skal øvelser som også involverer sivil sektor bli vektlagt i årene framover.

Økonomisk-administrative mål:

- Regjeringen vil prioritere å opprettholde en langsiktig balanse mellom Forsvarets ressurser, struktur og oppgaver. Foruten midlertidige bevilgningsøkninger for kampflyinvesteringer skal den totale utgiftsrammen for det ordinære forsvarsbudsjettet videreføres på 2012-nivå. I tillegg til effekten av de struktur- og organisasjonstiltak som er anbefalt i denne langtidsplanen, skal styrkninger av prioriterte driftsområder i Forsvaret finansieres gjennom effektiviseringstiltak som frigjør minimum 160

mill. kroner årlig og en reduksjon av planlagte utgifter til operasjoner i utlandet fra et nivå på 1.234 mill. kroner i 2012 til 600 mill. kroner innen 2016. Frigjorte ressurser skal understøtte innfasing av ny struktur, økt kampkraft og operativ evne. For øvrige etater vil kravet til intern effektivisering minst ligge på 0,5 prosent årlig, tilsvarende nivået som er angitt i langtidsplanen for 2009–2012.

- Som bidrag til å sikre en fortsatt balansert og bærekraftig utvikling skal Forsvarets personellstruktur være maksimalt 16 550 årsverk innen utgangen av 2016, med forbehold om eventuelle nye politiske vedtak som gjør det nødvendig å endre denne totalrammen. Rammen er om lag på dagens nivå. Ansvaret for den utøvende årsverksstyringen i Forsvaret, herunder fordelingen av årsverk mellom de ulike avdelinger, vil fortsatt tilligge forsvarssjefen. Årsverksstyringen skal heller ikke i fremtiden være til hinder for bærekraftige og totaløkonomisk fornuftige løsninger i Forsvarets organisasjon. Kapasitet og ressursbruk knyttet til materiellvedlikehold vil øke noe, for å ivareta et større behov innenfor drift av nytt og avansert materiell.
- Forsvarssektoren skal være en ansvarlig forvalter av samfunnets verdier. Forsvarssektoren forvalter betydelige ressurser på vegne av samfunnet. Det vil derfor stilles strenge krav til at disse ressursene forvaltes kostnadseffektivt og i tråd med politiske vedtak. Dette krever styringsevne og tilstrekkelig faglig kompetanse og er i tillegg avhengig av holdninger, etikk og ledelse som støtter opp om virksomhetsstyringen. Riktig kompetanse i organisasjonen samt motiverende og effektiv ledelse av virksomheten som gjør den styrbar, er helt avgjørende. Gode incentivstrukturer og tydelige prioriteringer skal understøtte de overordnede mål som er satt.
- Forsvarssektoren skal ta hensyn til miljøet i alle sine aktiviteter. Sektoren skal videre redusere utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en trussel mot helse og miljø til et minimum, med mål om å stanse utslipp innen 2020. Spredning av miljøgifter fra forurenset grunn skal stanses eller reduseres betydelig. Forsvarssektoren skal innen 2020 vesentlig redusere utslipp av klimagasser fra bruk av fossil energi til oppvarming. Det skal aktivt legges til rette for en ressurs- og miljøvennlig produksjon og bruk av energi, og mer fremtidsrettede og miljøvennlige energiformer skal tilstrebes. Mengden anskaffet energi til infrastrukturen skal

innen utgangen av 2016 reduseres betydelig i forhold til nivået i 2012.

#### Personellpolitiske mål:

- Regjeringen vil adressere forsvarssektorens kompetanseutfordringer som et strategisk utviklingstema. Sektoren skal være en moderne kompetanseorganisasjon og fortsette utviklingen fra mer tradisjonell personalforvaltning til strategisk styring av personellutviklingen. Kompetansestyring skal være en integrert del av strategisk ledelse i sektoren og personelldisponeringer skal sikre en god utnyttelse av kompetanse og bygge opp under organisasjonens læring. Brede rekruttering, en toveis kompetanseflyt med samfunnet for øvrig, samt mer fleksible og differensierte karriereløp skal ivareta sektorens behov for både bredde- og spisskompetanse.
- De operative krav og behov er styrende for personell- og kompetansestrukturen. Evnen til å gjennomføre operasjoner er kjernen i den militære profesjonen. Hovedfokus for kompetansebygging i Forsvaret må derfor være basert på en bred og gjennomgående kunnskap om militære operasjoner og relevant teknologi og fagområder. Samtidig er det viktig at Forsvaret på områder utover det militærfaglige, i større grad enn i dag rekrutterer personell med kompetanse fra samfunnet for øvrig og integrere denne kompetansen i organisasjonen.
- Forsvarssektoren skal være en attraktiv og trygg arbeidsplass som ivaretar medarbeiderne og deres mulighet til å ha et mest mulig normalt familieliv. Dette inkluderer ivaretagelse av personellet før, under og etter internasjonale operasjoner. Regjeringen vil videreutvikle arbeidet med å styrke anerkjennelse og ivaretagelse av veteraner i tråd med regjeringens handlingsplan "I tjeneste for Norge".
- Forsvarssektoren skal rekruttere ansatte som representerer et større mangfold i bakgrunn, egenskaper, ferdigheter og erfaring, for bedre å kunne møte de varierte oppgavene et moderne innsatsforsvar skal løse. Et større mangfold er også viktig for at sektoren skal reflektere samfunnet og nyttiggjøre seg samfunnets samlede kompetanseressurser. Ikke minst er det viktig å sikre at sektoren er en attraktiv arbeidsplass også for kvinner.
- Fundamentet i Forsvaret er og vil fortsatt være verneplikten. Et militært forsvar er en grunnleggende oppgave innbyggerne bør stå sammen om. Verneplikten skal bidra til Forsvarets forankring og legitimitet i samfunnet ved å

sikre et bredt rekrutteringsgrunnlag som gjen-speiler befolkningen. Førstegangstjenesten skal videreutvikles og tilpasses innsatsforsvarets krav til reaksjonsevne, operative avdelingers behov for fleksibilitet og handlefrihet, samt økte krav til kompetanse og kostnadseffektivitet.

- Forsvarssektoren står i et gjensidig avhengighetsforhold til samfunnet for øvrig. Forsvarssektoren skal i størst mulig grad reflektere samfunnsutviklingen og bidra til denne, eksempelvis gjennom familie- og livsfasepolitikk, inkluderende arbeidsliv og mangfold. Forsvarssektoren må i større grad se egen kompetansebehov og egen kompetanseproduksjon som del av samfunnets samlede ressurser, i større grad enn i dag benyttes kompetanse utviklet utenfor sektor og samvirke med det sivile utdanningssystem. Økt globalisering, internasjonalisering og flernasjonale styrkebidrag gir nye muligheter for et utvidet samarbeid med andre land, også innen personell- og kompetanseområdet.

## **10.5 Økonomiske planforutsetninger**

### **10.5.1 Samlet økonomisk ramme for forsvarssektoren**

Regjeringen legger også i de kommende år opp til en betydelig satsing på forsvarssektoren. Satsingen knyttes i hovedsak til fornying av kampflyvåpenet og etablering av baseløsning for kampflyene. I gjennomføringen vil det være avgjørende at de økonomiske effektene av de tiltakene Stortinget beslutter realiseres fullt ut, i tillegg til at det øvrige arbeidet med effektivisering gir de forutsatte resultater. Dette vil være avgjørende for å sikre en god driftsutvikling for hele sektoren i de kommende årene. Sektoren skal legge stor vekt på gevinstrealisering for å sikre at driftskostnader er i balanse med tilgjengelige ressurser.

Regjeringen legger til grunn at forsvarssektorens økonomiske rammer skal bestå av den ordinære forsvarsrammen med utgangspunkt i det totale bevilgningsnivået i saldert budsjett 2012, og en midlertidig økning i forsvarsrammen for finansiering av kampflykjøpet og etablering av tilhørende baseløsning. Et videreført 2012-budsjett frem til 2016 innebærer reelt en ytterligere satsing på 634 mill. kroner, på grunn av den planlagte reduksjonen i merutgifter til bidrag til militære operasjoner i utlandet.

For den ordinære forsvarsrammen legger regjeringen til grunn en videreføring av utgiftsrammen på saldert 2012-nivå. Rammen forutsetter en reduksjon av merutgifter til norske styrker i utlandet (kapittel 1792) med 634 mill. kroner, ned til 740 mill. kroner i 2015 og 600 mill. kroner i 2016. Etter hvert som disse midlene frigjøres, skal de, sammen med frigjorte ressurser fra reformtiltak og effektiviseringsarbeid, benyttes til reelt å styrke driften innenfor prioriterte områder i forsvarssektoren.

For å håndtere Forsvarets finansiering av nye kampfly og ny kampflybase, legger regjeringen til grunn en midlertidig økning av forsvarsrammen i intervallet 22–28 mrd. kroner over anskaffelsesperioden. Den midlertidige økningen skal ikke overstige intervallet 22–28 mrd. kroner. Utover den allerede vedtatte anskaffelsen av fire treningsfly planlegges den endelige anskaffelsen av kampfly innenfor et intervall på 42–48 kampfly. En beslutning om de siste seks kampflyene vil tas etter at de første 42 er bestilt. For perioden frem til 2016 tar regjeringen sikte på en bevilgningsøkning til Forsvaret på 1,5 mrd. kroner i 2015 og ytterligere 1,5 mrd. kroner i 2016.

Hovedtyngden av kostnadsøkningene knyttet til drift av nye kampfly vil først inntreffe etter 2016. Oppdaterte kostnadsberegninger, forutsatt den organisering og lokaliseringsløsning som regjeringen tilrår, tilsier at et nytt kampflyvåpen med totalt 52 F-35 kampfly medfører en varig økning av årlige driftskostnader på inntil 375 mill. kroner, sammenliknet med dagens drift av F-16-flåten. Grunnlaget for å finansiere denne driftskostnadsøkningen ligger blant annet i de base- og strukturtiltak som er presentert i denne planen. Videre legges det til grunn at man gjennom kontinuerlig innsats skal kunne håndtere også denne kostnadsutviklingen ved å utnytte nye løsninger som sikrer en mest mulig effektiv bruk av sektorens ressurser, herunder en nødvendig tilpasning av kampflyvåpenets leveranseevne i overgangsfasen fra F-16 til F-35. Tilpasset tidsplanen for innføring av F-35, skal driftsutgiftene for kampflyvåpenet samlet sett i hele overgangsfasen mellom F-16 og F-35 ha en gradvis utvikling mot det nye driftskostnadsnivået. Driftskostnadene ved innføring av F-35 vil således ha sin motsvarighet i en reduksjon av de samlede driftskostnadene tilknyttet F-16.

I tråd med ovenstående ser regjeringen for seg følgende økonomiske hovedstørrelser for forsvarssektorens videre utvikling:

Tabell 10.1 Økonomiske hovedstørrelser.

Mrd. 2012-kroner	2012	2015	2016
Materiellinvesteringer	8,09	8,45	8,45
Infrastrukturinvesteringer	1,78	1,60	1,60
Fellesfinansiert infrastruktur	0,22	0,22	0,20
Merutgifter operasjoner i utlandet	1,23	0,74	0,60
Øvrig drift	29,21	29,52	29,68
Midlertidig økning av forsvarsramme for kampflyinvesteringer		1,50	3,00
Samlet forsvarsramme	40,53	42,03	43,53

### 10.5.2 Gevinstrealisering

En grunnleggende forutsetning for omstillingsarbeidet vil fortsatt være å omdisponere ressurser fra lavere prioritert virksomhet til høyere prioritert virksomhet. Dette skal gjøres gjennom betydelig ressursfrigjøring:

- Regjeringens struktur- og reformtiltak, jf. kapittel 6 og 7 i perioden 2013-2016, herunder flytting av DA-20 fra Rygge til Gardermoen, flytting av GIL til Reitan og samordning av Hærstaben og stab for Brigade Nord skal frigjøre årlige driftsutgifter på inntil 60 mill. kroner.
- Regjeringens struktur- og reformtiltak, jf. kapittel 6 og 7 i perioden 2017-2020, herunder nedleggelse av Bodø hovedflystasjon, opprettelse av ny kampflybase på Ørland og en permanent fremskutt operasjonsbase ved Evenes, nedleggelse av Luftforsvarets stasjon på Mågerø, etablering av luftoperasjonssenter og programmeringssenter på Reitan, samt Luftforsvarets kontroll- og varslingsskole på Sørreisa, flytting av Luftforsvarets øvrige ledelse til Reitan og Forsvarets EK-støttesenter til Ørland hovedflystasjon, skal netto frigjøre årlige driftsutgifter på inntil 100 mill. kroner.
- Utover regjeringens anbefalte struktur- og reformtiltak skal Forsvaret gjennom varige effektiviseringstiltak frigjøre i gjennomsnitt 160 mill. kroner per år, med en samlet årlig effekt på 640 mill. kroner innen utgangen av 2016, og en samlet årlig effekt på 1280 mill. kroner ved utgangen av 2020.

### 10.5.3 Incentivstruktur

Gode incentivstrukturer er viktig for vellykket frigjøring av ressurser, gevinstrealisering og mest

mulig effektiv bruk av de samlede ressurser samfunnet stiller til forsvarssektorens disposisjon. Frigjøring av ressurser er avgjørende for å innføre nye kapasiteter i sektoren og øke den operative evnen i tråd med forutsetningen i denne planen. Incentiver skal oppmuntre til å identifisere, gjennomføre og realisere tiltak og løsninger som frigjør ressurser. En forbedret incentivstruktur knyttet til gevinstrealisering i sektoren vil bli etablert.

### 10.5.4 Behovet for ekstraordinære omstillingsmidler

Forsvarsdepartementet vil i samråd med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet vurdere de personellmessige konsekvensene og behovet for ekstraordinære omstillingsmidler, som følge av de endringer som er foreslått i denne proposisjonen.

### 10.5.5 Forutsigbarhet med hensyn til økonomisk utvikling

Implementering av langtidsplaner er utfordrende. Grunnlaget for langtidsplanen bygger på en rekke forutsetninger, hvorav de fleste kan påvirkes av sektoren selv, ikke minst gjennom god styring og ledelse. Enkelte faktorer kan sektoren selv bare i mindre grad påvirke. Dette omfatter først og fremst bevilgningsnivå.

Vesentlige kostnadsøkninger forbundet med systemutskiftninger, som gir betydelig forbedret ytelse eller operativ effekt, er ikke forutsatt dekket av priskompensasjonen som tilføres de årlige budsjettene. Slike differanser må derfor dekkes inn ved bevilgningsøkninger og/eller interne tiltak i forsvarssektoren. Tidligere har sektoren håndtert denne utfordringen blant annet ved reduksjoner i det totale kvantum av materiell som

fornyes, eller ved reduksjoner i strukturen. I dagens situasjon er imidlertid dybden i de fleste strukturkomponenter og kapasiteter slik at en videre nedskalering vil medføre en reduksjon i operativ evne som ikke står i rimelig forhold til den økonomiske gevinsten. Dette skyldes ikke minst at moderne kapasiteter har en meget høy andel strukturelle kostnader, det vil si kostnader som i liten grad påvirkes av mengden av materiell. Reduksjoner i antall enheter kan således gi en forholdsvis liten reduksjon i kostnadene sett opp mot svekkelsen av operativ evne.

Innføringen av teknologisk avansert materiell er en kontinuerlig utfordring for Forsvarets driftsorganisasjon. De høye kostnadene som ofte er forbundet med å drifte nytt og moderne militært materiell understreker viktigheten av å vurdere konsekvenser av nytt materiell i et levetidsperspektiv. I denne sammenheng er det vesentlig å sikre tilstrekkelig vektlegging av de helhetlige konsekvensene for organisasjon og driftsnivå i de tidlige fasene av investeringsplanleggingen. I tillegg til å vurdere effekter tilknyttet direkte berørte enheter, er også ulike prosesser og effekter på tvers av Forsvarets avdelinger og enheter viktig, herunder når det gjelder Forsvarets samlede kompetansebehov.

Resultatene av den kontinuerlige innsatsen for å utnytte nye løsninger som sikrer en mest mulig effektiv bruk av sektorens samlede ressurser, blir også i de kommende årene en kritisk suksessfaktor med hensyn til å videreføre ambisjonen om et balansert forsvar med en tilstrekkelig bredde i styrkekomponentene.

## 10.6 Ledelse og styring i forsvarssektoren

Etableringen av den integrerte strategiske ledelsen fra 2003 har vært avgjørende for forsvarsomstillingen, for å sikre felles situasjonsforståelse i den øverste ledelsen og for å sikre god strategisk styring og kontroll innenfor forsvarssektoren. Regjeringen anser at nåværende modell for integrert strategisk ledelse er hensiktsmessig og skal videreføres med vekt på helhetlig og enhetlig ledelse. For forsvarsgrenene og styrkeprodusentene for øvrig kan det bli nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for å forbedre ledelse og styring og styrke evnen til oppgaveløsning.

Godt lederskap og kompetent ledelse er avgjørende for å sikre evnen til å løse pålagte oppdrag, både i militære operasjoner og i den daglige virksomheten for øvrig. Forsvaret utøver solid og

kompetent ledelse innenfor sin operativt rettede virksomhet, innenfor kjernen av den militære profesjon. Samtidig er det behov for å styrke lederkompetansen innenfor forvaltningsområdene, og særlig evnen til å utøve god økonomi-, kompetanse- og virksomhetsstyring. Stillinger hvor det i all hovedsak etterspørres sivilfaglig kompetanse, bør fortrinnsvis besettes av sivilt utdannet personell. Relevant kompetanse er en forutsetning for at ledere i Forsvaret på alle nivåer skal kunne utøve sin rolle som arbeidsgiver på en god og forsvarlig måte.

Uavhengig av fagområde forventes det at forsvarssektorens ledere løser oppdrag effektivt og målrettet med nøkternhet og optimal utnyttelse av de ressurser som er tilgjengelige. Ledelse skal være basert på en klar mål- og resultatorientering og bygget på et solid verdibasert og etisk grunnlag. I arbeidet med å nå sentrale mål samt gjennomføre og følge opp foreslåtte tiltak i denne langtidspanen, er det helt sentralt med god og kompetent ledelse og styring i forsvarssektoren. God ledelse i sektoren må bygge opp under de langsiktige målsettingene som er satt. Dette innebærer blant annet å støtte opp om strategisk retning og videreføre arbeidet med mål-, resultat- og risikostyring. Dette forutsetter på sin side løpende kompetansefornyelse innenfor kritisk viktige styrings- og forvaltningsområder, ikke minst på ledelsesnivå.

God økonomi-, kompetanse- og virksomhetsstyring, forsvarlig forvaltning og intern kontroll i forsvarssektoren er sentrale forutsetninger for at styringen skal sikre måloppnåelse i tråd med krav og forventninger om effektiv ressursbruk og overholdelse av lover og regelverk. Ledere har et stort ansvar som rollemodeller og kulturbærere, og skal bidra til å utvikle en organisasjonskultur preget av ansvarlighet, endringsvilje og lojalitet, for å sikre at verdier og normer etterleveres.

I denne langtidspanen skisseres sentrale mål og tiltak med tilhørende økonomiske rammer i et langtidsperspektiv. Disse vil operasjonaliseres ytterligere i den årlige styringssyklusen gjennom Prop. 1 S og interne styringsdokumenter i form av mål og resultatkrav. Mål-, resultat- og risikostyring er det sentrale verktøyet for å styre fortløpende mot forsvarssektorens sentrale mål. Det er viktig at sentrale mål konkretiseres, operasjonaliseres og følges opp gjennom jevnlig måling, vurdering og rapportering av måloppnåelse og ressursbruk.

De retningslinjer og rutiner som er utviklet i sektoren for å understøtte mål- og resultatstyringen vil videreutvikles der det er hensiktsmessig. I



gjennomføringen av denne langtidsplanen vil regjeringen vektlegge utviklingen av evne til fler-årig planlegging og styring også i utøvende ledd i organisasjonen, innenfor rammer trukket opp på strategisk nivå. En mer langsiktig planleggingshorisont skal sikre et sterkere engasjement, målbare produktivetsforbedringer og økt forutsigbarhet på kort og lang sikt.

Risikostyring og -håndtering skal videreutvikles som et verktøy integrert i den løpende styringen, slik at forsvarssektoren enda bedre kan ta høyde for, og håndtere, hendelser eller avvik som kan hindre at målene i denne langtidsplanen nås. Arbeidet for å sikre forsvarlig forvaltning i alle ledd vil bli forsterket. Lederforankring og kompetanse på ledernivå er avgjørende for å lykkes med risikostyring, forsvarlig forvaltning og kontroll samt sikkerhet, og sikres blant annet gjennom gode rutiner for dokumentering og avvikshåndtering.

Innenfor forsvarssektoren vil regjeringen vektlegge en fortsatt utvikling av gode holdninger og en etisk forsvarlig virksomhet. Denne utviklingen må bæres frem av sektorens ledere på alle nivåer i organisasjonen. I den videre utviklingen av forsvarssektorens ansatte vil regjeringen prioritere å bygge opp en fremtidsrettet kompetanse innenfor forsvarssektorens unike fagområder. For kompetanseutfordringer på områder hvor det allerede finnes sivil kompetanse utenfor sektoren vil regjeringen vektlegge å trekke på denne kompetansen fremfor å utvikle tilsvarende kompetanse innenfor sektoren.

For å lykkes i gjennomføringen av denne langtidsplanen er entydige, realistiske, målbare og tid-festede resultatkrav innenfor områder som operativ evne, nasjonal beredskap, regjeringens nord-områdesatsing og forsvarlig forvaltning helt avgjørende. For å oppnå dette skisserer denne planen klare og periodiserte økonomiske rammer og årsverksrammer, og den stiller krav til alle virksomheter i sektoren om å utvikle et helhetlig, tydelig og realistisk målbilde for utgangen av 2016.

Regjeringen legger til grunn at alle ledd i forsvarssektoren skal være preget av kompetent forvaltning, herunder økonomi-, kompetanse- og virksomhetsstyring. Forsvarlig styring og forvaltning er et lederansvar, og ansvar må gjøres gjeldende også på dette området. For å finne gode og innovative innfallsvinkler til sektorens videre utvikling vil evne til tverrprioritering og utarbeidelse av helhetlige løsninger bli vektlagt. Det er nødvendig å videreutvikle og forbedre eksisterende ledelses- og beslutningsstrukturer, for å sikre en best mulig utnyttelse av organisasjonens

samlede kompetanse. Det er avgjørende at både sektoren generelt og de ulike etatene har en ledelse som styrer i én felles retning. Når beslutninger er fattet, skal det samlet arbeides målrettet for å nå vedtatte mål og gjennomføre de besluttede tiltakene. Ansvarliggjøring, økt kontinuitet i lederposisjoner samt klarere resultatkrav for den enkelte leder er viktig. Forsvarssektoren trenger tydelige sjefer som evner å forvalte sitt ansvar på en helhetlig og effektiv måte. Ledere skal bidra til effektiv tverrprioritering samt utvikling og realisering av helhetlige, langsiktige og bærekraftige løsninger for hele sektoren. I denne sammenheng hviler det et ansvar på alle ledelsesnivåer i sektoren, men spesielt på de øverste nivåene, som må gå foran og lede arbeidet mot vedtatte planer og mål. Det vil legges vekt på endringsledelse og gjennomføring av omstilling som kriterium for evaluering og videreutvikling av både ledere og medarbeidere.

## 10.7 Sentrale virkemidler

---

### 10.7.1 Effektivisering

Med denne langtidsplanen bringes omstillingen av forsvarssektoren over i en ny fase med økt vekt på kontinuerlig utvikling og tilpasning til endrede behov og rammebetingelser. Regjeringen vil fortsatt fokusere på effektivisering, for å øke den operative evnen innenfor politisk besluttede strukturer og ambisjoner. Erfaringer fra de endringer som er gjennomført siden 2001 har gitt sektoren verdifull innsikt og lærdom som vil benyttes i det videre arbeidet. For å lykkes må organisasjonen videreutvikle evnen til god styring, og en rekke sentrale virkemidler er nødvendige for at sektoren skal kunne realisere gevinster på nye områder.

Regjeringen legger opp til en mer langsiktig tilnærming til planlegging og gjennomføring av effektiviseringstiltak, bruk av flere virkemidler og fokus på økt produktivitet og kvalitet i virksomheten. Langsiktighet skal sikre økt forutsigbarhet og en bedre evne til å gjennomføre sammensatte og tidkrevende tiltak. Det skal etableres incentiver som bidrar til forbedring av prosesser og leveranser på alle nivåer i forsvarssektoren. For å understøtte lønnsomme og effektive tiltak, er det vesentlig at alle ledd i virksomheten er med på å definere og gjennomføre slike. Ledere på alle nivåer i forsvarssektoren vil således i langt større grad bli målt på deres evne til å identifisere og gjennomføre forbedringstiltak.

Kjernevirksomheten i Forsvaret er aktiviteter som i vesentlig grad oppfyller organisasjonens for-

mål og rasjonale. Forsvarets kjernevirksomhet omfatter de aktiviteter som direkte bidrar til styrkeoppbygging og gjennomføring av militære operasjoner. Kjernevirksomheten er aktiviteter som Forsvaret selv må stå ansvarlig for og i hovedsak ha evne til å gjennomføre med egne disponible ressurser. Enkelte deler av kjernevirksomheten kan gjennomføres ved hjelp av eksterne ressurser, så fremt dette gir tilstrekkelig operativ evne og er kostnadseffektivt. Det er viktig at tilretteleggende virksomhet innrettes slik at den gir et best mulig bidrag til kjernevirksomheten, uavhengig av om aktivitetene gjøres internt eller eksternt.

Forsvaret skal innrettes ytterligere mot kjernevirksomheten. Hensikten er å konsentrere mer av innsatsen mot kompetanse som må ivaretas innenfor den militære organisasjonen, og la andre ta ansvar for aktiviteter som kan ivaretas like godt eller bedre av virksomheter utenfor Forsvaret. Derfor skal det etableres klare retningslinjer for hvilken kompetanse som skal beholdes og videreutvikles internt, og hvilken kompetanse som kan anskaffes eksternt. Disse retningslinjene er blant annet viktige for å kunne ta beslutninger knyttet til flernasjonalt forsvarssamarbeid og samarbeid med industrien i understøttelse av materiellsystemer.

### 10.7.2 Samfunnskontakt og kommunikasjon

Regjeringen vil i det videre arbeidet med utviklingen av forsvarssektoren videreføre vektleggingen av kommunikasjon og dialog både internt i sektoren, med partene i arbeidslivet, med andre departementer og deler av statsforvaltningen, samt arbeide for å sikre bred enighet på Stortinget om den videre utvikling av forsvarssektoren. Forsvarssektoren vekker betydelig lokal og regional interesse. Regjeringen legger derfor stor vekt på en åpen og god dialog med alle deler av samfunnet. Den videre utviklingen skal styrke forsvarssektorens evne til å ivareta nasjonale interesser. Dette skjer gjennom å sikre et fortsatt sterkt alliansesamarbeid, ved gjennomføring av myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse, evne til krisehåndtering, relevant operativ tilstedeværelse i våre nordområder og bidrag til NATOs kollektive sikkerhetsgarantier. Dette er ressurser og kapasiteter som også er svært relevante som bistandsressurser når sivil samfunnsikkerhet er truet, og hvor sivile myndigheter har ansvaret. Den internasjonale finanskrisen representerer en stor utfordring som stiller Norge og det internasjonale samfunn overfor utfordringer det er vanskelig å overskue de langsiktige konsekvenser av. Mange

trekk ved utviklingen tyder på et forsterket behov for at Norge etablerer nærmere samarbeid med andre land og satser på integrerte, flernasjonale løsninger for å kunne møte den norske forsvarssektorens langsiktige utfordringer på en mer kostnadseffektiv og bærekraftig måte.

Aktiv og god kommunikasjon er avgjørende for å kunne nå de ambisiøse målene for effektivisering av forsvarssektoren. Den fortsatte utviklingen av Forsvaret forutsetter gode kunnskaper om Forsvarets oppgaver og målsettinger, både internt i forsvarssektoren og i samfunnet for øvrig. Denne kunnskapen skal bidra til å opprettholde det tradisjonelt nære forholdet mellom befolkningen og Forsvaret, og legge grunnlaget for sektorens omdømme og rekruttering. Kommunikasjon skal være en integrert og sentral del av aktivitetene i hele forsvarssektoren og er et særlig ansvar for ledere på alle nivåer. Kommunikasjonsvirksomheten i forsvarssektoren skal baseres på prinsippene for god kommunikasjon i tråd med "Statens kommunikasjonspolitikk".

### 10.7.3 Fornyning og forbedring gjennom formålstjenlig samarbeid med næringsliv, andre offentlige aktører og gjennom flernasjonalt samarbeid

Forsvarssektoren anskaffer årlig materiell, varer og tjenester for om lag 16 mrd. kroner. Det foretas omfattende kjøp av varer og tjenester fra næringslivet i forbindelse med drift og vedlikehold. Forsvarssektoren er avhengig av samarbeid med andre for å løse sine oppgaver på en kostnadseffektiv måte. Næringslivet og industrien er viktige samarbeidspartnere, og bidrar med nødvendige varer og tjenester, både gjennom enkle og fortløpende leveranser og mer kompliserte og integrerte prosesser innenfor produksjon og drift.

Forsvaret har hentet ut betydelige gevinster fra interneffektivisering i perioden 2009–2012. Regjeringen vil fortsette dette arbeidet, ved å iverksette langsiktige prosesser og tiltak internt i etaten, for å sikre vedvarende og helhetlige forbedringseffekter. Samtidig vil noen gevinster hentes ut ved å inngå samarbeidsløsninger med andre aktører, som for eksempel andre offentlige virksomheter, næringsliv og industri, og andre lands myndigheter. Samarbeid med andre kan gi positive effekter for Forsvaret og bidra til en bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser og kompetanse. Et grunnleggende premiss, er at samarbeidet mellom industrien og forsvarssektoren skal baseres på Forsvarets behov for materiell og tjenester og være kostnadseffektivt. Utviklin-

gen av samarbeidsrelasjonene må ses i lys av behovet for å ivareta nasjonal forsynings- og informasjonssikkerhet på viktige områder. Samarbeidet med industrien søkes derfor innrettet mot følgende spesifikke teknologiske samarbeidsområder; 1) kommando-, kontroll-, informasjons-, beslutningsstøtte- og kampsystemer, 2) systemintegrasjon, 3) missilteknologi, med særlig vekt på bruk i topografisk krevende og kystnære områder, og tilhørende sensorer og ildledningssystemer, 4) undervannssensorer og autonome undervannssystemer, 5) ammunisjon, siktemidler, fjernstyrte våpenstasjoner, rakettmotorteknologi og militære sprengstoff, 6) materialteknologi spesielt utviklet og/eller bearbeidet for militære formål og 7) levetidsstøtte for militære luft- og sjøfartøy.

Det vil være viktig å vurdere om nye eller justerte samarbeidskonstellasjoner mellom Forsvaret og eksterne aktører er det mest formålstjenlige for fremtiden. Driftsløsninger som ikke på grunn av operative eller folkerettslige forhold må ivaretas av Forsvaret selv, skal gjennomgå en grundig totaløkonomisk vurdering for å beslutte om det er Forsvaret alene eller andre som kvalitativt best og mest kostnadseffektivt kan løse oppgaven.

Som en del av fornyings- og forbedringsarbeidet skal Forsvaret videreføre og videreutvikle samarbeid med næringsliv og industri der det er formålstjenlig for å oppnå økt produktivitet, kvalitetsforbedringer og kostnadsreduksjoner. I dette ligger at Forsvaret skal vurdere om eksisterende samarbeidsløsninger kan forbedres eller forsterkes samt vurdere om det er nye områder der samarbeid med næringsliv og industri kan bidra til at Forsvarets virksomhet optimaliseres.

De totaløkonomiske vurderingene av driftsløsninger skal være helhetlige og ta utgangspunkt i at samarbeidsløsninger skal føre til optimalisering i et strategisk perspektiv. Vurderingene skal bestå av totaløkonomiske betraktninger av kostnader og nytte, der fordeler, ulemper og risikoer skal utredes i et levetidsperspektiv. Eksempler på forhold som skal vurderes er kostnadseffektivitet, personnlemmessige forhold og sikkerhetspolitiske og operative forhold, herunder blant annet fleksibilitet, tilgang til nødvendig kompetanse og leveransesikkerhet.

Forsvaret skal være en bevisst og krevende samarbeidspartner. Forsvaret skal ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne inngå gode kontrakter og sikre god oppfølging av samarbeidsforhold, kontrakter og drift av materiellet. I tillegg skal Forsvaret ha kompetanse til å vurdere om det kan være områder der det er formålstjenlig og kostnadseffektivt

at tidligere bortsatte oppdrag blir tatt tilbake til Forsvarets egen driftsorganisasjon.

For at industrien på et tidlig tidspunkt og gjennom en realistisk forståelse av krav og muligheter skal kunne posisjonere seg i forhold til forsvarssektorens anskaffelser, vil Forsvarsdepartementet fortsette arbeidet med å sikre en tidlig dialog mellom aktørene. Dette skal bidra til at nødvendig informasjon tilflyter alle parter, slik at den enkelte fra sitt ståsted blir i stand til å ta riktige beslutninger. Forsvarsdepartementet vil derfor fortsatt arbeide for at;

- forsvarssektoren og industrien på et tidlig tidspunkt utveksler informasjon om industrielle muligheter ved Forsvarets planlagte anskaffelser,
- forsvarssektoren legger de teknologiske kompetanseområdene til grunn for samarbeidet med industri og
- valg av samarbeidspartnere, både nasjonalt og internasjonalt, industrielt og på myndighetsnivå, skjer i en tidlig fase av utvalgte prosjekter der dette er kostnadseffektivt og understøtter Forsvarets behov.

EU vedtok i juli 2009 et nytt direktiv (Directive 2009/81/EC) for handel på forsvars- og sikkerhetsområdet, som skal implementeres i Norge. Direktivet vil bidra til å gi industrien i Norge økt adgang til forsvarsmarkedet i Europa. Samtidig vil direktivet begrense mulighetene til å unnta forsvarsanskaffelser fra EØS-avtalens generelle bestemmelser om blant annet ikke-diskriminering og likebehandling, herunder bruk av gjenkjøp fra EØS-land. Unntak vil fortsatt kunne gjøres i anskaffelser der det foreligger vesentlige nasjonale sikkerhetsinteresser. Det vil også være mulig å gjøre unntak for visse forsknings- og utviklingskontrakter og senere anskaffelser på basis av FoU-samarbeid, samt bilateralt samarbeid med land utenfor EØS-området.

Opprettholdelsen av en vital og kompetent norsk forsvars- og sikkerhetsindustri er etter regjeringens vurdering helt nødvendig. Regjeringen anser at en høykompetent forsvars- og sikkerhetsindustri i Norge gir viktige bidrag til nasjonal sikkerhet. Derfor er det viktig å satse videre på nært samarbeid mellom forsvarssektoren og industrien på nærmere utvalgte høyteknologiske områder, i første rekke de sju definerte områdene, der dette bidrar til å dekke Forsvarets behov på en kostnadseffektiv måte.

Flernasjonalt forsvarspolitisk og militært samarbeid er en viktig rammefaktor for den videre utviklingen av forsvarssektoren. Dette vil utgjøre

et komplementært rammeverk for å utvikle og opprettholde militære kapasiteter. Samarbeidet kan og vil spenne over et bredt spekter av områder, fra operasjoner, trening og øving, utvikling, anskaffelse og vedlikehold av militære kapasiteter, kompetanse og utdanning, til etablering av integrerte militære enheter. Økt flernasjonalt samarbeid på de fleste av forsvarssektorens ansvarsområder er noe de fleste allierte og partnere både ser nødvendigheten og nytten av. Ikke minst for mindre og mellomstore land vil flernasjonale, herunder integrerte, samarbeidsløsninger over tid være et viktig virkemiddel for å unngå gradvis forvitring av nasjonale og NATOs forsvarsstrukturer.

Som ledd i gjennomføringen av denne langtidsplanen vil regjeringen intensivere Norges

arbeid på dette området, ikke minst ved økt kontakt og samarbeid med nærstående land om langtidsplanlegging. Anskaffelse og drift av de nye kampflyene er et viktig eksempel på nasjonal strukturutvikling basert på et utstrakt flernasjonalt samarbeid. Norsk politikk vil være tilpasset behovet for å spille en aktivt samarbeidssøkende rolle, både i den allierte rammen, men også i forhold til utvikling innenfor det europeiske materiellsamarbeidet samt i en nordisk og bilateral kontekst. For Norge vil det være nødvendig og viktig å aktivt oppsøke muligheter til å delta i konkrete flernasjonale initiativer til beste for vårt nasjonale forsvar, det internasjonale fellesskapet og den eller de enkelte aktuelle samarbeidspartnere.

## 11 Forsvarets utvikling på lengre sikt

Dette kapitlet vil trekke de lange linjene for den langsiktige utviklingen av Forsvaret. Forsvarets materiellinvesteringer og produksjon av militær kompetanse krever en planhorisont som strekker seg flere tiår frem i tid. Regjeringen legger stor vekt på at langsiktige målsettinger skal være styrende for forsvarssektorens utvikling.

Langsiktighet dreier seg ikke bare om å identifisere problemstillinger som må adresseres på et senere tidspunkt. Et langsiktig perspektiv må også være styrende for beslutninger som skal treffes nå eller i nær fremtid. Morgendagens forsvar skapes av dagens beslutninger. Et moderne forsvar kan ikke improviseres. Hvis en alvorlig sikkerhetspolitisk utfordring skulle oppstå, er det planleggingen i årene forut som bestemmer hva slags evner Forsvaret har til rådighet.

De utviklingstrekk som beskrives i kapittel 3 og 4 understreker behovet for et forsvar som kan møte et bredt spekter av mulige sikkerhetsutfordringer og som har fleksibilitet til å tilpasse seg endringer i omgivelsene. Særlig viktig er Forsvarets evne til å forebygge konflikt og krig ved å utgjøre en troverdig militær terskel.

Kapitlet fokuserer særlig på den langsiktige utviklingen av Forsvarets kapasiteter og operative evne. Det ligger også en rekke langsiktige utfordringer innen personell- og kompetanseområdet, men dette er ikke behandlet i særlig grad her, siden det vil belyses i den varslede stortingsmeldingen om kompetanse. Se også kapittel 9.

### 11.1 Stabilitet og usikkerhet – de lange linjene

Langtidsplanlegging handler om å forholde seg konstruktivt og rasjonelt til en usikker fremtid. Planleggingen må baseres på en erkjennelse av at fremtiden ikke kan forutses. Erfaringsmessig oppstår det stadig endringer som stiller nye krav til Forsvaret. Oppblusningen av borgerkrigsliknende konflikter mot slutten av det 20. århundret, de alvorlige terrorangrepene i det første tiåret av det 21. århundre og den siste tidens utvikling av

trusselbildet i det digitale rom er eksempler på dette.

Siden utviklingen av militære evner tar lang tid, er det likevel nødvendig å basere planleggingen på enkelte antakelser og forutsetninger om en fremtid vi ikke kan kjenne. Det er ikke mulig å fortape seg i den høye graden av usikkerhet på mange felter. Når det legges planer for Forsvarets langsiktige utvikling, vil det derfor være nødvendig å identifisere både langsiktige kontinuitetsstrekk, usikre faktorer og mulige uforutsigbare hendelser som kan innebære dramatiske brudd i utviklingen.

På dette grunnlaget må planleggingen identifisere de kravene til Forsvaret som vil ligge relativt fast over lang tid, og utvikle en forsvarsstruktur med robusthet og fleksibilitet til å kunne håndtere utfordringer av mer usikker og uforutsigbar karakter.

Forsvaret i et lite land som Norge har ikke råd eller mulighet til ukritisk å kaste seg på nye trender som senere viser seg å være av kortvarig karakter. Selv om det er rom for å justere vektleggingen av ulike oppgaver, vil det ikke være ressurser til å endre hele Forsvarets struktur og innretning, selv i et langsiktig perspektiv. Store og kostbare strukturelementer, eksempelvis fregatter, kampfly og artilleri, må kunne fungere som sentrale elementer i styrkestrukturen i mange tiår.

Forsvaret må derfor vektlegge et spekter av grunnleggende evner som kan håndtere de tidsavhengige kjerneoppgavene: å forsvare Norge og norske interesser og verdier mot eksterne trusler og angrep. Erfaringen viser at det er viktig å fastholde vekten på slike basisfunksjoner, selv om dagsaktuelle trender i et kortere tidsrom kan synes å peke i en annen retning. I en periode etter den kalde krigen kunne det eksempelvis se ut til at etterspørselen etter militærmakt i all hovedsak ville knytte seg til stabiliseringsoperasjoner i områder preget av borgerkrig og statsammenbrudd. En rekke land omstilte forsvarer til ene og alene å håndtere disse utfordringene. Det norske forsvarer ble på sin side ikke bare satt i stand til å yte relevante bidrag til slike operasjoner, men videreutviklet parallelt evnen til å håndtere sym-

metriske konflikter i egne nærområder. Det var en fremsynt strategi.

Regjeringen legger stor vekt på at Forsvaret skal fortsette å være et relevant instrument for å forsvare norsk sikkerhet og norske interesser, selv om det ikke foreligger noen konkret trussel. Slik kan Forsvaret fylle funksjonen som en krigsforebyggende terskel og bidra til stabilitet i våre nærområder.

### 11.1.1 Kontinuitetstrekk – relativt sikre antakelser

Det er få tegn til endringer i det strategiske bildet som vil utløse gjennomgripende nye krav til Forsvaret i overskuelig fremtid. Det kan legges til grunn at Forsvaret fortsatt skal kunne løse oppdrag i hele spekteret fra fredstidsoppgaver til krisehåndtering nasjonalt og internasjonalt, samt kollektivt forsvar i en allianseramme. Selv om operasjonstempoet i internasjonale operasjoner forventes å gå noe ned i årene som kommer, kan det likevel legges til grunn at Forsvaret fortsatt vil stille tellende bidrag til fredsstøttende operasjoner utenfor Norge, ledet av FN, NATO og i noen grad EU.

Det er heller ingen tegn til at de internasjonale trendene i utviklingen av moderne militærmakt vil endres i vesentlig grad. Det siste tiårets vekt på å utvikle mer kompakte innsatsforsvar med høy kvalitet, avansert teknologi, høy kompetanse, reaksjonsevne og mobilitet vil sannsynligvis fortsette. Forsvaret vil fortsatt ha behov for evne til høytintensiv strid mot en symmetrisk motstander og i tillegg ha evne til tilpasset og relevant respons i hele konfliktspekteret. Det kan derfor legges til grunn at Forsvaret i tiden fremover i store trekk vil ha samme hovedinnretning.

Samtidig kan det forutsettes at den teknologiske utviklingen vil forsterke en del av dagens trender. Det vil fortsette å åpne seg nye muligheter for å øke effekten av styrkestrukturen, ikke minst gjennom bruk av avansert informasjons- og kommunikasjonsteknologi kombinert med endrede organisasjons- og ledelsesformer.

Det kan også legges til grunn at den teknologiske utviklingen vil gi opphav til stadig mer krevende sikkerhetsutfordringer. Truslene i det digitale rom vil fortsette å øke og bli mer komplekse, og dette vil skape utfordringer både for militære operasjoner, industri og kritisk infrastruktur som elektrisitetsforsyning og telekommunikasjon. Utviklingen innenfor denne og andre teknologier kan ikke ignoreres, og Forsvaret vil løpende måtte finne løsninger for å håndtere de utfordringer som

oppstår. Forsvaret har imidlertid gode forutsetninger for å integrere ny teknologi i eksisterende styrkestruktur. Norges plattformer er fleksible og kan oppgraderes med ny teknologi når det er nødvendig.

Internt i forsvarssektoren vil det fortsatt være utfordringer knyttet til balansen mellom drift og investeringer. Dette er en følge av teknologisk utvikling og en mer kompetansekrevende organisasjon. Kravene til ny og avansert kompetanse vil være i konstant utvikling. Dette beskrives nærmere i kapittel 9.

### 11.1.2 Relativt usikre antakelser

Innenfor rammen av hovedtrendene er det likevel mye som kan variere over tid. Eksempelvis kan selv små endringer i det sikkerhetspolitiske klimaet eller i behovet for å trygge forsvarlig ressursforvaltning få betydning for Forsvarets aktivitetsnivå i Norges nærområder.

Bidrag til internasjonale operasjoner vil dessuten kunne variere både i størrelse, varighet og innretning. Utfordringene som norske styrker møter i slike operasjoner vil være svært forskjellige avhengig av oppdraget og situasjonen i innsatsområdet. Den siste tidens vekt på anti-piratoperasjoner viser at det også kan oppstå behov for andre typer internasjonal innsats enn de som dominerer på et gitt tidspunkt.

Det kan legges til grunn at operasjonene vil fortsette å være organisert innenfor de etablerte flernasjonale rammeverkene FN, NATO og i noen grad EU. Hvilke operasjoner som vil være aktuelle, vil imidlertid avhenge av den konkrete situasjonen. Selv om Norge deltar aktivt i dialogen om organiseringen av internasjonale operasjoner og fremmer norske synspunkter, vil norske bidrag måtte tilpasses de organisatoriske rammer som det internasjonale samfunn enes om – herunder hvilke kapasiteter som etterspørres.

Også utviklingen av EBA og infrastruktur hjemme i Norge kan romme usikre utviklingstrekk. Det kan komme nye og strengere miljøkrav eksempelvis knyttet til støy. Klimaendringer og økt forekomst av ekstremvær kan reise nye krav om robusthet.

### 11.1.3 Grunnleggende uforutsigbare hendelser og endringer

Enkelthendelser og gjennomgripende endringer kan ha store konsekvenser for Forsvaret. Slike hendelser vil alltid være vanskelige å forutsi. Eksemplene nedenfor er kun ment som illustra-

sjoner på hendelser eller utviklingstrekk som ikke virker umiddelbart sannsynlige i dag, men som vil kunne ha stor betydning for Forsvaret hvis de skulle inntreffe.

En større symmetrisk mellomstatlig konflikt i en annen verdensdel kan ha vidtrekkende følger. På samme måte ville det ha store konsekvenser dersom masseødeleggelsesvåpen skulle bli anvendt i en konflikt eller i et terroranslag på en måte som gjør at trusselen fra slike våpen over tid får en enda mer fremtredende rolle enn i dag.

Omfattende politisk uro, opprør og borgerkrig kan også ha alvorlige ringvirkninger. Afrika har i lengre tid vært preget av slike konflikter, og bølgen av folkelige protester i Nord-Afrika og Midtøsten har anskueliggjort spredningspotensialet når slik uro bryter ut i en region. Virkelig alvorlig for den internasjonale situasjonen kan det være dersom større stater med autoritært styresett skulle bli destabilisert som en følge av omfattende indre opprør.

Når det gjelder Norges nærområder er det i dag få tegn som peker i retning av en dramatisk forverring av trusselsituasjonen. En vedvarende økt spenning i nærområdene vil imidlertid kunne få betydelige konsekvenser for prioriteringen av Forsvarets ressurser, eksempelvis knyttet til balansen mellom innsats hjemme og ute.

Selv om de ovennevnte eksemplene ikke fremstår som sannsynlige i dag, illustrerer de at Forsvaret må ha robusthet og fleksibilitet til å kunne møte uventede utfordringer og tilpasse seg brå endringer.

## 11.2 Konsekvenser for planleggingen

I lys av de utfordringer som er beskrevet ovenfor, må langtidsplanleggingen ha evne til å:

- overvåke endringer i omgivelsene og i organisasjonen som kan ha betydning på lengre sikt,
- omsette analyser og planer til politikk som rettleder Forsvarets utvikling, og utlede konkrete tiltak for å tilpasse Forsvaret til endrede forutsetninger,
- planlegge anvendelse og organisering av ressurser for å ivareta langsiktige mål.

Regjeringen legger vekt på å skape og opprettholde et godt samsvar mellom sektorens rammebetingelser og de oppgaver Forsvaret blir pålagt å løse. Overordnede politiske målsettinger og rammer for Forsvarets virksomhet skal, sammen med kontinuerlige prosesser, legge grunnlaget for en helhetlig langtidsplanlegging. Langsiktighet og

stabile rammer skaper samtidig et fundament for å videreutvikle Forsvaret slik at det til enhver tid kan bidra med relevante kapasiteter tilpasset skiftende utfordringer. Langtidsplanleggingen skal sikre at Forsvaret kombinerer evnen til å omstille seg til omskiftende situasjoner med stabilitet og forutsigbarhet i grunnleggende innretning.

## 11.3 Kostnadsutvikling og langsiktig utvikling

Regjeringen legger vekt på at Forsvaret skal være dimensjonert og innrettet for å opprettholde en langsiktig og forsvarlig balanse mellom operativ struktur og støttestruktur. Utvikling av forsvarsstrukturen har en planleggingshorisont som på de fleste områder vil måtte gå langt utover den fastlagte økonomiske planhorisonten. I et langsiktig perspektiv vil det dessuten være betydelig usikkerhet knyttet til både den globale og den nasjonale økonomien.

I et internasjonalt perspektiv er forsvarssektoren preget av kontinuerlig utvikling av ny og stadig mer avansert teknologi. Enhetskostnadene for enkelte typer forsvarsmateriell har en tendens til å øke betydelig fra en generasjon til den neste. Forsvaret står derfor overfor en vedvarende utfordring knyttet til kostnadsvekst innenfor både drift og materiellinvesteringer.

Denne utfordringen kan håndteres på flere måter. Under omstillingen av Forsvaret på 2000-tallet ble det hentet ut betydelige gevinster gjennom reduksjoner i base- og støttestrukturen. Det har også vært mulig å redusere antall enheter og samtidig bevare, eller til og med øke, den operative evnen – som en følge av at ny teknologi gir større ytelse per enhet. Enkelte nye systemer kan dessuten overta oppgavene til flere eldre systemer og dermed gjøre det mulig å utfase disse. Flernasjonalt samarbeid får også stadig større oppmerksomhet som en strategi for å håndtere kostnadsutfordringer. Samarbeidsordninger som *Allied Ground Surveillance* (AGS) og strategisk lufttransport bidrar til å innføre nye evner på en måte som deler kostnadene på flere partnere. Slikt samarbeid er kjernen i NATOs ”Smart Defence”-konsept. Nordisk forsvarssamarbeid innenfor rammen av NORDEFECO åpner også slike muligheter. Ytterligere en strategi er å modernisere og oppgradere eksisterende plattformer slik at levetiden forlenges samtidig som den operative evnen øker. Moderniseringen av F-16 er et eksempel på at eldre plattformer på denne måten kan forbli moderne kapasiteter med høy

relevans og anvendbarhet, også når de er i siste fase av sin levetid. Sist, men ikke minst, må kostnadspress håndteres i form av kontinuerlig fornying og forbedring i hele forsvarssektoren for å sikre at ressursene benyttes mest mulig effektivt og målrettet.

#### 11.4 Videreutvikling av operativ evne på lengre sikt

Den langsiktige kapasitetsutviklingen må fokusere på militære *evner* fremfor fornying av eksisterende plattformer. Med utgangspunkt i Forsvarets oppgaver skal planleggingen identifisere behov for å kunne ivareta ulike funksjoner og deretter vurdere hva slags systemer som kan møte disse behovene.

I dag og i fremtiden vil både nasjonale og internasjonale operasjoner vanligvis være fellesoperasjoner. Dette vil si at de vil involvere flere forsvarsgrener. I fellesoperasjoner vil forsvarsgrenenes og avdelingenes innsats kunne variere gjennom ulike faser. Alle stridskreftene – land-, sjø- og luftstridsmidler, samt spesialstyrker – vil kunne veksle på å bære hovedbyrden og å støtte hverandre. Utviklingen av et nettverksbasert forsvar skal styrke evnen til slikt smidig samvirke på tvers av forsvarsgrenene. I større operasjoner vil vanligvis flernasjonale organisasjoner – FN, NATO eller EU – utgjøre rammen for innsatsen. Norske styrker vil da kunne inngå i større flernasjonal enheter, men Norge kan også etablere et stabsmessig rammeverk under norsk ledelse der styrker fra flere stater inngår.

Alt dette krever interoperabilitet og evne til å bidra med og utnytte evner på tvers av forsvarsgrener og avdelinger.

*Hæren:* Hærens rasjonale i den nasjonale oppdragsløsningen er grunnleggende og varig. Evnen til operasjoner med fleksibelt sammensatte styrker støttet av fellesoperative ressurser vil være kjernen i Hærens oppdragsløsning også i et langt tidsperspektiv. Brigadenivået er viktig av hensyn til kompetanse, trening og ledelse av landoperasjoner samt interoperabilitet med allierte, og vil fungere som ramme for trening av avdelinger på lavere nivåer i samvirkedisipliner. Brigaden skal ha evne til å sette sammen stridsgrupper for oppdragsløsning og vil utgjøre hovedelementet i det mobile landforsvaret. Rollefordelingen mellom Hæren og Heimevernet i landforsvaret må videreutvikles med sikte på hensiktsmessig rolledeling.

*Heimevernet:* Heimevernets rolle i et langsiktig perspektiv er å videreutvikle sin evne til å løse

militære oppgaver, samt kunne integrere militær oppdragsløsning med støtte fra og til sivile ressurser. I et langsiktig perspektiv vil Heimevernets særegne rolle som militær oppdragsløser med spesiell relevans for støtte til samfunnssikkerhet videreutvikles.

*Sjøforsvaret:* Marinen og Kystvakten innfører en rekke nye plattformer, som vil øke effekten og utholdenheten i nasjonale og internasjonale operasjoner. På sikt vil moderniseringen av dagens fartøy og nye fartøy gi mulighet for nye løsninger innenfor overvåking, langtrekkende bekjempning og samvirke med ubemannede plattformer. Våre undervannsbåter representerer i så måte en strategisk viktig kapasitet og skal videreføres.

*Luftforsvaret:* Et moderne kampflyvåpen er en forutsetning for å ivareta våre nasjonale interesser. Videreføring av et relevant forsvar som utgjør en terskel mot militær aggresjon mot Norge hviler i stor grad på et godt kampflyvåpen. F-35 vil videreføre vår evne til å inngå i allierte integrerte luftoperasjoner i lang tid fremover. Innføringen av nye kampfly har et langsiktig perspektiv, og parallelt med dette vil de øvrige delene av Luftforsvaret utvikle sine kapasiteter og baser for å understøtte kampflyoperasjoner, støtte til fellesoperasjoner og øvrige forsvarsgrener.

*Ubemannede plattformer* er under stadig utvikling for bruk i alle forsvarsgrener. Ikke minst gjelder dette førerløse fly (UAV). Norge har gått inn i et flernasjonalt samarbeid (AGS) om anvendelse av UAV for overvåking under operasjoner. Utviklingen vil bli fulgt nøye for å identifisere mulige områder hvor disse kan anvendes av Forsvaret i fremtiden.

*Ledelse, ledelsessystemer og felleskapasiteter* vil løpende tilpasses utviklingen både nasjonalt og internasjonalt, for alle typer operasjoner under ulike rammer. Det må forventes at også NATOs ledelses- og kommandostruktur vil utvikle seg. Norge må tilpasse seg denne utviklingen og søke å påvirke den i en retning som samsvarer med våre interesser.

*Utdannings, logistikk- og støttevirksomhetens* kontinuerlige tilpasning og utvikling er en forutsetning for å møte fremtidige krav til et effektivt forsvar. Den totale logistikk- og støttevirksomheten skal tjene den operative strukturens behov, men også søkes tettere integrert i den operative strukturen. Modernisering og forbedring, samt flernasjonalt samarbeid, vil kunne bidra til ytterligere kostnadseffektivisering og styrke utsatte fagmiljøer. Samtidig skal det legges til rette for å imøtekomme behov for å kunne deployere, opprette



og drifte logistikk- og støttevirksomhet i eller i nærheten av et operasjonsområde.

#### 11.4.1 Etablering av missilforsvar i NATO-regi

NATO må kunne forebygge og møte truslene som medlemslandene forventes å stå overfor i årene fremover. Spredning av masseødeleggelsesvåpen (kjemiske, biologiske og kjernefysiske våpen) er en av de mest alvorlige truslene mot internasjonal sikkerhet og stabilitet. Flere land som er i ferd med å anskaffe masseødeleggelsesvåpen har også kommet langt i utviklingen av missilteknologi. Vi står overfor stater og regimer som ikke nødvendigvis lar seg påvirke av tradisjonell avskrekking. Europa er et av de områder som er særlig utsatt for trusselen fra spredning av masseødeleggelsesvåpen og ballistiske missiler. Dette er bakgrunnen for NATOs initiativ for utvikling av forsvar mot ballistiske missiler. Missilforsvar er ett element i en bred tilnærming for å redusere betydningen av masseødeleggelsesvåpen, der også diplomati og tradisjonelt ikke-spredingsarbeid inngår.

NATO har gjennom lang tid arbeidet med utvikling av et missilforsvar blant annet gjennom programmet *Active Layered Theatre Based Missile Defence* (ALTBMD). Sammen med våre allierte i NATO besluttet vi på toppmøtet i Lisboa i 2010 å utvikle et missilforsvar. Innledningsvis skjer dette gjennom å utvide omfanget av ALTBMDs kommando-, kontroll- og kommunikasjonssystemer ut over beskyttelse av egne styrker. USA har tilbudt sin *European Phased Adaptive Approach* (EPAA) som et verdifullt nasjonalt bidrag. EPAA innebærer en trinnvis utbygging av missilforsvar i Europa. Endringer i trusselen kan få betydning for utplasseringshastigheten og omfanget, men så lenge dagens trussel består, vil de ulike fasene følges frem mot 2020. En erklæring om interim operativ kapasitet for systemet forventes fra toppmøtet i Chicago i 2012.

Missilforsvar representerer et av de viktigste NATO-prosjektene i årene fremover, og er et uttrykk for den fornyede oppmerksomheten om artikkel 5 og forsvaret av medlemslandene. Missilforsvar er også et uttrykk for NATOs økte vekt på flernasjonalt forsvarssamarbeid for å håndtere utfordringene knyttet til reduserte forsvarsbudsjetter som en følge av den internasjonale økonomiske krisen. Missilforsvar er et konkret eksempel på NATOs vekt på "Smart Defence".

Innføringen av missilforsvar samsvarer med den prioritet Norge tillegger NATOs kjerneoppgaver og kollektivt forsvar. Det vil ivareta behovet

for beskyttelse av medlemsstatene mot en av de mest alvorlige truslene vi vil stå overfor i årene fremover. I en tid med finanskriser og amerikansk tilbaketrekning fra Europa vil missilforsvar også være viktig som konkret uttrykk for samholdet over Atlanteren, og som en hjørnestein i transatlantisk flernasjonalt forsvarssamarbeid.

Fra norsk side har betydningen av sikkerhetens udelelighet blitt understreket i forbindelse med utplassering av missilforsvar. Norge har videre understreket at systemet ikke er rettet mot Russland og at det må arbeides for å inkludere Russland så langt mulig, men uten at aktører utenfor alliansen gis vetorett over den videre utviklingen. Byrdefordeling mellom de allierte blir også viktig. Flere allierte har allerede signalisert ulike typer bidrag til missilforsvaret, og det blir politisk viktig at vi også fra norsk side vurderer mulige bidrag. Gjennom deltakelse med norsk personell i NATOs kommandostruktur vil Norge bidra i operative funksjoner og beslutningsprosesser i missilforsvaret. Norge vil også bidra med etterretning. Andre mulige bidrag må vurderes fortløpende ettersom systemet utvikles.

#### 11.4.2 Fremtidig behov for fornying av Forsvarets evner

I samsvar med prinsippene for langsiktig og kontinuerlig langtidspanlegging er det identifisert en rekke områder innen Forsvarets strukturutvikling som må adresseres i et langsiktig perspektiv, der som evnene i dagens struktur skal videreføres.

I de etterfølgende oversiktene er det angitt hvilke fremtidige fornyingsbehov Forsvaret vil ha for å videreføre dagens evner. Oversiktene gir en indikasjon på det tidsrommet der dagens kapasiteter ikke lenger vil kunne ivareta den etterspurte evnen på tilfredsstillende måte, eksempelvis fordi materiellet vil nå slutten av sin levetid. Kapasitetene og materiellet som listes i disse tabellene viser hvordan de ulike evnene ivaretas i dag. Det må imidlertid understrekes at det er selve *evnen* til å løse en oppgave som skal videreføres – ikke nødvendigvis den konkrete plattformen eller materiellet som løser oppgaven i dag. Det må med andre ord tas høyde for at teknologisk og konseptuell utvikling kan gjøre det aktuelt å ivareta en etterspurt evne på en annen måte og med andre plattformer enn det som i dag er tilfelle. I tabellene som følger nedenfor dekker midlere sikt tiden frem til 2020, mens lang sikt er mellom 2020 og 2030.

#### 11.4.2.1 Utvikling av Forsvarets evne til å operere i det digitale rom

Det digitale rom vil i stigende grad bli en stridsarena i fremtidige konflikter, alene eller kombinert med operasjoner på andre områder. Digitale angrep vil kunne ramme samfunnssikkerheten og sammen med andre innsatsmidler kunne bidra til å true statssikkerheten. Teknologisk og sosial utvikling innen området er i en fase der det er vanskelig å overskue fremtidige utfordringer. Det vil derfor være behov for en offensiv og kontinuerlig konseptuell utvikling og satsing innenfor dette området. Et moderne forsvar må kunne forsvare seg mot angrep på egen informasjonsinfrastruktur, herunder kommando- og kontrollsystemer. For blant annet å være i stand til å ivareta egen informasjonssikkerhet må Forsvaret også ha evne til å utnytte det digitale rom for egne operasjoner. Forsvarets satsing på nettverksbasert forsvar og behovet for sikker tilgang til det digitale rom nødvendiggjør en styrking av Forsvarets evner og kapasiteter innenfor området.

#### 11.4.2.2 Fornyselse av Forsvarets evne til innsats på land

På sikt er det behov for en omfattende fornying av ulike kjøretøy for å videreføre evnen til taktisk transport. Dette gjelder særlig Hæren og Heimevernet, men også alle andre kapasiteter som beveger seg på land. Luftvernssystemer med evne til å beskytte hurtig manøvrerende kampavdelinger er en forutsetning for høyintensive landoperasjoner. Slike trusler kan eksempelvis være helikoptre som opererer i lav høyde.

Landstyrkene vil de nærmeste årene digitalisere soldatutrustningen og kampsystemene soldatene skal betjene. For å omsette ledelsesevnen til kampkraft må evnen til kommando og kontroll utvikles videre. Dette krever kommandoplassmateriell og ledelses- og kommunikasjonsløsninger.

Hærens hovedkampsystem er stridsvognen som bidrar med å påvirke og bekjempe bakkemål på lang avstand med høy presisjon. Denne kapasiteten er en forutsetning for å møte en likeverdig motstander i høyintensiv strid. Evnen kan delvis opprettholdes gjennom andre kampsystemer, men disse kan vanskelig erstatte stridsvognkapasiteten fullt ut. Oppstillingen nedenfor viser de nevnte kapasitetene, anslått teknisk levetid og hvilken evne de representerer:

Kapasitet som representerer evnen i dag	Teknisk levetid	Hovedevne som bør opprettholdes
Pansrede hjul- og støttekjøretøy	Midlere	Evne til taktisk transport på land
SISU og M113	Midlere	Evne til taktisk transport på land
Feltvogner	Lang	Evne til taktisk transport på land
Lastevogner	Lang	Evne til taktisk transport på land
Nytt kampluftvern	Lang	Evne til å påvirke og bekjempe luftmål
Lagskjøretøy til HV	Lang	Evne til taktisk transport på land
Nye lette kjøretøy	Lang	Evne til taktisk transport på land
Kommandoplass og ledelsessystemer	Lang	Evne til taktisk ledelse av landstyrker
Kampsimulator og simulatormateriell	Lang	Kostnadseffektiv trening og økt materiellevetid
Nye taktiske radioer	Lang	Evne til taktisk ledelse av landstyrker
Stridsvogner	Lang	Evne til å påvirke og bekjempe bakkemål

#### 11.4.2.3 Fornyselse av Forsvarets evne til maritim innsats

Innenfor maritim innsats vil det kunne bli nødvendig med en erstatning av Nordkapp-klassen når denne når utløpet av sin levetid. Nordkapp-klassen er en viktig kapasitet for evnen til å utføre myndighetsutøvelse og hevde suverenitet.

Undervannsbåter utgjør en avgjørende kapasitet til å bidra til å etablere en terskel mot angrep og anslag. På sikt vil det være nødvendig avgjøre hvordan denne evnen skal opprettholdes.

Kystjegerkommandoens stridsbåter når teknisk levetid i løpet av de nærmeste årene. De bidrar til å sikre og kontrollere viktige deler av indre farvann.

På noe lengre sikt vil minerydderfartøyene nå sin tekniske levetid. Denne kapasiteten til å rydde sjøminer som sikring av leder og havneområder, er med på å legge til rette for blant annet evnen til

mottak av allierte forsterkninger. Oppstillingen nedenfor viser de nevnte kapasitetene, anslått teknisk levetid og hvilken evne de representerer:

Kapasitet som representerer evnen i dag	Teknisk levetid	Hovedevne som bør opprettholdes
Nordkappklassen	Midlere	Evne til å utføre myndighetsutøvelse og hevde suverenitet
Under vannsbåter	Midlere til lang	Evne til å etablere en terskel mot angrep og anslag
Stridsbåter for KJK	Lang	Evne til taktisk mobilitet for å overvåke og kontrollere viktige deler av indre farvann
Minerydere	Lang	Evne til å sikre ankomst til havner for mottak av forsterkninger og å sikre seilingsleder

#### 11.4.2.4 Fornyelse av Forsvarets evne til innsats i luften

Kampflyanskaffelsen er bredt omtalt og vil ikke bli ytterligere beskrevet her. Luftvarslingssensorene vil på sikt nå sin tekniske levetid. Evnen til å overvåke og kontrollere luftrommet i norsk territorium og tilstøtende norske interesseområder vil bli vurdert ut fra den teknologi som er tilgjengelig når levetiden for dagens sensorer utløper. Deler av flåten med transporthelikoptre vil etter hvert nå sin tekniske levetid. Det vil derfor bli nødvendig å treffe tiltak for å videreføre evnen til taktisk lufttransport og evnen til å evakuere syke og skadde.

På sikt vil deler av bakke-til-luft missilluftvernet (NASAMS) nå sin tekniske levetid. Det vil bli nødvendig med en utskifting eller oppdatering av enkelte komponenter for å bevare evnen til å påvirke og bekjempe luftmål. Forsvarets maritime overvåkningsfly vil også nå sin tekniske levetid om noen år. Det vil medføre et behov for å fornye evnen til maritim overvåking, noe som blant annet er viktig for Kystvaktens evne til å utføre sine pålagte oppgaver. Oppstillingen nedenfor viser de nevnte kapasitetene, anslått teknisk levetid og hvilken evne de representerer:

Kapasitet som representerer evnen i dag	Teknisk levetid	Hovedevne som bør opprettholdes
Luftvarslingssensorer	Midlere til lang	Evne til å overvåke og kontrollere luftrommet i norsk territorium og norske interesseområder
Transporthelikoptre	Lang	Evne til taktisk lufttransport og evne til å evakuere syke og sårede
Bakke-til-luft missil-systemer	Lang	Evne til å påvirke og bekjempe mål i luften
Maritime patruljefly	Lang	Evne til maritim ASW overvåking

#### 11.4.2.5 Fornyelse av Forsvarets felleskapasiteter

Kontinuerlig fornying er nødvendig for å følge med i utviklingen innenfor nettverksbasert forsvar. Dette er blant annet avgjørende for å sikre tilfredsstillende samhandling og interoperabilitet med allierte. Det er ønskelig å beholde muligheten til overvåking av sjødomenet i områder hvor regjeringen anser det nødvendig. Når Kystradar nord må oppdateres, vil den totale sensorsituasjonen på sjøen vurderes som en helhet. Regjeringen forventer at kommunikasjonssatellitten vil ha en levetid på om lag ti år. Kapasiteten må deretter fornyes for å sikre fortsatt evne til planlegging og ledelse av fellesoperasjoner. Oppstillingen nedenfor viser de nevnte kapasitetene, anslått teknisk levetid og hvilken evne de representerer:

Kapasitet som representerer evnen i dag	Teknisk levetid	Hovedevne som bør opprettholdes
Nettverksbasert forsvar	Årlig	Evne til samhandling i nettverk
Kystradar nord	Midlere til lang	Evne til å overvåke sjødomenet
Kommunikasjonssatellitt	Lang	Evne til planlegging og ledelse av fellesoperasjoner

## **11.5 Oppsummering og implikasjoner – Forsvaret og fremtiden**

---

En bærekraftig forsvarsstruktur krever målrettet arbeid for å videreføre en balanse mellom ressurser, oppgaver, ambisjonsnivå og operativ evne. Norge har i dag et moderne innsatsforsvar i god balanse, med evne til å ivareta dagens oppgaver og samtidig investere i moderne og fremtidsrettede kapasiteter. Regjeringen legger stor vekt på at forsvarssektoren også i fremtiden skal utvikles basert på et helhetlig og langsiktig perspektiv.

I takt med aktuelle sikkerhetspolitiske utfordringer, og for å kunne møte en verden i endring, må forsvarssektoren kontinuerlig fornyes og forbedres. Dette er vesentlig for at forsvarssektoren fortsatt skal være et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge.

Dette innebærer et løpende behov for å overvåke endringer i omgivelsene så vel som innad i sektoren som kan ha betydning på lengre sikt. Slike analyser må omsettes i en forsvarspolitik som rettleder Forsvarets utvikling og som kan konkretiseres i planer og tiltak for å skape nødvendig omstilling og endring.

Fremsynthet, fleksibilitet og robusthet er nødvendig for å sikre et forsvar tilpasset tidens behov. Forsvarets evner må stadig fornyes, slik at Forsvaret forblir et relevant instrument for å ivareta norsk sikkerhet.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om utviklingen av et forsvar for vår tid.

---

**Vi HARALD,** Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om utviklingen av et forsvar for vår tid i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til vedtak om utviklingen av et forsvar for vår tid

#### *Styrkestruktur*

##### I

Stortinget slutter seg til Forsvarets fremtidige styrkestruktur som beskrevet i tabell 7.5. Forsvarsdepartementet gis fullmakt til å iverksette endringene.

#### *Luftforsvaret*

##### II

Forsvarets fremtidige kampflybase utvikles på Ørland flystasjon med en kampflyskvadronstruktur bestående av 331 skvadron og 332 skvadron. 338 skvadron legges ned. Det etableres en frem-skutt operasjonsbase ved Evenes. Bodø hovedflystasjon legges ned. Luftforsvarets styrkeproduksjon tilknyttet luftvern og basesett flyttes til Ørland.

##### III

Rygge flystasjon nedlegges som flystasjon. Forsvarets EK-støttesenter (FEKS) flyttes til Ørland.

717 skvadron flyttes til Gardermoen. 720 skvadron legges ned, og det opprettes et detasjement med Bell 412 helikoptre på Rygge underlagt 339 skvadron på Bardufoss.

##### IV

Generalinspektøren for Luftforsvaret, Luftforsvarsstaben, Luftoperativt inspektorat og Luftforsvarets utdanningsinspektorat lokaliseres til Reitan.

##### V

Luftforsvarets stasjon Mågerø legges ned, Luftforsvarets kontroll og varslingsskole flyttes til Sørreisa, og Luftforsvarets programmeringssenter flyttes til Reitan.

##### VI

Luftforsvarets rekruttutdanning videreføres ved KNM Harald Haarfagre på Madla.

---

## Vedlegg 1

# Forsvarssjefens prinsipielle syn på utviklingen av Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser

## 1. Innledning

Denne proposisjonen bygger på de anbefalingene jeg la frem i mitt fagmilitære råd i november 2011. Mine anbefalinger tar utgangspunkt i videreføringen av de målsettingene og det økonomiske grunnlaget som ble etablert gjennom forrige langtidsplan. Den anbefalte styrkestrukturen representerer mitt fagmilitære syn på hvordan Forsvaret bør innrettes for fremtiden.

For å etablere et forsvar i langsiktig balanse, med evne til kontinuerlig fornying og forbedring, har det vært maktpåliggende å finne kostnadseffektive løsninger med solid fagmilitær forankring. Jeg har derfor vektlagt ytterligere konsentrasjon av kompetansebærende og operative miljøer, der synergiene gir forbedret styrkeproduksjon, bedre reaksjonsevne og økt fleksibilitet i anvendelse av Forsvarets operative enheter.

Terrorangrepene den 22. juli 2011 dannet bakteppet for en rekke vurderinger og anbefalinger i det fagmilitære rådet. Innsatsen fra Forsvaret var omfattende og god. Det ble likevel avdekket områder der nasjonens evne til å utnytte den fulle bredden av tilgjengelige innsatsmidler ble utfordret, og der bistanden kunne vært mer effektivt innrettet. Terrorhandlinger, slik vi her ble utsatt for, viser at situasjoner oppstår uten forvarsel og krever rask respons med godt trent, tilgjengelige og egnede kapasiteter. Jeg anbefaler derfor å videreutvikle et tilgjengelig innsatsforsvar, hvor hele Forsvaret i prinsippet kan yte bistand ved behov. Evne til å yte en kvalitetsmessig innsats hviler dog på prinsippet om at hver avdeling skal være god på sitt felt, og med det være best mulig rustet til å yte bistand hvor og når det trengs.

Proposisjonen som nå legges frem danner grunnlag for å videreutvikle et moderne og kvalitativt godt forsvar med evne til å løse oppgaver nasjonalt og internasjonalt, selvstendig eller kollektivt. Jeg har vektlagt to hovedområder i det fagmilitære rådet; organiseringen av et fremtidsrettet luftforsvar med utgangspunkt i nye, moderne

kampfly og en innretning av landforsvaret med vekt på økt kvalitet, tilgjengelighet samt komplementære evner og kapasiteter.

## 2. Luftforsvarets struktur- og baseinnretning

Kampflyene utgjør en grunnleggende kapasitet med stor betydning for Forsvarets totale operative evne. De nye kampflyene er mer enn bare en erstatning av dagens F-16. De introduserer ny teknologi, nye kapasiteter og nye konsepter som skal virke sammen med de eksisterende systemene, både i Luftforsvaret og i øvrige deler av Forsvaret. Jeg anbefaler å opprettholde ambisjonsnivået for den fremtidige kampflykapasiteten slik dette er beskrevet i St.prp. nr. 48 (2007-2008). Med oppdaterte antallsberegninger anbefaler jeg derfor en kampflyflåte på 52 fly, inklusive fire fly for treningsformål.

I proposisjonen legger regjeringen opp til å anskaffe inntil 48 nye kampfly, i tillegg til fire fly til treningsformål. De seks siste flyene i dette antallet vil regjeringen vurdere på et senere tidspunkt. Kampflyene vil gi Forsvaret en betydelig forbedret luftoperativ evne, som spenner fra tradisjonell luftkamp og bakkestøtte, til sanntids innhenting og formidling av informasjon for etterretning og overvåking. Med dette som utgangspunkt skal det etableres hensiktsmessig infrastruktur i et område med god tilgjengelighet på treningsområder og skytefelt. Dette bidrar til at kampfly og støttesystemer kan utvikles og anvendes effektivt innenfor hele konfliktspekteret. Jeg støtter den endrede anskaffelsesprofilen, gitt at antall kampfly med dette kan opprettholdes på mitt anbefalte nivå. Ved færre antall fly reduseres den samlede fellesoperative evnen til å håndtere de mest krevende nasjonale utfordringene.

Den operative strukturen har begrenset verdi uten en effektiv base- og støttestruktur. Dette avhengighetsforholdet er ikke bare en fredstidsbetingelse, det er i høyeste grad også en viktig del av de operative konseptene. For utviklingen av

Luftforsvarets kapasiteter er det derfor vesentlig å samle operativ virksomhet og støttefunksjoner til samme base, og sammen med gjensidig forsterkende fagmiljøer.

Kampflybasen på Ørland med en fremskutt operasjonsbase på Evenes, er en god operativ løsning. Styrkeproduksjonen optimaliseres og vi styrker knytningen til våre allierte ved å samle kampflyene i dette nøkkelområdet for trening, øving og forsvaret av Norge. Gitt at operasjonsbasen på Evenes får tilstrekkelig finansiering, gir dette synlig tilstedeværelse i Nord-Norge og danner et godt utgangspunkt for videreutviklingen av et mobilt og fleksibelt deployeringskonsept for kampfly og støttesystemer til ulike baser, både i nord og sør.

Etableringen av et moderne og samlet luftkommando- og kontrollsystem var et vesentlig grep i det fagmilitære rådet. En sammenslåing av kontroll- og varslingsstasjonene ble derfor anbefalt, samlokalisert med et nytt nasjonalt luftoperasjonssenter, tett knyttet til Forsvarets operative hovedkvarter ved Reitan. Videreføringen av dagens kontroll- og varslingsstasjon på Sørreisa endrer ikke i vesentlig grad disse forutsetningene, men gjør det desto viktigere med etableringen av et robust fagmiljø rundt det nasjonale luftoperasjonssenteret på Reitan. Operasjonssenteret skal videreutvikle evnen til å planlegge og gjennomføre luftoperasjoner for å utnytte egenskapene ved de nye kampflyene til fulle. Jeg støtter derfor flyttingen av Luftforsvarets ledelse og inspektorater til Reitan. Dette vil skape nødvendige faglige synergier mellom kompetansemiljøene og luftoperasjonssenteret.

### 3. Innretningen av landforsvaret

Landstrukturen som foreslås i proposisjonen viderefører moderniseringen av Forsvaret, basert på høy kvalitet og økt reaksjonsevne. Tilpasningen i Hæren er svært positiv og vil bringe den operative strukturen i takt med utviklingen av det øvrige innsatsforsvaret. Den konseptuelle dreiningen gjør det mulig å kombinere det beste i verneplikten med en nødvendig og forutsigbar reaksjonsevne. Videreføringen av en tredje manøverbataljon i brigaden gir i tillegg operativ fleksibilitet og øker styrkebrønnen av personell som kan tenke seg videre utdanning eller tjeneste i Forsvaret.

Den strukturelle innretningen av Heimevernet avviker volummessig i forhold til anbefalingen i det fagmilitære rådet. En videreføring av Heimevernet med 11 distrikter og 45 000 personell, i kombinasjon med mitt anbefalte innsats- og treningskonsept, krever en vesentlig ressursøkning.

Proposisjonen legger opp til en betydelig styrking av Heimevernet som vil gi rom for å øke kvaliteten og med det, evnen til å løse primæroppgavene. Jeg vil i implementeringen legge vekt på at innsats- og treningsreformen skal gi forhøyet kvalitet og tilgang på Heimevernets styrkestruktur.

### 4. Kompetanse og personell

Den storstilte omstillingen av Forsvaret gjennom et drøyt tiår har i stor grad fokusert på omlegging av den operative strukturen og en kraftig konsentrasjon av virksomhet og infrastruktur. Omstillingen har vært vellykket, og danner nå grunnlag for en helhetlig og systematisk tilpasning av personell- og kompetanseområdet. En forstudie har allerede pekt på sentrale utfordringer, og det er gledelig at proposisjonen nå legger til rette for en bred gjennomgang av hele dette viktige området.

Forsvaret er helt avhengig av et kompetent og dyktig personellkorps og vil bidra aktivt i prosessen som nå startes opp. Med basis i de tiltakene som her lanseres, skal personell- og kompetanseområdet utvikles i tråd med den moderne organisasjonen Forsvaret er. Kompetanse må i større grad styres av reelle, identifiserte behov, og det må legges bedre til rette for attraktive horisontale karrieremuligheter. I et flerkulturelt og spennende arbeidsmiljø vil dette bringe Forsvaret frem til en posisjon der kompetanse ikke bare eksporteres, men hvor den også importeres - i et godt samspill mellom Forsvaret og i samfunnet for øvrig.

### 5. Verneplikten

Verneplikten vil fortsatt utgjøre et fundament for Forsvaret. Førstegangstjenesten danner startpunktet for alt militært personell i Forsvaret. Motivert ungdom, som i én sammenheng avtjener sin førstegangstjeneste, vil i neste omgang kunne inngå i en vervet avdeling, eller påbegynne en grunnleggende befalsutdanning.

Verneplikten er avgjørende for evnen til å bemanne Forsvarets enheter. Personell inne til førstegangstjeneste bidrar direkte til den operative evnen, der vervet personell og vernepliktige mannskaper arbeider side om side. Dette gir rom for nødvendig kompetansebasert arbeidsdeling innad i avdelingene, og bidrar til et positivt læringsmiljø med god rekrutteringsevne og store synergier.

For å sikre vernepliktenes fortsatte legitimitet er det helt sentralt at førstegangstjenesten oppleves som meningsfull. De justeringer som nå anbefales

fales legger godt til rette for dette. Jeg støtter proposisjonens omtale av kvinnelig verneplikt. Et moderne forsvar henter kompetanse fra hele befolkningen, og må reflektere samfunnets mangfold. Det må imidlertid påpekes at det totale antallet vernepliktige som faktisk gjennomfører førstegangstjenesten, både kvinner og menn, fortsatt må være basert på Forsvarets behov.

## 6. Flernasjonalt samarbeid

Forsvaret er engasjert i et bredt flernasjonalt samarbeid innenfor rammen av FN, NATO, EU og på bi- og multilateralt nivå. Kollektivt forsvar gjennom forpliktelsene i NATO er grunnleggende for utformingen av Forsvaret, og står ikke i motsetning til andre samarbeidsforhold. Det langvarige samarbeidet innenfor den nordiske rammen bygger på et gjensidig interesse- og verdifelleskap som, selv uten formelle allianser, knytter oss sammen. De geografiske og demografiske likhetene gjør det derfor naturlig å vurdere enda tettere samvirke på flere områder innenfor forsvar og sikkerhet.

Kostnadsutviklingen i forsvarssektoren understreker behovet for å finne kosteffektive løsninger på tvers av landegrenser. Derigjennom øker forutsetningene for å kunne beholde en større bredde av nasjonale kapasiteter – med tilsvarende evne til å løse oppdrag. Jeg mener det er potensiale i ytterligere å utvikle felles operative kapasiteter, og ser dette som et naturlig satsningsområde i den videre prosessen. Det er derfor positivt at regjeringen vektlegger flernasjonalt samarbeid, og legger til rette for en nødvendig prioritering som vil sikre at ressursene settes inn riktig for å oppnå resultater.

## 7. Økonomiske forutsetninger

Mine fagmilitære anbefalinger hviler på en videreføring av gjeldende ambisjonsnivå og forsvarsstruktur, der innføringen av nye kampfly med tilhørende våpen samt etableringen av en tilpasset base- og støttevirksomhet, fordrer en samlet styrking av investeringsrammen til Forsvaret på i alt 37,5 mrd. kroner i perioden frem til 2021. I proposisjonen legges det til grunn en styrking som vil utgjøre minimum 9,5 mrd. kroner mindre enn hva jeg anbefalte. Dette vil på sikt gjøre det krevende å videreføre bærende elementer i forsvarsstrukturen.

Basert på mitt fagmilitære råd legger proposisjonen til grunn en økt ambisjon for Hæren og Heimevernet. Volumet økes, i kombinasjon med

det kvalitetsmessige løftet jeg anbefalte. Dette vil kreve en betydelig styrking av budsjettnivået, og det er avgjørende at denne satsningen følges opp i kommende års budsjetter.

Den generelle økonomiske utfordringen på lengre sikt er knyttet til håndteringen av utgiftsøkninger som følger av normal strukturfornyelse, kombinert med krav til løpende teknologiske og operative ytelsesforbedringer i et moderne forsvar. For å motvirke tap av kjøpekraft, som raskt vil kunne undergrave strukturens yteevne og innfrielse av ambisjonsnivå, har jeg derfor anbefalt et kraftfullt fornyings- og forbedringsarbeid.

Fokuset på effektivisering skal gjøres gjeldende på alle nivåer innenfor ledelse og styring. Jeg anbefaler at det tas i bruk nye virkemidler i form av målrettede investeringer og incentiver for å kunne opprettholde et nødvendig tempo og skape større effekter innenfor dette arbeidet. Ambisjonen om en årlig effektivisering tilsvarende en verdi av 160 mill. kroner i gjennomsnitt for en lengre periode, bygger på en forutsetning om langsiktige og kontinuerlige forbedringsprogrammer innenfor prioriterte deler av Forsvarets virksomhet. Innenfor de områdene av virksomheten hvor dagens kapasiteter er marginale vil kvalitets- og produktivetsforbedringer derfor kunne gi meget viktige effektiviseringsgevinster.

For å kunne opprettholde nødvendig aktivitet og operativ evne, er det viktig at årlige krav til effektivisering harmoniseres med verdien av gjennomførbare tiltak iverksatt gjennom de årlige styringsprosessene. Oppfyllelse av ambisjon må av den grunn ses i et langsiktig perspektiv, da vi i enkelte år vil få lavere effekt og andre år større effekt enn gjennomsnittet. I tillegg er det viktig å se økonomiske, kvalitative og ytelsesbaserte effekter i sammenheng slik at de i sum bidrar til å oppnå ambisjonen. Ved store systemutskiftninger og erstatning av større strukturbærende elementer, som vesentlig forbedrer ytelse eller operativ effekt, må det likevel legges til grunn at investerings- og driftskostnadsøkninger vil bli finansiert ved styrking av Forsvarets budsjettammer.

## 8. Avslutning

Min fagmilitære anbefaling ble denne gangen utviklet innenfor rammen av den nyetablerte prosessen for kontinuerlig langtidsplanlegging. Arbeidet med det fagmilitære rådet favnet derfor ikke over en helhetlig vurdering av hele forsvarsstrukturen, men fokuserte på de viktigste utfordringene.

Samlet sett er proposisjonens anbefalinger i tråd med det jeg mener er nødvendig for at For-



svaret skal kunne videreføre og utvikle den operative evnen, med en akseptabel balanse mellom mål og midler. Den nåværende bredden i strukturen gir tilstrekkelig evne til å løse Forsvarets oppgaver, men innehar liten dybde og robusthet på flere områder, noe som begrenser evnen til utholdenhet i operasjoner. Gjeldende ambisjonsnivå fordrer totalt 52 nye kampfly. Ved et færre antall kampfly enn dette vil ikke ambisjonsnivået nås. Finansieringen av nye kampfly kan på sikt utfordre evnen til å fornye strukturen uten å øke den økonomiske rammen eller senke ambisjonsnivået.

For internasjonale operasjoner tilsier tilgjengelige investeringsrammer at våre fremtidige bidrag i størst mulig grad bør bestå av enheter og avdelinger slik de er utrustet og oppsatt her hjemme,

uten omfattende endringer før deployering. Dette, kombinert med større utnyttelse av hele strukturbredden i slike operasjoner, vil bidra til at Forsvaret også i fremtiden kan stille substansielle bidrag med akseptabel belastning på personell og materiell.

Et relevant forsvar danner grunnlag for trygghet og tillit i befolkningen. Forsvaret må skape en tydelig forståelse for sin rolle i samfunnet gjennom åpenhet om verdier og militære kapasiteter. Vårt felles verdigrunnlag gir trygghet for at Forsvaret er relevant for vår tid og samtidig er rustet for fremtidens utfordringer. Gitt tilstrekkelig finansiering legger denne proposisjonen godt til rette for en slik utvikling.

---

## Vedlegg 2

# Kostnader knyttet til nye kampfly

## 1. Innledning

Hensikten med dette vedlegget er å redegjøre for sentrale kostnadsberegninger knyttet til arbeidet med anskaffelse av nye kampfly, samt valg av lokalisering/løsning for kampflyene. Videre redegjøres det for metoder, begreper og forutsetninger som ligger til grunn.

Først redegjøres det for ovennevnte forhold knyttet til anskaffelse av kampflyene. Dernest redegjøres det for tilsvarende knyttet til kostnadsberegningene av lokalisering/løsninger for nye kampfly.

Til slutt listes kort definisjoner av de viktigste økonomiske faguttrykk som er anvendt. Dette vedlegget må ses i lys av kapittel 6 og 10.

## 2. Kostnadsberegning – Anskaffelse av nye kampfly

### 2.1 Metode og prosess for beregning av anskaffelses- og levetidskostnader knyttet til anskaffelse av nye kampfly

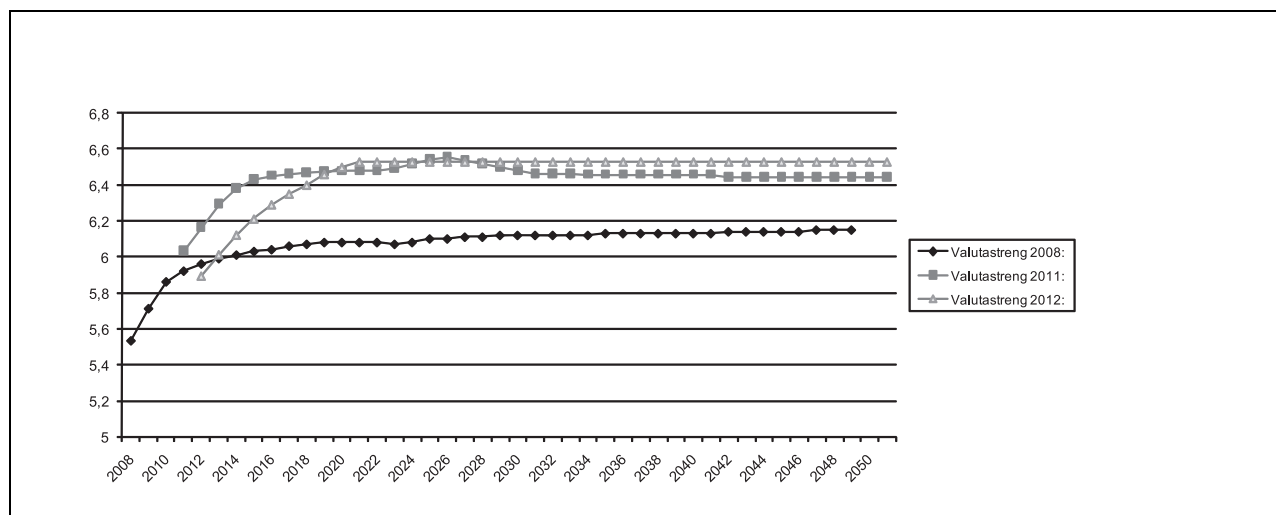
Som grunnlag for kostnadsberegningene knyttet til anskaffelses- og levetidskostnader for nye kampfly ligger en kostnadsnedbrytningsmodell (såkalt Work Breakdown Structure – WBS). Dette er en logisk strukturering av kostnader relatert til anskaffelse og drift av kampflyvåpenet nedbrutt i uavhengige kostnadsgrupper. Overordnet er denne delt i to:

- *Investeringsfase*: Denne delen av modellen omfatter kostnadselementer som forventes påløpet i kampflyvåpenets investeringsfase (frem til sluttleveranse), herunder blant annet fly, våpen, grunnlagsinvesteringer i logistikk og understøttelsesorganisasjon.
- *Driftsfase*: Denne delen av modellen omfatter kostnadselementer som forventes påløpt i kampflyvåpenets driftsfase (frem til utfasing), herunder blant annet oppgraderingskostnader, reservedeler, drivstoff, utdanning, trening og vedlikehold. I denne inngår også investeringer som forventes å påløpe i driftsperioden (30 år fra siste leverte fly).

Med utgangspunkt i denne kostnadsstrukturen sorteres alle relevante kostnadselementer for beregningene som skal gjøres. Anskaffelseskostnaden beregnes på grunnlag av kostnadene som inngår i Investeringsfasen. Levetidskostnaden beregnes på grunnlag av kostnadene som inngår i både *investeringsfasen* og *driftsfasen*.

Kostnadene som inngår i beregningene hentes inn fra en rekke ulike kilder. Dette er blant annet beregninger fra flyprodusent og fra andre landsmyndigheter, egne beregninger samt historiske tall fra tidligere sammenlignbare anskaffelser. For å sikre konsistente forutsetninger og inngangsverdier i beregningene justeres alle kostnadsdata til samme valutaenhet og ett tidspunkt. For den siste kostnadsanalysen for kampflyanskaffelsen (gjennomført januar 2012) er eksempelvis juni 2012 valgt som tidspunkt. I kostnadsberegningen er da alle kostnader neddiskontert til en nåverdi per dette tidspunkt. Kostnader som påløper i fremtiden er lagt ut i tid uten neddiskontering (reelle kostnader) og tillagt forventet fremtidig realprisvekst før de neddiskonteres til nåverdi. I punkt 2.2 og 2.3 under beskrives hvordan det i kostnadsanalysene oppdateres for prisvekst og valutaendringer.

Prosessene med å gjøre kostnadsberegningene foregår flere trinn. Først dokumenteres de grunnleggende forutsetningene for analysen. Deretter samles de nødvendige data til analysen inn og klargjøres. Tredje trinn er å vurdere usikkerhet. Usikkerheten vurderes i utgangspunktet ut fra *estimat usikkerhet* og *hendelses usikkerhet*. Estimat usikkerheten vurderes igjennom såkalte "trepunktsestimat" for hver enkelt kostnadskomponent. Dette innebærer at det vurderes en minimumsverdi, en forventingsverdi og en maksimumsverdi for den enkelte kostnadskomponent. Disse verdiene settes under et konsistent sett med forutsetninger. Videre vurderes *hendelses usikkerhet*. Dette er usikkerhets-elementer som enten inntreffer eller ikke inntreffer. Deretter vurderes estimatene opp mot anskaffelsen identifiserte hendelses usikkerheter. Til slutt sammenfattes resultatet i en usikkerhetsanalyse. Denne ana-



Figur 2.1 Valutastrenger- Norske kroner/US Dollar

lysen resulterer blant annet i kostnadsrammer. Disse oppgis normalt som *forventet kostnad* (P-50) og *kostnadsramme (med usikkerhetsavsetning)* (P-85).

## 2.2 Oppdatering for prisvekst i kostnadsanalysene

Kampflyprogrammet vil, på linje med fleste andre høyteknologiske prosjekter være eksponert mot en prisutvikling på innsatsfaktorene som er høyere enn den normale inflasjonen målt ved konsumprisindeksen (KPI). Det forventes altså at denne type prosjekter har en såkalt realprisvekst. KPI er derfor ikke tilstrekkelig som grunnlag for å prisjustere kostnadsbildet. Da det ikke finnes noen allment tilgjengelig "kampflyindeks" som kan benyttes som grunnlag for å prisjustere kostnadsbildet for kampflyanskaffelsen, benyttes i stedet en sammenligningsindeks som er eksponert mot omtrent de samme vekstfaktorer som F-35-programmet forventes å være eksponert mot i levetiden. Det er her valgt en allerede etablert indeks som utarbeides av en objektiv tredjepart (i dette tilfellet Statistisk Sentralbyrå - SSB).

I de påfølgende analysene det redegjøres for er SSB-indeksen "Andre norskproduserte konsumvarer, påvirket av verdensmarkedet p.g.a. stort importinnhold eller råstoffpriser" lagt til grunn for løpende indeksjustering av programets kostnadsutvikling. Indeksen er tilgjengelig i SSBs statistikkbank på deres hjemmeside.

## 2.3 Valutaobservasjoner anvendt i kostnadsanalysene

Til grunn for kostnadsanalysene benyttes en forventet fremtidig dollarkurs (basert på observasjo-

ner i valutamarkedet) for hvert enkelt år utbetalinger forventes å foregå. Dette er normal praksis når en må forholde seg til fremtidige valutakurser som usikkerhet i store offentlige anskaffelser. Disse observasjonene ligger til grunn for både prissettingen av selve anskaffelsen og i levetidsberegningene.

For å sikre at valutaforutsetningene er så objektive som mulig er tidspunktet for observasjon fastsatt i god tid i forkant av at observasjonene gjøres. I figur 2.1 vises de valutastrenger som er benyttet i i kostnadsanalysene høsten 2008, våren 2011 og januar 2012.

## 2.4 Nøkkeltall og konklusjoner fra gjennomførte kostnadsanalyser

Siden oppstarten anskaffelsesprosjektet er det ved fire anledninger gjennomført og fremlagt større og helhetlige kostnadsanalyser av kampflyanskaffelsen.

Den første kostnadsanalysen ble gjennomført som en del av arbeidet med Konseptuel løsning for fremtidig kampflykapasitet. Denne ble utarbeidet høsten 2006 og dannet grunnlag for å konkludere konseptuelt med hvordan Forsvaret skulle tilføres fremtidig kampflykapasitet. Videre ble det høsten 2008, som en del av arbeidet med *Utvidet fremskaffelsesløsning*, gjennomført en helhetlig kostnadsanalyse knyttet til anskaffelse av nye kampfly. Denne utvidede fremskaffelsesløsningen dannet grunnlaget for valg av F-35 som nytt kampfly, fremlagt for Stortinget høsten 2008 i St.prp. nr. 36 (2008-2009).

Våren 2011 la regjeringen i Prop 110 S (2010–2012) frem for Stortinget en anbefaling om fullmakt til å anskaffe fire F-35 for treningsformål. Som en del av beslutningsgrunnlaget for treningsflyanskaffelsen ble Stortinget orientert om et oppdatert kostnadsbilde for anskaffelse av totalt 56 F-35 inkludert våpen og logistikk.

Som grunnlag for regjeringens anbefalinger fremlagt i denne proposisjonen ble det i januar 2012 gjennomført en ny kostnadsanalyse.

Ved alle anledninger er kostnadsanalysene vært eksternt kvalitetssikret av et eksternt uavhengig fagmiljø. Under oppsummeres nøkkeltall og konklusjoner fra de ovennevnte 4 analysene.

#### 2.4.1 Nøkkeltall og konklusjoner fra Konseptuell løsning – Høsten 2006

Denne analysen dannet grunnlaget for å konkludere konseptuelt med hvordan Forsvaret skulle tilføres fremtidig kampflykapasitet. Regjeringen konkluderte i desember 2006 med at anskaffelsesprosessen skulle gå videre med kjøp av nye kampfly som konseptuell løsning.

De samlede kostnadene til investering og drift av 30-50 nye kampfly i 30 år ble i den konseptuelle løsningen beregnet til i størrelsesorden 110–220 milliarder reelle 2006 – kroner. Dette tilsvarer omlag 128 til 257 milliarder 2012 – kroner.

#### 2.4.2 Nøkkeltall og konklusjoner fra Utvidet fremskaffelsesløsning – Høsten 2008

Denne analysen dannet grunnlaget for valgt av kampflykandidat, fremlagt for Stortinget høsten 2008 i St.prp. nr. 36 (2008-2009). Våren 2009 konkluderte Stortinget på dette grunnlaget at det innledes en forhandlingsprosess for anskaffelse av nye kampfly av typen F-35.

I *Utvidet fremskaffelsesløsning* er kostnaden for anskaffelse av inntil 56 F-35 anslått til en økonomisk ramme på omlag 42 mrd. nåverdi 2008–kroner for selve anskaffelsen av fly, inkludert våpen og logistikkstøtte. Teknisk omregnet tilsvarer dette omlag 60 milliarder reelle 2012 – kroner. Videre var de totale levetidskostnadene, med en 30-års driftsperiode, beregnet til å være 145 mrd. nåverdi 2008–kroner. Teknisk omregnet tilsvarer dette omlag 254 milliarder reelle 2012 – kroner.

Kostnadsanalysen i *Utvidet fremskaffelsesløsning* var basert på blant annet følgende beregningsforutsetninger:

- Flyene skulle stasjoneres på to kampflybaser
- Årlig produksjon av flytimer var forutsatt å være 12480 timer, inklusive utdanningsflyti-

mene som skulle flys av norske piloter på treningsenteret i USA

- Det var lagt til grunn 52 fly til nasjonalt bruk og 4 fly til bruk for treningsformål i USA.
- For leveranseplanen var det lagt til grunn 14 fly levert i hhv. 2016, 2017, 2018 og 2019.
- Levetidskostnadsberegningen ble gjort basert på 30 års drift etter at siste fly var levert (2019)

Analysen viste at for F-35 er den mest vesentlige usikkerheten for anskaffelsesfasen valutausikkerhet, deretter følger våpeninvesteringen og realprisvekst. De øvrige elementene har liten påvirkning på kostnadsbildet.

#### 2.4.3 Nøkkeltall og konklusjoner fra oppdatert kostnadsbilde – Våren 2011

Knyttet til beslutningen om å anskaffe fire treningsfly våren 2011, ble det gjennomført en oppdatering av kostnadsbildet for anskaffelse av totalt 56 F-35 inkludert våpen og logistikk.

Det *oppdaterte kostnadsbildet* våren 2011 var basert på blant annet følgende beregningsforutsetninger:

- Flyene stasjoneres på en kampflybase og QRA (Quick Reaction Alert) skal løses fra denne basen.
- Årlig produksjon er forutsatt å være 11440 timer for å løse nasjonal styrkeproduksjon. I tillegg skal det produseres 1200 utdanningsflytimer som flys av norske piloter på treningssenteret i USA.
- De var lagt til grunn 52 fly til nasjonalt bruk og 4 fly til bruk for treningsformål i USA.
- For leveranseplanen var det lagt til grunn 4 fly levert i 2016. Hovedleveransen var forutsatt å starte opp i 2018 med hhv. 12, 16, 12 og 12 fly levert frem til 2021.

Da det ikke lenger skulle sammenlignes flere kandidater, og for å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget mot den standard som er vanlig for statlige investeringsbeslutninger, ble nåverditallene i denne oppdateringen omregnet til reelle 2011-kroneverdier.

I det *oppdaterte kostnadsbildet* ble kostnaden for anskaffelse av inntil 56 F-35 anslått til en økonomisk ramme på omlag 61 milliarder 2011-kroner for selve anskaffelsen av fly, inkludert våpen og logistikkstøtte. Dette tilsvarer omlag 62 milliarder 2012-kroner. Inkludert usikkerhetsavsetning (P85) ble kostnadsrammen da beregnet til 72 milliarder 2011-kroner.

Sammenlignet med kostnadsanalysen i *Utvidet fremskaffelsesløsning* høsten 2008 innebar dette en reell økning av den forventede kostnadsramme på 1 milliard kroner. Det oppdaterte kostnadsbildet våren 2011 omfattet ikke oppdatering av levetidskostnadene.

Analysen viste videre at den mest vesentlige usikkerheten for anskaffelsesfasen fortsatt var valutausikkerhet. De to neste mest signifikante usikkerhetene var da vurdert å være i hvilken grad den faktiske prisutviklingen for flyene ville følge den forventede lærecurveeffekt. Realprisvekst var på samme måte som i 2008 også denne gang vurdert å være en vesentlig usikkerhet.

#### 2.4.4 Nøkkeltall og konklusjoner fra oppdatert kostnadsanalyse – Januar 2012

Som grunnlag for regjeringens anbefalinger fremlagt i denne proposisjonen er det siden våren 2011 gjennomført et omfattende arbeid med å gjennomgå, oppdatere og kvalitetssikre, beslutningsgrunnlaget for kampflyanskaffelsen. En viktig del av dette arbeidet har gått ut på å optimalisere ressursforutsetninger i forhold til forventet ytelse. Dette optimaliseringsarbeidet har blant annet gitt en reduksjon i behovet for flytimer, piloter og fly, sammenliknet med hva som tidligere er lagt til grunn. Resultatene fra dette optimaliseringsarbeidet har dannet grunnlaget for å sette de sentrale beregningsforutsetningene i den *oppdaterte kostnadsanalysen* fra januar 2012. Denne analysen er basert på blant annet følgende beregningsforutsetninger:

- Flyene stasjoneres på en kampflybase og QRA (Quick Reaction Alert) løses fra denne basen
- Årlig produksjon er forutsatt å 7900 timer for å løse nasjonal styrkeproduksjon. I tillegg skal det produseres 1200 utdanningsflytimer som flys av norske piloter på treningsstøttert i USA.
- Flyantallet skal være 48 fly med tillegg av 4 fly til bruk for treningsformål i USA.

- Leveranseplanen viste 4 fly levert i 2016. Hovedleveransen skulle starte opp i 2018 med 12 fly levert hver år frem til 2021.
- Levetidskostnaden er gjort basert på 30 års drift etter at siste fly var levert (2021).

I den *oppdaterte kostnadsanalysen* er forventet ramme (P-50) for anskaffelse av 52 F-35 inkludert våpen og logistikkstøtte beregnet til omlag 61 milliarder 2012-kroner for selve anskaffelsen av fly. Inkludert usikkerhetsavsetning (P85) er kostnadsrammen beregnet til 71 milliarder 2012-kroner. Dette inkluderer den tidligere godkjente anskaffelsen av fire fly til treningsformål og ikke påløpte kostnader knyttet til våpenutvikling. Den oppdaterte levetidskostnadsberegningen gir nå en forventet kostnad på 230 mrd. 2012-kroner.

Usikkerhetsanalysen viste at den mest vesentlige usikkerheten for anskaffelsesfasen fortsatt er valutausikkerhet. Denne usikkerheten står for 46 % av variansen i anskaffelseskostnaden. Denne faktoren uttrykker usikkerhet i den gjennomsnittelige vekslingskursen USD/NOK i anskaffelsesperioden. Den neste faktoren er usikkerhet knyttet til realprisvekstnivået gjennom perioden. Denne står for 36 % av variansen. Flyinvesteringen og programorganisasjonens påvirkning er i denne analysen vurdert å stå for ca 5 % av variansen. Disse fire faktorene ble vurdert å utgjøre over 90 % av variansen i anskaffelsesperioden.

Endringer i andre partnernasjoners leveranseplaner har fått mye oppmerksom i media, og har reelt en effekt, men faktoren utgjør mindre enn 1 % av variansen i anskaffelsesperioden. Dette betyr at kostnadsanslagene er svært robuste i forhold til slike endringer.

#### 2.4.5 Utvikling i kostnadsbilde for kampflyanskaffelsen 2006 – 2012

I tabellen under sammenstilles de mest sentrale nøkkeltallene fra de fire ovennevnte kostnadsanalysene.

Tall i mrd. reelle 2012-kroner	Høsten 2006	Høsten 2008	Våren 2010	Januar 2012
Anskaffelseskostnad (P-50)	---	60	61	60
Levetidskostnad (P50)	128 til 257	254	---	230

### 3. Kostnadsberegning – Lokalisering av nye kampfly

#### 3.1 Metode og prosess for beregning av anskaffelses- og levetidskostnader knyttet til lokaliseringalternativer for nye kampfly.

Etter retningslinjer fra Finansdepartementet er det utarbeidet en konseptuell løsning<sup>1</sup> for ny kampflybasestruktur. Denne ble offentliggjort 29. november 2011. Dokumentet inneholder en behovsanalyse, et strategidokument som definerer målsettingene, et kravdokument, et mulighetskapittel, en alternativsanalyse, og behandling av prissatte konsekvenser i en usikkerhetsanalyse.

I alternativsanalysen er det foretatt 3 omganger av nedvalg. I første nedvalg vurderes det hvilke kandidater som tilfredsstillter kravene til å være aktuelle som enebaser. Det er kun Bodø og Ørland som vurderes som tilfredsstillende kandidater. Det er likevel beregnet levetidskostnader for både Bodø, Ørland og Evenes som enebaser.

I andre nedvalg er det vurdert hvilke kandidater som tilfredsstillter kravene til å være aktuelle QRA baser i kombinasjon med Ørland som enebase i Sør-Norge. Andøya, Evenes og Bodø ble vurderes som tilfredsstillende kandidater i Konseptuell løsning, og det er derfor beregnet levetidskostnader for disse alternativene i kombinasjon med Ørland som enebase.

I tredje nedvalg er det vurdert hvilke tobaser kombinasjoner som tilfredsstillter kravene. Konklusjonen er at det er kun Bodø sammen med Ørland, eller Ørland sammen med Evenes som er aktuelle kombinasjoner. Det er derfor beregnet kun levetidskostnader for disse alternativene som tobaser.

Levetidskostnadene er beregnet over en tidshorisont på 40 år frem til 2052, når F-35 forventes utfaset. For å kunne sammenlikne alternativene i et samfunnsøkonomisk perspektiv er prissatte kostnader og inntekter som berører andre aktører enn Forsvaret identifisert og inkludert. I stort har dette vært gjeldende for sivil luftfart, men en

rekke ikke-prissatte konsekvenser for øvrig samfunn er også beskrevet i konseptuell løsning.

Den konseptuelle løsningen har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring. Kvalitetssikrer godkjenner studien, men hadde merknader til den samfunnsøkonomiske analysen. Ekstern kvalitetssikrer har utført en egen og mer omfattende samfunnsøkonomisk analyse, som sammen med Forsvarsdepartementets konseptuelle løsning samlet sett danner beslutningsgrunnlaget knyttet til lokalisering av Forsvarets nye kampfly<sup>2</sup>.

#### 3.2 Nøkkeltall og konklusjoner fra konseptuell løsning

De beregnede levetidskostnadene i konseptuell løsning består av investerings- og driftskostnader og uttrykkes som en nåverdi. Nåverdiberegninger egner seg for å sammenlikne og rangere alternativer, hvor investering og driftskostnader innføres ulikt i tid. Nåverdien uttrykker verdien av fremtidige kontantstrømmer, neddiskontert med en kalkulasjonsrente på to prosent. Beregningene omfatter i hovedsak inn- og utbetalinger (kontantstrømmer) for personell, materiell og infrastruktur. Det er benyttet samme enhetskostnadsvekst som i kampflyprogrammet med en realvekst på 2,0 prosent pr år for personell og 1,6 prosent pr år for øvrige kontantstrømmer. Usikkerhetspåslag er ivarettatt gjennom egne usikkerhetsanalyser av inngangsdataene, hvor det beregnes forventningsverdier og spredningsmål for alle typer kontantstrømmer. Beregningene er supplert med sensitivitetsanalyser for å avdekke hvor robuste kostnadsforskjellene mellom alternativene er for endringer av blant annet vekstfaktorer, kalkulasjonsrente og analyseperiodens lengde.

Tabellen under gjengir tallene fra konseptuell løsning inkludert beregnet nåverdi etter 20 år, sammenliknet med en videreføring av 2011 kostnadsnivået (som null-alternativ). Tallene er oppgitt i 2011 kroner, og er Forsvarets kostnader uten realisering av salgsgevinster eller indirekte kostnader. For samfunnsøkonomiske betraktninger henvises det til ekstern kvalitetssikrers rapport.

<sup>1</sup> Forsvarsdepartementet (2011) Lokaliseringalternativer for Forsvarets nye kampfly F-35 (Konseptuell løsning –versjon 1.01)

<sup>2</sup> Vista Analyse/Holte Consulting (2012) KS1 – lokalisering av Forsvarets nye kampfly F-35

	2011 kostnadsnivået	Ørland med QRA på basen	Bodø med QRA på basen	Evenes med QRA på basen	Ørland med QRA på Andøya	Tobase Bodø – Ørland	Tobase Ørland – Evenes
<i>Investeringer</i>							
Initielt		4 964	8 025	7 434	4 942	9 095	7 049
Reanskaffelser i snitt pr år	132	98	88	106	98	132	112
<i>Drift</i>							
Personell	829	630	582	637	683	751	763
Infrastruktur	592	434	404	456	455	498	528
Materiell	221	189	163	173	189	205	186
	16	7	15	9	17	48	49
<i>Nåverdi</i>							
Levetidskostnad over 40 år (LCC)	37 445	34 056	34 909	38 490	35 380	44 408	42 062
Nåverdi 20 år etter investering (2034)		(1 448)	(3 419)	(3 822)	(1 815)	(6 963)	(5 132)

### 3.3 Nøkkeltall og konklusjoner fra utredningsarbeidet frem mot fremleggelse av langtidsplanen

Etter at Forsvarsdepartementets konseptuelle løsning for lokalisering av nytt kampfly ble offentliggjort sammen med forsvarsjefens fagmilitære råd, har Forsvarsdepartementet utredet ytterligere lokalisering-løsninger. Disse løsningene bygger på Ørland som enebase sammen med en fremskutt operasjonsbase i nord. Som grunnlag er de beregnede levetidskostnadene for Ørland med QRA baser oppjustert med kostnader for en øket tilstedeværelse i nord gjennom at 10 prosent av styrkeproduksjonen legges til samme base som QRA virksomheten, og at denne fremskutte basen

også er dimensjonert for å kunne ta i mot nordisk og alliert samtrening. Det er i tillegg til de tre tilfredsstillende QRA basene fra Konseptuell løsning også beregnet levetidskostnader for Bardufoss som en fremskutt operasjonsbase base, da den vil tilfredsstillende kravene forutsatt en forlengelse av rullebanen.

Tabellen nedenfor viser de beregnede levetidskostnadene i 2011-kroner, inkludert beregnet nåverdi etter 20 år, på samme måte som for ene- og tobasealternativene.

Tabellen viser at det kun er marginale forskjeller mellom levetidskostnadene over 40 år. Det er imidlertid signifikant forskjeller på investeringsnivået.

	2011 kostnadsnivå	Ørland med fremskutt base på Andøya	Ørland med fremskutt base på Evenes	Ørland med fremskutt base i Bodø	Ørland med fremskutt base på Bardufoss
<i>Investeringer</i>					
Initielt		5 614	5 023	5 637	6 263
Reanskaffelser i snitt pr år	132	98	99	99	98
<i>Drift</i>					
Personell	829	683	707	706	680
Infrastruktur	592	450	474	473	450
	221	192	191	192	190

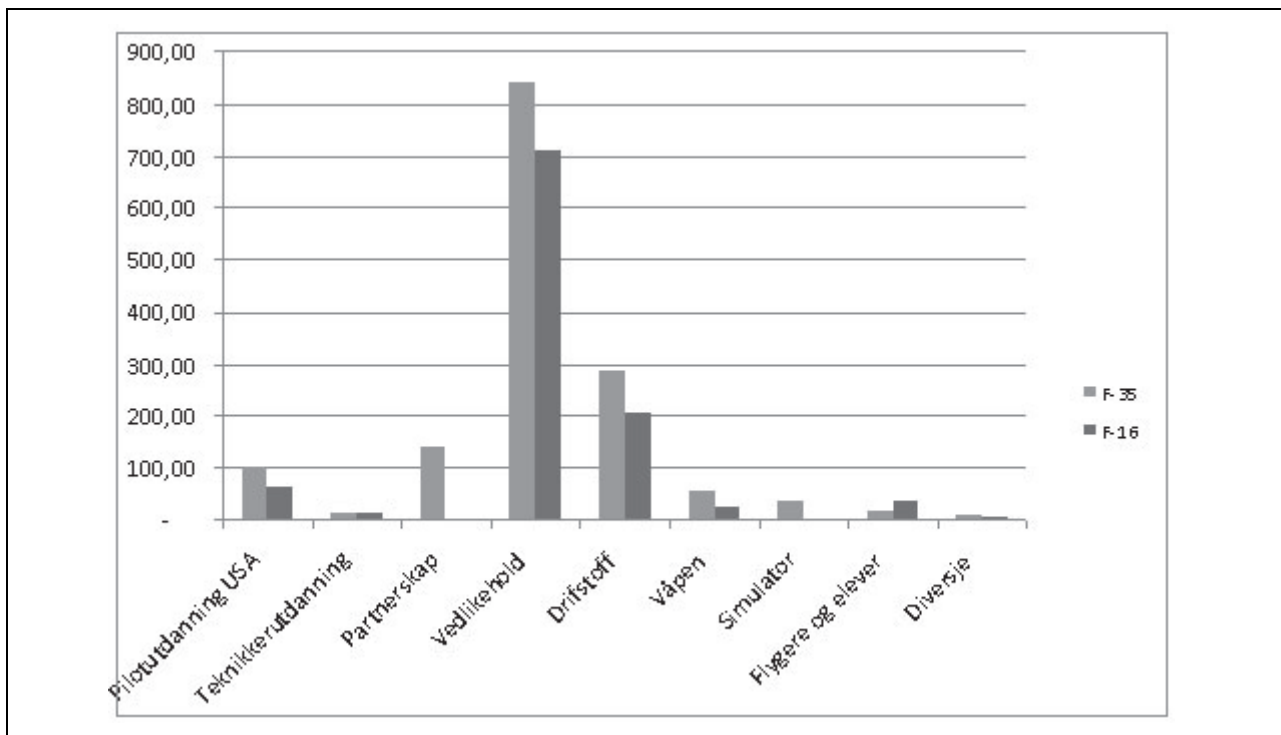
	2011 kostnadsnivå	Ørland med fremskutt base på Andøya	Ørland med fremskutt base på Evenes	Ørland med fremskutt base i Bodø	Ørland med fremskutt base på Bardufoss
Materiell	16	41	42	41	40
<i>Nåverdi</i>					
Levetidskostnad over 40 år (LCC)	37 445	37 000	37 231	37 661	37 479
Nåverdi 20 år etter investeringer (2034)		(2659)	(2450)	(3012)	(3184)

### 3.4 Driftskonsekvenser av overgang til nytt kampflysystem og ny kampflybasestruktur

Som del av arbeidet med forsvarssjefens fagmiljøeråd ble det gjennomført en studie av forskjellen i driftskostnader mellom F-16 og F-35. Arbeidet ble gjennomført ved at et typisk driftsår for F-16 ble omregnet til 2012 kroner og tilsvarende ble et typisk driftsår for F-35 omregnet på samme måte. Begge kostnadsbilder ble korrigert til samme dollarkurs, samme drivstoffpris og samme lønnskostnad og ble gjennom dette gjort sammenliknbare. Resultatet av disse beregningene er at F-

35 våpensystemet er ca 440 mill. 2012 kroner dyrere å drifte i året enn F-16 våpensystemet. Redusert for innsparingseffekten av overgang fra dagens to kampflybaser til enebase på Ørland, blir den negative driftseffekten ca. 300 mill. 2012 kroner. Når driften av den fremskutte operasjonsbasen på Evenes inkluderes, øker den negative driftseffekten til ca. 375 mill. 2012 kroner.

Figuren viser at de største kostnadsforskjellene mellom kampflyvåpensystemene ligger innenfor partnerskaps-, vedlikeholds-, drivstoff- og simulator kostnader.



Figur 2.2



#### 4. Kort definisjon av økonomiske begreper

Her listes og forklares de viktigste økonomiske faguttrykk som er brukt i foregående punkter.

##### 4.1 Nåverdi

Nåverdi er verdien av et fremtidig beløp eller en fremtidig betalingsstrøm målt i dag. En annen måte å si dette på er hvor mye penger en må avsette i dag for å kunne betale alle kostnader som påløper i levetiden. Dette gjøres ved at kontantstrømmen justeres med en diskonteringsrentesats. Rentesatsen skal reflektere hva du kan forvente å oppnå av avkastning i den for staten beste alternative anvendelse.

##### 4.2 Faste kroner

Faste kroner er når budsjetterte kostnader stipuleres til dagens priser uten korreksjon for den alminnelige prisstigning. Faste kroner må oppgis med et basisår som beskriver når det faste punktet er.

##### 4.3 Nominelle/løpende priser

Nominelle kroner/løpende kroner: Den sum noe koster et bestemt år uten noen form for inflasjonsjustering.

##### 4.4 Reelle kroner

Reelle kroner er en beregning av hvor stor en planlagt fremtidig utbetaling vil være på utbetalingstidspunktet. Da kompensasjon for ordinær prisvekst gis årlig på Forsvarets budsjetter er dette ikke tatt med i kampflyprogrammets beregning av reelle kostnader, så realprisveksten utgjøres av forventet prisstigning utover den alminnelige prisstigning (inflasjon).

##### 4.5 Diskonteringsrente

Neddiskonteringsrenten på 2 % per år er gitt av Finansdepartementet (FIN). I beregningen er kostnadene lagt ut i tid og neddiskontert til nåverdi. Dette er i tråd med FIN anbefalinger og FINs Veileder i samfunnsøkonomisk analyse. Risikoen ved anslagene tas hånd om i vurderinger av kostnadsspenn og påvirkningsfaktorer, ivarettatt gjennom usikkerhetsanalysen.

##### 4.6 Inflasjon

Inflasjon er vedvarende prisstigning eller fall i pengenes kjøpekraft. Inflasjon kan kun regnes historisk. Forventing om inflasjon i fremtiden, kan f.eks. beregnes gjennom inflasjonsmålet eller modeller.

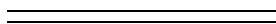
##### 4.7 Realprisvekst

Realprisvekst er prisstigningen innenfor et marked eller varegruppe som går utover den ordinære inflasjonen. Eksempelvis har prisstigningen i boligmarkedet de siste årene vært større enn den ordinære inflasjonen. Den delen av realprisveksten som skyldes inflasjon er tatt ut fra F-35 programmets beregninger, da denne kompenseres årlig over statsbudsjettet.

##### 4.8 Usikkerhetsnivåer for kostnadsestimater

**P-50 verdi:** Dette er den kostnadsramme det er mest sannsynlig at prosjektet kan gjennomføres innenfor. Inneholder en mindre usikkerhetsavsetning for forventede tillegg. Omtales normalt som "forventet kostnad"

**P-85 verdi:** P-85 er kostnadsramme med usikkerhetsavsetning og reflekterer i sum en ramme en med 85% sannsynlighet vil kunne holde seg innenfor. Usikkerhetsavsetningen kommer som et tillegg til den forventede kostnadsrammen (P-50) og disponeres normalt ikke av gjennomføringsansvarlig.



Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: OFA 03/2012

