



Trygghet i usikre tider

Forsvarssjefens
fagmilitære råd 2023

Innhold

		Forsvarssjefens forord	6
		1	Oppdraget
			Mandatet
			Metode
Del I	Rammefaktorer	2	Forsvarssjefens vurdering av situasjonsbildet
			En endret sikkerhetssituasjon
			FNs bærekraftsmål
			Markedssituasjonen
			Teknologiske utviklingstrekk
			Økonomiske rammer
Del II	Forsvaret	3	Forsvarets rolle i dag og i fremtiden
		4	Forsvarets status og utfordringer
		5	Økonomisk merbehov for å realisere vedtatt struktur
Del III	Forsvarssjefens råd	6	Tilpasning av Forsvarets struktur til vedtatte økonomiske rammer
			Justerte prioriteter og ambisjonsnivå
			Felleselementer
			Landdomenet
			Det maritime domenet
			Luftdomenet
		7	Anbefaling gitt reduserte økonomiske planrammer
		8	En skalerbar styrking av forsvarsevnen – forsvarssjefens anbefalte tilnærming
			Fokusområde: Utbedre svakheter ved dagens struktur
			Fokusområde: Maritim overflatestruktur
			Fokusområde: Luftvern
			Fokusområde: Langtrekkende presisjonsvåpen
			Fokusområde: Øke Forsvarets volum
		9	Forsvarssjefens øvrige anbefalinger
			Personell og kompetanse
			Eiendom, bygg og anlegg
			Materiell og logistikk
			Klima og miljø
			Innovasjon og teknologi
			Alliert samarbeid
			Sverige og Finlands medlemskap i NATO
			Trening og øving
			Sammensatte trusler
			Totalforsvaret
			Videreutvikling av Forsvarets kultur og den militære profesjonen
			Modernisering og effektivisering
			Organisering og styring
		10	Økonomi
		11	Risiko og usikkerhet

Forsvarssjefens forord

Forsvaret må styrkes ytterligere

Vi må fortsette å omstille oss i takt med endrede omgivelser og teknologisk utvikling. Utviklingen av vårt forsvar må ha langsiktige mål. Samtidig må langtidsplanen for Forsvaret være fleksibel for å ta inn over seg endringer i omgivelsene.

Forsvaret har over tid vært i endring. Vi har et forsvar med god kvalitet, men med begrenset volum og dermed begrenset utholdenhet. Vi løser oppdrag hjemme og ute kontinuerlig. Våre erfaringer fra oppdragsløsning og de siste tiårenes kontinuerlige omstillinger av Forsvaret gjør at vi er godt posisjonert for videre vekst.

Dette fagmilitære rådet er helhetlig, men gir ikke alle svarene. Jeg har bevisst valgt å angi en retning gjennom å anbefale fem fokusområder for den fremtidige utviklingen av Forsvaret. Gjennom fokusområdene ønsker jeg å styrke Forsvarets utholdenhet og evne til å håndtere krevende situasjoner. Styrkingen innebærer for det første å utbedre kjente svakheter i dagens struktur. I tillegg vil jeg styrke Forsvarets evne til å operere i det maritime domenet og øke evnen til å beskytte både militære og sivile mål mot lufttrusler. Et fjerde fokusområde tar sikte på å øke Forsvarets evne til å bekjempe mål på lange avstander. I det siste fokusområdet fremmer jeg forslag som styrker Forsvarets evne til utholdenhet gjennom en ytterligere økning av Forsvarets volum utover de øvrige anbefalingene.

Forrige helhetlige fagmilitære råd ble gitt i 2019. Siden da har det skjedd betydelige endringer. Vi har vært gjennom en pandemi. Vi har trukket ut av Afghanistan etter nesten 20 år med operasjoner. Vi har opplevd et fullskala russisk angrep på Ukraina. Finland har blitt med i NATO og Sverige står for tur. Effekten av klimendringer er akselererende og igjen foregår det et våpenkappløp mellom stormakter som USA, Kina og Russland. Utfordringene i Midtøsten og Sahel-regionen i Afrika er fortsatt store. Her hjemme har sikkerhetsutfordringer på tvers av sektorer fått større oppmerksomhet og skillet mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet viskes ut.

I samme tidsrom som jeg gir et fagmilitært råd, vil det foreligge råd fra Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonen. Jeg vil fortsette å gi fagmilitære råd i utarbeidelsen av neste langtidsplan. Våre politikere må ta både kortsiktige og langsiktige valg og prioriteringer basert på alt kunnskapsgrunnlaget i rådene som har blitt forelagt.

Jeg ser frem til videre diskusjoner og avveininger, men vil slå fast at det er helt nødvendig å gjøre tydelige prioriteringer. Forsvaret må styrkes videre og styrkingen må komme tidlig. Forsvaret er både godt posisjonert og mer enn klart for en økt satsing – for vår felles sikkerhet.

Takk til alle som har bidratt til utarbeidelsen av dette fagmilitære rådet. Innspillene har vært mange og gode. For meg har det vært viktig at hovedlinjene i rådet har bredest mulig støtte i Forsvarets ledelse, på tvers av grener og domener, hos arbeidstakerorganisasjonene og i øvrige etater i sektoren.



Eirik Kristoffersen
general
forsvarssjef

Kapittel 1

Oppdraget

Mandatet

Som grunnlag for arbeidet med ny langtidsplan for forsvarssektoren har regjeringen bedt forsvarssjefen om et fagmilitært råd innen 31. mai 2023. Regjeringen ba forsvarssjefen om å utrede anbefalinger om skalerbare tiltak og prioriteringer som ivaretar følgende utviklingsretninger:

- En utviklingsretning med et bevilgningsnivå lavere enn forutsatt i vedtatt langtidsplan.
- En utviklingsretning som tar utgangspunkt i gjeldende langtidsplan med tilhørende økonomiske planrammer, inkludert Stortingets vedtak med tilhørende økonomiske konsekvenser (jf. Prop. 14 S (2020–2021) og Innst. 87 S (2020–2021)).
- En utviklingsretning som, i lys av en forverret sikkerhetspolitisk situasjon, anbefaler prioriterte tiltak for en ytterligere skalerbar styrking av forsvarssektoren på kort og lengre sikt. Forsvarssjefen bes synliggjøre ulike nivåer for slik styrking ut over gjeldende økonomiske opptrappingsplan.

I tillegg skulle forsvarssjefens anbefalinger legge følgende målsettinger til grunn for den videre utviklingen av forsvarsevnen:

- Evne til kontinuerlig situasjonsforståelse i norske nærområder, med særlig vekt på nordområdene.
- Motvirke konflikt gjennom å bidra til troverdig avskrekking og beroligelse basert på integrert samvirke med allierte.
- Over tid kunne gjennomføre fellesoperasjoner i krise og krig i en alliert ramme for å forsvare Norge og allierte.
- Styrke norsk og nordisk forsvarsevne.
- Evne til å motta, understøtte og fremføre allierte forsterkninger.
- Bidra til at NATO forblir en sterk og troverdig allianse.
- Bemanne forsvarssektoren med tilstrekkelig personell med riktig kompetanse til rett tid.





- Motstå påvirkning fra sammensatte trusler, herunder bidra til å redusere det norske samfunnets sårbarhet mot slike trusler.
- Videreutvikle totalforsvaret.
- Kontinuerlig innovasjon i tråd med sikkerhetspolitisk og teknologisk utvikling, samt forbedring og effektivisering.
- En bærekraftig videreutvikling av forsvarssektoren.

Metode

Analysearbeidet har brukt NATOs kapabilitets-tilnærming som metode. Basert på forsvarskonseptet og Forsvarets ni oppgaver ble det i grunnlagsarbeidet utledet et sett med effekter Forsvaret skal oppnå. Effektene skapes gjennom konkrete handlinger Forsvaret må kunne utføre. Med utgangspunkt i handlingene ble det så gjennomført en analyse av hvilke kapabiliteter Forsvaret bør ha. I utledningen av kapabilitetene og Forsvarets volum ble det tatt hensyn til både allierte forpliktelser og allierte operasjoner i vårt område, samt Sverige og Finlands NATO-medlemskap. Tilsvarende har totalforsvaret vært en sentral faktor i analysen av forsvarevnen.

Rådet legger til grunn en nektelsesambisjon for forsvaret av Norge inntil allierte forsterkninger er på plass.

Grunnlagsanalysen ble gjennomført i fire trinn:

- 1 Faktoranalyse av forhold som påvirker Forsvarets utvikling.
- 2 Kartlegging av Forsvarets status.
- 3 Utrede effekter og analyse av behov for utvikling og styrking av eksisterende struktur.
- 4 Analyse av innsatsfaktorer, kostnader og gjennomførbarhet.

Rådet er utarbeidet i tråd med utredningsinstruksen. I arbeidet har det vært gjennomført flere delutredninger på utvalgte områder i hen-

hold til regjeringens mandat til forsvarssjefen. Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell har bidratt med innspill, og det har vært dialog med Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonen. Momenter fra Forsvarets Forskningsinstitutts forsvarsanalyse, utgitt i mars 2023, har også blitt hensyntatt i rådet, og det har vært dialog med arbeidsgruppen for utvikling av det sikkerhetsfaglige rådet ved Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Arbeidstakerorganisasjonene og en gruppe kadetter ved Forsvarets krigsskoler har bidratt med innspill.

Rådet er delt inn i tre hoveddeler:

Del 1 Rammefaktorer beskriver forsvarssjefens vurdering av forhold relatert til den militærstrategiske utviklingen samt overordnede trender i samfunnet som har betydning for Forsvarets utvikling.

Del 2 Forsvaret beskriver Forsvarets funksjon, og det gis en redegjørelse for Forsvarets status og utfordringer.

Del 3 Forsvarssjefens råd utgjør forsvarssjefens fagmilitære råd.

Det fagmilitære rådet er tilgjengelig i en engelsk versjon. I tillegg er rådet understøttet av et sett med graderte delutredninger som blant annet konkretiserer kapabilitetene med hensyn til antall samt behov for personell, trening og øving, materiell, eiendom, bygg og anlegg (EBA), ammunisjon og drivstoff.

Del I

Rammefaktorer

2	Forsvarssjefens vurdering av situasjonsbildet	14
	En endret sikkerhetssituasjon	14
	FNs bærekraftsmål	20
	Markedssituasjonen	23
	Teknologiske utviklingstrekk	24
	Økonomiske rammer	24

Kapittel 2

Forsvarssjefens vurdering av situasjonsbildet

En endret sikkerhetssituasjon

Russland er den fremste trusselen mot Norge og norske interesser. Angrepet på Ukraina er et tidsskille. Russland har gått til fullskala krig mot en av sine naboer, og angrepet har vist at Russland er villig til å bruke omfattende og folkerettsstridig militærmakt for å nå sine mål. Europeisk sikkerhet, den internasjonale rettsorden og våre demokratiske verdier er truet, og sannsynligheten for konflikt som involverer Norge, har økt. Arbeidet for å utvikle forsvarsevnen må ta inn over seg at sikkerhetssituasjonen er vesentlig forandret. Det er behov for raske tiltak på flere områder.

Konfrontasjonen mellom stormaktene blir langvarig

Rivalisering mellom demokratier og autoritære regimer preges i økende grad av maktbruk, ideologiske konfliktlinjer og blokkdannelser. Krigen i Ukraina er en del av dette bildet, og følgene av krigen vil bestå lenge etter at kamphandlingene er avsluttet. Kinas støtte til Russland er problematisk. De to landenes felles forsøk på å endre den regelbaserte internasjonale verdensorden utfordrer våre verdier og interesser.

Russland har demonstrert sin manglende respekt for de internasjonale normer og de rettsprinsipper Norge som småstat er avhengig av. Samtidig gjør USAs nødvendige orientering mot Asia at USA i økende grad forventer at europeiske stater ivaretar mer av sin egen sikkerhet. Ved siden av en styrket norsk forsvarsevne blir alliansetilhørighet og forpliktende samarbeid med allierte og partnere helt avgjørende for norsk sikkerhetspolitikk.

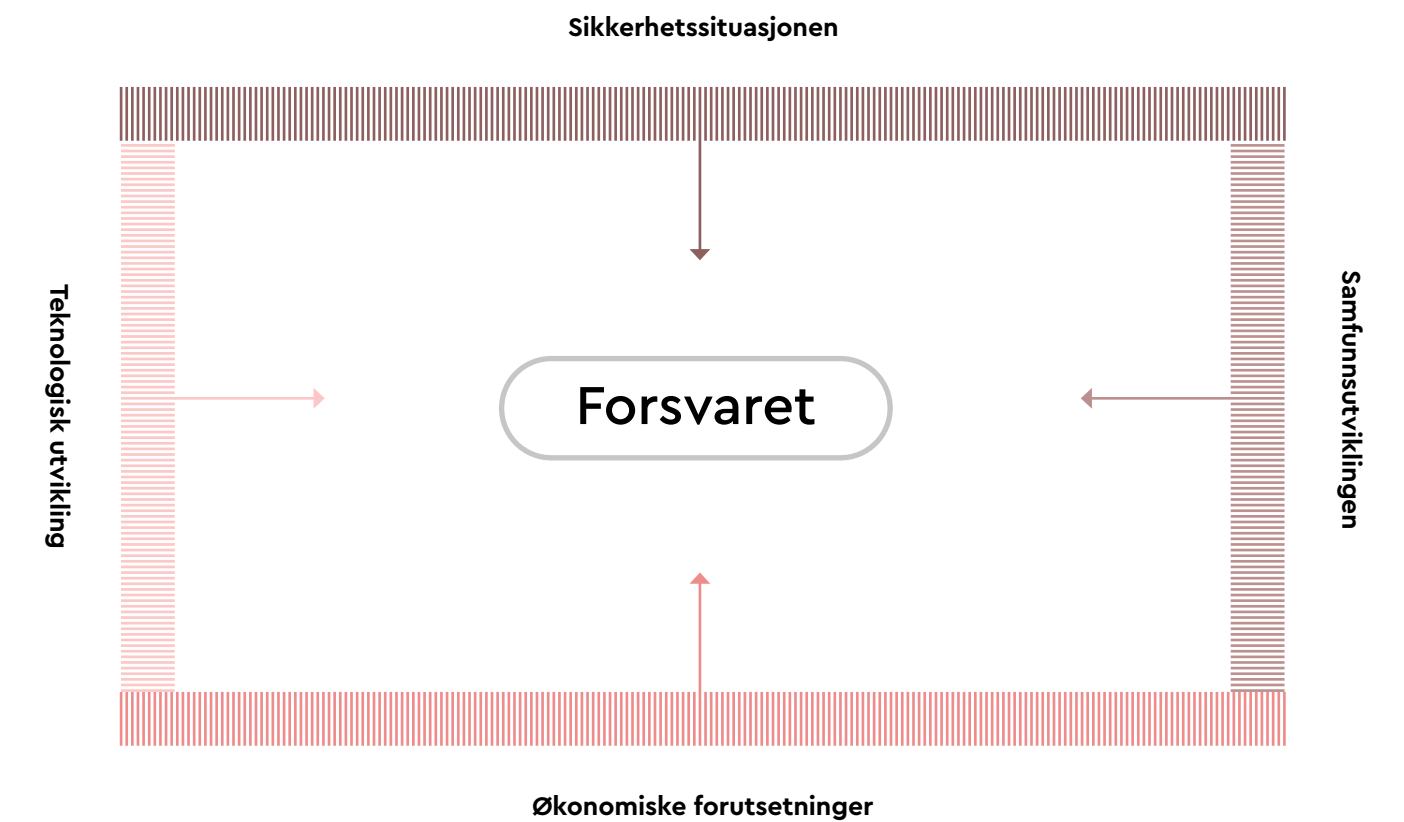
Økt strategisk betydning

Den geostrategiske betydningen av nordområdene og Arktis har økt, og våre allierte har i dag mer omfattende og aktiv tilstedeværelse i våre nærområder enn tidligere. Det er av stor betydning at Forsvaret kan forme, koordinere og delta i den allierte aktiviteten.



Fig. 1

Rammefaktorer



Norge har som maritim nasjon globale interesser innenfor et bredt spekter av maritime virksomheter. Norge er også en betydelig aktør på felt av strategisk interesse for andre stater, eksempelvis som energileverandør til Europa. Hendelsen med Nordstream har synliggjort sårbarheten til undersjøisk infrastruktur og viktigheten av å ha evne til å beskytte kritisk maritim infrastruktur. Norsk handlefrihet og sikkerhet er avhengig av at internasjonale konvensjoner og sedvaner for havet og havområdenes ressurser, herunder fri tilgang til havet som transportvei, består og blir respektert. Betydningen av internasjonale rammeverk og regler forsterkes av at klimaendringene gjør Arktis mer tilgjengelig for sivil og militær aktivitet.

Utviklingen i våre nære interesseområder vil kreve mer av Norge for å opprettholde innflytelse og ivareta situasjonsforståelse. Evne til å opprettholde tilstedeværelse og myndighetsutøvelse samtidig i store områder blir viktigere.

Betydningen av NATO

NATO-medlemskapet er grunnsteinen i norsk forsvars- og avskrekkingsevne. Norge må fortsette med bidrag til alliansens samlede forsvarsevne. Forsvaret må stille med kapasiteter og innsats både ute og hjemme. NATOs videreutvikling av planverk og kommandostruktur vil styrke den kollektive evnen og kreve økt styrkebidrag og ressursbruk fra medlemslandene. Forsvaret av Norge styrkes ved at vi og våre allierte demonstrerer vilje og evne til å bidra til sikkerhet i våre nærområder gjennom tilstedeværelse, øving og trening. Styrking av NATOs kollektive evne vil bety at forventningene til Norges bidrag til alliansen øker, både regionalt og i hele NATOs ansvarsområde. Viktigheten av det bilaterale samarbeidet med nære allierte vil også øke.

Ny nordisk dynamikk

Finsk og svensk NATO-medlemskap påvirker alliansens sikkerhet i nordområdene og Østersjøområdet positivt. Utvidelsen vil føre til en styrking av NATOs evne til avskrekking og

kollektivt forsvar i vår del av Europa. Samtidig som medlemskapet åpner for et betydelig utvidet nordisk samarbeid innen forsvar og sikkerhet, står de nordiske landene overfor ulike militærstrategiske problemstillinger på enkelte områder. På lengre sikt vil Russland styrke sitt militære fotavtrykk i nord og i vest, men på kortere sikt er det usikkert hvordan Russlands aktivitet overfor de nordiske landene vil påvirkes av utvidelsen.

Norges betydning som forsterkningsområde for Norden vil øke. Allierte forsterkninger vil ikke lenger bare foregå til Norge, men også i transitt gjennom Norge til Sverige og Finland. Tilrettelegging for alliert tilstedeværelse og mottak i Norge vil gi økt sikkerhet og forsvarsevne både nasjonalt, i Norden og for alliansen som helhet.

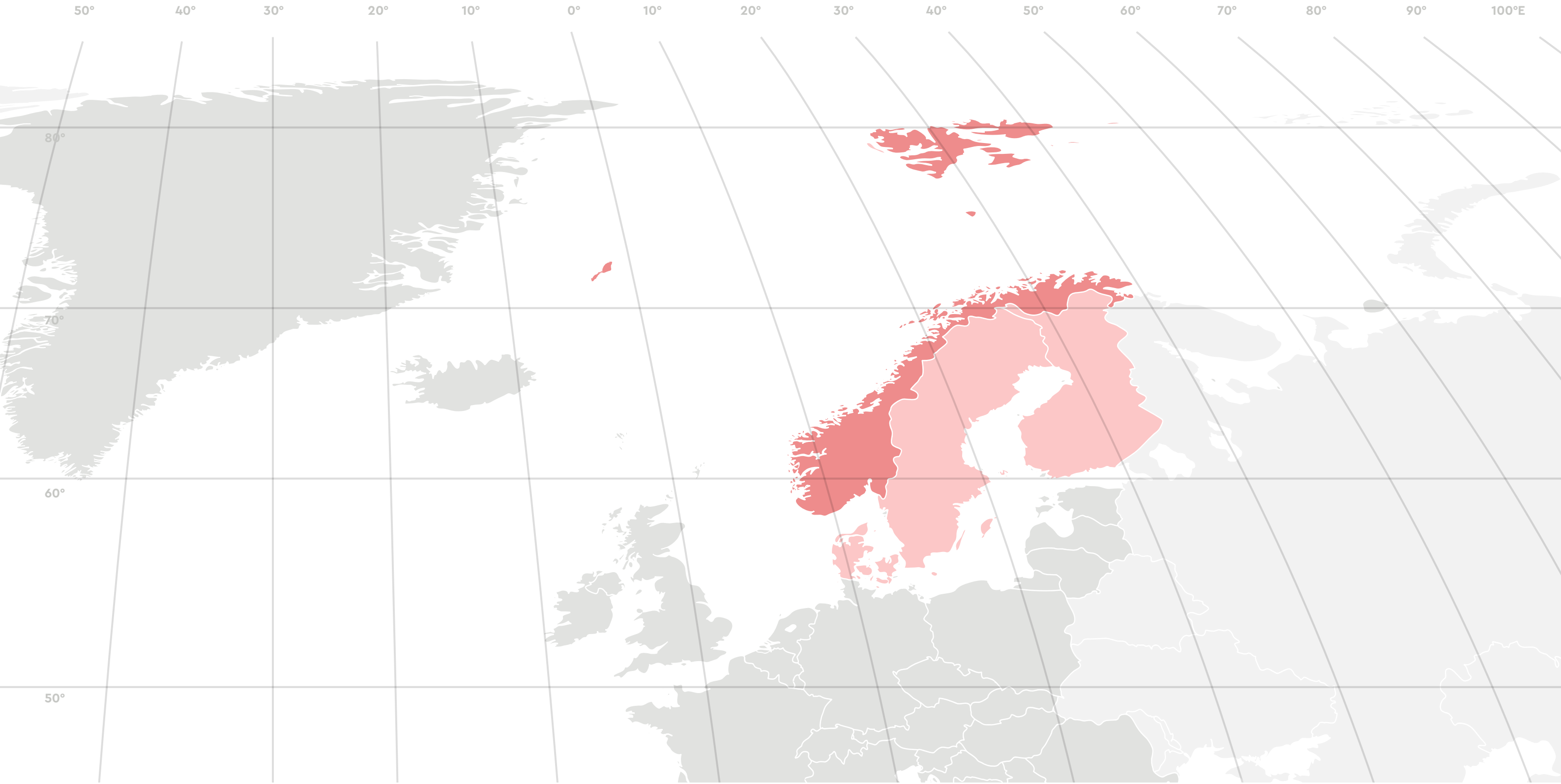
Russland – bekymringsfull utvikling

Russland står overfor et uunngåelig makt- og generasjonsskifte. Utviklingen kan gå i flere retninger, herunder økt intern uro og ustabilitet. Norge blir i større grad ansett som del av et vestlig og aggressivt kollektiv, og i mindre grad som et naboland som Russland har sammenfallende interesser med.

Behovet for strategisk dominans i Arktis ligger sentralt i russisk forsvarstenking, og i løpet av det neste tiåret kan Russland komme til å forlate ambisjonen om lavspenning i våre nærområder. Som en følge av krigen i Ukraina har den russiske sårbarheten økt. Russland vurderer at Arktis vi påvirkes av spenningsforholdet med NATO. Russlands strategiske avhengighet og sensitivitet rundt basekomplekset på Kola øker, og de tradisjonelle militærstrategiske aspektene knyttet til Norges geografiske beliggenhet med hensyn til «bastionforsvaret består». Utviklingen av avanserte undervannsbåter og langtrekkende presisjonsvåpen har styrket Russlands evne til å ramme strategisk viktige mål over hele Europa og allierte forsterkninger over Atlanterhavet. Svalbard får økende militærstrategisk verdi for Russland. Utviklingen betyr at Norges politiske og militære handlingsrom utfordres. Oppsum-

Fig. 2

Norge og Nordens geostrategiske plassering



mert øker risikoen for misforståelser og eskalering i nord.

Russland vil ta med seg viktige lærdommer fra Ukraina. Prinsipper som overraskelse, dybde og hurtig forflytning vil fortsatt ligge til grunn for den russiske militærmaktens videre utvikling. Et eventuelt russisk angrep mot Norge vil sannsynligvis søke å engasjere militære og samfunnskritiske mål i hele landet i et forsøk på å svekke både vår motstandsvilje og militære evne. Langtrekkende presisjonsvåpen vil utgjøre den sentrale komponenten i en slik strategi. Krigen i Ukraina har vist at det ikke finnes frisoner i russisk måte å føre krig på. Situasjonen stiller høye krav til at Norge og våre allierte evner å sikre og forsvare grunnleggende nasjonale funksjoner, herunder militær og sivil kritisk infrastruktur.

Erfaringene fra Ukraina vil medføre endringer i den russiske militærmaktens anskaffelsesplaner, organisasjon, ledelse og planverk. De konkrete implikasjonene er vanskelige å forutsi. Dagens økonomiske forutsetninger kan imidlertid på noen områder tvinge Russland i retning av en mindre moderne, men fortsatt slagkraftig konvensjonell militærmakt. Parallelt øker trusselen fra russiske rekognoserings- og sabotasjekapasiteter på land og under vann, elektronisk krigføring og anti-satellittvåpen.

Russland vil sannsynligvis forbli strategisk svekket, både på kort og lang sikt. Redusert konvensjonell evne har økt betydningen av kjernefysiske våpen i den russiske militærmakten. Terskelen for kjernefysisk eskalering kan bli lavere, også i våre nærområder.

Vi kan forvente at Russland vil fortsette å benytte sammensatte virkemidler under terskelen for åpen maktbruk mot vestlige verdier, kritisk infrastruktur og ressurser. Hensikten med dette er å spre uro og frykt i befolkningen, lamme nasjonal beslutningstaking og skape splittelse i Europa og Vesten. Aktivitet knyttet til påvirkning, cyberoperasjoner, informasjonsoperasjoner, sabotasje og etterretning fra Russland kan øke.

Kina utfordrer Vesten

Russlands intensjon om å svekke USAs og Vestens innflytelse deles av Kina. Samarbeidet mellom Kina og Russland vil bli stadig tettere, noe Kina anser som fordelaktig for landets interesser og innflytelse, inkludert i Arktis. Russland blir mer avhengig av Kina som følge av krigen og de vestlige sanksjonene. Russland kan på sikt bli tvunget til å komme med innrømmelser overfor Kina også i nord. Kina søker å kontrollere strategisk infrastruktur, ressurser og verdikjeder. Kina utvikler også kapabiliteter som rammer NATO-landenes evne til å nyttiggjøre rom- og cyberkapabiliteter til kommunikasjon, navigasjon, overvåking og drift av kritiske systemer. I våre nærområder er kinesisk aktivitet så langt primært knyttet til forskning og kommersielle interesser, samt aktivitet i rommet og i cyberspace, men det kan endre seg.

Et betydelig alvor

Oppsummert befinner Norge seg i en sikkerhetssituasjon preget av et betydelig alvor. Russland fremstår som en ustabil og uforutsigbar aktør, og det er få tegn til politisk kursendring. Norge må bidra til stabilitet og forutsigbarhet i våre nærområder og være forberedt på å ta et større ansvar for egen sikkerhet og bidrag til alliansen. Sannsynligheten for direkte konflikt og krig på norsk jord eller på territoriet til våre allierte har økt. Forsvarssjefen vurderer derfor at Norge må styrke forsvarsevnen, både nasjonalt og i rammen av NATO.

FNs bærekraftsmål

FNs bærekraftsmål, operasjonalisert gjennom Melding til Stortinget (Meld. St. 40 (2020–2021)) Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030, gir rammer Forsvaret må ta hensyn til. Forsvaret må drifte og operere på en bærekraftig måte og innrette seg mot FNs bærekraftsmål. Fire hoveddimensjoner innenfor FNs bærekraftsmål er særlig viktig for vårt forsvar: klima og miljø, fred og sikkerhet, økonomi og sosiale forhold.

«Oppsummert befinner Norge seg i en sikkerhetssituasjon preget av et betydelig alvor. Russland fremstår som en ustabil og uforutsigbar aktør. Norge må bidra til stabilitet og forutsigbarhet i våre nærområder og være forberedt på å ta et større ansvar for egen sikkerhet og bidrag til alliansen».



Klimaendringer representerer en alvorlig trussel for verdenssamfunnet og Forsvaret må være forberedt på strengere miljøkrav. Et endret klima vil både påvirke trusselbildet og dermed Forsvarets operasjoner. I tillegg stiller utviklingen krav til Forsvarets eget klimaavtrykk, både gjennom anskaffelser og drift.

Klimaendringer er et globalt problem som fører til knapphet på ressurser, hyppigere naturkatastrofer, økt spenning og nye migrasjonsstrømmer. Forsvaret må være forberedt på å bistå sivilsamfunnet med ressurser til å håndtere mer ekstremvær som oversvømmelser, skogbranner og jordskred. Klimaendringene vil påvirke Forsvarets operasjonsområder. I Arktis kan for eksempel ismelting føre til økt maritim aktivitet og gjøre regionen mer tilgjengelig som arena for både samarbeid og konkurranse mellom stater.

For å imøtekomme kravet om utslippsreduksjon og miljøvern har forsvarssektoren utarbeidet en klima- og miljøstrategi samt en handlingsplan for klima og miljø for perioden 2023–2030. Handlingsplanen for klima og miljø spesifiserer blant annet hvilke tiltak som kan iverksettes når, og stipulerer tiltakenes kostnad og estimerte effekt.

FNs bærekraftsmål for fred og sikkerhet påvirker Forsvaret. Forsvaret bidrar til arbeidet gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner både i og utenfor rammen av FN. Flere væpnede konflikter internt og mellom stater kan øke behovet for at Forsvaret må benyttes utenfor Norge for å bidra til global fred og sikkerhet.

Som kontraktør eller innkjøper har Forsvaret et særlig ansvar for å vektlegge etiske og forsvarlige prosesser, herunder en utvikling med fokus på økonomisk bærekraft. Sirkulær økonomi og gjenbruk av ressurser er viktig for å nå Norges klima- og miljømål og FNs bærekraftsmål. Forsvarssektoren må ha stor bevissthet om krav til bærekraft i forbindelse med anskaffelser, drift og avhending av materiell og EBA. Forsvaret må gjennom fremtidige investeringer forberede

materiell og EBA på å kunne ta i bruk nye klimavennlige teknologiske løsninger i løpet av sin levetid. Dette fordrer større grad av fleksibilitet i løsninger med fokus på utviklingspotensial i løpet av levetiden. Forsvaret må også utnytte de teknologiske fremskritt som kan komme som følge av arbeidet med å motvirke klimaendringene, både til å skape fordeler i operativ effekt og legge til rette for å møte fremtidige krav og endringer, eksempelvis nye energikilder.

Den sosiale delen av bærekraftig utvikling innebærer at Forsvaret må være inkluderende, reflektere samfunnets mangfold og legge til rette for en trygg arbeidshverdag. Forsvaret må ivareta sine ansatte på en trygg og god måte. Den sosiale delen av bærekraftig utvikling omhandler også å motarbeide sosial dumping og andre kritikkverdige forhold hos eksterne leverandører.

Markedssituasjonen

Forsvarssektoren treffes av mange av de samme utviklingstrekkene som resten av samfunnet opplever. Koronapandemien har i en periode bidratt til lengre leveringstid for råvarer og materiell. Forsvarsmarkedet preges av sammensatte leverandørkjeder som er avhengig av forutsigbarhet og pålitelighet for å levere.

Utfordringer knyttet til lengre ledetider og høyere kostnader som følge av pandemien blir forsterket av krigen i Ukraina. Både Ukraina og Russland er store leverandører av råvarer og metaller som er nødvendige for å produsere enkelte komponenter i moderne systemer. Økte energipriser medfører høyere priser også på varer forsvarssektoren trenger. Prissvingninger og leveranseutfordringer fører til kortere tidsfrister fra industrien, noe som gir redusert tid til egne beslutningsprosesser. Redusert tid til beslutning medfører større økonomisk risiko enn tidligere.

Utviklingen har skapt utfordringer for vår evne til å hurtig anskaffe materiell og ammunisjon. Markedssituasjonen forsterkes av at de fleste NATO-land investerer i mer militært materiell samtidig. Leverandørindustrien er ikke i stand

til å respondere tilstrekkelig hurtig på den økte etterspørselen. Et relativt lavt produksjonsnivå i industrien over tid, særlig grunnet begrenset fokus på beredskapsbeholdninger nasjonalt og hos allierte, forsterker disse utfordringene. Produksjonskapasiteten vil avhenge av industriens evne til å oppskalere, noe som forutsetter et finansielt grunnlag. Forsvaret må ta høyde for lengre leveringstider.

Teknologiske utviklingstrekk

Et teknologisk oppdatert forsvar kan gi store fordeler på flere områder, både operativt og innenfor virksomhetsstyring.

Den teknologiske utviklingen er rask og kan føre til at materiell og våpensystemer mister sin operative relevans om de ikke videreutvikles og oppdateres kontinuerlig. Samtidig drives utviklingen av fremvoksende og banebrytende teknologier i stadig større grad av sivil sektor, eksempelvis maskinlæring, kunstig intelligens, autonomi og stordata. Økende avhengighet av digitale tjenester og infrastruktur gir også større sårbarheter og skaper nye trusler.

Rombaserte sensorer og kommunikasjonsinfrastruktur, langtrekkende presisjonsvåpen, nettverksstyrte våpen og ubemannede systemer vil gi militære styrker økt presisjon og rekkevidde. Nettverksløsninger som kobler sammen sensor, våpen og beslutningstaker raskere, vil gjøre det enklere å finne og engasjere mål på lang avstand og bidrar til å øke operasjonstempoet. De teknologiske forutsetningene for dette har vært til stede lenge, men Forsvaret har så langt ikke evnet å ta i bruk mulighetene fullt ut.

Utviklingen innen maskinlæring og kunstig intelligens legger til rette for automatisering av enkelte prosesser, som igjen kan bidra til mer effektive beslutningsprosesser. Kvanteteknologien vil etter hvert kunne gi sikrere kommunikasjon og bedre sensorer. Utvikling innen det elektromagnetiske felt går også i retning av mer effektive systemer for elektronisk krigføring og høyenergivåpen.

Vi vet i stor grad hvilket hovedmateriell Forsvaret vil ha de neste 10–20 årene. Forsvaret må kunne integrere ny teknologi trinnvis ved å ta den i bruk etter hvert som den blir moden. Ny og banebrytende teknologi må innføres til erstatning for tradisjonelle løsninger der det er hensiktsmessig. Teknologisk utvikling for rene

militære formål vil fortsatt være viktig, men Forsvaret må bruke nyvinninger fra sivil teknologiutvikling. Samarbeid med sivil industri vil være sentralt.

Den teknologiske utviklingen vil påvirke hvordan Forsvaret gjennomfører sine operasjoner og sin virksomhetsstyring. Utviklingen vil forme hvordan forsvarssektoren samhandler og organiseres. Moderne militære styrker er helt avhengig av digital teknologi, og effektiv anvendelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) vil være en av de største driverne for økt operativ evne og virksomhetsstyring i årene som kommer. IKT er en premissgiver innen ledelse av moderne operasjoner og virksomhetsstyring.

Teknologiutviklingen vil ha konsekvenser for kompetansebehovet i Forsvaret fremover. Forsvarets ansatte må kontinuerlig utvikle kompetanse og lære på andre måter enn før. Kompetanseproduksjonen må endres i takt med teknologiutviklingen og endrede operative konsepter.

Økonomiske rammer

Balanse mellom oppgaver, struktur og finansiering er et bærende premiss for å anvende, opprettholde og utvikle forsvarsevnen. Balanse innebærer at eksisterende struktur med tilhørende operative krav og oppgaver finansieres i henhold til vedtatt ambisjon. Utviklingen av forsvarsevnen må planlegges og finansieres helhetlig innen både investeringer og drift og må ta hensyn til fremtidige behov for eksempelvis personell, EBA og materiell.

For lave økonomiske rammer i forhold til pålagte oppgaver og vedtatt struktur, har vært en vedvarende utfordring. Manglende fleksibilitet i styringen av forsvarssektoren medfører at finansieringen, oppgavene og strukturen ikke endres raskt nok i takt med endrede forutsetninger. Konsekvensen er en ubalanse som gir redusert evne til å løse oppgaver i et kort perspektiv, redusert mulighet til utvikling i et lengre perspektiv eller en kombinasjon av disse. Å rette opp en ubalanse kan også bli uforholdsmessig dyrt fordi beslutninger om endringer kan bli tatt for sent.



Del II

Forsvaret

3	Forsvarets rolle i dag og i fremtiden	27
4	Forsvarets status og utfordringer	34
5	Økonomisk merbehov for å realisere vedtatt struktur	42

Kapittel 3

Forsvarets rolle i dag og i fremtiden

Stortinget har gjennom langtidsplanen definert ni oppgaver for Forsvaret med tilhørende ambisjonsnivå. Syv av oppgavene er dimensjonerende og er sammen med utviklingstrekk i den sikkerhetsmessige situasjonen retningsgivende for Forsvarets innretning og utvikling.

Forsvaret skal beskytte Norges befolkning, territorium, selvstendighet og suverene rettigheter mot trusler utenfra. Trusselbildet er i konstant utvikling og medfører at kravene til Forsvarets struktur og innretning endrer seg over tid. Forsvaret må ha et langsiktig fokus tilpasset et omskiftelig miljø, med fleksibilitet til å omstille seg kontinuerlig i tråd med utviklingen.

Det norske forsvarskonseptet utgjør en helhetlig tilnærming til forsvaret av landet. Forsvarskonseptet beskriver hvordan forsvaret av Norge skjer langs tre parallelle hovedlinjer: den nasjonale forsvarsevnen, det kollektive forsvaret i NATO og bilateralt samarbeid med nære allierte. Forsvarskonseptet understøttes av et moderne og forberedt totalforsvar som bidrar til motstandskraft og utholdenhet mot tradisjonelle og sammensatte trusler.

Et sterkt nasjonalt forsvar som imøtekommer NATOs artikkel III bidrar til at Norge kan opprettholde innflytelse over egen sikkerhet og handlefrihet. Den nasjonale evnen er også en forutsetning for at Forsvaret har evne til å møte utfordringsbildet. Samtidig er støtte fra allierte styrker i rammen av NATOs artikkel V en sentral del av norsk avskrekking og forsvarsevne, noe som stiller krav til Norges evne til å motta og understøtte allierte forsterkninger. Tilsvarende må Forsvaret kunne stille styrker tilgjengelig til en alliert forsvarskamp i henhold til NATOs artikkel V både i og utenfor Norge for å bidra til NATOs kollektive forsvar. I tillegg til bidrag til alliansen må Forsvaret være forberedt på å bidra til internasjonal krisehåndtering i flernasjonale rammerverk som koalisjoner eller i regi av FN.

Det er sammenhengen mellom de tre hovedlinjene i forsvarskonseptet som utgjør Norges



samlede avskrekkings- og forsvarsevne. Forsvarets struktur må ha et volum og en sammen-setning som gjør det i stand til å gjennomføre styrkeproduksjon og nasjonale operasjoner, motta og integrere med allierte styrker og bidra i operasjoner utenfor Norge samtidig. Samtidig vil det være viktig at Forsvaret er tilgjengelig til å bidra i samfunnets håndtering av hendelser og ulykker ved behov. Forsvarets struktur må inneha nødvendig ildkraft, mobilitet og utholdenhet for å gi tilstrekkelig fleksibilitet og evne til å møte dagens og fremtidens sikkerhetsutfordringer.

God og kontinuerlig situasjonsforståelse er en forutsetning for at Forsvaret skal kunne reagere på oppdukkende situasjoner på en hensiktsmessig måte. Høyere spenningsnivå i våre nærområder øker betydningen av at Forsvaret har selvstendig evne til å drive etterretning for å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse, både på egne vegne og til støtte for NATO. Etterretningstjenesten har en særlig viktig rolle og skal bidra med situasjonsforståelse og beslutningsstøtte til militære og sivile norske myndigheter og allierte.

Forsvaret skal gjennomføre fellesoperasjoner, som betyr at innsats fra styrker i alle domener må samordnes for å skape utfordringer for motstanderen. Operasjonene ledes av et fellesoperativt hovedkvarter som kan planlegge og lede operasjonene på tvers av forsvarsgrener, domener og nivåer. Fellesoperasjoner er under stadig utvikling. Et mer sammensatt trusselbilde stiller større krav til helhetlige tilnærminger og samordning på tvers av domener og sektorer. Moderne teknologi, særlig innen våpen, sensorer og informasjonsteknologi, skaper stort potensial for tett samarbeid. Utviklingen danner grunnlag for nye konseptuelle retninger som NATOs konsept for multidomeneoperasjoner. Selv om multidomeneoperasjoner fremdeles handler om planlegging, ledelse og gjennomføring av fellesoperasjoner, bidrar konseptet til å utnytte potensialet som ligger i moderne teknologi og samvirke på en mer effektiv måte. Forsvaret må

derfor følge utviklingen innen ny teknologi tett, særlig innenfor satellitteknologi, nettverksteknologi og behandling av store mengder data, for å sikre tempo i operasjonene og et godt beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter og Forsvaret i fremtiden.

Cyberforsvaret og romvirksomheten får økende betydning for Forsvarets evne til å operere fellesoperativt. Cyberforsvaret skal opprettholde, drifte og beskytte Forsvarets informasjons- og kommunikasjonssystemer mot digitale trusler. I romdomenet må romvirksomheten opprettholde og styrke evnen til kommunikasjon og navigasjon i hele Forsvarets operasjonsområde og bidra med overvåking av norske interesseområder.

Forsvaret må ha kontinuerlig tilstedeværelse i prioriterte områder for å bidra til avskrekking, situasjonsforståelse, evne til å hevde norsk suverenitet og evne til å ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder. I landdomenet må Forsvaret ha tilstedeværelse med tyngdepunkt i nord, overvåking av den norsk-russiske grensen samt Kongevakt i Oslo. Gjennom Heimevernet må Forsvaret ha tilstedeværelse i hele landet og ivareta lokalkunnskap og samhandling med sivil sektor. Forsvaret må også ivareta beredskap for kontraterror og krisehåndtering. Evne til operasjoner i det maritime domenet er særlig viktig for å sikre tilstedeværelse og situasjonsforståelse i Norges store maritime interesseområder. Forsvaret skal ha tilstedeværelse samt håndheve jurisdiksjon og suverenitet i territorialfarvann, økonomisk sone og maritime interesseområder. I tillegg må Forsvaret overvåke og patruljere norsk og internasjonalt luftrom og maritime interesseområder samt opprettholde kampflyberedskap på vegne av NATO.

Forsvaret har flere ressurser som kan og bør støtte sivilsamfunnet i krevende situasjoner som større hendelser, ulykker eller katastrofer i og utenfor Norge. Denne støtten stiller krav til tett samarbeid mellom Forsvaret og sivile beredskapsaktører i rammen av totalforsvaret. Øken-

Fig. 3

Forsvarets virksomhet

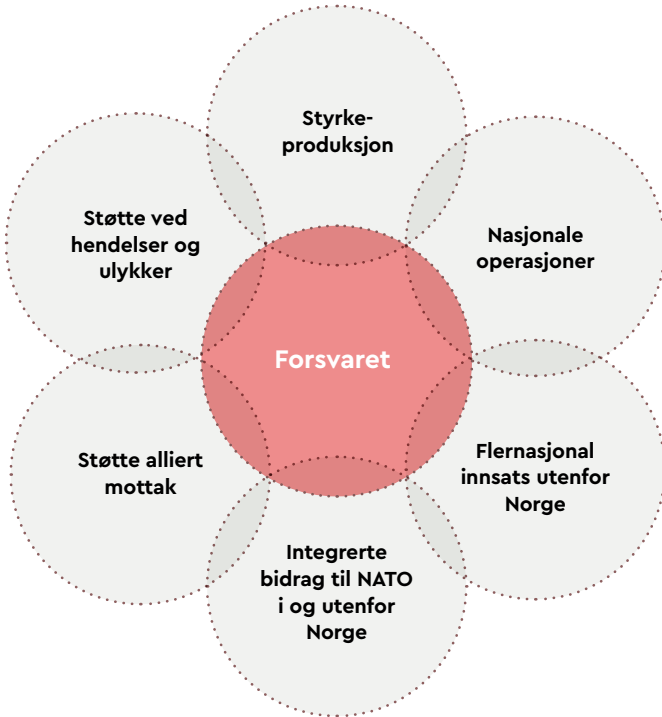
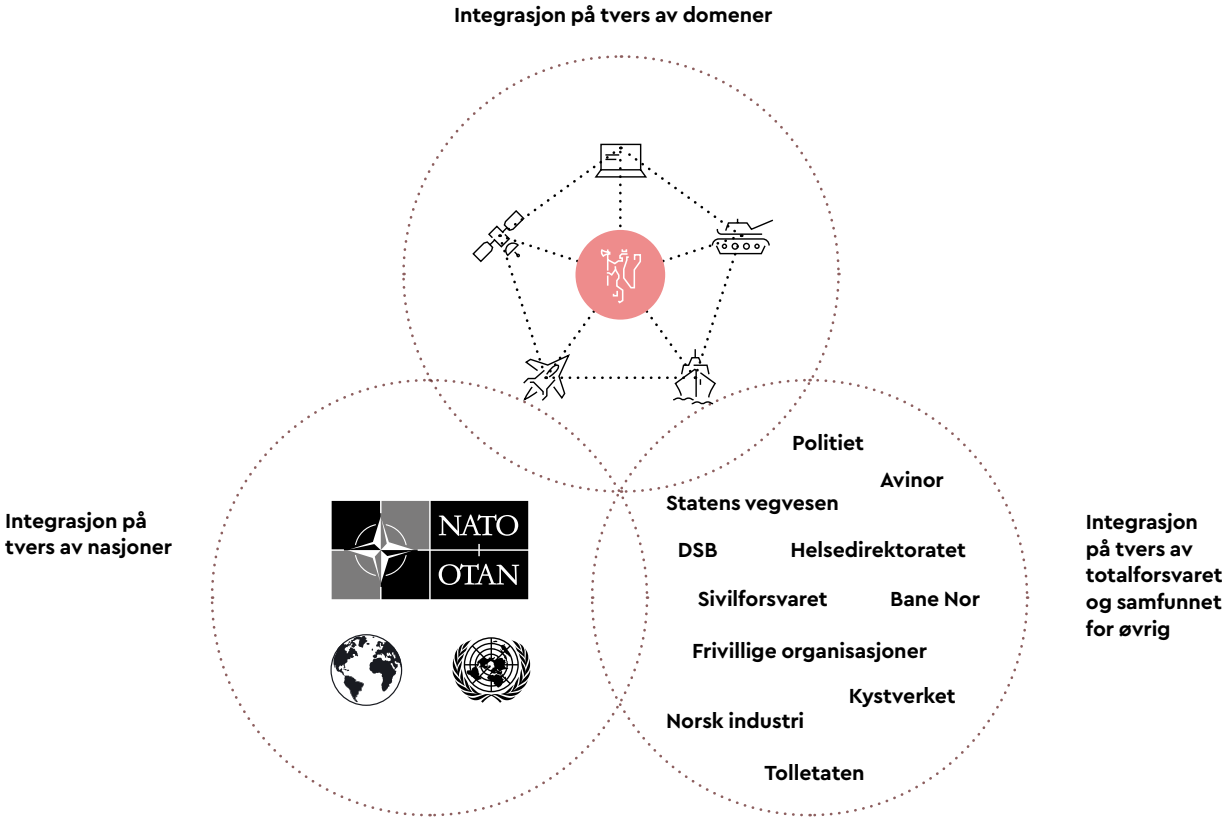


Fig. 4

Multidomeneoperasjoner





de bruk av sammensatte virkemidler stiller også strengere krav til samarbeid.

At våre allierte er i stand til å operere sammen med norske styrker i et utfordrende arktisk klima og geografi er en forutsetning for det norske forsvarskonseptet. Forsvaret må derfor jevnlig være vertskap for trening og øvelser med allierte styrker i Norge. Militær aktivitet sammen med våre allierte viser vilje og evne til å stå sammen og er med på å gjøre norsk avskrekking og NATOs nye forsvarskonsept troverdig.

Forsvarets avdelinger har de siste årene regelmessig deltatt i allierte operasjoner i våre nærområder. Deltakelsen setter oss i en posisjon til å påvirke alliert operasjonsmønster i en retning som er i tråd med norsk sikkerhetspolitisk tradisjon og interesser. I tillegg sikrer deltakelse at Norge fremstår som en ansvarlig aktør som tar sikkerheten i egne nærområder på alvor.

Forsvaret må være i stand til å gjennomføre høyintensiv strid både på egen hånd og sammen med allierte på kort varsel. Forsvaret må kunne trekke allierte styrker inn i en norsk forsvarskamp uten opphold og ha evne til å slåss tett og fellesoperativt med disse fra første stund. Forsvaret må legge til rette for at allierte forsterkningsstyrker kan komme seg raskt til Norge, og støtte fremføring av disse styrkene til operasjonsområdet, enten det er i Norge eller i et av våre naboland. I tillegg til mottak og understøttelse av allierte styrker innebærer dette å sikre sjøveier, mottaksområder, havner, flybaser og fremføringsakser. På noen områder må Forsvaret imidlertid være forberedt på å kjempe uten vesentlig alliert involvering over tid, og dette stiller krav til strukturens reaksjonsevne, volum og utholdenhet.

I krig mot en motpart som i økende grad opererer offensive og defensive våpensystemer med lang rekkevidde og høy presisjon, må Forsvaret alene eller sammen med allierte ha evne til å angripe motstanderens militære kapabiliteter og kritiske sårbarheter med langtrekkende ild fra både landjorden, sjøen og luften. Utviklingen

innebærer strengere krav til ledelse av fellesoperasjoner, der effekten avhenger av tidsriktig og presist informasjonstilfang, sømløs deling av informasjon og hurtige beslutningsprosesser på alle nivåer, både nasjonalt og i en alliert ramme.

Forsvaret må ha evne til å forsvare mot angrep på militære og sivile mål. I tillegg til langtrevkende missiler kan angrep komme i form av sabotasje, ubemannede systemer eller cyberangrep. Forsvaret må også kunne håndtere sammensatt virkemiddelbruk fra motstanderen, inkludert forsøk på påvirkning. Samfunnet er særlig sårbart for angrep med langtrekkende missiler. Forsvaret må derfor prioritere tilstrekkelig evne til å beskytte viktig militær og sivil infrastruktur og samfunnsfunksjoner mot angrep fra kryssermissiler, ballistiske missiler og ubemannede systemer.

Forsvaret må utnytte samfunnets samlede ressurser i forsvaret av Norge, og nøkkelen til dette ligger i totalforsvarskonseptet. Bidrag fra totalforsvaret er avgjørende for å løse mange av Forsvarets oppgaver, slik som alliert mottak og logistikk. For å forsterke forsvarevnen, utholdenheten og motstandsdyktigheten, må virkemidler fra ulike deler av samfunnet koordineres godt.

Forsvaret må ha evne til å delta i flernasjonale krisehåndtering i rammen av NATO eller andre multinasjonale rammeverk. Bidrag til NATOs stående styrker, operasjoner i utlandet og internasjonal innsats er med på å fremme Norge som en relevant samarbeidspartner og styrker alliansens samhold.

I sum må Forsvaret være alliansetilpasset og fleksibelt nok til å kunne tilpasse seg endringer i sikkerhetssituasjonen og samfunnet som helhet. I tillegg må Forsvaret være moderne, relevant og ha tillit i den norske befolkningen. Oppgaver, struktur og økonomi må være i balanse. Forsvaret må ha en balansert evne til å avdekke trusler og forsvare landet og alliansemedlemmer i en fellesoperativ ramme mot trusler i alle domener.

Kapittel 4

Forsvarets status og utfordringer

Forsvaret har betydelige operative svakheter, noe som utfordrer Forsvarets evne til å møte sikkerhetssituasjonen og håndtere de mest krevende situasjonene Forsvaret kan stå overfor.

Ved inngangen til 1990-tallet startet en gradvis nedbygging av Forsvaret. Nedbyggingen kom som konsekvens av endringene i den sikkerhetsmessige situasjonen etter den kalde krigen og tildelte økonomiske rammer. Forsvarets lagerbeholdninger, operative strukturer og evne til vedlikehold og fornyelse ble brukt opp, nedjustert eller fjernet. NATO-operasjoner på Balkan og senere i Afghanistan preget Forsvarets fokus og ressursbruk. Selv om operasjonene ga viktige operative erfaringer, førte de til at Forsvaret ble innrettet mot en struktur som vektet nasjonal egenevne lavere enn før. Denne innretningen har ført til at Forsvarets evne til å forsvare Norge ble betydelig redusert.

Etter Russlands invasjon av Georgia i 2008 og Ukraina i 2014 snudde trenden, og en gradvis gjenoppbygging startet. Tidligere og innværende langtidsplaner er ambisiøse og trekker Forsvaret i riktig retning innen flere områder. Samlet sett har planene imidlertid akseptert for stor risiko i gjennomføringen. Som konsekvens har det oppstått en ubalanse mellom økonomi, oppgaver og struktur. I sum gjør utfordringene at dagens forsvar ikke er tilstrekkelig finansiert og dimensjonert for å løse Forsvarets oppgaver.

Norge har donert mye materiell og ammunisjon til Ukraina. Donasjonene er viktige også for norsk sikkerhet, og Forsvaret vil bidra så lenge det er behov. Samtidig forsterker donasjonene den oppståtte ubalansen, og det er vanskelig å forutse hvilket omfang støtten til Ukraina vil ha i tiden fremover. Rådet behandler derfor ikke donasjonene spesifikt, men legger til grunn at materiellet og ammunisjonen Forsvaret gir bort, vil bli gjenanskaffet og erstattet. Gjenanskaffelser vil kreve mye av forsvarssektoren samtidig som Forsvaret skal styrkes og utvikles videre.

Analysearbeidet som del av det fagmilitære rådet viser at Forsvarets innretning i gjeldende



langtidsplan er et godt utgangspunkt for videre utvikling. Til tross for mange utfordringer er det mye som virker godt, og personellet vårt løser oppdrag hver dag. Gjennom for eksempel kampflyberedskap for NATO, deltakelse i allierte flåtestyrker og grensevakt bidrar Forsvaret med tilstedeværelse, situasjonsforståelse og sikkerhet. Forsvaret har demonstrert god evne til å planlegge, lede og gjennomføre større nasjonale og allierte øvelser overfor våre allierte samarbeidspartnere. Samtidig har Forsvaret gjennomgang vist evne til hurtig å snu seg for å løse oppdukkende og viktige oppgaver, for eksempel gjennom donasjoner til Ukraina, uttrekningen fra Kabul og Heimevernets grensevakt hold under pandemien. Forsvaret investerer også i og innfører moderne materiell som kampfly, maritime patruljefly og helikoptre, havgående kystvakt fartøy og undervannsbåter. I tillegg styrkes spesialstyrkene. Oppbyggingen av Finnmark landforsvar og mekanisering av Brigade Nord fortsetter med innføring av luftvern, langtrekkende presisjonsild og nye stridsvogner.

Til tross for satsingen har Forsvaret flere sentrale mangler. Størst er utfordringene knyttet til å beskytte militære og sivile mål mot lufttrusler, evnen til å bekjempe mål på lengre avstander, samt tilstedeværelse og operasjoner i maritime interesseområder. I tillegg har ikke Forsvaret tilstrekkelig volum til å gjennomføre operasjoner over tid. I militær sammenheng er kvantitet ofte en kvalitet i seg selv.

Forsvaret har også utfordringer og mangler innenfor personell, materiell, ammunisjon, drivstoff, IKT og EBA. Personell- og kompetansesituasjonen er den største risikofaktoren for utviklingen av Forsvaret. Forutsatt at det ikke iverksettes tiltak, vil sektoren i 2028 risikere å mangle om lag 1000 offiserer og 1700 befal. Forsvaret rekrutterer godt, men det er en trend at erfarent personell forlater Forsvaret til fordel for en sivil karriere. Avgangene øker behovet for utdanning og opplæring, samtidig som erfaringsnivået i organisasjonen reduseres. Dersom det ikke gjø-

res noe med trenden raskt, står Forsvaret overfor betydelige utfordringer med å realisere dagens struktur. Det vil også bli vanskelig å lykkes både med den vedtatte styrkingen av strukturen og en fremtidig satsing på Forsvaret.

Forsvaret har behov for å oppgradere, modernisere og skifte ut mye materiell i tiden fremover. På tross av store investeringer i for eksempel fly, fartøyer og stridsvogner er det på flere områder ikke satt av nok midler til løpende oppdateringer, reservedeler, ammunisjon og utstyr. Tilsvarende problemstilling gjelder også for Forsvarets øvrige materiell og utstyr. Lagerbeholdningen av ammunisjon er ikke tilstrekkelig. Størst konsekvens for Forsvarets utholdenhet i en stridssituasjon har mangel i lagerbeholdning av stridsavgjørende ammunisjon. Med bakgrunn i sikkerhetssituasjonen må utviklingen snus, også for å sikre at Forsvarets får ut potensialet i nye og eldre kapabiliteter i Forsvaret.

Norge har i dag høy produksjon av drivstoff, og sivil sektor har god kapasitet til lagring og transport av de vanligste drivstofftypene. Forsvarets evne til å transportere og lagre drivstoff utenfor fast infrastruktur er imidlertid begrenset, og dette hemmer utholdenheten spesielt for landstyrker.

Forsvarets IKT er grunnmuren som understøtter fremtidig digitalisering av alle Forsvarets prosesser, og er avgjørende for daglige operasjoner, styring av Forsvaret og deling av situasjonsforståelse. IKT er spesielt viktig for multidomeneoperasjoner og legger til rette for å utnytte moderne våpenplattformer effektivt. Riksrevisjonen har pekt på flere utfordringer innenfor Forsvarets informasjonssystemer, som over tid har vært preget av manglende modernisering og av et betydelig gap mellom faktisk tilstand og behov. Evnen til å beskytte Forsvarets systemer mot cybersikkerhetstrusler er også begrenset. Forsvarssektoren har over tid ikke greid å realisere effektive og sikre informasjonssystemer som oppfyller nødvendige sikkerhetsgodkjenninger. Et fragmentert ansvar for drift



↓
Håndtering av artilleriammunisjon.



↑
Heimevernets grensevakthold under pandemien.



og forvaltning av IKT i sektoren har ført til manglende oversikt og ulike fortolkninger av roller og ansvar.

Vedlikehold, verdibevaring og oppgraderinger av EBA har over tid ikke fått tilstrekkelig prioritet. Etterslepet er stort og økende. Investeringer og endringer i strukturen har ikke blitt fulgt opp med midler til å etablere og tilpasse nødvendig EBA. Nedprioriteringen fører til at personell i flere tilfeller må bo i forlegninger som ikke holder forventet standard, og at materiell blir lagret i uegnede fasiliteter eller utendørs. Etterslepet på vedlikehold av NATO-finansiert infrastruktur, herunder operative flater for luftoperasjoner og lagre for ammunisjon og drivstoff, reduserer Forsvarets evne til å understøtte allierte forsterkninger i Norge.

Forsvarssektoren består av etatene Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt. I tillegg er Nasjonal sikkerhetsmyndighet en viktig bidragsyter til forsvarssektoren. Forsvarssektoren ledes av Forsvarsdepartementet. I samspillet mellom etatene, samt mellom departementet og etatene, er det betydelig potensial for å gjøre prosessene mer effektive. Det fagmilitære rådet ser ikke

spesielt på dette potensialet fordi det allerede er iverksatt en rekke initiativ innenfor det som kalles moderniserings- og effektiviseringsprogrammet. I tillegg har regjeringen signalisert en tillitsreform som skal bidra til å klargjøre roller, ansvar og myndighet også internt i forsvarssektoren.

Forholdet mellom Forsvarets oppgaver, struktur og økonomi er ikke i balanse i dag. Forsvarets utfordringer knyttet til personell, materiell, ammunisjon, IKT og EBA påvirker den operative evnen i negativ retning. Forsvaret har også svakheter og mangler i sammensetning av kapabiliteter, særlig innen evne til maritim tilstedeværelse og krigføring, beskyttelse mot lufttrusler og langtrekkende ild. Forsvarets utholdenhet og mulighet til å operere over tid er marginal. I sum fører manglene og utfordringene til at Forsvaret ikke vil være i stand til å løse sine mest krevende oppgaver på en tilfredsstillende måte.



⌞
HV soldater ikledd utdatert feltuniform.

←
Typisk eldre norsk kaserne med forlegningsrom og kontorer.

Kapittel 5

Økonomisk merbehov for å realisere vedtatt struktur

Grunnlaget for den vedtatte utviklingen av Forsvarets struktur og driftsprofil finnes i gjeldende langtidsplan med tilhørende økonomiske planrammer. I Meld. St. 10 (2021–2022) understreker regjeringen at langtidsplanen la til grunn en for høy risiko i gjennomføringen. Forsvaret ivaretar daglige operasjoner og tilstedeværelse i prioriterte områder, men har for lav utholdenhet og for små beredskapsbeholdninger.

Forsvarets status og tilhørende oppdaterte beregninger viser at det er flere utfordringer knyttet til å realisere vedtatt ambisjonsnivå innenfor planrammen. Årsaken er både for optimistiske kostnadsestimer, oppdukkende merbehov ut over planforutsetningene og at planprosessene forsinkes og fordyrer anskaffelsene.

Merkostnader for materiell- og EBA-prosjekter skaper en differanse mellom behovet for investeringsmidler og avsatte midler til investeringsplanen. Differansen beløper seg til flere milliarder innenfor materiell og EBA. Når en legger til kjente merbehov, forsterker underdekningen seg. Merbehov er nødvendige investeringer som ikke ligger inne i investeringsplanen, men som er vurdert til å være nødvendig for å realisere inneværende langtidsplans målsettinger.

Videre har forutsetningene som lå til grunn for vedtatt ambisjonsnivå for forsyningsberedskap og ammunisjon, endret seg. I inneværende langtidsplan valgte man å ta risiko på disse feltene ved å akseptere et lavere ambisjonsnivå. Forsvaret evner å løse daglige operasjoner, men har begrenset utholdenhet til å kunne forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep. Tilsvarende aksepterer langtidsplanen risiko knyttet til vedlikehold av EBA. Tilstandsgraden for mye av bygningsmassen er i dag på et nivå som krever betydelig finansiering for å sikre nødvendig verdibevaring. Forlegninger, logistikk og støttefunksjoner, trenings- og øvingsanlegg og anlegg for alliert mottak har stor betydning for den nasjonale operative evnen. Verdibevaring av EBA vil i større grad redusere behovet for å bygge nytt, og derav gi en positiv effekt i et bærekraftsperspektiv.





Siden gjeldende langtidsplan ble utgitt, har forutsetningene for det økonomiske plangrunnlaget endret seg. Eksempelvis påvirker kansellering av NH-90 maritimt helikopter plangrunnlaget, og kostnadene for å erstatte denne kapasiteten bidrar til å øke det økonomiske merbehovet. Videre vil leveransetidspunkt for nye ubåter tvinge frem en større investering for å levetidsforlenge Ula-klasse ubåt.

I tillegg til innlagte overhøyde er det en rekke kjente behov som ikke er lagt inn i investeringsplanen. Dette omfatter IKT, personlig bekledning og utrustning til hele styrkestrukturen samt tilfredsstillende EBA for personell og utdanningsinstitusjonene i Forsvaret.

I sum har gjeldende langtidsplan med tilhørende ambisjonsnivå en økonomisk underdekning som ikke gjør det mulig å realisere den beskrevne strukturen. Dersom gjeldende langtidsplan, der stridsavgjørende ammunisjon for eksempel ikke er inkludert som en målsetting, skal realiseres, er det et beregnet merbehov frem til 2028 på rundt 58 milliarder kroner. Gitt at ambisjonene oppjusteres til å inkludere stridsavgjørende ammunisjon og verdibevaring, er merbehovet i underkant av 80 milliarder kroner frem mot 2028.

FFIs forsvarsanalyse fra 2023 påpeker en underfinansiering av Forsvaret på minst 30 milliarder kroner frem til 2030. Analysen bygger på kjente investeringstall fra tidlig 2022 og legger vedtatt ambisjonsnivå i langtidsplanen til grunn for sine estimer. Det fagmilitære rådet skiller seg fra forsvarsanalysen ved at det blant annet også tar hensyn til behov for å bygge opp utholdenhet innenfor ammunisjon og nødvendig verdibevaring av EBA.

↖
Norsk feltvogn fra 1980-tallet.

←
Ammunisjon er en forutsetning for operativ evne.

Del III

Forsvarssjefens råd

6	Tilpasning av Forsvarets struktur til vedtatte økonomiske rammer	47
	Justerte prioriteter og ambisjonsnivå	48
	Felleselementer	50
	Landdomenet	53
	Det maritime domenet	54
	Luftdomenet	54
7	Anbefaling gitt reduserte økonomiske planrammer	56
8	En skalerbar styrking av forsvarsevnen – forsvarssjefens anbefalte tilnærming	58
	Fokusområde: Utbedre svakheter ved dagens struktur	60
	Fokusområde: Maritim overflatestruktur	62
	Fokusområde: Luftvern	71
	Fokusområde: Langtrekkende presisjonsvåpen	71
	Fokusområde: Øke Forsvarets volum	72
9	Forsvarssjefens øvrige anbefalinger	90
	Personell og kompetanse	90
	Eiendom, bygg og anlegg	99
	Materiell og logistikk	104
	Klima og miljø	106
	Innovasjon og teknologi	107
	Alliert samarbeid	115
	Sverige og Finlands medlemskap i NATO	116
	Trening og øving	119
	Sammensatte trusler	119
	Totalforsvaret	120
	Videreutvikling av Forsvarets kultur og den militære profesjonen	123
	Modernisering og effektivisering	123
	Organisering og styring	127
10	Økonomi	128
11	Risiko og usikkerhet	134

Kapittel 6

Tilpasning av Forsvarets struktur til vedtatte økonomiske rammer

Kapittelet beskriver hvordan Forsvaret må tilpasses for å møte en økonomisk utviklingsretning som tar utgangspunkt i gjeldende langtidsplan med tilhørende økonomiske planrammer.

Forsvaret har ikke balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Frem mot utløpet av 2028 skal Forsvaret etter planen realisere flere kostbare investeringer. I tillegg er det som tidligere beskrevet valgt å ta risiko innenfor lagerbeholdning av ammunisjon og verdibevaring av EBA. Forsvaret er i dag ikke tilstrekkelig finansiert.

Over tid har ubalansen resultert i en forsvarsstruktur som ikke har utholdenhet og robusthet til å yte tilstrekkelig motstand i en konflikt eller krig, særlig over tid. Dersom de vedtatte økonomiske rammene videreføres, må det innenfor Forsvaret gjøres tydelige prioriteringer.

En tilnærming basert ensidig på å terminere eller justere investeringer er ikke bærekraftig over tid. Forsvaret må derfor ta strukturelle grep, noe som innebærer større kutt i strukturen kombinert med en tilpasning av planlagte investeringer.

Justerte prioriteter og ambisjonsnivå

Dersom vedtatt økonomisk ramme videreføres, vurderer forsvarssjefen at prioriteter og ambisjonsnivå for Forsvaret må justeres.

Forsvarssjefen anbefaler å fortsatt prioritere kapabiliteter som bidrar til å opprettholde situasjonsforståelse i våre interesseområder, og å videreføre evnen til å ivareta Norges jurisdiksjon, suverene rettigheter og sikkerhetsinteresser. Prioritet til situasjonsforståelse innebærer at Etterretningstjenestens funksjoner videreføres, men fremtidig vekst utsettes. Evne til rettidig etterretning, overvåking og innhenting av mål-data vektlegges og vil fortsatt være avgjørende for den samlede forsvarevnen. Kystvakten og grensevakten videreføres på dagens nivå for å ivareta Norges jurisdiksjon, suverene rettigheter og våre sikkerhetsinteresser i det daglige.

Forsvaret må bevare sin evne til å påføre en motstander tap, både alene og sammen med allierte. Ved en redusert struktur må Forsvaret



fortsatt operere fellesoperativt for å utnytte synergier på tvers av domenene. For å sikre tilstrekkelig ildkraft og mobilitet må Forsvaret beholde en kjerne av kapabiliteter bestående av en brigade, kampfly, luftvern, maritime patruljefly, fregatter, ubåter, områdestrukturen i Heimevernet og spesialstyrker. Kjernekapabilitetene bidrar til at Forsvaret opprettholder sin evne til fellesoperasjoner, og gir kapasitet til å både finne og påføre en motstander tap i alle domener. Parallelt vil det være nødvendig å prioritere noen styrker med rask responstid.

Summen av de foreslåtte tiltakene bidrar til økonomisk handlingsrom for å gradvis øke mengden ammunisjon og gjøre tiltak som øker utholdenheten for gjenværende struktur.

Et redusert forsvar øker betydningen av alliert samarbeid og forsterkninger. Evnen til å sikre alliert mottak og videre fremføring må derfor prioriteres så langt som mulig. Samtidig må allierte styrker i større grad være forberedt på å beskytte egen fremføring selv, særlig på sjøen. Et nasjonalt forsvar som i mindre grad imøtekommer NATOs artikkel III, kan også bidra til å svekke alliansens samhold og kollektive forsvars- og avskrekkingsevne.

I sum svekkes forsvarsevnen. Forsvarets evne til å løse sine pålagte ni oppgaver og imøtekomme dagens ambisjonsnivå blir også utfordret.

Felleselementer

Forsvarets spesialstyrker er en strategisk kapasitet på høy beredskap. Spesialstyrker har høy kompetanse og tar lang tid å bygge opp. Spesialstyrkenes rolle i krisehåndtering og kontraterror må videreføres gjennom en kjerne bestående av Forsvarets spesialkommando og Marinejegerkommandoen som kampenheter. Planlagt etablering av ytterligere kapasitet på Ramsund termineres for å kutte i drifts- og investeringskostnader. Nye helikoptre til spesialstyrkene anskaffes ikke, og dagens Bell 412 helikoptre nyttes til de når levetidsgrensen og fases ut. Støtte til maritime kontraterroroperasjoner må løses av dagens redningshelikopter og ved bruk av maritime helikoptre når disse er på plass. I tillegg må stabs- og ledelselementene reduseres for å skjerme kjernevirksomheten, noe som innebærer at Forsvarets spesialstyrker som egen driftsavdeling i Forsvaret avvikles. Styrkeproduksjon må dermed skje i regi av Hæren og Sjøforsvaret gjennom Forsvarets spesialkommando og



Fig. 5

Forsvarets kjerne ved tilpasset struktur



«En tilnærming basert ensidig på å terminere eller justere investeringer er ikke bærekraftig over tid. Forsvaret må derfor ta strukturelle grep, noe som innebærer større kutt i strukturen kombinert med en tilpasning av planlagte investeringer».

Marinejegerkommandoen. Forsvarets operative hovedkvarter vil ha ansvaret for ledelse og koordinering av spesialstyrkeoperasjoner ved en slik tilnærming.

Den pågående etableringen av et logistikk-hovedkvarter til støtte for et fellesoperativt NATO-hovedkvarter videreføres og mulighetene for et nordisk samarbeid bør utforskes. Forsvarssjefen anbefaler også å opprettholde planene om å etablere en kadrebasert tung ingeniørbataljon, en RSOM-bataljon, en MP-bataljon og et CBRN-kompani. Vertslandsstøttebataljonen som understøtter det amerikanske marinekorpset, anbefales videreført. Oppbyggingen av et sanitetsledelseselement for koordinering av sanitet i bakkeområder anbefales også videreført.

Fellesavdelinger som for eksempel Forsvarets sanitet og Cyberforsvaret må tilpasses og reduseres i tråd med endringer i Forsvarets øvrige struktur.

Landdomenet

Innenfor landdomenet må Hærens og Heimevernets strukturer reduseres, noe som også innebærer at enkelte planlagte nyetableringer og investeringer termineres. I tillegg må Hærens og Heimevernets ledelse, administrasjon og basedrift reduseres i tråd med en mindre struktur.

Brigaden forblir kjernen i Hærens struktur. Dagens Brigade Nord videreføres for å sikre landstyrkenes evne til ildkraft og mobilitet. Brigaden er en selvstendig kapasitet som både kan integreres med allierte styrkebidrag og i fellesoperasjoner. Etablering av den 4. mekaniserte bataljonen termineres, noe som vil føre til at Norge ikke møter NATOs krav på dette området. Den besluttede satsingen på langtreckende presisjonsild videreføres for å øke evnen til å påføre en motstander tap og skape fellesoperative effekter.

For å redusere drifts- og investeringskostnader på Terningmoen må Forsvaret frafalle ambisjonen om en felles rekruttskole. Som konsekvens må rekruttutdanning gjennomføres i de operative avdelingene, unntatt for Hans Majestet Kongens Garde.

Finnmark landforsvar i dagens form legges ned. Grensevakten videreføres for å ivareta overvåking av den norsk-russiske grensen. Igangsatt arbeid med infrastruktur ved Garnisonen i Porsanger ferdigstilles for å legge til rette for egen og økt alliert trenings- og øvingsvirksomhet og for å opprettholde et minimum av tilstedeværelse i nordområdene.

For å sikre evne til situasjonsforståelse, beholdes Hærens Etterretningsbataljon som i dag.

Forsvarssjefen anbefaler å redusere Heimevernets struktur. Kutt i Forsvaret og Hæren fører til at inntaket av vernepliktige reduseres, noe som også begrenser hentegrunnlaget for bemanning av Heimevernet. I tillegg vil økonomisk ramme fremtvinge et redusert treningsnivå som kan føre til at den operative evnen i Heimevernet gradvis reduseres. Heimevernets kjernevirksomhet er områdestrukturen, og denne må reduseres til et nivå som tillater nødvendig trening, samtidig som lokal tilstedeværelse opprettholdes i størst mulig grad. Evne til å sikre skjermingsverdige objekter reduseres, og flere objekter går fra ambisjonen sikring til overvåking. Forsvarssjefen anbefaler videre å kutte Heimevernets innsatstyrker for å skjerme områdestrukturen. Dagens elleve distrikter justeres til fire regioner for å redusere kostnader til drift og infrastruktur. Samarbeidet med aktører innenfor totalforsvaret vil bli utfordrende ved en eventuell overgang til fire regioner.

Totalt sett fører reduksjonene innenfor landdomenet til svekket reaksjonsevne og utholdenhet. I tillegg vil Forsvaret ikke imøtekomme NATOs krav til landstyrker. Det operative ambisjonsnivået må nedjusteres, og Forsvarets tilstedeværelse innen landdomenet i nordområdene vil reduseres.

Det maritime domenet

Innenfor det maritime domenet må Forsvaret fremskynde utfasing av eksisterende strukturer i Sjøforsvaret, kutte strukturelementer og stanse planlagte investeringer. Ledelse, administrasjon og basedrift må tilpasses en mindre struktur. Mindre prioriterte oppgaver må velges bort. Forsvarssjefen anbefaler at Forsvaret viderefører en kjerne sentrert rundt fregatt og ubåt for å sikre evne til nektelse og å påføre en motstander tap i det maritime domenet. For å legge til rette for at kjernen kan opprettholde tilstrekkelig beredskap og tilgjengelighet, må andre deler av strukturen kuttes betydelig. Følgende strukturer med tilhørende prosjekter må kuttes eller utfases tidligere:

- Minedykkerkommandoen
- Minerydderskvadron (Alta/Oksøy-klasse)
- Korvettskvadron (Skjold-klasse)
- Sjøforsvarets sanitet
- Kystjegerkommandoen
- Marinens logistikkommando (MLK og Reine-klassen)

Sjøforsvarets fregatter bør gjennomføre oppgraderinger for å sikre drift i tråd med klasse selskapets regelverk og krav. Kystvaktens rolle i håndhevelse av norsk jurisdiksjon og suverenitet opprettholdes.

Innenfor det maritime domenet innebærer foreslått tilnærming at Sjøforsvaret viderefører fregatt (med redusert evne), undervannsbåt, KNM Maud og Kystvakt. Kutt i Sjøforsvarets struktur medfører betydelig lavere slagkraft og fører til at Forsvarets operative ambisjonsnivå innen sjødomenet må reduseres. Forsvaret vil ikke være i stand til å møte en ambisjon om sjøkontroll og må fokusere på nektelse.

Luftdomenet

Innenfor luftdomenet anbefaler forsvarssjefen å rendyrke Luftforsvarets primæroppdrag om å kjempe om kontroll i luften og bidrag til anti-undervannskrigføring i det maritime domenet. Kampfly, luftvern og maritime patruljefly utgjør sammen med luftvarslingsradarene kjernen innenfor Luftforsvaret, og må derfor i størst mulig grad skjermes. En slik skjerming innebærer at Forsvaret opprettholder evnen til å bidra med situasjonsforståelse, påføre en motstander tap og bidra i fellesoperasjoner i luftdomenet.

I luftdomenet må Forsvaret kutte strukturer som ikke bidrar til kjerneoppdraget i sin helhet. I tillegg må ledelse, administrasjon og basedrift tilpasses en mindre struktur. Forsvarssjefen anbefaler at Luftforsvaret ikke gjennomfører oppgradering av Bell 412 helikopterkapasitet, og at helikoptrene fases ut ved utløp av levetiden. I tillegg avsluttes pågående anskaffelsesprosesser mot nye taktiske transporthelikoptre til Hæren og spesialstyrkene. Avviklingen innebærer redusert reaksjonsevne, samt evne til taktisk mobilitet og støtte til spesialoperasjoner. Allerede vedtatt anskaffelse av maritime helikoptre videreføres for å støtte operasjoner i det maritime domenet. Helikopterstøtte til politiet opphører når Bell 412 fases ut.

Forsvarets C-130J Hercules taktiske transportfly vil også termineres, noe som vil gi Forsvarets avdelinger redusert mobilitet, reaksjonsevne og evne til medisinsk evakuering. Kutt av taktisk transportkapasitet reduserer også Forsvarets evne til å løse oppdukkende situasjoner i Norge og utlandet.

I sum vil kutt i luftdomenet medføre en reduksjon i Forsvarets mobilitet og reaksjonsevne, samt evne til å reagere på situasjoner i inn- og utland.



Kapittel 7

Anbefaling gitt reduserte økonomiske rammer

Kapittelet omhandler en utviklingsretning med et bevilgningsnivå lavere enn forutsatt i vedtatt langtidsplan.

Som skissert vil en videreføring av økonomiske rammer gi en betydelig redusert struktur. Forsvarets innretning vil bli vesentlig endret om de økonomiske planrammene reduseres. Ubalansen mellom oppgave, struktur og økonomi vil forsterkes, og Forsvarets evne til å håndtere dagens og fremtidens sikkerhetssituasjon vil bli ytterligere svekket. Forsvarssjefen vurderer derfor at det ikke er mulig å gi et fagmilitært råd som beskriver Forsvarets utviklingsretning med et lavere bevilgningsnivå enn forutsatt i vedtatt langtidsplan.

En utviklingsretning som imøtekommer en redusert økonomisk planramme må bygge videre på den retningen som er beskrevet under videreføring av dagens økonomiske rammer og vil medføre ytterligere reduksjon i Forsvarets volum og kapabiliteter. Gitt en slik utvikling anbefaler forsvarssjefen en tilnærming hvor oppgave, struktur og økonomisk ramme vurderes helhetlig for å sikre en gjensidig balanse for fremtidig drift og utvikling av Forsvaret.

Dersom en slik utviklingsretning skulle bli en realitet, ber forsvarssjefen om å bli invitert med i en diskusjon rundt Forsvarets ambisjonsnivå og hvilke oppgaver Forsvaret skal løse, for så å bidra med et fagmilitært råd for den videre utviklingen. Grunnlaget for en slik diskusjon, gitt at regjering og Storting ønsker en slik utvikling, bør være konkrete alternative rammer for den økonomiske utviklingen siden ulike rammer vil medføre forskjellige innretninger av Forsvaret og dets oppgaver.



Kapittel 8

En skalerbar styrking av forsvarsevnen – forsvarssjefens anbefalte tilnærming

Dette kapittelet beskriver en utviklingsretning som anbefaler prioriterte tiltak for en skalerbar styrking av Forsvaret på kort og lengre sikt.

Forsvarets innretning i gjeldende langtidsplan er et godt utgangspunkt for videre utvikling. Gjennom grunnlagsanalysen til dette fagmilitære rådet fremkommer det at kapabilitetene og strukturelementene som er beskrevet, bør videreføres. Forsvarssjefens anbefalte styrking bygger derfor på den beskrevne strukturen.

Samtidig er det flere utfordringer som må løses. Forsvaret har svakheter innen personell, materiell, ammunisjon, IKT og EBA. Svakhетene påvirker Forsvarets operative evne og må løses gjennom at kapabilitetene ressurssettes på en helhetlig og balansert måte. Forsvarets struktur må også utvikles slik at den innehar de kapabiliteter og det volum som møter dagens og fremtidens situasjonsbilde. Selv om dagens plan legger vekt på å styrke forsvarsevnen, vurderer forsvarssjefen at endrede forutsetninger har ledet til at strukturen og satsingen ikke er tilstrekkelig. Utfordringene er særlig store innen operasjoner i det maritime domenet, evne til å forsvare sivil og militær infrastruktur mot lufttrusler, evne til å bekjempe mål på lang avstand og evne til å møte de mest krevende situasjonene over tid.

Forsvarssjefen anbefaler en tydelig styrking av forsvarsevnen gjennom fem fokusområder som tar utgangspunkt i forsvarskonseptet, den vedtatte strukturen og Forsvarets status i dag. Fokusområdene setter retning for utviklingen av Forsvaret. Innenfor de ulike fokusområdene introduseres både nye kapabiliteter og en økning av Forsvarets volum.

Forsvarsevnen er ikke ene og alene avhengig av at alle foreslåtte nye kapabiliteter og økning av volum blir realisert. Det norske forsvarskonseptet innebærer at Norge som nasjon ikke vil møte en motstander alene. Gjennom vår alliansetilknytning vil alle angrep på Norge bli møtt med motstand. Enhver vekst vil imidlertid tilføre Forsvaret økt evne som bidrar til å redusere risiko og sårbarheter. Forsvarssjefen tilkjenner derfor



skalerbarhet og prioriteter innenfor og på tvers av fokusområdene.

Forsvarssjefen anbefaler en utvikling i tråd med følgende fokusområder, listet ut ifra innbyrdes viktighet:

- Utbedre svakheter ved dagens struktur
- Maritim overflatestruktur
- Luftvern
- Langtrekkende presisjonsvåpen
- Øke Forsvarets volum

For å sikre en skalerbar tilnærming anbefaler forsvarssjefen en vekststrategi som kan tilpasses den økonomiske banen som legges til grunn for styrkingen av forsvarsevnen.

Gitt et økonomisk handlingsrom bør styrkingen av fokusområdene gjennomføres parallelt.

Gitt et begrenset økt økonomisk handlingsrom anbefales følgende vekststrategi, der de tildelte økonomiske rammene vil være styrende for hvor mange og hvor stor del av fokusområdene som kan realiseres:

- Innledningsvis anbefales det å utbedre svakhetene i dagens struktur samtidig som vedtatte strukturelementer innføres.
- Parallelt bør fokus gradvis endres til å styrke Forsvarets evne til maritime operasjoner gjennom å oppgradere overflatestrukturen.
- Deretter må evne til å beskytte Norge mot lufttrusler vektlegges.
- Så må Forsvaret styrke evnen til å påføre en motstander tap med langtrekkende presisjonsvåpen.
- Til slutt vil forsvarssjefen prioritere tiltak som øker Forsvarets volum, for å sikre større utholdenhet og evne til å operere flere steder samtidig.

Innenfor det enkelte fokusområdet er det gitt en prioritering. Gjennom prioriteringene tilkjenner forsvarssjefen hva som er viktigst. Samtidig må ikke alle tiltak innenfor et område ivaretas før tiltak innen andre fokusområder kan iverksettes.

Uavhengig av det økonomiske handlingsrommet er det viktig med god synkronisering internt i forsvarssektoren, og enhver vekst må ta hensyn til sektorens gjennomføringsevne.

Fokusområde: Utbedre svakheter ved dagens struktur

For å legge til rette for at Forsvarets eksisterende og allerede vedtatte strukturelementer kan oppnå tilfredsstillende operativ evne, anbefaler forsvarssjefen i dette fokusområdet tiltak som bidrar til å utbedre identifiserte svakheter ved strukturen med vekt på følgende områder:

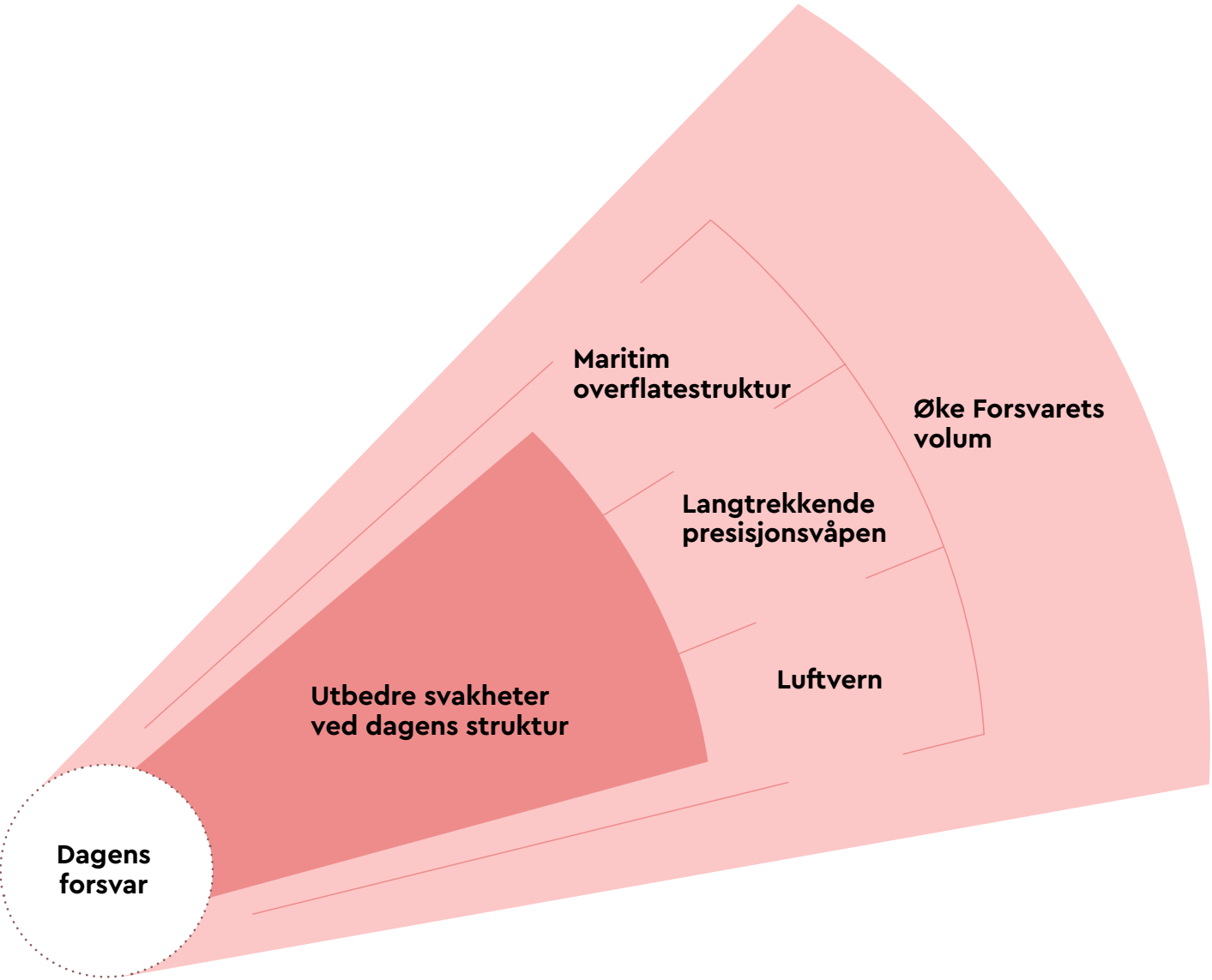
- Fylle strukturen med tilstrekkelig kompetanse og personell.
- Sørge for at EBA tilfredsstiller krav til forsvarlige bo- og arbeidsforhold til personellet.
- Øke materiell- og ammunisjonsbeholdninger.
- Modernisere og effektivisere Forsvarets IKT.

Tiltakene er en del av en helhet og er på noen områder gjensidig avhengige. Styrkingen må derfor foregå parallelt med tiltak innenfor flere områder. For å sikre tilstrekkelig ildkraft og mobilitet må Forsvaret prioritere å utbedre mangler relatert til brigadestrukturen, kampfly, luftvern, maritime patruljefly, fregatt, ubåt og spesialstyrkene. Overordnet bør prioritet likevel legges på forhold som bidrar til å styrke Forsvarets personellstatus og ammunisjonsbeholdning.

Forsvaret mangler personell og kompetanse, og dersom det ikke gjøres tiltak raskt, vil dette bli en betydelig utfordring. Forsvarssjefen vurderer at personell og kompetanse krever særskilt fokus i tiden fremover, og det følger derfor et utfyllende råd om dette i et senere kapittel. Forsvaret må gjøre flere tiltak for å rekruttere, beholde og re-rekruttere kompetent personell. Utdanningskvotene og kapasiteten til å utdanne

Fig. 6

En skalerbar utvikling av Forsvaret



offiserer, befal og mannskaper må økes, i denne prioriterte rekkefølge. Prioriteten baserer seg på utdanningsløpenes lengde og den tiden det tar å opparbeide nødvendig erfaring. Økning i antallet som utdannes til offiserer, vil kreve EBA-tiltak og tilgjengelig personell ved Forsvarets skoler. Økningen må prioriteres umiddelbart for å sikre personell med riktig kompetanse, både for å realisere dagens vedtatte vekst og hvis en ytterligere vekst vedtas i tråd med dette fagmilitære rådet.

EBA krever særskilt fokus i tiden fremover, og det følger en utfyllende anbefaling om dette senere i rådet. EBA skaper operativ evne, og Forsvaret er avhengig av EBA som tilfredsstiller operative behov og gjeldende tekniske standarder. Forsvarssjefen anbefaler å etablere nødvendig EBA og fokusere på vedlikehold og å gjennomføre nødvendige oppgraderinger. Prioritet bør legges på relevante forhold som sikrer forsvarlige bo- og arbeidsforhold til personellet, deretter verdibevaring som er avgjørende for Forsvarets operative evne inkludert alliert mottak.

Forsvaret må øke beholdningene av materiell og forsyninger for å styrke strukturens utholdenhet. Mulighetene som ligger i direkteanskaffelser bør utforskes for å øke beholdningene hurtigere. Følgende materiell bør anskaffes til Forsvarets struktur i prioritert rekkefølge: personlig bekledning og utrustning (inkludert håndvåpen), reservedeler og deretter sanitetsmateriell og øvrig forbruksmateriell (bør anskaffes og lagres i samarbeid med totalforsvaret).

For å sikre nødvendig reaksjonsevne og utholdenhet anbefaler forsvarssjefen å anskaffe beregnet behov for stridsavgjørende ammunisjon så snart som mulig. Samtidig bør Forsvaret i rammen av totalforsvaret etablere tilgang til det beregnede behovet for drivstoff for å ivareta Forsvarets forsyningsberedskap.

Reparasjoner av stridsviktig materiell, inkludert tilgjengelig reservemateriell, bør forseres. Enkelte materiellkategorier bør beholdes i en krigsreserve fremfor å avhendes.

Forsvarssjefen anbefaler å snarlig gjennomføre kritiske moderniseringstiltak innen Forsva-

rets IKT med vekt på informasjonssystemer. Moderniseringen skal bidra til å sikre en robust og sikker digital grunnmur med tilstrekkelig kapasitet. Kapasiteten til å gjennomføre cybersikkerhetstiltak og defensive cyberoperasjoner bør også økes for å ivareta handlefriheten i cyberdomenet. For å sikre forsvarlig drift av dagens IKT bør både kompetanse og kapasitet i IKT-virksomheten styrkes.

Forsvarssjefen anbefaler videre en helhetlig omstrukturering av IKT-virksomheten i sektoren. Forsvarssektoren bør vurdere å konsolidere og samle virksomheten i en organisatorisk enhet med en felles ledelse med ansvar og myndighet for styring av IKT-organisasjonen, eksempelvis underlagt forsvarssjefen. Videre anbefales det å konsolidere dupliserte funksjoner samt å styrke kapasitet og utholdenhet i den samlede IKT-organisasjonen. Dette vil redusere koordineringsbehov og kostnader samt styrke Forsvarets evne til å nyttiggjøre seg ny teknologi hurtigere.

Forsvarssektoren må ta hensyn til nasjonalt og alliert planverk før luftoperativ infrastruktur ørmerket allierte forsterkninger avhendes. Norge bør gradvis og i samarbeid med NATO utbedre eksisterende luftoperativ infrastruktur. Forsvarssjefen anbefaler også å fremskaffe nødvendige lagre for materiell, ammunisjon og drivstoff i aktuelle oppsetnings- og innsatsområder, herunder desentraliserte våpen- og ammunisjonslagre til Heimevernets områdestruktur.

Fokusområde: Maritim overflatestruktur

Norges store havområder, lange kystlinje og betydelige økonomiske interesser i maritim sektor gjør det nødvendig å utvikle Forsvarets evne til å håndtere aktivitet som truer og utfordrer nasjonale interesser både under vann, på overflaten og i luften. Russland har sin viktigste marinebase på Kolahalvøya og utvikler moderne, stillegående og slagkraftige ubåter. Evne til anti-ubåtkrigføring, i samvirke med allierte, spesielt USA og Storbritannia, er derfor en prioritert kapabilitet også i fremtiden.



➤
Soldat som tar ut personlig utrustning.

➔
Fregatt mottar etterforsyninger.



Våre allierte vil ha mer omfattende og aktiv tilstedeværelse i våre nærområder. Evnen til å forme, koordinere og delta i slik aktivitet er enda viktigere enn før.

Utvikling av evnen til å imøtekomme dagens og fremtidens sikkerhetsutfordringer krever satsing på nye kapabiliteter for krigføring i det maritime domenet. Marinen består av flere ulike fartøystyper med særegne og delvis utdaterte systemer. Fartøyene er ressurskrevende å vedlikeholde og holde i drift, noe som i kombinasjon med utdaterte tekniske systemer fører til redusert operativ evne og tilgjengelighet for oppdragsløsning. Kystvakten har også fartøyer som må erstattes i løpet av det kommende tiåret.

Forsvarssjefen anbefaler derfor en styrking og fornyelse av den maritime overflatestrukturen. For å kunne redusere variantbredden er det nødvendig å se hele strukturen i sammenheng og etablere et programområde for maritim overflatestruktur. Forsvaret anbefaler tett samarbeid med nære allierte både i anskaffelse og drift av de mest avanserte kampfartøyene i Marinen. Denne formen for standardisering med partnere gjennomføres for ny ubåt og bør også ligge til grunn ved anskaffelse av nye fregatter.

Dagens struktur har ikke tilstrekkelig kapasitet til å ivareta de operative behov som skal dekkles i hele konfliktspekteret i det maritime domenet. Gjennom grunnlagsanalysen til det fagmilitære rådet er det utledet hvilke evner og behov som må håndteres. Antallet fartøyer som anbefales anskaffet til Forsvaret, er basert på en vurdering av drifts- og levetidsomkostninger og at de mest krevende oppdragene i våre havområder vil foregå i en alliert og fellesoperativ ramme. I tillegg tar vurderingen hensyn til behovet for kontinuerlig oppdragsløsning i hele konfliktspekteret for å ivareta norske interesser i nordområdene.

Fregatt

Maritime operasjoner i norske nærområder krever fartøyer som både har god operativ evne og kan operere i utfordrende værforhold. For at Norge sammen med allierte skal kunne sikre egen forsvarsevne og understøtte alliert mottak langs kysten og samtidig delta i operasjoner til havs, anbefaler forsvarssjefen å anskaffe minimum fire og helst seks nye fregatter. Denne type fartøy er etterspurt av NATO og er i stand til å utgjøre et relevant styrkebidrag til alliansen i operasjoner utenfor Norge. Det er ikke tilrådelig å anskaffe færre enn fire, siden dette vil føre til for lav operativ tilgjengelighet for oppdragsløsning. Seks fregatter vil tilnærmet doble den operative tilgjengeligheten slik at Forsvaret evner å løse flere oppdrag samtidig. Antall fregatter må ses i sammenheng med anskaffelse av havgående standardfartøy beskrevet senere. Dagens fregatter utfases ved innføring av nye.

Fregattene må utstyres med helikopter for deteksjon og bekjempelse av ubåter, alternativt ubemannede systemer dersom teknologien er moden på tidspunktet fregattene innføres. Kombinasjonen av fregatt, helikopter og/eller ubemannede systemer gjør det mulig å bekjempe undervannsbåter før fregatten er innenfor rekkevidde av undervannsbåtens torpedoer. Fregattene må også kunne bekjempe trusler i luften og på overflaten. Evnen til anti ubåtoperasjoner fordrer fortsatt satsing på komplementære kapabiliteter som satellittovervåking, ulike stasjonære sensorsystemer, maritime patruljefly og undervannsbåter i tillegg til sensorer og våpensystemer basert på overflatefartøy.

Standardfartøy

I tillegg til fregattene anbefaler forsvarssjefen at overflatestrukturen i Sjøforsvaret bygges opp omkring store og små standardfartøy. Fartøyene bør være basert på tilpassede sivile standarder fordi dette effektiviserer drift og understøttelse gjennom levetiden og muliggjør innføring av mer miljøvennlige fremdriftslinjer. Forsvarssjefen

← Fregatt patruljerer norsk farvann.

anbefaler å anskaffe inntil 4 store standardfartøy og inntil 16 mindre standardfartøy med modulære våpen- og sensorsystemer.

Standardfartøyene utfyller fregattene, men kan ikke erstatte dem, og bidrar til en kosteffektiv tilførsel av kvantitet for utøvelse av maritim krigføring. Antall fregatter og store standardfartøy må ses i en helhet for å sikre tilstrekkelig evne til tilstedeværelse i det maritime domenet, både nasjonalt og i en alliert kontekst. Standardfartøyene må ha evne til å samvirke i moderne fellesoperasjoner og må kunne utrustes med anti-overflatekapasitet og egenbeskyttelse mot lufttrusler. De store standardfartøyene må ha havgående egenskaper og kapasitet til å bære store modulære løsninger. Avhengig av størrelse bør fartøyene ha en begrenset evne til å delta i antiubåtoperasjoner og kunne nyttes som plattform for både minelegging, minerydding og maritime sikkerhetsoperasjoner, herunder styrkebeskyttelse i norsk territorialfarvann.

Forsvarssjefen anbefaler at Kystvakten på sikt erstatter de fartøyene som ikke er helikopterbærende, med en kombinasjon av store og mindre standardfartøy. Kystvaktens standardfartøy utrustes for kystvaktoperasjoner i det daglige, men må kunne utrustes med modulære systemer ved behov. Kystvaktens helikopterbærende fartøy og KNM Maud anbefales videreført uten endringer.

Programområde maritim overflatestruktur

For å sikre en helhetlig utvikling av overflatestrukturen, anbefaler forsvarssjefen å etablere et eget programområde for maritim overflatestruktur.

I takt med at dagens strukturav fases ut, vil programområdet fase inn standardiserte fartøyer som øker den operative evnen og tilgjengeligheten i det maritime domenet. Pågående prosjekt om standardiserte fartøyer til Sjøforsvaret forutsettes omdefinert og innlemmet under programområdet sammen med anskaffelse av nye fregatter.

Innfasing av den beskrevne overflatestrukturen kan skje i tidsrommet 2027–2037 slik at nye fartøyer i størst mulig grad erstatter fartøyer som fases ut i planlagt tidsrom. Det anbefales en fleksibel og trinnvis erstatning av dagens overflatestruktur der de økonomiske rammene for programområdet er styrende med hensyn til innfasingstakt og totalt antall fartøyer. Programområdet anbefales tilleggsfinansiert, gitt det økonomiske omfanget av tiltaket.

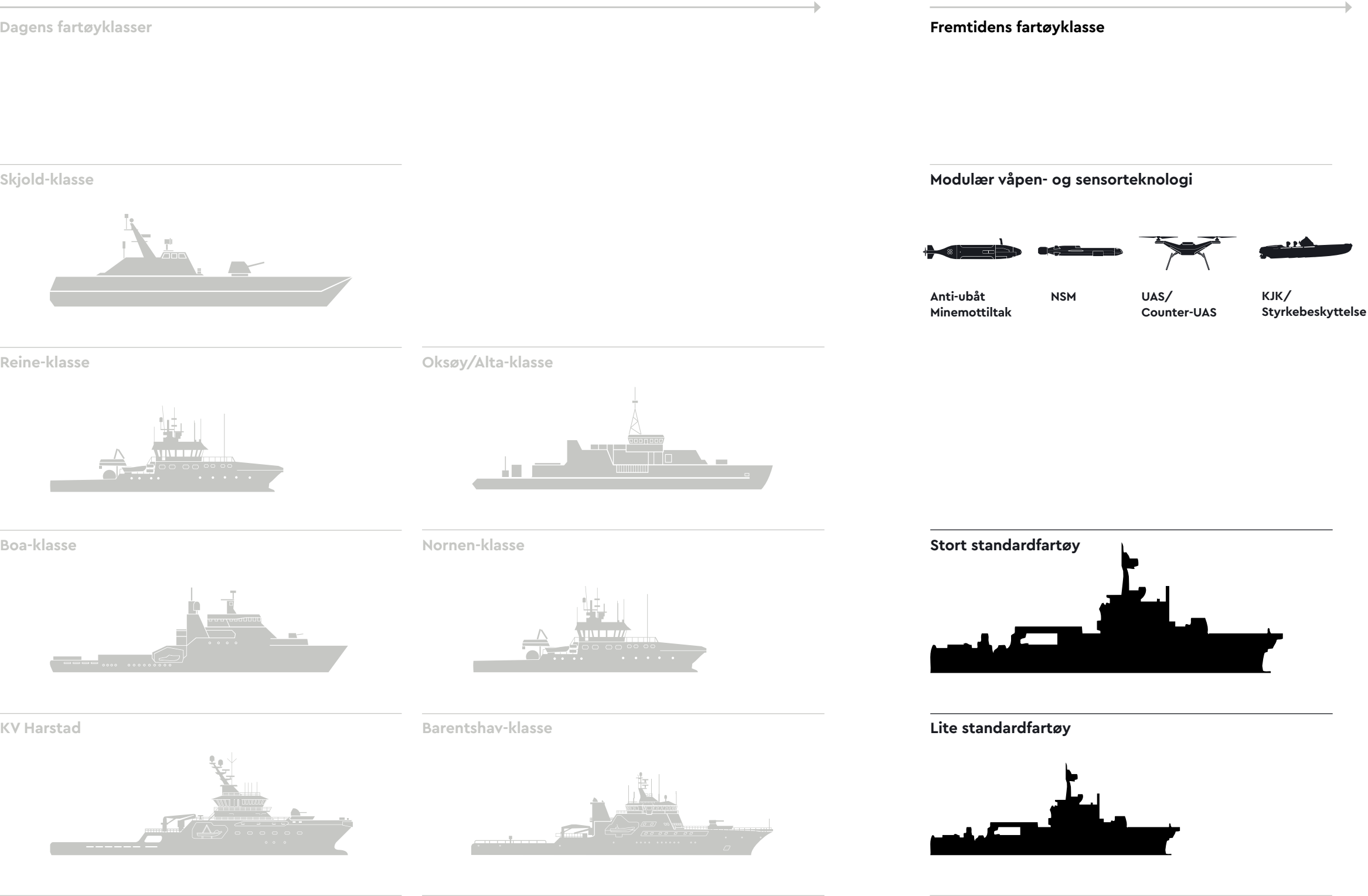
Forsvarssjefen anbefaler at programområdet realiseres i følgende rekkefølge:

- 1 Starte en gradvis innfasing av nye standardfartøyer etter hvert som eksisterende fartøyer av ulike klasser må fases ut.
- 2 Parallelt med innfasingen av standardfartøy kun gjennomføre tiltak slik at fregattene av Fridtjof Nansen-klassen tilfredsstiller alternativet «sikker seilas» i henhold til supplerende alternativanalyse P6096, inntil disse kan erstattes av nye fregatter. Tiltakene utgjør i hovedsak strengt nødvendige tiltak for å opprettholde klassesertifikat og HMS-krav samt opprettholdelse av skipsteknisk tilgjengelighet frem til 2035.
- 3 Starte en gradvis innfasing av nye fregatter til erstatning for Fridtjof Nansen-klassen.



Fig. 7

Fra syv fartøyklasser til to standardfartøy



Standardfartøy

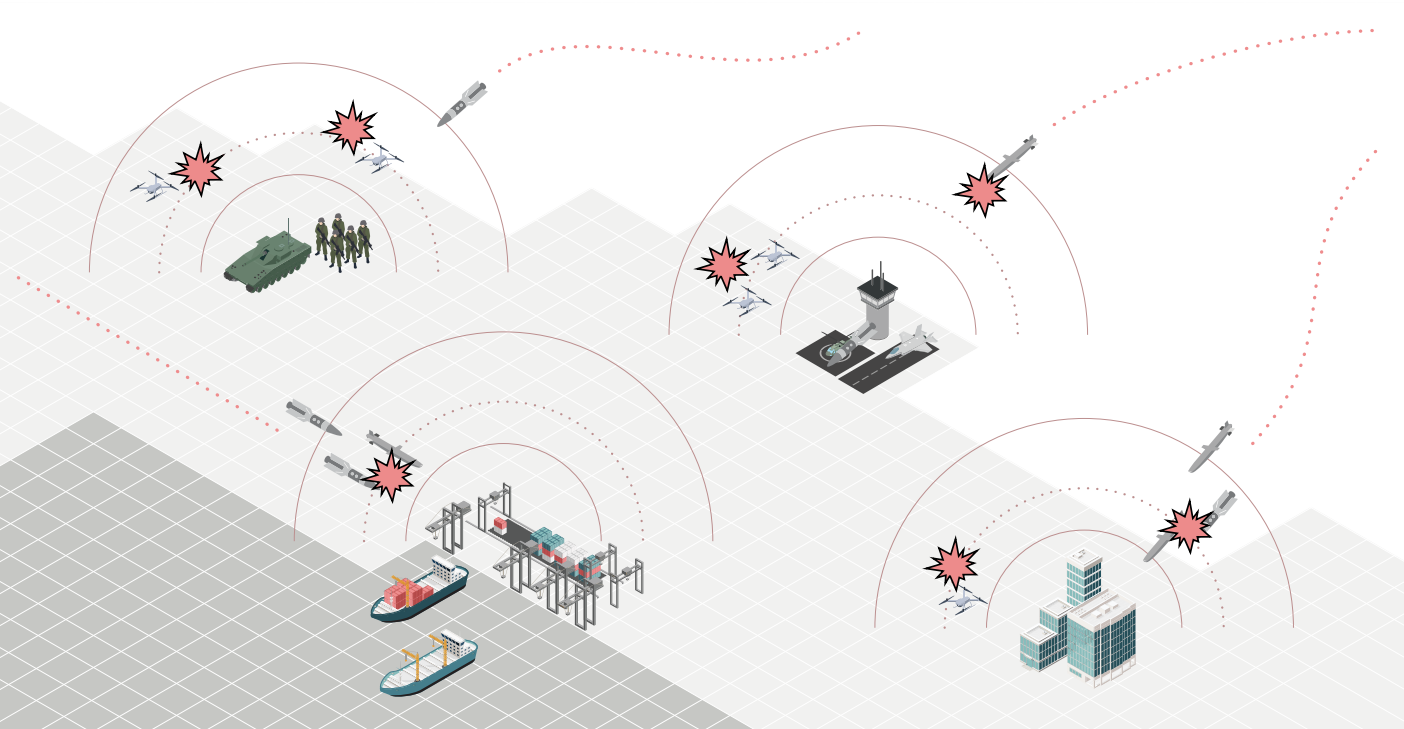
Forsvarssjefen anbefaler å erstatte Sjøforsvarets aldrrende overflatestruktur og redusere variantbredden i løpet av de neste tiårene. Foruten nye fregatter vil den øvrige maritime overflatestrukturen bygges opp omkring to størrelser av standardfartøy. Fartøyene har et bruksområde og en driftsprofil som gjør det mulig å i stor grad bruke sivile standarder og løsninger. Kostnadsreduksjon, lavere risiko for ukurans samt kommersielt tilgjengelig vedlikeholdskompetanse er identifisert som positive konsekvenser. Modernisering av maritimt vedlikeholdskonsept i tråd med tanken om at fartøyene skal være så sivile som mulige og så militære som nødvendige vil bidra til å holde kostnader nede og sikre operativ tilgjengelighet. En standardisert fartøysklasse er også godt egnet til å ta i bruk innovasjoner i den norske maritime næringen, herunder mer miljøvennlige fremdriftssystemer som både reduserer klimautslipp og potensielt er mer stillegående.

Standardfartøyene skal kunne utrustes med modulære sensor og våpenløsninger etter behov. Evnen til å løse oppdrag er dermed ikke innskrenket til selve fartøyets utforming. Standardfartøyene kompletterer og understøtter evnen til krigføring i det maritime domenet med distribuerte sensorer og effektorer. Alle standardfartøy skal ha evnen til å samvirke i moderne fellesoperasjoner, og skal kunne utrustes med anti-overflatekapasitet og egenbeskyttelse mot lufttrusler. Forskjellen på de store og små standardfartøyene er at de store har havgående egenskaper og kapasitet til å bære store modulære løsninger. Avhengig av størrelse skal fartøyene ha begrenset evne til å delta i anti-ubåtoperasjoner og kunne nyttes som plattform for både minelegging, minerydding og maritime sikkerhetsoperasjoner/styrkebeskyttelse.

Fig. 8

Luftvern

Lagdelt luftvern som beskytter sivile og militære mål.



Fokusområde: Luftvern

Våpenutviklingen gjør det mulig å ramme mål i hele Norge med kryssermissiler, ballistiske missiler og ubemannede luftsystemer, noe som er tydelig demonstrert i flere konflikter de siste årene. Motstandsdyktighet og evne til å beskytte kritisk militær og sivil infrastruktur mot trusler fra luften krever en lagdelt tilnærming med en kombinasjon av luftvernsystemer med forskjellig rekkevidde og egenskaper. Luftvern bidrar også til å øke overlevelsesevnen til Forsvarets styrker, særlig store og statiske strukturer som flybaser.

Forsvaret mangler tilstrekkelig luftvern til å beskytte militære mål og sivile samfunnsfunksjoner samtidig. I tillegg mangler Forsvaret evne til å beskytte mot ballistiske missiler i sin helhet. Muligheten til å beskytte mot mindre, ubemannede systemer og droner er marginal.

Først anbefaler forsvarssjefen å øke volumet i Forsvarets eksisterende luftvern med kort og mellomlang rekkevidde slik at det kan beskytte sivile og militære områder samtidig, for så å investere i nye luftvernsystemer med lang rekkevidde som også kan forsvare mot ballistiske missiler. Styrkingen bør skje i rammen av dagens NASAMS-system og eksisterende planer der det er mulig. Deler av luftvernet bør baseres på en mobiliseringsordning.

Deretter anbefaler forsvarssjefen å etablere lagdelt luftvern for landstyrkene. Både Brigade Nord og Finnmark landforsvar bør være oppsatt med luftvern med kort rekkevidde som også har effekt mot droner. I tillegg anbefales det å etablere en luftvern bataljon i Hæren som i rammen av NASAMS-systemet har luftvern med kort, midt og lang rekkevidde. Deler av luftvernet bør baseres på en mobiliseringsordning.

I det maritime domenet er beskyttelse mot lufttrusler viktig, både for å beskytte fartøyer og maritime installasjoner. Behov for luftvern utover selvbeskyttelse må vurderes helhetlig i et anskaffelsesprogram opp mot fartøyenes tiltenkte primære rolle innen anti-ubåtkrigføring.

Eksisterende luftvernsystemer kan i hovedsak ikke bekjempe hypersoniske missiler. Det forventes imidlertid at slike systemer vil bli utviklet i årene som kommer, og forsvarssjefen anbefaler at Norge følger denne utviklingen nøye.

I tillegg til missiltrusselen er det viktig at Forsvaret kan beskytte avdelinger, installasjoner og objekter mot ubemannede luftsystemer. Forsvar mot små, bærbare systemer er spesielt vanskelig og stiller nye krav. Forsvarssjefen anbefaler å utvikle forsvaret mot ubemannede systemer som del av det integrerte luftvernet.

Det er vanskelig å sikre seg helt mot en moderne lufttrussel. Luftvernet må derfor suppleres med tiltak og operasjonskonsepter som bidrar til å øke motstands- og overlevelsesevnen. Spredningskonsepter og andre tiltak som øker strukturens evne til å opprettholde operasjoner til tross for angrep, er viktig.

Fokusområde:
Langtrekkende presisjonsvåpen
Forsvaret må ha evne til å påvirke en motstander med et bredt spekter av virkemidler. Mulighet til å slå tilbake blir særlig viktig i kamp mot en motstander som opererer flere typer langtrekkende våpensystem. For å styrke evnen til å påføre en motstander tap, anbefaler forsvarssjefen å øke Forsvarets evne til langtrekkende presisjonsild i alle domener.

I prioritets rekkefølge bør Forsvaret styrke ildkraften i vår nordligste landsdel ved å styrke vedtatte investering i langtrekkende presisjonsvåpen i gjeldende langtidsplan for å etablere en fullverdig rakettartilleribataljon. Deretter bør Forsvaret etablere en rørtilleribataljon med lang rekkevidde i Finnmark landforsvar. I det maritime domenet må en fremtidig overflatestruktur innrettes mot å kunne levere langtrekkende ild. Kampflyene må så, i tillegg til den vedtatte anskaffelsen av Joint Strike Missiler, bestykkes med relevante våpen som radarheimende missiler for å øke evnen til å bryte gjennom motstanderens luftvern.

Langtrekkende presisjonsvåpen stiller krav til gode prosesser og systemer for meto-disk målbekjempelse på alle nivåer. Forsvaret

← Skarpskyting med luftvern på Andøya.

må ha tilgang til sensorer som kan finne mål i en motstanders bakre områder, og informasjonen må kunne benyttes raskt av våpenplattformer og beslutningstakere. Spesialstyrker kan bidra med målfatning mot mål på dypet og disse har høy evne til å ta i bruk ny teknologi som kan bidra til å utnytte effektene av presisjonsvåpen uavhengig av plattform. Sensorer og kommunikasjonsbærere i romdomenet er særlig viktig i denne sammenheng. I tillegg kan operasjoner og bruk av langtrevkende ild mot motstanderens bakre områder støttes og forsterkes gjennom operasjoner i cyberdomenet og det elektromagnetiske spektrum.

Fokusområde: Øke Forsvarets volum

Forsvarets volum bør økes i alle domener for å styrke kampkraften og legge til rette for effektive fellesoperasjoner, utover styrkingen beskrevet i de andre fokusområdene. Økt volum gir mulighet til å kraftsamle styrker mot de viktigste oppgavene og evne til å operere i flere områder samtidig, både ute og hjemme. Større volum gir også Forsvaret nødvendig utholdenhet til å holde operasjoner av både lav og høy intensitet gående over tid.

Innenfor fokusområdet bør tiltak som øker Forsvarets evne til situasjonsforståelse, kommando og kontroll, ildkraft og mobilitet, vektlegges. Forsvarssjefen anbefaler derfor at følgende tiltak prioriteres avhengig av de tildelte økonomiske rammene: styrking av elementer innenfor helhetlig etterretning, elementer innenfor cyber- og romdomenet, anskaffelse av nye helikoptre, øke antall ubåter, etablering av en mobiliserbar brigade og styrking av luftvarslingskjeden. I tillegg skisserer fokusområdet ytterligere forslag som bør realiseres forutsatt et økonomisk handlingsrom.

Felleselementer

Forsvaret må fortsette å utnytte ny teknologi og utvikle nye operasjonskonsepter for å legge til rette for effektive fellesoperasjoner. Forsvarets fellesoperasjoner må sømløst kunne knytte sammen sensorer, effektorer og beslutningstakere for å sikre operasjoner med høyt tempo og høy fleksibilitet. Forsvaret bør derfor tilnærme seg NATOs konsept for multidomeneoperasjoner, noe som stiller krav til Forsvarets kapabiliteter, IKT, operative prosesser og konsept for kommando og kontroll.

Forsvaret må kunne dele store mengder informasjon raskt, både nasjonalt og med allierte. Sammen med kommunikasjonsteknologi er digitalisering og teknologi for beslutningsstøtte sentralt. Forsvarssjefen anbefaler å utnytte de mulighetene som ligger i kunstig intelligens, herunder maskinlæring for å utnytte stordata, ved å etablere en felles strategisk målsetting for dette i sektoren. Forsvaret må vektlegge helhetlig og kontinuerlig utvikling av prosesser, teknologi og organisasjon for å utnytte potensialet som ligger i multidomeneoperasjoner. En slik utvikling innebærer også endrede krav til kompetanse. Norge bør ha ambisjon om å kunne lede allierte styrker opp til det NATO kaller små fellesoperasjoner på eller i tilknytning til norsk territorium, både på fellesoperativt og taktisk nivå.

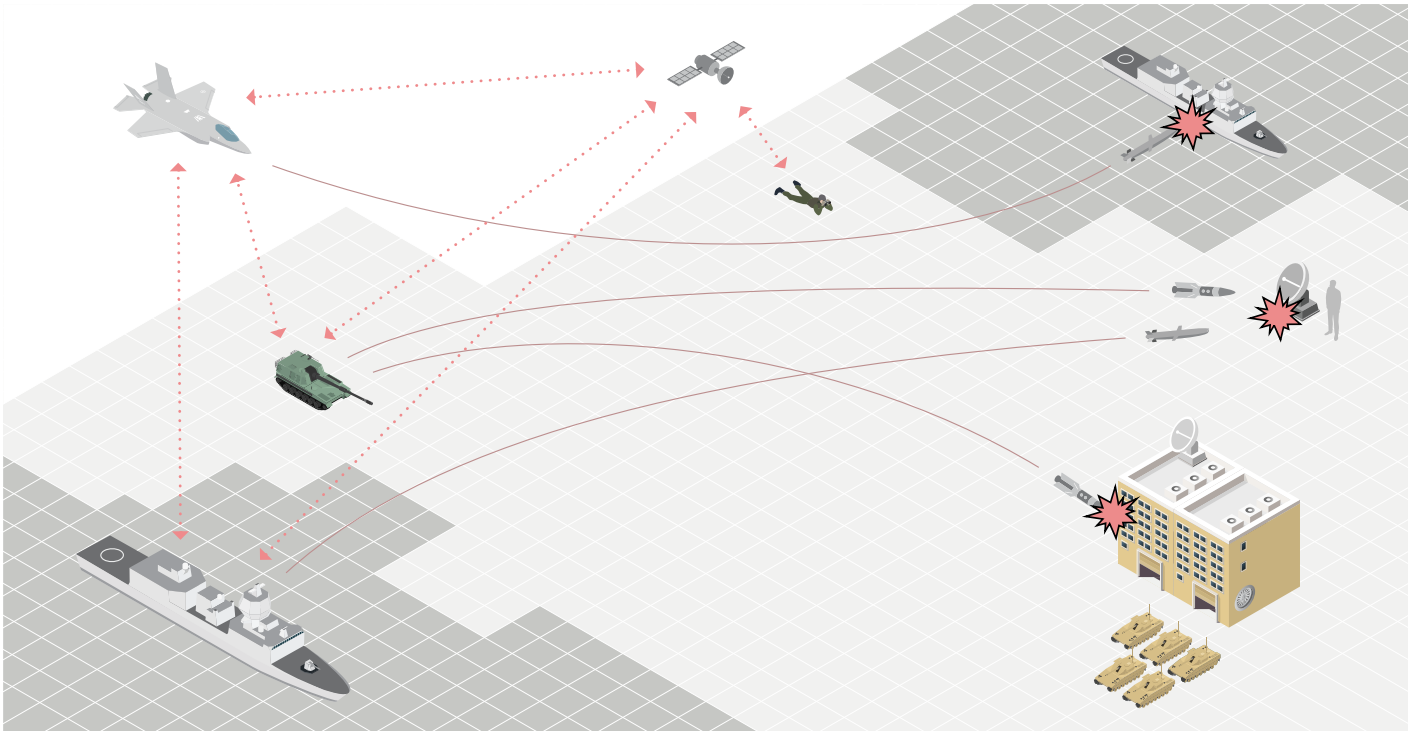
Forsvarssjefen anbefaler å styrke Forsvarets evne til helhetlig etterretning. En fortsatt satsing på etterretning er vesentlig for nasjonal situasjonsforståelse, noe som igjen er premissgivende for Forsvarets beslutningsprosesser og operasjoner. Forsvaret må videreutvikle sin evne til å innhente data og informasjon om trusselaktørers militære kapabiliteter, operasjonsmønster og intensjon, analysere informasjonen og rettidig formidle etterretning til relevante mottakere. Dette krever en satsing på kompetanse, digitalisering og sensorer.

Forsvarssjefen anbefaler at spesialstyrkene videreutvikles med fokus på kvalitet og kompetanse. Spesialstyrkene bør kraftsamles til de

Fig. 9

Langtrekkende presisjonsvåpen

Langtrekkende presisjonsvåpen levert fra bakke-, luft- og sjøbaserte plattformer.





fire basene Rena leir, Haakonvern, Karljohansvern og Ramsund. Forsvaret må styrke evnen til å lede spesialoperasjoner nasjonalt og i rammen av NATO samt styrke evnen til å integrere med allierte spesialstyrker. Ledelse av Forsvarets spesialstyrker må videreutvikles og samles til ett fullverdig ledelseselement som kan ivareta nasjonale og allierte behov. Spesialstyrkene karakteriseres av høy evne til hurtig utvikling, utprøving og innføring av ny teknologi. Dette særpreget må videreføres og styrkes.

Forsvarssjefen anbefaler at Forsvarets evne til å gjennomføre spesialstyrkeoperasjoner styrkes ved å erstatte dagens aldrende Bell 412 med nye helikoptre.

Forsvarssjefen anbefaler å øke Forsvarets evne til å gjennomføre elektromagnetiske operasjoner i alle domener. Først og fremst må den faglige ledelsen styrkes og kompetansen i sentrale deler av strukturen må økes. I tillegg må evnen til å lede elektromagnetiske operasjoner og opprettholde situasjonsforståelse styrkes ved de operative hovedkvarterene, særlig gjennom å slutføre etableringen av senteret for elektronisk krigføring ved Forsvarets operative hovedkvarter. Til slutt må Forsvarets avdelinger ha evne til å utnytte det elektromagnetiske spektrum og beskytte seg mot elektromagnetiske trusler, og dette bør vurderes særskilt i enkelte materiellanskaffelser. Forsvaret må øke sin tilgang på treningssystemer som kan understøtte trening og øving innen offensive og defensive elektromagnetiske operasjoner.

Forsvarssjefen anbefaler å styrke evnen til å understøtte allierte operasjoner i Norge og våre nærområder. Forsvarets evne til å lede mottak, oppstilling og videre fremføring av allierte styrker bør styrkes. Dette inkluderer evnen til å lede allierte mottak- og transportavdelinger, i ulike deler av landet samtidig. Alliert mottak og understøttelse er gjenstand for et utfyllende råd i et senere kapittel.

Forsvarssjefen anbefaler å øke evnen til luftmedisinsk evakuering gjennom innleie av sivile kapasiteter tilsvarende «SAS-avtalen». Kapasite-

Elektromagnetiske operasjoner

Det elektromagnetiske spektrum kan brukes til å forsterke eller skape nye operative effekter. I tillegg til at Forsvaret må kunne gjennomføre elektromagnetiske operasjoner for å støtte egen aktivitet, må strukturen være forberedt på at en motstander vil forsøke å benytte det elektromagnetiske spektrum mot oss eller forstyrre og nekte vår anvendelse.

Både NATO og våre nærmeste allierte har høyt fokus på å skape strukturer som kan legge effektivt til rette for defensive og offensive elektromagnetiske operasjoner. Denne utviklingen må Forsvaret følge nøye.

Økt bruk av det elektromagnetiske spektrum stiller større krav til koordinering av tilgjengelige frekvensområder, og sivil bruk kan legge begrensninger på den militære bruken i fredstid.

ten for bemanning og utrustning av luftevakuering må styrkes tilsvarende. Videre bør Forsvaret styrke evnen til å behandle og forflytte et stort antall pasienter gjennom forhåndsrekvirering av infrastruktur og utstyr i utvalgte områder. For understøttelse av hele behandlings- og evakueringskjeden anbefales det å etablere et eget kompani for å sikre etterforsyning av legemidler, medisinsk forbruksmateriell og blodprodukter med utgangspunkt fra sentrale lagringssteder.

Angrep med kjemiske, biologiske, radiologiske og atomvåpen (CBRN) er utfordrende å håndtere. Krigen i Ukraina har bidratt til å igjen aktualisere bruken av atomvåpen, og respekten for konvensjoner, rustningskontroll og ikke-spredning er redusert. Krigføring ved atomkraftverk viser at risikoen for uventede hendelser er økt. Forsvarssjefen anbefaler derfor en ytterligere styrking innen CBRN-forsvar utover det som ble vedtatt i gjeldende langtidsplan. Sverige og Finlands NATO-medlemskap legger til rette for tettere nordisk samarbeid innen CBRN-forsvar, for eksempel samarbeid innen kurs, øvelser og materiellanskaffelser.

Cyberdomenet

Rask teknologisk utvikling og digitalisering gjør at IKT går fra å hovedsakelig legge til rette for fellesoperasjoner til å bli en forutsetning. Forsvaret har behov for å øke organisasjonens kompetanse innen IKT-området for å følge utviklingen innen multidomeneoperasjoner og legge til rette for effektiv modernisering og digitalisering av Forsvarets virksomhetsstyring. Forsvarssjefen anbefaler at den digitale grunnmuren tilføres moderne plattformer som blant annet kan benytte kunstig intelligens og maskinlæring for å utnytte stordata til å understøtte Forsvarets operative prosesser og operasjoner, for eksempel metodisk målbekjempelse. En slik modernisering vil også legge til rette for effektiv utnyttelse og beskyttelse av cyberdomenet og digitale verdikjeder.

Redundansen og kapasiteten i kommunikasjonssystemene økes for å gi mulighet til å utnytte ny teknologi best mulig. Forsvaret må særlig øke kapasiteten innen satellittkommunikasjon, og 5G bør innføres som supplerende kommunikasjonsbærer. For å øke reaksjonsevnen og mobiliteten til Forsvarets avdelinger anbefaler forsvarssjefen å øke kapasiteten innen mobil og deployerbar IKT.

Forsvarssjefen anbefaler å etablere flere tilknytningspunkter til NATOs nettverksstruktur for å sikre tilstrekkelig redundans i sammenknytningen med NATO og for å øke kapasiteten til å understøtte operasjoner utenfor Norge.

Romdomenet

Romdomenet vil få økende betydning for Forsvaret. Forsvarets kompetanse innen operasjoner i romdomenet må styrkes, og forsvarssjefen anbefaler å videreutvikle og styrke evnen til å planlegge, gjennomføre og koordinere operasjoner i rommet.

Forsvarssjefen anbefaler å satse ytterligere på rombaserte overvåkingskapabiliteter. En slik satsing vil gi økt situasjonsforståelse i hele Norges interesseområde i alle situasjoner og legge til rette for blant annet effektiv metodisk målbekjempning. Forsvaret må ha evne til å forstå situasjonen i verdensrommet, også i samarbeid med sivile myndigheter og internasjonale samarbeidspartnere. Forsvarssektoren må satse på utvikling, anskaffelser og vedlikehold av satellittkonstellasjoner med ulike sensorkonfigurasjoner. Sikker og robust bakkeinfrastruktur som er interoperabel med våre allierte og partnere, er avgjørende og må videreutvikles.

Forsvaret er avhengig av rombasert IKT-infrastruktur for sikker og effektiv kommunikasjon. Forsvaret må satse videre på arbeidet med å etablere sikker bredbåndsdekning i nordområdene i samarbeid med kommersielle aktører og internasjonale militære samarbeidspartnere. Det er også et økende behov for tilgang til satellittkonstellasjoner som muliggjør global sikker kommunikasjon. Bakkeinfrastrukturen på dette området bør videreutvikles, og forsvarssjefen anbefaler å etablere alternativ ankringskapasitet for satellittkommunikasjon.

Internasjonal romvirksomhet preges av teknologi som veier mindre og blir billigere. Presset på infrastruktur for oppskyting av satellitter er derfor høyt, og Forsvaret må ivareta tilgang til sikker infrastruktur for oppskyting, primært i samarbeid med nære allierte.

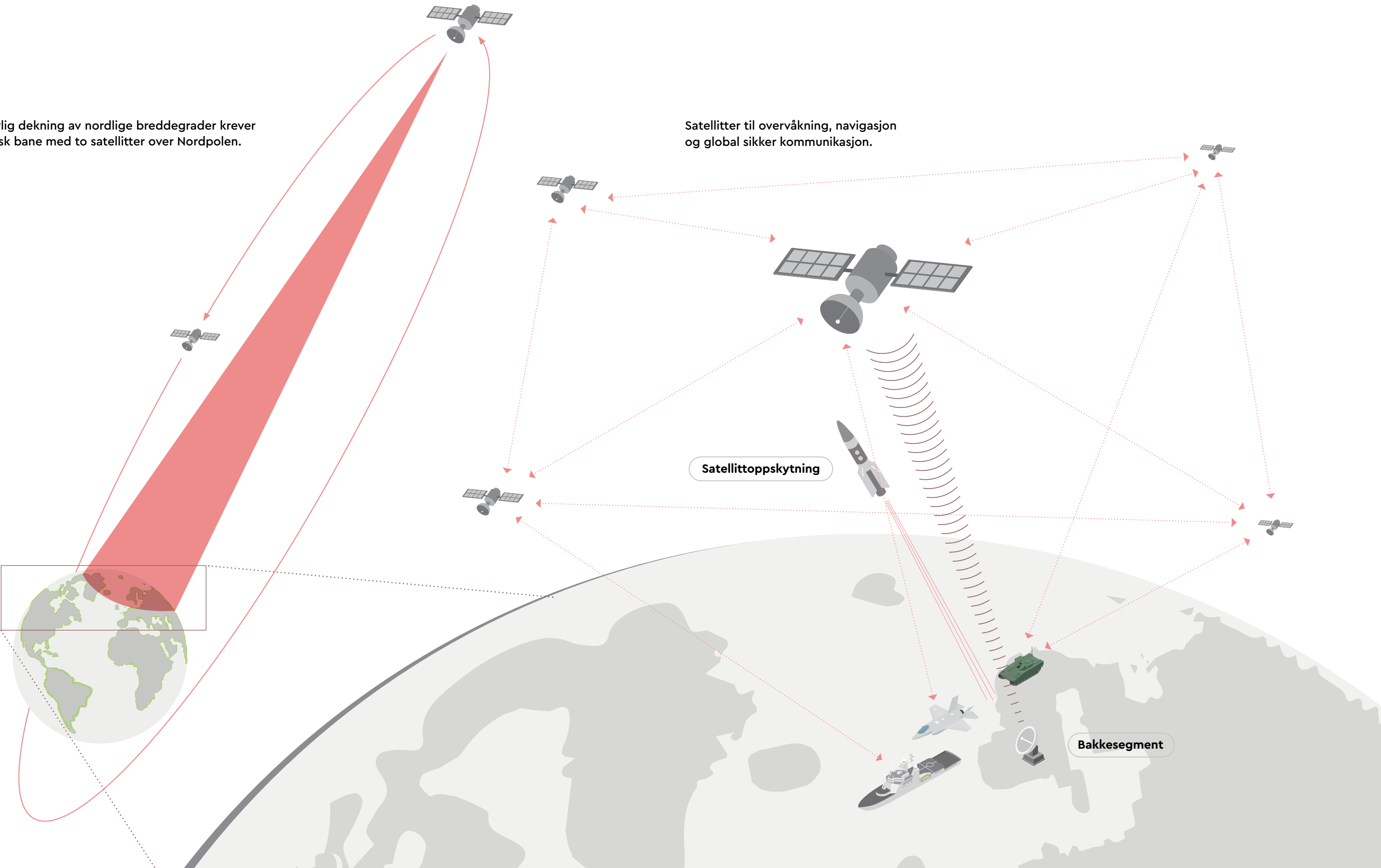


Fig. 10

Romvirksomhet

Kontinuerlig dekning av nordlige breddegrader krever høyelliptisk bane med to satellitter over Nordpolen.

Satellitter til overvåking, navigasjon og global sikker kommunikasjon.





Landomenet

For å styrke Forsvarets evne til å gjennomføre landoperasjoner anbefaler forsvarssjefen at Hæren organiseres med én ledelse med evne til å lede egne og allierte landoperasjoner, to brigader, Finnmark landforsvar, tre regiment (henholdsvis dagens Forsvarets militærpolitivdeling, Etterretningsbataljonen og Trenregimentet) og en våpenskole. Den fremtidige styrkingen av Hæren baserer seg blant annet på avdelinger med innslag av mobiliserbare styrker.

Forsvarssjefen anbefaler med dette å etablere ytterligere én brigade. Brigaden gir Forsvaret økt utholdenhet og ildkraft samt taktisk og operasjonell handlefrihet. Brigaden settes opp på lett pansrede hjulkjøretøy for størst mulig grad av mobilitet over større avstander. Brigaden må basere seg på potensialet vi har i reservestrukturen gjennom mobiliserbare avdelinger. Avdelingen bør settes opp på Østlandet for å sikre tilstedeværelse i begge landsdeler.

Forsvaret av vår nordligste landsdel bør styrkes ytterligere i rammen av Finnmark landforsvar. Forsvarssjefen anbefaler tilførsel av ISTAR-kapasitet, ingeniørressurser og én lett infanteribataljon med kystmobilitet (amfibisk). Den lette infanteribataljonen vil delvis være basert på mobiliserbare avdelinger. Finnmark landforsvar vil med dette utgjøre et taktisk samvirkesystem på brigadenivå som bidrar til økt tilstedeværelse og operativ evne i nordområdene, og med en ny evne til operasjoner i kystnære strøk.

Heimevernets oppgaver og roller har økt. Heimevernets evne til å planlegge og lede territorielle operasjoner på distriktsnivå anbefales styrket, sammen med evnen til å ta i bruk ny teknologi som ubemannende systemer og mottiltak mot droner. Heimevernet bør videre tilføres økt evne til sikring av objekter med sjøfront og flere kjøretøy for å øke mobilitet i områdestrukturen. I tillegg kommer etablering av en HV-innsatsstyrke i Tromsø. I Troms og Finnmark bør styrkene tilføres økt evne til å bekjempe pansrede mål. Forsvarssjefen anbefaler å styrke hele områdestruk-

turen med minimum ett verv med fast månedlig godtgjøring til støtte for områdesjefer.

Heimevernets territorielle ansvarsområder bør sammenfalle med andre aktører i totalforsvaret, primært politiet og statsforvalteren, slik det er i for eksempel Trøndelag.

Utviklingen i landdomenet må inkludere simulatorer og utdanningsfasiliteter. Tiltaket vil bidra til effektivisering og økt kvalitet innenfor utdanning, trening og øving av personell og avdelinger. Simulatorer vil gi miljøbesparende gevinst gjennom redusert bruk av løsmunisjon, drivstoff og slitasje på natur og miljø.

Landstyrkenes logistikkavdelinger er underdimensjonerte. Forsvarssjefen anbefaler å øke evnen til transport av drivstoff og å anskaffe flyttbare tankanlegg til støtte for egne og allierte operasjoner. For å øke kapasiteten til å forflytte tungt materiell, bør Forsvaret fornye og øke evnen til tungtransport i Hæren. Videre bør det anskaffes ny kapasitet for transport av egne og allierte styrker på jernbane. Med NATOs utvidelse i nord bør denne ressursen ses i en nordisk ramme.

Til slutt anbefaler forsvarssjefen å anskaffe mobile landbaserte sjømålsmissiler for å øke evnen til sjønektelse fra alle domener.

Det maritime domenet

Forsvarssjefen anbefaler en skalerbar fornyelse av både Marinens og Kystvaktens fartøysstruktur som også innebærer en volumøkning i det maritime domenet som beskrevet under fokusområdet maritim overflatestruktur. Økningen bidrar til økt tilstedeværelse, evne til parallell oppdragsløsning og operativ tilgjengelighet.

Gitt økonomisk handlingsrom anbefaler forsvarssjefen å øke antallet undervannsbåter fra fire til seks. En økning fra fire til seks ubåter har høyere prioritet enn en økning fra fire til seks fregatter. Et økt antall ubåter vil doble den operative tilgjengeligheten. Undervannsbåter er vanskelig å oppdage i neddykket tilstand, og på kort og midlere sikt er det heller ikke identifisert teknologi som vil utfordre dette. Styrkingen vil øke

Forsvarets evne til å nekte en motstander operasjonsfrihet og øke evnen til å bekjempe en motstanders maritime styrker.

Forsvarssjefen anbefaler deretter å gjenopprette evnen til å legge sjøminer fra overflatefartøy, fly og undervannsbåter. Sjøminer er et kosteffektivt verktøy som bidrar til beskyttelse i det maritime domenet. Utover anskaffelsen av selve minene og etableringen av et kompetansemiljø er dette kapabiliteter som ikke krever betydelige investeringer fordi man kan benytte eksisterende fly og fartøy til selve mineleggingen.

Nytt minemottiltakssystem er besluttet innført, men det er behov for en styrking av vedtatte investeringsrammer. Videreutvikling og potensialet for hurtig volumøkning må skje i rammen av sivilt/militært samarbeid. Standardfartøy er tiltenkt å kunne støtte og lede systemet, men det skal også kunne operere støttet fra sivile skip og fra land.

Forsvaret bør styrke Kystjegerkommandoen som en maritim ISTAR-avdeling med ubemannede sensorer og effektorer. Styrkingen vil øke Forsvarets evne til å bygge situasjonsforståelse og levere måldata til langtrekkende våpensystemer.

Utviklingen i det maritime domenet må inkludere simulatorer og utdanningsfasiliteter. Tiltaket vil redusere behov for opplæring under seilas og derav gi miljøbesparende gevinst og en mer personellvennlig opplæringssituasjon.

Forsvaret må utnytte potensialet som ligger i ubemannede systemer i det maritime domenet. Sjøforsvaret har over tid opparbeidet erfaring i bruk av ubemannede systemer til minemottiltak og er i ferd med å videreutvikle konseptet med ytterligere bruk av ubemannede plattformer for å overta oppgaver som i dag blir utført av bemannede plattformer. Forsvarssjefen anbefaler å følge og bidra til utviklingen innen ubemannede systemer i det maritime domenet og å vurdere å innføre nye systemer etter hvert som teknologien modnes og blir tilgjengelig. Fremtidige fartøyer, som de foreslåtte standardfartøyer-

ene, vil være tilrettelagt for å bære ubemannede systemer som kan tilføre nye kapabiliteter og økt kapasitet.

Ubemannede farkoster er godt egnet til innsamling og kartlegging på overflaten og under vann. Forsvarssjefen anbefaler derfor at det tilrettelegges for en videreutvikling av ubemannede systemer til bruk fra fartøyene og for kystjegerkommandoen. For å kunne dra nytte av den økte datamengden, må Forsvaret også vurdere behovet for analysekapasitet ved anskaffelser av ubemannede systemer.

Maritim industri har over tid utviklet og driftet ubemannede systemer for kommersielt bruk, spesielt i offshore-næringen. Samtidig bidrar relevante allierte nasjoner til utviklingen. Forsvaret bør samarbeide med sivil industri og allierte der det er mulig, for å dra nytte av eksisterende kunnskap og erfaring.

Luftdomenet

For å sikre effektiv kommando og kontroll i alle faser anbefaler forsvarssjefen at det nasjonale Luftoperasjonssenteret utvikles mot å kunne lede både nasjonale og allierte luftoperasjoner i en fellesoperativ ramme i krise og krig. Etter 2025 anbefaler forsvarssjefen å samle nasjonal operativ ledelse av luftoperasjoner på én lokasjon. Forsvaret bør også jobbe mot at Luftoperasjonssenteret er interoperabelt med NATO og dimensjonert for å kunne ta et regionalt lederansvar for allierte luftoperasjoner. Dette må ses i sammenheng med muligheten for å etablere et felles nordisk eller arktisk lufthovedkvarter.

Forsvarssjefen anbefaler å legge til rette for mer effektiv drift av Luftforsvarets luftvinger og flystasjoner. Flystasjonene må styrkes som kampstruktur, og avdelinger og funksjoner som er sentrale for drift av flystasjonene bør underlegges Luftforsvaret. Som en av Luftforsvarets mest sentrale flystasjoner bør ansvar for flyplassdrift på Evenes flystasjon overføres fra AVINOR til Luftforsvaret for å sikre militær kontroll i krise og krig.

→ Alliert helikopter i samvirke med norsk fregatt.





For å sikre evne til å utnytte det fellesoperative potensialet som ligger i F-35, anbefaler forsvarssjefen å styrke teknisk og IKT-understøttelse av kampflysystemet. Løsninger og innretning av teknisk understøttelse og vedlikehold bør se mot sivilt-militært samarbeid i både nasjonal og internasjonal kontekst, noe som også gjelder for P-8 og nye helikopterkapasiteter.

Forsvarssjefen anbefaler at den videre utvikling av Forsvarets helikopterflåte vurderes helhetlig og baserer seg på én helikopterfamilie. En enhetstilnærming innebærer at fremtidige anskaffelser av anti-ubåthelikoptre, helikoptre til spesialstyrkene og transporthelikoptre må vektlegge kosteffektiv utdanning, anskaffelse og drift. Anskaffelse av anti-ubåthelikoptre til Forsvarets fregatter bør ses i sammenheng med Sjøforsvarets fremtidige overflatestruktur. Som alternativ til helikopter kan et ubemannet system vurderes dersom teknologien er moden på tidspunktet fregattene innføres. Forsvaret bør som hovedalternativ anskaffe helikoptre tilpasset spesialstyrkeoperasjoner i tillegg til middelstunge transporthelikoptre. Dersom de økonomiske rammene ikke tillater to helikoptervarianter, bør Forsvaret anskaffe et enhetshelikopter som kan dekke både spesialstyrkenes og andres behov. Innenfor helikopter generelt, anbefales følgende prioritetsrekkefølge: anti-ubåthelikoptre, helikoptre tilpasset spesialstyrkeoperasjoner og middelstunge transporthelikoptre.

Situasjonsforståelse og reaksjonsevne i norske interesse- og nærområder er avhengig av en effektiv lufradarkjede. For å sikre tilstrekkelig dekningsgrad anbefaler forsvarssjefen å erstatte ytterligere tre Sindre II radarer med ny type utøver de åtte som allerede er vedtatt, primært gjennom å utløse eksisterende opsjon. Forsvaret bør også investere i et passivt luftovervåkings-system som kan øke Forsvarets evne til å oppdage og identifisere mål i luften.

Den stasjonære luftvarslingskjeden er sårbar for angrep. For å kompensere for et eventuelt bortfall anbefaler forsvarssjefen at Norge i ram-

men av NATO-samarbeidet, og gjerne sammen med våre nordiske naboland, bidrar til at det finnes tilstrekkelig kapasitet til luftbåren tidlig varslings og kommando og kontroll.

Forsvarssjefen anbefaler å anskaffe en fullverdig simulator for P-8 på Evenes. Dette gir betydelige gevinster gjennom økt operativ evne og tilgjengelighet, samt store bærekraftsmessige gevinster i form av redusert personellbelastning, økonomiske innsparinger og reduserte utslipp.

Forsvaret bør legge til rette for økt tilgjengelighet på tankfly. Dette vil øke effekten av Forsvarets kampfly fordi de da får mulighet til å være lenger i luften uten å måtte lande for å fylle drivstoff. Dersom man velger en ressurs som også kan benyttes til transport, kan den bidra til å øke Forsvarets evne til understøttelse, mobilitet og medisinsk evakuering. Forsvaret bør utrede muligheten for enten å øke rammene innenfor eksisterende flernasjonale samarbeidsarenaer, eller å anskaffe dedikert tankflykapasitet i samarbeid med for eksempel våre nordiske naboland.

For å øke Forsvarets reaksjonsevne og mobilitet anbefaler forsvarssjefen å anskaffe to ekstra Hercules-transportfly. En økning av flåten fra fire til seks vil doble den gjennomsnittlige operative tilgjengeligheten fra to til fire.

Ubemannede luftsystemer

Norsk territorium og økonomisk sone strekker seg over svært store områder. Dette stiller krav til at Forsvaret må kunne drive innsamling, operere og sikre tilstedeværelse over store avstander, ofte med kort reaksjonstid og over lengre perioder. I tillegg gjør utviklingen innen moderne luftvern at det blir mer krevende og risikabelt å gjennomføre luftoperasjoner i nærheten av en motstanders styrker. Ubemannede luftsystemer med og uten våpen kan bidra til å håndtere noen av disse utfordringene. I tillegg viser erfaringer fra nylige kriger at slike systemer er kosteffektive og fleksible verktøy som kan bidra med en rekke effekter. Gjennom å bruke

↖ Teknisk klargjøring av F-35.

← Norsk og amerikansk P-8 på Evenes flystasjon.

et stort antall enkle og rimelige systemer kan man for eksempel akseptere en høyere tapsrate og dermed ta større operativ risiko.

Forsvarssjefen anbefaler en helhetlig tilnærming til anskaffelse av ubemannede luftsystemer. Kompetansemiljøet i forsvarssektoren må også styrkes på dette området. Anskaffelser av ubemannede luftsystemer må ta høyde for hurtig teknologisk utvikling hvor systemer raskt blir utdaterte. Forsvaret må også følge utviklingen innen nye konsepter og bruksområder nøye, for eksempel samspill mellom ubemannede og bemannede systemer, svermteknologi og bruk av ubemannede systemer i støttefunksjoner som luft-til-luft tanking og transport. Basert på erfaringene fra Ukraina er det naturlig å forsterke Forsvarets kapasitet innen stridstekniske systemer, også bevæpnede, inkludert forsvar mot slike systemer. Forsvaret bør utnytte det potensialet som ligger i ubemannede luftsystemer i hele strukturen.

Forsvarssjefen anbefaler en styrking av både taktiske og stridstekniske ubemannede systemer for å ha tilstrekkelig med sensordekning på taktisk nivå. Noen av disse systemene er forbruksvarer i væpnet konflikt og bør derfor være billige og lette å erstatte.

Forsvarssjefen anbefaler å anskaffe et større ubemannet luftsystem som kan løse et bredt spekter av oppgaver i hele det norske interesseområdet, inkludert som våpenbærer. Systemet må kunne operere i sivilt luftrom og i et arktisk klima. Anskaffelsen bør gjennomføres som et flernasjonalt samarbeid, basere seg på å lease fremfor å kjøpe materiellet og kjøp av sivile tek-

niske tjenester og vedlikehold der det er mulig. I første omgang bør Forsvaret lease et mindre antall, for eksempel to plattformer, med opsjon om å utvide avtalen over tid. Ansvar for operativ planlegging og ledelse av systemet må legges til luftoperasjonssenteret, men må bemannes med personell fra relevante forsvarsgrener for å sikre at fellesoperative perspektiver og prioriteringer ivaretas. Drift og teknisk understøttelse anbefales lokalisert på Andøya.

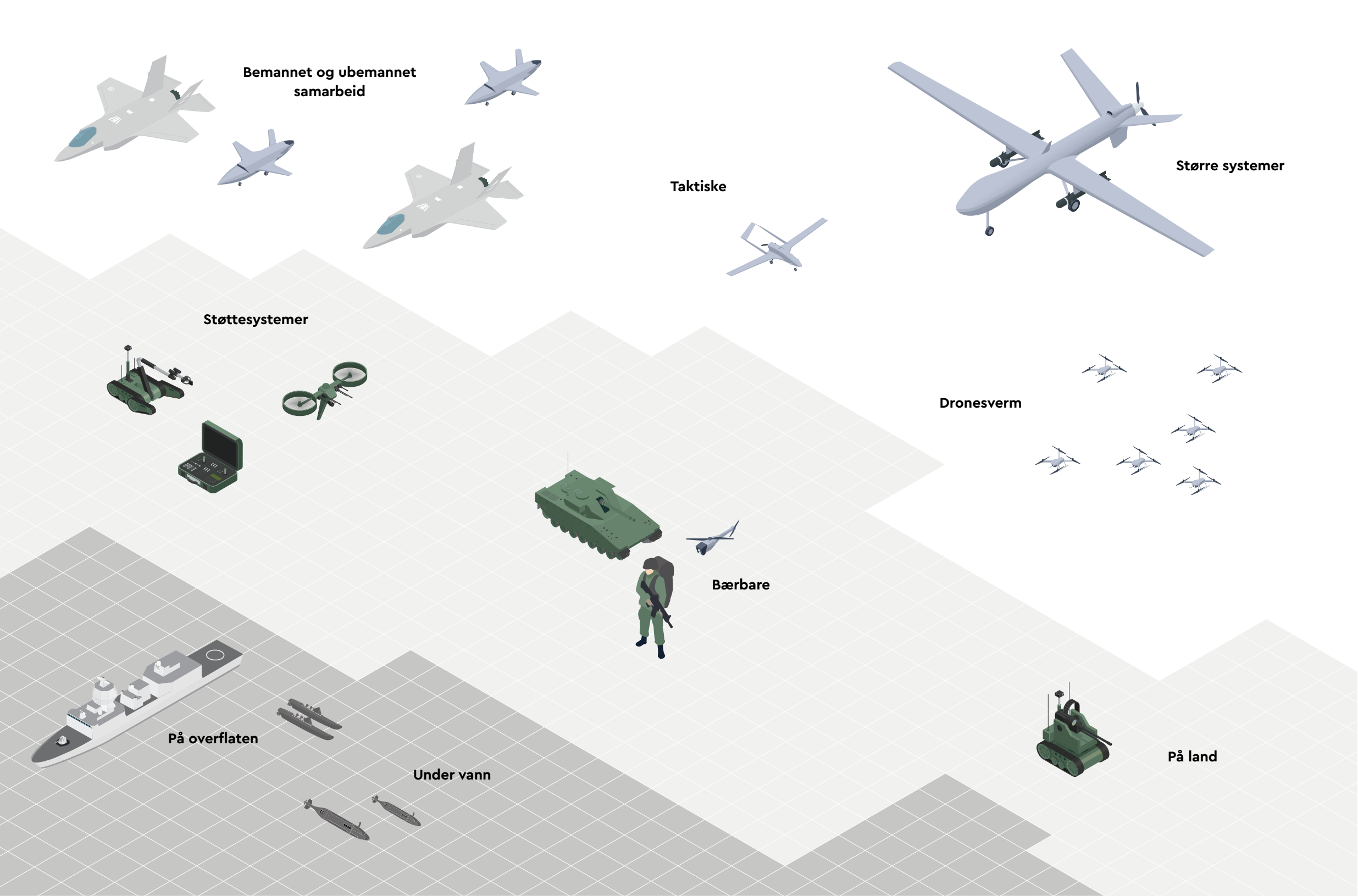
For å styrke evnen til å forsvare mot ubemannede luftsystemer anbefaler forsvarssjefen å arbeide systematisk med å utvikle et robust forsvar mot ubemannede systemer som del av det integrerte luftvernet.

«Forsvarssjefen anbefaler en tydelig styrking av forsvarsevnen gjennom fem fokusområder. Fokusområdene setter retning for utviklingen av Forsvaret:

- Utbedre svakheter ved dagens struktur
- Maritim overflatestruktur
- Luftvern
- Langtrekkende presisjonsvåpen
- Øke Forsvarets volum»

Fig. 11

Ubemannede systemer



Ubemannede systemer

Ubemannede systemer kan støtte og supplere bemannede plattformer og soldater i alle domener på stadig nye måter. Systemene er særlig nyttige til å løse oppgaver som er repetitive, farlige eller der det uhensiktsmessig å eksponere personell for risiko.

Hittil har det vært vanligst å utstyre systemene med sensorer, men det blir stadig mer vanlig med annen utrustning og nye bruksområder. Eksempler på dette kan være systemer som brukes som våpenbærer, logistikkstøtte, kommunikasjonsnode eller luft-til-luft tanking.

Ubemannede systemer kommer i mange størrelser med forskjellig pris, ytelse og egenskaper. Størrelsen spenner fra de minste, som veier noen titalls gram, til de største, som tilsvarer bemannede plattformer. Skillet mellom ubemannede systemer og moderne våpen kan i noen tilfeller være flytende, noe som kan skape gråsoner relatert til klassifisering og regelverk.

Planlegging og operasjoner med ubemannede systemer baserer seg i stor grad på menneskelig involvering. Ny teknologi som kunstig intelligens vil imidlertid åpne for økt autonomi og nye muligheter som kan øke effekten av systemene.

Vi kan forvente betydelig utvikling innen ubemannede systemer de neste tiårene innen områder som autonomi, våpenbruk, kommunikasjon, fremdriftssystemer og energiløsninger om bord.

Utviklingen åpner for nye muligheter, operasjonskonsepter og former for samarbeid, for eksempel:

- Autonom samhandling mellom ubemannede systemer (eksempelvis dronesvermer).
- Integrert samhandling mellom bemannede og ubemannede systemer (manned-unmanned teaming).

Kapittel 9

Forsvarssjefens øvrige anbefalinger

I tillegg til å gi råd om skalerbare tiltak som ivaretar forskjellige utviklingsretninger, ble forsvarssjefen bedt om å gi råd relatert til flere konkrete forhold. Den påfølgende delen tar for seg råd som enten er uavhengige av de ulike utviklingsretningen, ikke er direkte opphengt i strukturen eller er så sentrale at de må vektlegges spesielt.

Personell og kompetanse

Forsvaret har i dag mangler innen personell og kompetanse. Manglene vil føre til betydelige utfordringer innen 2028 dersom det ikke gjøres tiltak. Blant annet kan Forsvaret få utfordringer med å hente ut potensialet fra kostbare strukturelementer, og evnen til å videreutvikle Forsvaret og innfase nye viktige kapabiliteter kan bli redusert.

Høy mobilitet i arbeidsmarkedet og konkurranse med sivil sektor påvirker Forsvarets evne til å beholde og rekruttere personell. Arbeidsledigheten er på et historisk lavt nivå, og den enkelte arbeidstaker har flere muligheter. Samtidig skifter yngre generasjoner arbeidsplass hyppigere, og stadig færre bosetter seg i distriktene, noe som er merkbart for en sektor med høy andel arbeidsplasser utenfor store befolkningssentre og som er avhengig av en forholdsvis ung arbeidsstokk sammenlignet med andre virksomheter.

I dag slutter mange av Forsvarets ansatte før de når pensjonsalder. Utlyste stillinger på alle nivåer mangler i dag søkere. Vakansene fører til økt bruk av midlertidige disponeringer og midlertidig høyere grad. Utfordringen forsterkes av at Forsvarets utdanningskapasitet ikke møter dagens og fremtidige behov.

Forsvarets aldersstruktur blant militært ansatte er i ubalanse, med en overvekt av personell over 45 år og en underdekning under 45 år. Noe av ubalansen skyldes at utdanningsreformen og Forsvarets omstilling av personellstrukturen ikke har fått full effekt. Uavhengig av reformene vil en stor gruppe ansatte snart nå pensjonsalder. Uten tiltak vil Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad klare



Fig. 12

En aldersstruktur i ubalanse

- Offiserskorpset

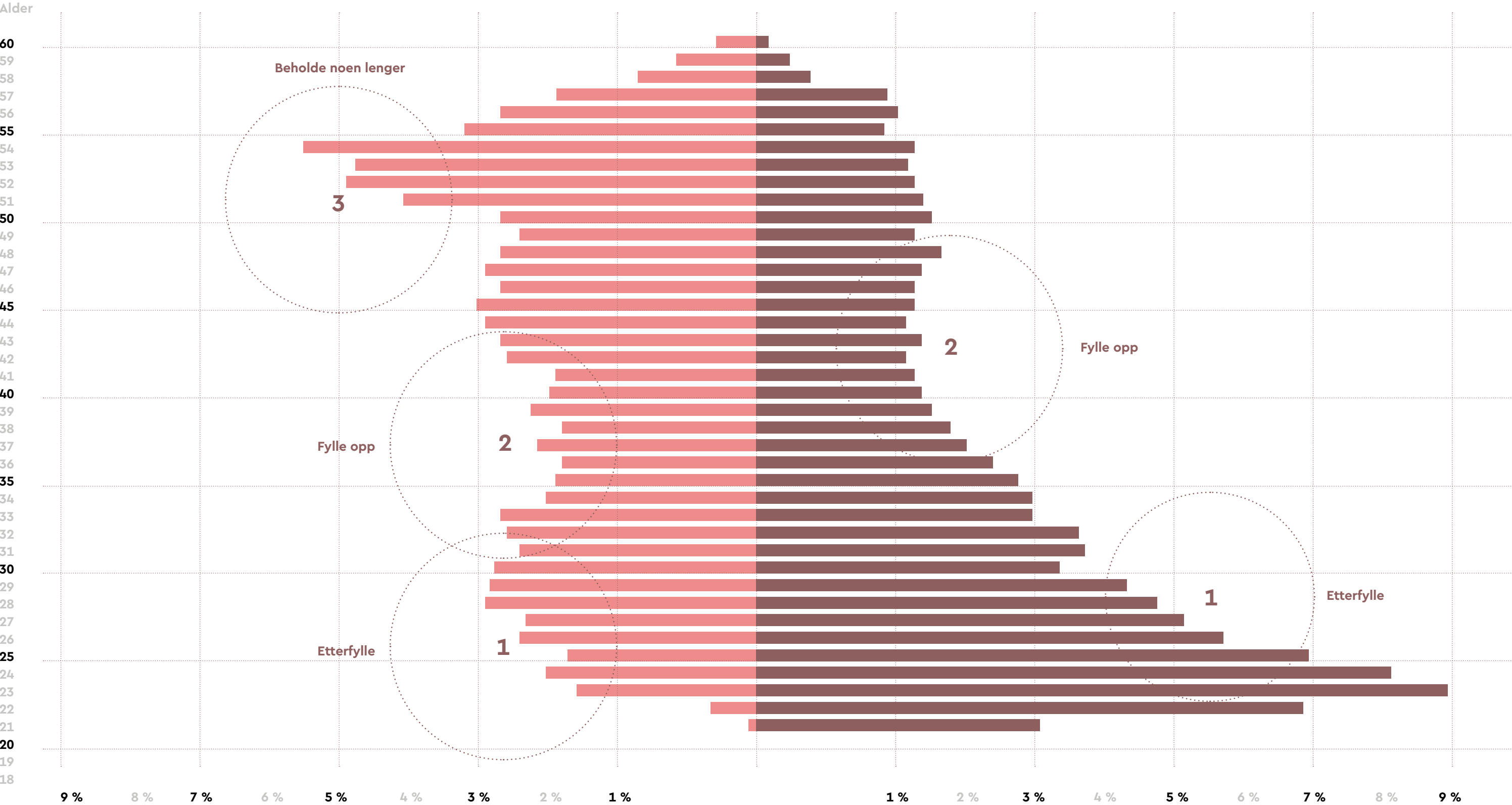
Spesialistkorpset
- 1

2

3
- Øke kvoter

Re-tilsette

Tilpasse særaldersgrensen



å erstatte dem som går av, verken i volum eller kompetanse. Gapet kan føre til at erfaringsnivået på høyere nivå i Forsvaret i fremtiden blir lavere.

Forsvarssjefen anbefaler at forsvarssektoren satser langsiktig på personell og kompetanse og gjør tiltak raskt for å utbedre situasjonen. Demografiske trender og teknologisk utvikling må vektlegges i dette arbeidet.

Forsvaret må være en attraktiv arbeidsplass som rekrutterer, utvikler og beholder kompetanse på en god måte over tid. Forsvarssjefen anbefaler å etablere en livsfasepolitikk der incentiver kan tilpasses den enkeltes livsfase. I tillegg må Forsvaret tilby offiserer, befal, spesialister og sivilt tilsatte gode og tydelige utviklings- og karrieremuligheter. Forsvarets personell er opptatt av pensjonsvilkår og pensjonsalder, og det bør fastsettes tydelige og forutsigbare rammer for dette. Tilpasninger av særaldersgrensen vil også kunne bidra til å dempe effekten av pensjonsbølgen.

Forsvaret må vurdere hvordan et bredt spekter av incentiver kan bidra til å beholde personell lenger. I tillegg til lønn kan incentiver bestå av pendlerordninger, satsing på bolig og kvarter, fleksible arbeidstidsordninger eller fleksible løsninger for fjern- og hjemmekontor. Et differensiert og konkurransedyktig lønssystem bør utvikles, samtidig som systemet er utjevnnet mellom like stillinger for å unngå intern konkurranse i sektoren. Forsvarssjefen viser i denne sammenheng til det pågående lønns- og incentivprosjektet ledet av Forsvarsdepartementet.

Sivil erfaring må verdsettes høyere for å legge til rette for re-tilsetning av personell som har sluttet. Forsvaret må i denne sammenheng utvikle og kommunisere en tydelig modell for vurdering av realkompetanse. Tilsvarende bør Forsvaret åpne for å ansette personell med relevant sivil kompetanse i enkelte militære stillinger på ulike gradsnivåer, forutsatt at nødvendig militær opplæring er gjennomført. Prosesser for tilsetning må være raske, slik at kandidater ikke velger andre jobbtilbud før tilsettingsprosessen er ferdigbehandlet.

Forsvaret er en mangfoldig organisasjon som trenger høy og i mange tilfeller spesialisert kompetanse. Behovet for utvikling og innovasjon forutsetter endringskompetanse. Forsvarets kjernekompetanse består av grunnleggende militære ferdigheter samt kompetanse til å planlegge, lede og gjennomføre militære operasjoner. Samtidig forvalter Forsvaret store verdier. Kompetanse innen virksomhetsstyring og virksomhetsutvikling må også vektlegges for å sikre at organisasjonen forvalter sitt ansvar på en god og effektiv måte. Videre stiller den teknologiske og merkantile utviklingen krav til kompetanse. Forsvaret er avhengig av gode datadrevne analyser for å legge til rette for langsiktig kartlegging og planlegging av egen kompetanseproduksjon og rekruttering av sivilt tilegnet kompetanse.

Militært personell besitter stillinger i hele forsvarssektoren både i Norge og utlandet. Forsvarssjefen anbefaler å vurdere hvor militær kjernekompetanse bør disponeres og prioriteres mellom etatene i forsvarssektoren for å gi størst effekt. En vurdering må sikre at personellens plikter og rettigheter i fred, krise og krig ivaretas.

Forsvaret har mange funksjonelle vakanser, som innebærer at en fast besatt stilling står midlertidig vakant som følge av permisjon, utlån eller sykdom. Funksjonelle vakanser legger press på organisasjonen og personellet. Forsvaret ser også en sammenheng mellom funksjonelle vakanser og Forsvarets omdømme som arbeidsgiver både innad og utad. En struktur med tilstrekkelig bemanning vil bidra til å redusere arbeidsbelastningen, øke forutsigbarheten, heve trivselen og bidra til lavere risiko for uønskede hendelser.

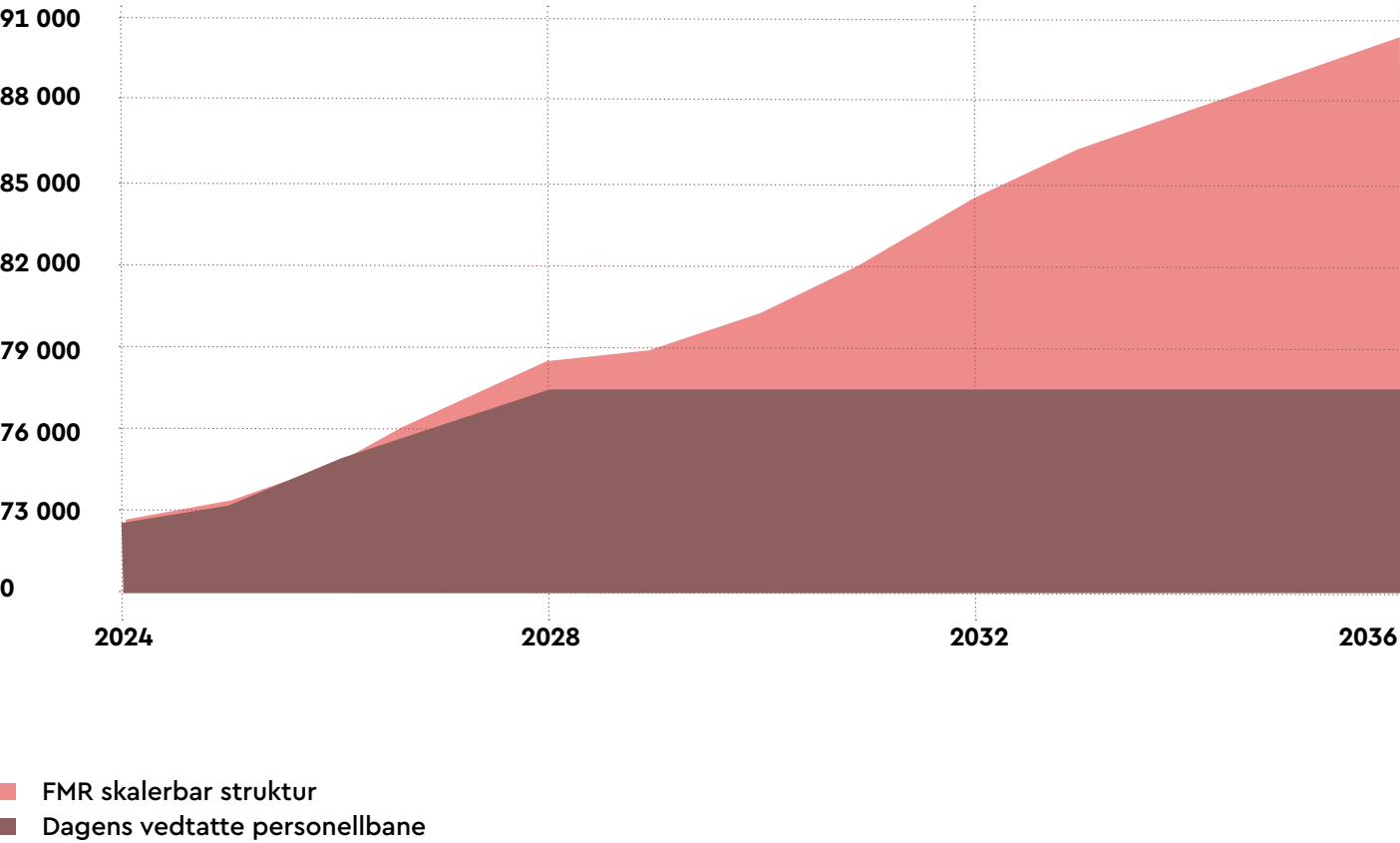
Forsvarssjefen vil prioritere målrettet arbeid med Forsvarets arbeidsgiverprofil, der innbygger-, samlivs- og medarbeiderundersøkelser brukes aktivt.

Den anbefalte styrking av strukturen vil kreve vesentlig flere ansatte enn i dag. Selv med tiltak vil høy aldersavgang sannsynligvis føre til at Forsvarets personellbeholdning synker frem mot 2028. Tiltakene kan likevel bidra til å redusere



Fig. 13

En skalerbar personellutvikling



Grafen viser en skalerbar personellutvikling ved en styrking av forsvarsevnen. Den øvre linjen viser en bane der alle tiltak i fokusområdene realiseres, mens den nedre banen baserer seg på plangrunnlaget i dagens plan. Den reelle veksten vil avhenge av hvor mange og hvor stor del av fokusområdene som realiseres.

gapet og forbedre situasjonen. Det er fremdeles tid og mulighet til å gjøre tilpasninger i kompetanseproduksjonen og videreutvikle nødvendige tiltak som kan få god effekt i perioden etter 2028. Forsvarssjefen vurderer derfor at det er mulig å realisere styrkingen skissert i rådet, men dette krever umiddelbar handling.

Utdanning

Forsvarets utdanningssystem har vært gjennom flere store endringer. For å skape forutsigbarhet anbefaler forsvarssjefen å utvikle eksisterende modeller fremfor nye omstillinger. FHS bør videreutvikles som akkreditert høgskole. Relevansundersøkelser i regi av høgskolen bør danne grunnlag for videreutvikling av programmer og emner ved våre utdanningsinstitusjoner.

Forsvaret skiller seg ut ved at organisasjonen i stor grad gjennomfører nivådannende utdanning og fagutdanning selv. Forsvaret er derfor sårbart for personellavgang. Forsvarssjefen vurderer at det er behov for umiddelbar økning av dagens utdanningskvoter. Økningen må foregå i takt med EBA- og undervisningskapasiteten. Personellbaner ved innfasing av nye strukturelementer må tilpasses ledetider i kompetanseproduksjonen.

Økte utdanningskvoter i Forsvaret løser ikke utfordringene alene, og mulighetene som ligger i det sivile utdanningssystemet må utnyttes bedre. Forsvarssjefen ønsker å fortsette målrettet rekruttering av personell med sivilt tilegnet kompetanse, med mulighet til militær påbygning etter behov.

Mulighet for livslang læring og utvikling kan bidra til å beholde personellet lenger. Forsvarssjefen anbefaler å prioritere insentiver som tilrettelegger for kompetansepåfyll. For eksempel bør det tilrettelegges for masterstudier militært eller sivilt tidligere i karrieren.

Våpenskolene må styrkes for å ivareta behovet innenfor fag- og funksjonsutdanning. Forsvaret har en pågående studie som ser på organisering av fag- og funksjonsutdanning, herunder organisering av de ulike våpenskolene. Studien

vil ikke være slutført før dette rådet gis. Hensikten med studien er å sikre en kvalitetsmessig og kosteffektiv fag- og funksjonsutdanning.

Verneplikten

Forsvarssjefen viderefører ett felles rekrutt- og utdanningsprogram for Forsvaret. Slik sikrer Forsvaret at grunnutdanning innenfor militære ferdigheter og verdier er enhetlig og uavhengig av tjeneste og tjenestested. Forsvaret bør legge til rette for differensiert tjenestelengde og fleksibilitet i antall innrykk per år for å møte Forsvarets behov og bidra til reduserte kostnader, økt fleksibilitet, redusert reaksjonstid og økt utholdenhet.

Overgangen til felles rekruttutdanning utenfor de operative enhetene har blitt mer kostbar enn anslått. Forsvarssjefen vurderer fremdeles felles rekruttutdanning på Madla og Terningmoen som den beste løsningen. Rekrutt- og soldatutdanning utenfor operative avdelinger gir økt operativ evne og bedre mulighet for styrkeproduksjon i krise og krig. Tilpasning av kontingenter og differensiert tjenestelengde vil kunne redusere volumet i en eventuell overgangsperiode til rekruttskolene kommer på plass.

Forsvaret må utnytte potensialet som ligger i ikke-stadig tjenestegjørende med militær kompetanse bedre. Foruten fordeler ved å øke tilfanget av personell, bør tidligere tjenestegjørende i større grad rekrutteres tilbake til Forsvaret. I tillegg bør ikke-stadiggjørende personell kunne melde interesse for tjeneste i Forsvaret i kortere perioder. Forsvarssjefen anbefaler at det tilrettelegges for et system som muliggjør dette på en effektiv måte.

Den anbefalte styrkingen baserer seg i stor grad på å utnytte de mulighetene som ligger i verneplikten. Oppbemanningen innenfor enkelte strukturer baserer seg derfor på mobiliserbart vernepliktig personell som kan kalles inn ved behov.

Arbeidet med digitale løsninger for mer effektiv kontakt mellom Forsvaret og vernepliktige må videreføres og styrkes. Løsningene kan brukes

til å tilby kurs, utdanning og oppfølging gjennom alle stadiene i verneplikten. For å øke samfunnets motstandsdyktighet og forsvarsviljen i befolkningen kan for eksempel e-læringskurs i relevante temaer tilbys alle vernepliktige i forbindelse med sesjon, uavhengig av videre tjeneste.

Eiendom, bygg og anlegg

Forsvarets EBA har i en årrekke hatt negativ utvikling som følge av underfinansiering over tid. Tilstandsgraden er marginal flere steder, og deler av eiendomsporteføljen har nådd et svært lavt tilstandsnivå. Situasjonen kan på kort sikt føre til utilsiktet stans i virksomhet, restriksjoner på bruk og stenging av bygg. Dårlig tilstand øker også behovet for oppdukkende vedlikehold fremfor en mer kosteffektiv og langsiktig tilnærming med tilstandsbasert og planlagt vedlikehold.

Forsvarssjefen anbefaler å prioritere tiltak som bidrar til å realisere nødvendig EBA knyttet til vedtatt struktur. Som en del av dette bør vedlikehold og oppgradering av eksisterende EBA vektlegges. Prioritet bør legges på relevante forhold som sikrer forsvarlige bo- og arbeidsforhold til personellet, deretter verdibevaring som er avgjørende for Forsvarets operative evne inkludert alliert mottak. Samtidig må skyte- og øvingsfelt videreutvikles for å møte nye behov.

I dag er restpotensialet for tilgjengelig EBA i hovedsak hentet ut. Noe ledig EBA finnes i den samlede eiendomsporteføljen, men ikke i de delene av landet der det er størst behov. Resterende potensial som kan hentes ut gjennom for eksempel arealeffektivisering, vil ikke kunne realiseres før man har tilgjengelige investeringsrammer for å fornye bygningsmassen.

Flere av Forsvarets baser har ikke rom for økning i EBA uten investering i infrastruktur under bakken. Når Forsvaret skal vokse, må effektivisering av EBA-porteføljen innrettes mot å effektivisere eksisterende baser med økt funksjonalitet og arealeffektivisering. Nye arbeidsplasskonsepter og bruk av teknologi kan også bidra til forbedring og effektivisering.

Forsvarets operative evne er avhengig av operativ infrastruktur som er klargjort og raskt tilgjengelig i en krise- eller krigssituasjon. Forsvarssjefen anbefaler derfor at fornyelse og vedlikehold av kritisk operativ infrastruktur vektlegges. Alliert mottak, trening og øving stiller særlige krav til infrastruktur, og dette må ses i sammenheng med alliert og nasjonalt planverk. Forsvaret må også utnytte de mulighetene som ligger i NATOs infrastrukturprogram og Supplementary Defence Cooperation Agreement. Allierte flystyrker stiller særlige krav til operativ infrastruktur. Nasjonalt og alliert planverk må derfor vurderes grundig før luftoperativ infrastruktur avhendes. På noen områder bør Norge utbedre eksisterende luftoperativ infrastruktur i samarbeid med NATO eller bilateralt.

For å øke utholdenhet og reaksjonsevne anbefaler forsvarssjefen å etablere nødvendige lagre for materiell, ammunisjon og drivstoff i aktuelle oppsetnings- og innsatsområder, herunder desentraliserte våpen- og ammunisjonslagre til Heimevernets områdestruktur.

Forsvarssjefen anbefaler å styrke fokus på helhetlig planlegging ved innføring av nytt materiell eller ved personellendringer. Over tid har investeringer i EBA ofte vært underdimensjonert og nedprioritert. Innføring av nye kapabiliteter må planlegges helhetlig, der kapabilitetens totale EBA-behov kartlegges og ressurssettes fra starten av. Eksempler på dette kan være behov for sykestuer, klasserom, lagre, garasjer samt skyte- og øvingsfelt.

Fornyelse av eiendomsporteføljen må prioriteres i investeringsbudsjettet. Dagens leiemodell fungerer ikke godt og bør revideres, herunder bør det vurderes om midler for verdibevaring bør rutes direkte til forvalter av EBA. Fornyelsestiltak bør inngå som en del av forvalters økonomiske handlingsrom fremfor å følge investeringsprosessen fullt ut. Forsvarsbygg bør få ansvar for prosjekter som primært omfatter fornyelse og fremskaffelse av standardisert EBA uten behov for vesentlige avklaringer fra Forsvaret. Forsvarssektoren bør utnytte mulighetene som

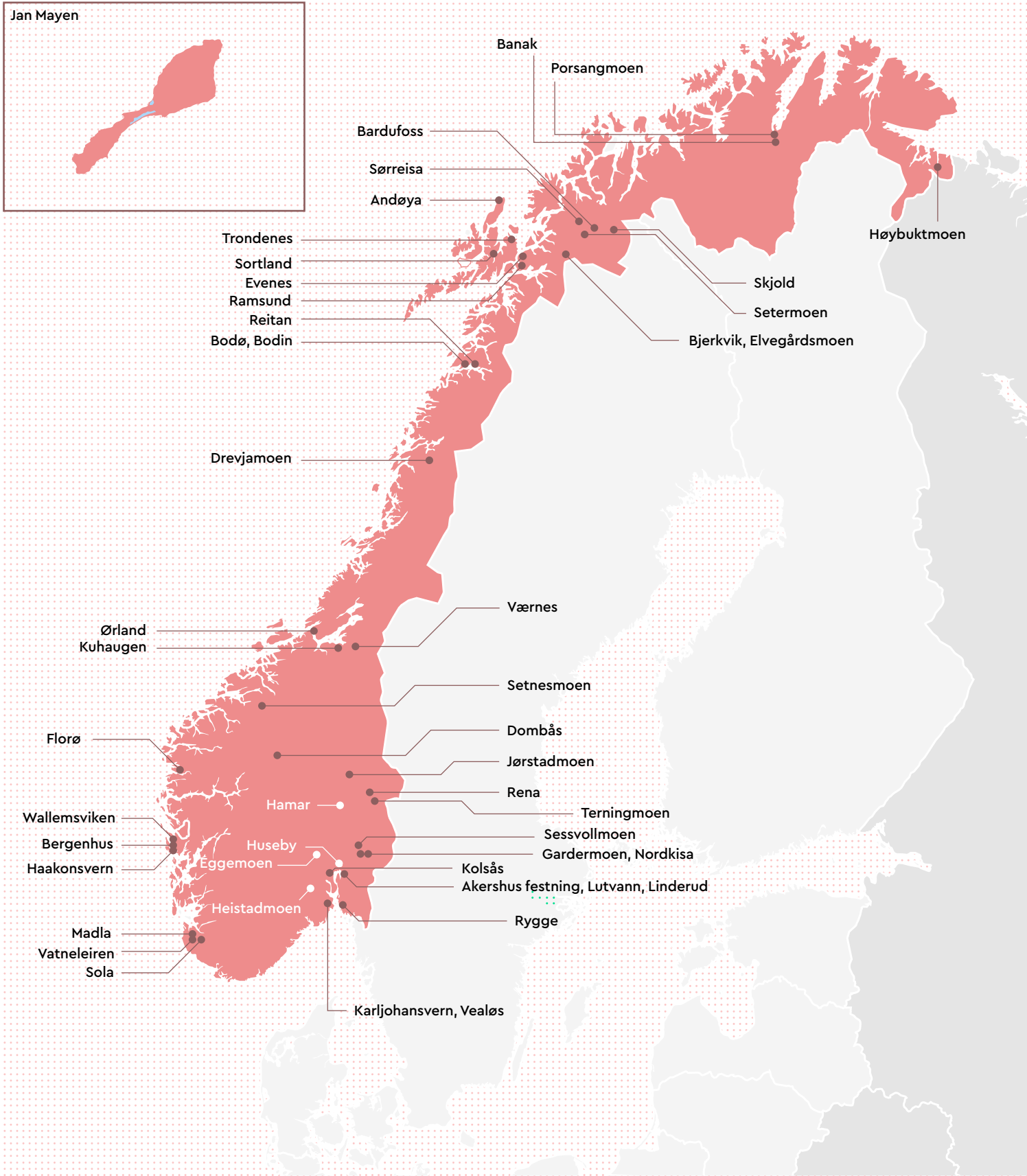
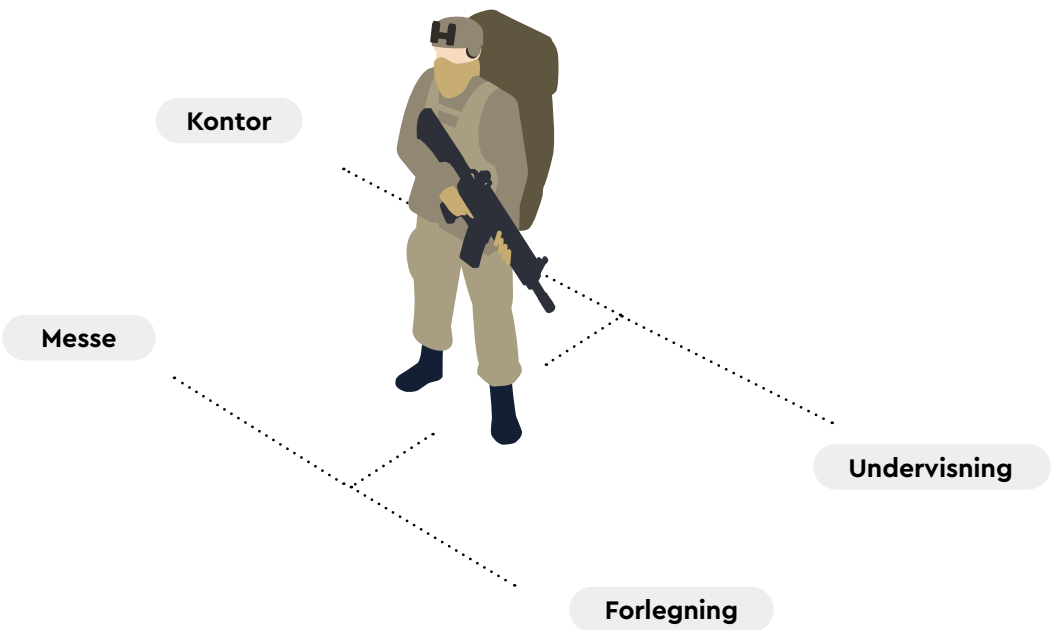


Fig. 15

Hva trenger en soldat?

EBA krav



Følgekonsekvenser for annen EBA og viktige grensesnitt

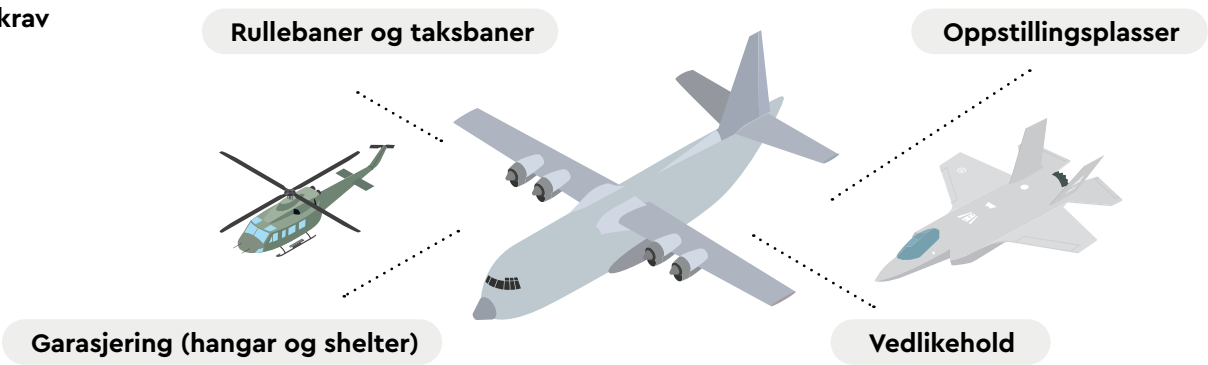
Sykestue 	Utstyrslager 	Idretts- og treningsfasiliteter
Skyte- og øvingsfelt 	Religionsutøvelse 	Velferd

Illustrasjonen viser de ulike EBA-kategoriene og viktige grensesnitt som er nødvendige for understøttelse av utdanningen av én vernepliktig soldat. (Kilde: Forsvarsbygg)

Fig. 16

Hva trenger et luftfartøy?

EBA krav



Følgekonsekvenser for annen EBA og viktige grensesnitt

Ammunisjon (lager og håndtering) 	Kommunikasjon og samband 	Perimetersikring på flyoperative områder
On-Off baseanlegg for drivstoff 	Infrastruktur (el, energi, VA) 	Taktisk kommando og kontroll
Grensesnitt mot personellrelatert EBA 	Støtte på rullebane 	BRP – brann, redning og plasstjeneste

Illustrasjonen viser de ulike EBA-kategoriene og viktige grensesnitt som er nødvendige for understøttelse av Luftforsvarets fartøyer. (Kilde: Forsvarsbygg)



ligger i NATOs infrastrukturprogram for verdivarmering av EBA til alliert bruk.

Fornyelse av eksisterende kapasiteter og innføring av nye kapasiteter må også planlegges og gjennomføres helhetlig. EBA er tradisjonelt den innsatsfaktoren som har lengst levetid. Samtidig må EBA være på plass tidlig ved innføring av nytt materiell eller personellvekst. Den lange levetiden fører ofte til at det er behov for tilpasninger når nytt materiell eller mer personell skal tilføres.

Forsvarets EBA må møte eksisterende og fremtidige krav til bærekraft. Forsvaret må utnytte ny teknologi som bidrar til mer miljøvennlige byggeprosesser. I tillegg er bærekraftige anskaffelser av EBA og materiell sentralt for omleggingen til en sirkulær økonomi. Bærekraft må derfor vurderes på lik linje med tid, kostnad og ytelse i konkurransene, og det må stilles konkrete og ambisiøse klima- og miljøkrav. Løsningene må vurderes i et fremtidsrettet livsløpsperspektiv, samtidig som de balanseres mot behov for enklere løsninger og mer standardisering.

Konkrete EBA-tiltak

Gjennom Meld. St. 10 (2021–2022) besluttet regjeringen å videreføre Andøya som base for alliert virksomhet. Andøya er delvis finansiert gjennom NATO-midler og er fremdeles en del av NATOs planverk for forsvaret av Norge. Basen har betydning for NATOs operasjoner i nordområdene både i fred, krise og krig. Forsvarssjefen anbefaler derfor forsiktighet knyttet til avhending av luftoperativ infrastruktur. Handlingsrommet for finansiering av fornyelse av infrastruktur på Andøya gjennom NATO må utnyttes.

Gjennom Prop. 151 S (2016–2020) ble det vedtatt å flytte Luftforsvarets skolesenter fra Kjevik til Værnes for å samle all skolevirksomhet for Luftforsvaret i trøndelagsregionen. Forsvarssjefen støtter denne beslutningen.

Prop. 14 S (2020–2021) legger til grunn en økning av antall vernepliktige inne til førstegangstjeneste og felles rekruttskole. De vedtatte

økonomiske rammene for etablering av felles rekruttskole er ikke tilstrekkelige. Dersom rammene videreføres som i dag eller reduseres, anbefaler forsvarssjefen å kansellere planen om å etablere felles rekruttskole på Terningmoen. Dersom det økonomiske handlingsrommet økes, anbefaler forsvarssjefen at etableringen går etter intensjonene i gjeldende plan.

Prop. 14 S (2020–2021) har skissert en styrking av Hæren med tilhørende støttefunksjoner i Indre Troms. Utredningsarbeider har vist at avsatte budsjettammer er for optimistiske. Forsvarssjefen anbefaler å øke den økonomiske rammen for styrkingen og at nødvendig EBA etableres etter en helhetlig plan.

Terminering av Forsvarets virksomhet ut over redningshelikoptertjenesten og beredskapskritisk infrastruktur på Bodø flystasjon skaper et behov for ny EBA for de funksjonene som flytter ut av stasjonen. Bodin leir er sentral i å løse denne utfordringen. Selv om leiren bærer preg av gammel og til dels nedslitt bygningsmasse, er potensialet for videreutvikling av leirområdet godt. Beslutning og tiltak må synkroniseres tett med Avinors prosess for «ny by – ny flyplass». Forsvarssjefen anbefaler at det avsettes økonomiske rammer for å håndtere fraflyttingen av Bodø flystasjon. Gjeldende langtidsplan legger til grunn en økning og styrking av flere funksjoner tilknyttet hovedkvarteret på Reitan. For å håndtere denne økningen bør det etableres kontorfasiliteter og annen relevant EBA på Reitan. Forsvarssjefen stiller ikke krav til at alle kontorfasilitetene befinner seg i fjellanlegget.

Nasjonalt logistikkoperasjonssenter (NLOGS) skal etter planen flyttes til Sessvollmoen når Kjeller legges ned. NLOGS skal videreutvikles som et ledelselement for å ivareta nasjonal operativ ledelse av logistikkfunksjoner på taktisk nivå. Senteret skal også kunne utgjøre rammeverket for et NATO Joint Logistics Support Group hovedkvarter. Forsvarssjefen anbefaler å flytte FLO stab til samme lokasjon for å samle fagmiljøer samt styrke evnen til ledelse av logistikken i Forsvaret.



→
Mottak av allierte styrker i Bogen.

Når NLOGS må forlate Kjeller, bør det legges til rette for en midlertidig etablering på Østlandet inntil Sessvollmoen er klar.

HV-02 måflyttessomfølgeavfremdriftsplanen for utvikling av Lutvann leir. Forsvarssjefen anbefaler i tråd med tidligere anbefaling å legge til rette for å etablere HV-02 i Linderud leir. Tiltaket må ses i sammenheng med behovet for økningen ved Krigsskolen.

Forsvarssektoren har i dag en rekke lokasjoner i Oslo-området med en blanding av leide og eide arealer og med ulikt utviklingspotensial. Forsvarsbygg har gjennomført en innledende utredning av utviklingsbehov og muligheter i området som peker på at det kan være rom for effektivisering og innsparing. Forsvarssjefen anbefaler at det iverksettes en helhetlig plan for utviklingen av EBA i Oslo-området. Planen må vektlegge arealeffektivisering med fleksible og fremtidsrettede løsninger som bidrar til å styrke Forsvaret som en attraktiv arbeidsplass.

Forsvarssjefen anbefaler en helhetlig gjennomgang av muligheter for å styrke forsvarssektoren sin tilstedeværelse spesielt i Nord Norge. Mange arbeidsplasser i sektoren som i dag er lokalisert på det sentrale Østlandet og i Oslo, kan flyttes til steder i Nord Norge i nærheten av militære baser. Fordelene med flere sivile arbeidsplasser i tilknytning til militære baser er åpenbare også for våre forsvarsansatte. Ett eksempel på en slik beslutning er etableringen av et økonomisenter i Indre Troms som vil legge til rette for flere sivile arbeidsplasser i nær tilknytning til virksomhet i Forsvaret.

Materiell og logistikk

Dagens beholdninger av viktig materiell og forsyninger i Forsvaret er både ubalansert og utilstrekkelige. Forsvaret må utbedre materiellsituasjonen, styrke forsyningssikkerheten og øke standardiseringen for å sikre reaksjonsevne og utholdenhet.

Beredskapsorganisasjoner som Forsvaret kan ikke basere seg på små lagerbeholdninger der forsyninger skal tilføres etter hvert som behovet oppstår. Lagerbeholdningen av viktig materiell og forsyninger må være stor nok til å håndtere krevende situasjoner over tid der muligheten til etterforsyning kan være usikker. Forsvaret må etablere bedre balanse i materiellbeholdningene gjennom en kombinasjon av egne beholdninger, strategiske avtaler, beredskapspartnere og totalforsvarsaktører. I tillegg må Forsvaret sikres tilstrekkelige arealer for lagring av forsyninger.

Forsvarssjefen vil prioritere å fylle opp Forsvarets beholdning av ammunisjon, reservedeler til kritiske materiellsystemer og kritisk personlig bekledning og utrustning. Forsvarssjefen anbefaler et målrettet arbeid med å fylle opp beholdninger av stridsavgjørende ammunisjon i tråd med NATOs kapabilitetsmål. Forsvaret må også sikres tilgang til drivstoff i rammen av totalforsvaret.

Forsvaret bør i større grad benytte direkteanskaffelser og unntaksbestemmelser i EØS-regelverket i tilfeller hvor anskaffelser er tidskritiske og nødvendige. Vedlikehold og reparasjon av stridsviktig materiell bør forseres. Forsvarssjefen anbefaler videre å vurdere å etablere en krigsreserve fremfor å avhende enkelte materiellkategorier.

Forsvaret har ikke kapasitet til å alene understøtte egne styrker i krig. Forsvarssjefen anbefaler å utnytte det potensialet som ligger i sivil-militært samarbeid, slik at Forsvaret i større grad kan innrettes mot kjernevirksomheten. I rammen av totalforsvaret må Forsvarets operasjoner understøttes av et effektivt, fleksibelt og skalerbart



system hvor både militære og sivile ressurser gjensidig forsterker hverandre og sikrer Forsvaret tilgang på varer og tjenester i de mest utfordrende situasjonene.

På avgjørende områder må forsynings-sikkerhet og beredskap være under forsvarssektorens kontroll. Der Forsvarets og samfunnets behov samsvarer, kan det være hensiktsmessig og kosteffektivt å støtte seg på logistikk- og vedlikeholdsløsninger sammen med sivile leverandører, beredskapspartnere og totalforsvarsaktører. Forsvaret må kontinuerlig utnytte mulighetene som ligger i flernasjonalt logistikksam arbeid, både innen NATO og gjennom bilaterale avtaler med for eksempel Finland og Sverige.

Forsvaret har utfordringer med å vedlikeholde enkelte materielltyper. Det er nødvendig å rydde i roller, ansvar og myndighet, slik at de nødvendige rammebetingelsene er på plass for å effektivisere vedlikeholdet. Videre har den teknologiske utviklingen et tempo som krever hyppige oppdateringer av materiellet for at det skal være operativt relevant og mulig å vedlikeholde. Dette krever økonomisk forutsigbarhet og langsiktige avtaler med leverandører. Forsvarssjefen anbefaler at det legges til rette for mer inkrementell utvikling av materiell gjennom dets levetid.

Forsvaret må jobbe for å redusere variantbredden og vektlegge standardisering og variantbegrensninger i fremtidige materiellanskaffelser. Økt samarbeid med allierte knyttet til standardiserte anskaffelser gir økonomiske gevinster og kan bidra til mer effektiv drift. Standardisering mellom nasjoner legger til rette for mulig ombyttbarhet på tvers i operasjoner og derav økt utholdenhet. Standardisering, redusert variantbredde og samarbeid med sivil sektor vil også bidra til å effektivisere Forsvarets materiellvedlikehold.

Forsvarssektoren bør gis mulighet til å utnytte Forsvarets rekvisisjonssystem i større grad. Systemet styrker Forsvarets beredskap gjennom å gjøre det mulig å rekvirere sivilt materiell og bygningsmasse.

Det pågår et arbeid for å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet innenfor organiseringen av logistikk i forsvarssektoren. Arbeidet skal legge til rette for modernisering og digitalisering av den logistiske verdikjeden, og har blant annet foreslått en endring av lagerstrukturen for å forbedre styringen av materiellflyt til og innad i Forsvaret. Forsvarssjefen erkjenner at sektorens logistikkapparat er teknologisk umodent med for lav grad av digitalisering, umoderne lagerteknologi og manglende systemintegrasjon med leverandører. Forsvarssjefen anbefaler å investere i en fremtidsrettet og mer kosteffektiv forsyningstjeneste gjennom tilpasset og nyetablert EBA og teknologi for bedret materiellstyring.

Klima og miljø

Klimaendringene utgjør sannsynligvis vår generasjons største utfordring. Forsvaret må derfor ta sin del av ansvaret og bidra til at Norge når sine klima- og miljømål. Forsvarssektoren har utarbeidet en klima- og miljøstrategi som understøtter FNs bærekraftsmål og beskriver sektorens innsatsområder og ambisjon, samt en handlingsplan.

Klima- og miljøstrategien beskriver hvordan sektoren skal samarbeide og organisere klima- og miljøarbeidet, samt hvordan Forsvaret skal rapportere på fremdrift og måloppnåelse. I følge strategien er Forsvarets overordnede målsettinger for klima og miljø:

- Forsvarssektoren reduserer sitt totale klimaavtrykk og sin negative miljøpåvirkning og bidrar til et bærekraftig samfunn, både nasjonalt og internasjonalt.
- Forsvarssektoren er forberedt og tilpasset klimaendringene.

Handlingsplanen er en forlengelse av klima- og miljøstrategien og konkretiserer hvordan sektoren skal nå de overordnede målene som er satt i strategien.

Klimaendringene skjer i et høyt tempo og krever rask handling. Forsvarssektoren vil derfor gjennomføre flere tiltak i løpet av de neste fem årene og arbeide systematisk for å redusere sitt klimaavtrykk. Reduksjon av det totale klimaavtrykket må ses i sammenheng med strukturens størrelse, da en større struktur naturlig vil ha et større avtrykk.

Forsvaret må også forberede seg på å operere i et mer krevende klimatisk miljø, noe som kan ha innvirkning på blant annet teknologiutvikling, materiellanskaffelser, utdanning, trening og øving og operasjonsmønster. Arbeidet med å redusere klimautslippene fører også til at det utvikles ny teknologi, og dette gir muligheter Forsvaret må evne å utnytte i en militær sammenheng. Samtidig vil et fokus på klima og miljø bidra til å understøtte andre bærekraftsdimensjoner som økonomi og sosiale forhold.

Klimaendringene kan påvirke den sikkerhetssmessige situasjonen og trusselbildet og skape nye problemstillinger. Forsvaret må derfor også være forberedt på å tilpasse seg endringene som oppstår i kjølvannet av klimaendringene.

Rådene nedenfor og i figur 17 skisserer tiltak på kort, mellomlang og lang sikt. Rådene tar utgangspunkt i forsvarssektorens klima og miljøstrategi og skal bidra til at Norge når sitt mål om utslippsreduksjon samtidig som Forsvarets operative evne opprettholdes eller forsterkes.

Ønsket tilstand om 4 år (kort sikt):

- Soldater og ansatte i forsvarssektoren har økt bevissthet om hva klimaendringene betyr for vår virksomhet, og hvilke tiltak som må iverksettes for å styrke operativ evne samtidig som vi bidrar til utslippskutt. Dette gjøres gjennom holdnings- skapende arbeid, kommunikasjon, kurs, utdanning, utredninger, analyser og forskning.
- Forsvarssektoren tar strategiske beslutninger basert på god datakvalitet fra sektorens klimaregnskap og det årlige klimabudsjettet.

- Forsvarssektoren stiller relevante miljøkrav i anskaffelser, og bærekraft blir vurdert på lik linje med tid, kost og ytelse i alle anskaffelsesprosesser.
- Hensyn til klimaendringer er iverksatt i leirplaner og ivaretatt i planlegging av øving og trening.

Ønsket tilstand om 5–10 år (mellomlang sikt):

- Forsvarssektoren har startet implementeringen av tiltak som reduserer klimagassutslipp og negativt miljøfotavtrykk basert på ervervet kunnskap i de foregående 4 år.

Ønsket tilstand om 10–20 år (lang sikt):

- Forsvarssektoren har tatt i bruk ny bærekraftig teknologi som sikrer høy beredskaps- og operativ evne.
- Forsvarssektoren har etablert et robust system for energiforsyning.
- Forsvarssektoren har utviklet nullutslippsleirer.
- Forsvaret har integrerte simulatorer mellom de operative miljøene.

Innovasjon og teknologi

Den teknologiske utviklingen har stor innvirkning på Forsvarets operasjoner, drift og utvikling. Forsvaret må legge til rette for høyere innovasjonstakt. I tillegg er det viktig å sikre evnen til å videreutvikle og oppgradere materiell kontinuerlig.

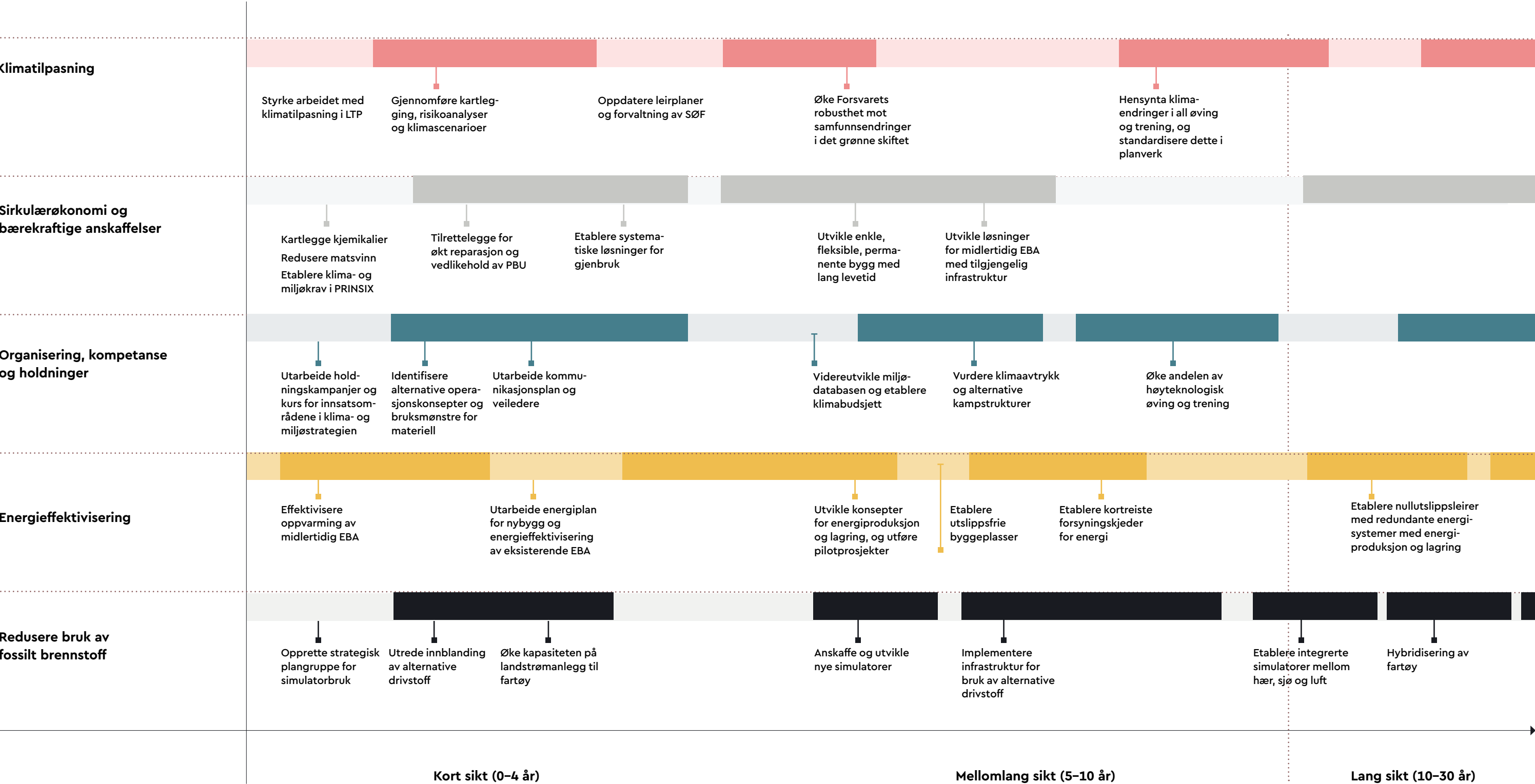
Teknologisk utvikling innen digitalisering, kunstig intelligens, maskinlæring og stordata gir nye muligheter. Mulighetene kan gi både operative og driftsmessige fordeler og bør derfor vektlegges som teknologiske satsingsområder. Utvikling innen nettverksarkitektur er en sentral utfordring, og Norge må følge NATOs satsing på digitalisering av nettverksstrukturen for å sikre interoperabilitet med alliansen.

Forsvaret planlegger å etablere en overordnet funksjon med ansvar for digitalisering, koordinering og prioritering i Forsvaret for å bidra

Fig. 17

Klima- og miljøtiltak

På tidslinjen vises prioriterte tiltak på kort, mellomlang og lang sikt, og som gir mest effekt i form av utslippskutt.



til å få hurtigere og bedre effekt av ny teknologi. Forsvarssjefen mener at et tydeligere fokus og ansvar innen teknologi og innovasjon vil forbedre evnen til å utarbeide konkrete handlingsplaner innen ulike teknologiområder. Strategiske utviklingsplaner knyttet til Forsvarets viktigste kapabiliteter må ta hensyn til organisasjons- og insentivstrukturen som skal frembringe dem, kapasiteten til å drifte og videreutvikle systemene og evnen til å utvikle relevante konsepter for fellesoperativ bruk.

Forsvarssjefen mener at trekantsamarbeidet kan styrkes ved å etablere et innovasjonsfond for forsvarssektoren. Fondet kan bidra til å tette gapet mellom utvikling, eksperimentering og anskaffelse og binde sammen industri og myndighetsaktører. I tillegg vil fondet legge til rette for at innovativ teknologi fra norske små og mellomstore bedrifter kan bidra til å møte Forsvarets behov og gi hurtigere kvalifisering og utrulling av lovende teknologiske løsninger.

Forsvarssektoren må prioritere sektorens forsknings- og utviklingsmidler (FoU) målrettet i samarbeid med norsk forsvarsindustri for å styrke trekantsamarbeidet. Prioriteringen må tydeliggjøre hvor vi skal utvikle teknologi nasjonalt, hvor vi skal gjøre dette i samarbeid med allierte, og hvor vi utelukkende skal basere oss på anskaffelser i markedet. Konseptutvikling og eksperimentering (CD&E) i Forsvaret må vektlegge utvikling av konsepter som kan utnytte teknologien på smartere måter. For å tilrettelegge for dette anbefaler forsvarssjefen at CD&E- og FoU-ressursene i sektoren settes i en tydeligere sammenheng. Arbeidet bør koordineres mot Forsvarets operative hovedkvarter som har en rolle som nettverksleder for Forsvarets CD&E-aktiviteter gjennom NOBLE, og slik forsterke samarbeidet med Forsvarets forskningsinstitutt gjennom eksempelvis instituttets senter for innovasjon ICE worx. Forsvaret må jobbe langsiktig for å utnytte teknologi på nye måter og bidra til fremtidsrettet konseptutvikling.

For å utnytte fremvoksende og banebrytende teknologier må Forsvaret tenke nytt. Inno-

vasjonstakten i sivil industri er høy, og tradisjonelle anskaffelsesløp tar ikke tilstrekkelig høyde for tempoet. Forsvarssektoren må redusere tiden fra konsept- og eksperimentstadiet til anskaffelse og bruk. Utviklingen må henge sammen med et differensiert anskaffelsesregelverk som tillater høyere tempo. Økosystemet knyttet til fremvoksende teknologier skiller seg fra tradisjonelle utviklingsløp. Det er derfor behov for en helhetlig tilnærming som unngår å låse anskaffelser til konkrete systemer eller kapasiteter for tidlig, fordi dette reduserer mulighetene til å justere kurs etter som behov, forutsetninger og muligheter endrer seg. Sivilt/militært samarbeid om teknologiutvikling avgjørende.

Forsvaret må unytte mulighetsrommet som finnes innenfor autonome og ubemannede løsninger, for å øke operativ evne og skape kosteffektive løsninger. Utviklingen innen ubemannede systemer har vært rask og er i stor grad drevet av sivil teknologiutvikling. Forsvarssjefen anbefaler å anskaffe ferdig utviklede systemer til militært bruk eller å tilpasse sivilt utviklede systemer til militært bruk der det er mulig. Forsvarets forskningsinstitutts ICE worx, kan i tett samarbeid med operativt miljø bidra i en slik utvikling.

Norge er avhengig av å kunne operere sammen med allierte. Forsvarets materiell må derfor i størst mulig grad være standardisert med NATO og nære allierte.

Forsvarssjefen anbefaler at anskaffelser i større grad styres i porteføljer eller program som tillater å se sammenheng mellom prosjekter og prioritere på tvers av dem. Ny teknologi går ofte på tvers av tradisjonelle skillelinjer som land, sjø eller luft, og dette krever en mer helhetlig tilnærming. Samtidig er dagens skille mellom anskaffelse og drift mindre tilpasset ny teknologi. Gjennom å samle ansvaret for et teknologiområde i et program som tillater et mer helhetlig perspektiv med tilhørende handlingsrom for anvendelse av allokert økonomisk ramme, legger man til rette for mer kontinuerlig og inkrementell videreutvikling.

Kunstig intelligens og maskinlæring

Kunstig intelligens gir store muligheter for forsvarssektoren. Teknologiutviklingen går svært raskt og Forsvaret må følge utviklingen nøye for å utnytte potensialet som ligger i teknologien på en god måte.

Kunstig intelligens er en betegnelse på teknologi som kan utføre fysiske eller digitale oppgaver som normalt krever menneskelig intelligens. Kunstig intelligente systemer baserer seg på tolkning og behandling av strukturerte eller ustrukturerte data for å lære, tilpasse seg og ta beslutninger.

Kunstig intelligens kan behandle store mengder data og utføre oppgaver som for eksempel bildegjenkjenning, tolke tale og tekst, foreslå løsninger og handlemåter for å løse konkrete problemstillinger, samt styre kjøretøy, fartøy og flyvende farkoster.

Forsvaret kan dra nytte av kunstig intelligens til blant annet overvåkning og etterretning, plan- og beslutningsprosesser, effektivisering av driften, samt autonom styring av systemer og plattformer i alle domener.

Maskinlæring er en underteknologi av kunstig intelligens. Teknologien består av data-systemer som automatisk oppdager mønstre i store mengder data og tar valg basert på kunnskapen. Maskinlæring kan benyttes til for eksempel styring av logistikk-, personell- og økonomisystemer.

Bruk av kunstig intelligens reiser flere nye etiske og juridiske problemstillinger. Forsvarets utvikling og bruk av denne typen teknologi må derfor være transparent, etterprøvbart, preget av forsiktighet, og i tråd med etiske prinsipper og juridiske rammeverk.





↑ Norsk marinefartøy i samvirke med amerikansk hangarskipgruppe.

↓ Allierte soldater på vintertrening i Norge.





↑
Allierte flystyrker på vintertrening i Norge.

→
Alliert ubåtanløp.



Alliert samarbeid

NATO er en sentral del av det norske forsvars-konseptet. Alliansen bygger på prinsippet om rettferdig byrdefordeling, noe som innebærer at NATO stiller krav til nasjonene. Forsvarets innretning har direkte innvirkning på NATOs evne til å forsvare Norge og NATOs nordflanke. Forsvarssjefen anbefaler at Forsvaret møter NATOs kapabilitetskrav til Norge, herunder krav til volum, reaksjonsevne og utholdenhet.

For å styrke Norges innflytelse og samvirke med NATO er det nødvendig at Norge bidrar med personell i NATOs kommandostruktur. Norge bør prioritere å være representert i NATO-hovedkvarteret og den allierte operasjonskommandoen i Belgia, den allierte transformasjonskommandoen og den regionale kommandoen for nordområdene i USA. I tillegg er det nød-vendig å ha innflytelse i NATOs øvrige regionale kommandoer, taktiske kommandoer og NATOs støttekommando i Tyskland. Norge må dessuten være forberedt på at den pågående utvidelsen av NATOs kommandostruktur vil innebære økte forventninger til norsk deltakelse.

Forsvarssjefen anbefaler at Norge står fast ved ambisjonen om at Forsvarets operative hoved-kvarter og de taktiske hovedkvarterene må kunne operere integrert med NATOs og nære alliertes kommandostruktur og være forberedt på å lede allierte styrker og operasjoner i vår region.

Allierte forsterkningsstyrker er avhengige av norsk infrastruktur. Gjennom NATO Security Investment Program (NSIP) har NATO investert store beløp i militær infrastruktur som flybaser, havner, marinebaser, ammunisjons- og drivstoff-lagre og infrastruktur for kommando og kontroll i Norge. Norge eier infrastrukturen, men skal ved-likeholde og stille den til disposisjon for alliansen ved behov inntil den eventuelt fjernes fra allian-sens inventarregister. Forsvarssjefen anbefaler at forsvarssektoren har tett dialog med NATO om både finansiering og gjennomføring av ut-bedringer og oppgraderinger.

Flystyrker krever fast infrastruktur og store arealer. Infrastrukturen ved enkelte norske fly-baser har behov for oppgraderinger for å til-fredsstille NATOs krav. Forsvarssjefen anbefaler at forsvarssektoren er dimensjonert for å motta og understøtte inntil tre forsterkede luftvinger eller helikopterbrigader ved flybaser i Nord- og Midt-Norge. I tillegg kommer allierte behov ved Sola, Gardermoen og Rygge.

Landstyrker er i mindre grad avhengige av spesialtilpasset infrastruktur og kan under str-ategisk forflytning anvende eksisterende flyplas-ser, havner, jernbane og vegnett. Landstyrker kan benytte tilgjengelig sivil innkvartering og annen infrastruktur, og i de tilfeller dette ikke er tilstrekkelig, kan de i mange tilfeller dekke egne behov. NATO stiller derfor få krav til Norge om å stille slik infrastruktur tilgjengelig. Forsvarssjefen anbefaler at Norge er forberedt på å motta og understøtte minst én alliert divisjon til Norge.

Maritime styrker kan som regel benytte seg av eksisterende havner, verft og drivstofflagre. NATO har likevel investert i norske havner, ammu-nisjons- og drivstofflagre for å kunne understøtte operasjoner i Nordsjøen, Norskehavet og Barents-havet. Kapasiteten til å understøtte allierte mari-time operasjoner fra baser i Nord-Norge er imid-lertid marginal.

NATO har investert i kommando- og kon-trollinfrastruktur i Norge. Forsvarssjefen anbefa-ler at alle fremtidige investeringer i K2-infrastruk-tur, både på fellesoperativt og taktisk nivå, ses i et allianseperspektiv for å sikre at Forsvaret kan operere fellesoperativt med allierte styrker. For-svaret må også legge til rette for sambruk eller samlokalisering av norske og allierte K2-elemen-ter og være forberedt på at NATO kan deployere deler av et regionalt hovedkvarter med støtte-funksjoner til Norge.

Norge har lang tradisjon for å arrangere store NATO-øvelser. Forsvarssjefen anbefaler at Forsvaret i rammen av totalforsvaret er dimen-sjonert for å være vertskap for større øvelser. Øvelsene planlegges normalt over flere år, og

dette gjør det mulig å fremskaffe nødvendig infrastruktur og andre ressurser som del av planprosessen. Allierte øvelser i nordområdene vil i fremtiden i større grad gjennomføres på tvers av landegrensene i Norden. Forsvarssjefen anbefaler å legge til rette for en forenkling av regelverk for grensepassering.

Øvelseskostnader faller på den nasjonen som stiller styrkebidraget. Kostnadsnivået i Norge er høyt, og dette kan gjøre det mindre attraktivt å øve i Norge. For å redusere kostnadsnivået bør forsvarssektoren etablere ytterligere permanent eller semi-permanent infrastruktur for allierte som øver fra norske flybaser eller i tilknytning til norske skyte- og øvingsfelt. Infrastrukturen bør finansieres i samarbeid med sentrale allierte med interesser i regionen, og mulighetene for sivil-militært sambruk bør vurderes.

Forsvaret må kunne bidra til operasjoner utenfor Norge i rammen av både NATO, FN og koalisjoner. Dette signaliserer styrke og samhold i alliansen og styrker Norges posisjon som en troverdig alliert. Forsvarssjefen anbefaler at Forsvaret dimensjoneres slik at nasjonale oppdrag kan løses samtidig som inntil 20 % av styrkestrukturen deltar utenfor landet.

Sverige og Finlands medlemskap i NATO

Et svensk og finsk medlemskap i NATO legger til rette for tettere nordisk samarbeid. Liaisonering til finsk og svensk hovedkvarter er etablert og bør videreføres. Samarbeid innenfor kurs og kompetanse bør videreføres og videreutvikles. I tillegg til militært samarbeid vil det bli behov for tett koordinering mellom de sivile delene av de nordiske lands totalforsvar.

Forsvaret bør legge vekt på et tettere samarbeid mellom de nordiske landene i rammen av NATOs kompetansesenter for kaldværsoperasjoner lokalisert på Elverum. Et tettere samarbeid bør innebære økt tilstedeværelse fra alle de nordiske landene ved senteret.

Norges betydning som mottaksområde for allierte styrker vil sannsynligvis øke som følge av Finland og Sveriges inntreden i NATO. Forholdet

vil ikke bli avklart før både NATOs og USAs planverk for denne regionen er revidert. Norges evne til alliert mottak må styrkes og tilpasses at Norge også kan bli et transittområde for allierte styrker som skal videre til Sverige og Finland. Nye muligheter må utnyttes, slik som samarbeid om alliert mottak og forflytning på veiakser samt bruk av flybaser og havner. Kapasitet på strategisk jernbanetransport bør økes for å ha mulighet til å flytte tungt materiell fra mottakssteder i Norge og videre til Sverige og Finland. Dette vil kreve involvering og koordinering utover forsvarssektoren i alle de nordiske landene.

Fordeling av EBA til forhåndslagerkapasitet for ulike beredskapsbeholdninger bør vurderes i en helhetlig nordisk ramme. Forsvarssjefen anbefaler at det legges til rette for enklere flyt av militære varer og tjenester mellom landene. En åpnere tilnærming inkluderer tilgang til og utnyttelse av andre lands infrastruktur, forenklet grensepassering og forhåndsavtaler for biologisk grensekontroll.

Materielsamarbeid mellom de nordiske landene kan gjøre investerings- og anskaffelsesprosessen mer effektiv. De nordiske landene bør enes om standardiserte materielltyper, og Forsvaret bør vurdere å anskaffe materiell i en felles nordisk ramme når det er hensiktsmessig for å skape stordriftsfordeler. Forsvarssjefen anbefaler at Forsvaret etablerer dialog med de nordiske landene om felles innmeldinger til NATOs styrkestruktur og å se tildelte kapabilitetsmål i en nordisk ramme.

Norge bør vurdere et samarbeid med de nordiske landene om et felles nordisk totalforsvarskonsept som fleksibelt kan understøtte nasjonale og forsterkningsstyrker i Norden. Etablering av et nordisk totalforsvarsforum for å ivareta effektiv koordinering av beredskap mellom landene bør prioriteres. Norges rolle og arbeid knyttet til klimaendringer og klimatilpasning i NORDEFCO bør styrkes. Arbeid med forskning, utvikling og innovasjon knyttet til robuste løsninger tilpasset et endret klima i nordområdene bør styrkes.

↗
Nordisk samvirke.

→
Norske og svenske kampfly samvirker med amerikansk bombefly.





Utviklingen av et logistikkhovedkvarter for understøttelse av en NATO fellesoperativ kommando bør fortsette og på sikt vurderes gjennomført i en nordisk ramme. Forsvaret vurderer også et nordisk samarbeid om en felles regional lufttaktisk kommando i rammen av NATO. Et slikt samarbeid vil kunne gi mer effektiv ledelse og koordinering av luftoperasjoner og dermed større evne til kraftsamling.

Trening og øving

Forsvarets operative evne er avhengig av at personell på alle nivåer er godt trent og har fått tilstrekkelig øving i alt fra grunnleggende soldatferdigheter til avansert samspill mellom avdelinger, forsvarsgrener og allierte. Forsvarets trenings- og øvingsaktivitet må foregå med så lite klimaavtrykk som mulig.

Norge er et ettertraktet land å øve og trene i. Flere nasjoner øver fast i Norge og har tilstedeværelse større deler av året og særlig på vinteren. I tillegg til øvingsområder i flere landsdeler er Norge unikt i alliert sammenheng ved at det er mulig å øve utenfor Forsvarets øvingsfelt på sivil grunn gjennom rekvisisjonsloven. Sivil grunn nyttes spesielt på større øvelser og gir mulighet for at større avdelinger på land, sjøen og i luften kan øve fellesoperativt i regioner der det er viktig å vise norsk og alliert tilstedeværelse. Forsvarssjefen anbefaler at ordningen forvaltes og bevarer på en god måte.

Et svensk og finsk NATO-medlemskap åpner for tettere samarbeid mellom de nordiske landene innen trening og øving. Det er for eksempel mulig å etablere samarbeid innenfor skytefelt, logistikk, treningsinfrastruktur og planlegging av øvelser. Forsvarssjefen anbefaler at det arbeides systematisk med å etablere ordninger som legger til rette for mer sømløs trening og øving på tvers av de nordiske landegrensene i alle domener.

Utviklingen innen operasjonsmønster, utstyr og våpen tilsier at det i fremtiden blir like stort behov for skyte- og øvingsfelt, men at det vil stilles en del nye krav til disse. På grunn av

økende søkelys på fellesoperasjoner og trening sammen med allierte, må fremtidens øvingsfelt være dimensjonert for trening i større forband i luften, på sjøen og på land samtidig. Nye, avanserte våpentyper har spesielle egenskaper, svært lang rekkevidde og kan ofte kobles sammen i nettverk, noe som innebærer nye krav til skytefeltene og støtteinfrastrukturen. Samtidig har moderne plattformer avanserte sensorer og utstyr for elektronisk krigføring. Forsvarssjefen anbefaler å videreutvikle treningsinfrastrukturen med treningssystemer som gir mer realistisk trening i alle domener. Denne typen treningssystemer er svært ettertraktet hos våre allierte og kan bidra til å øke Norges relevans som alliert trenings- og øvingsarena.

Ny teknologi gjør det mulig å gjennomføre mer realistisk trening og øving i simulator, og potensialet vil øke i årene som kommer. Bruk av simulator bidrar til økt ferdighet og kompetanse, samtidig som treningen vil bli mer kosteffektiv. Det vil også bli mulig å integrere simulatorer med skarp trening for å øke realismen i treningen. Selv om simulatorer ikke kan erstatte all skarp trening og skyting, kan de redusere behovet. Simulator-teknologi kan også bidra til å redusere utslipp, støy eller skader på natur.

Sammensatte trusler

Sammensatte trusler er en betegnelse på strategier og virkemiddelbruk under terskelen for direkte væpnet konflikt. Strategiene kan kombinere et bredt spekter av åpne og fordekte metoder som har til hensikt å skape dilemmaer på tvers av sektorer og nivåer. Sammensatte trusler kan bidra til å viske ut skillet mellom både fred og væpnet konflikt og mellom stats-sikkerhet og samfunnssikkerhet. En motstander kan bruke sammensatte virkemidler til å ramme både Forsvaret og viktige samfunnsfunksjoner, inkludert privat næringsliv og industri. Beskyttelse mot sammensatte trusler må derfor ses i rammen av totalforsvaret.

↖
Heimevernet gjennomfører skarpskyting med rekylfri kanon.

←
Simulator for utdanning og trening av personell som skal lede fly, helikoptre og artilleri mot fiendtlige mål.

Felles situasjonsforståelse og evne til samarbeid på tvers av sektorer er avgjørende og vil øke evnen til å oppdage, tilskrive og håndtere hendelser. Norge må ha en nasjonal evne til å kunne etablere helhetlig situasjonsforståelse på tvers av sektorer. Alle sektorer med eierskap til området bør inkluderes, også sivil næringsliv og viktig industri. Forsvaret kan særlig bidra med helhetlig situasjonsforståelse og kompetanse innen analyse, etterretning og informasjonsdeling. Samarbeidet mellom petroleumssektoren, Sjøforsvaret og Etterretningstjenesten om undersøkelser av gassrørledninger illustrerer mulighetene som ligger i slike samarbeidsformer. Heimevernets tilstedeværelse i hele landet gjør det godt egnet til å oppdage avvik fra normalen i krise og krig, noe som kan bidra til å identifisere og håndtere ulike trusler.

Forsvaret må ha evne til å bistå det sivile samfunn i å håndtere hendelser og situasjoner. Forsvaret må også bidra til å sikre kritisk nasjonal infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner. Forsvarssjefen anbefaler en helhetlig tilnærming til sikring av kritisk infrastruktur, slik som mottaksområder for allierte styrker og IKT-infrastruktur, i rammen av totalforsvaret.

Forsvarssjefen anbefaler å videreutvikle og styrke evnen til å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet. Systematisk og helhetlig satsing på dette området er viktig for å opprettholde evnen og funksjonen til Forsvaret i en situasjon der vi står overfor sammenfattede trusler og med sårbare verdikjeder på tvers av og ut av sektoren.

Totalforsvaret

Forsvaret av Norge består ikke bare av militære styrker, men av hele samfunnets vilje og evne til å understøtte en forsvarskamp. Totalforsvaret baserer seg på gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele spekteret fra fred til krise og krig. Forsvarets evne til å bistå sivile myndigheter og beredskapen for fredstidshendelser er betydelig styrket

de siste ti årene. Samtidig bekrefter krigen i Ukraina at militære styrker i krig er avhengige av støtte fra sivilsamfunnet, og at sivilsamfunnet i krigstid vil måtte tåle store påkjenninger.

Forsvaret er hovedsakelig innrettet for den øvre delen av konfliktspekteret. Forsvarets bistand til det sivile samfunn vil, med noen få unntak, være basert på militære kapabiliteter som er dimensjonert for militære formål. I fredstid vil det si at Forsvaret kan tilby et bredt spekter av ressurser til sivil krisehåndtering.

I krig er det militære ressursbehovet enormt, og støtten vil i stor grad gå fra totalforsvaret til Forsvaret. Forsvaret vil trekke på sivile ressurser som personell, materiell, forsyninger og infrastruktur i et omfang som langt overgår det Forsvaret selv kan holde seg med. Forsvaret må kvantifisere og kommunisere militære behov tydelig, slik at beslutningstakere i offentlig og privat sektor kan ta valg som øker motstanddyktigheten i samfunnet. For eksempel må helsevesenet være forberedt på å forsterke sykehus eller omprioritere ressurser, og Avinor vil spille en avgjørende rolle i situasjoner der Forsvaret tar kontroll over luftrommet. Støttebehovet er også stort innen logistikk, transport og distribusjon av drivstoff, mat og andre nødvendige forsyninger.

Nasjonal bygg- og anleggsberedskap i totalforsvaret har i dag ikke mekanismer som koordinerer og understøtter forsvarssektorens behov. Bygg- og anleggsberedskap innen totalforsvaret må reetableres for at Forsvarsbygg skal kunne etablere, opprettholde og gjenopprette kritisk EBA til støtte for operativ evne.

Allierte styrker vil i forbindelse med trening og øving ha behov for støtte fra aktører innen totalforsvaret, herunder transport, forsyninger og andre tjenester. Tilsvarende behov kan være gjeldende i en krise eller krigssituasjon i eller utenfor Norge. For eksempel kan det være behov for medisinsk behandling av alliert personell i Norge.

Forståelse for roller, ansvar og myndighet i beredskapsarbeidet er viktig. Samfunnet og

➤
Samvirke i rammen av totalforsvaret.

→
Forflytning av tungt materiell i samarbeid mellom militære og sivile aktører.





Forsvaret har begrensede ressurser. Prioritet på å øke beredskapen i samfunnet må starte på toppen og helhetlig vurderes og forberedes ned til utøvende nivå. Krig må være dimensjonerende for vurderinger og tiltak. Beredskapsarbeid krever kontinuerlig og langsiktig innsats. Evnen til langtidsplanlegging må derfor videreutvikles i alle sektorer, og her har alle et ansvar.

Samfunnet må opprettholde grunnleggende funksjoner til tross for påvirkning i hele krisespekteret. Gjensidige avhengigheter er mange. Spesielt bidrar moderne IKT-løsninger til å knytte Forsvaret sammen med resten av totalforsvaret på effektive, men også uoversiktlige måter. I kjølvannet av utviklingen oppstår nye sårbarheter. Evnen til å motstå cybertrusler er en forutsetning for forsvarsevnen. Store militære øvelser som Trident Juncture i 2018 har vært viktige for revitalisering og videreutvikling av totalforsvaret. Likevel er det ikke slik at de store militære øvelsene nødvendigvis ivaretar de mest krevende scenarioene for samfunnets grunnleggende funksjoner. Øvelser som utfordrer bredden av totalforsvaret bidrar til å styrke tilliten til vår forsvarsevne. Slike øvelser bør derfor prioriteres og bidrar til å styrke den mentale beredskapen og motstandsdyktigheten.

Forsvarsvilje skaper forsvarsevne, og forsvarsevne skaper forsvarsvilje. Erfaringer fra Ukraina tilsier at i en situasjon hvor nasjonens sikkerhet er truet, er støtten fra sivilsamfunnet stor. Støtten vil komme fra offentlige og private aktører, men også fra enkeltpersoner og organisasjoner. Forsvaret må derfor ha evne til å ta imot og utnytte sivil støtte som spenner fra enkel forsyningsstøtte til teknologisk innovasjon underveis i en konflikt. Sivil og frivillig innsats kan bidra til å opprettholde evne og vilje til motstand. Frivillig innsats kan komme fra organiserte grupper eller oppstå ad hoc. For å sikre helhetlig tilnærming anbefaler forsvarssjefen at Heimevernet gis en rolle i ledelse og koordinering av frivillig innsats i krise og krig. HV sin rolle i beredskapsråd lokalt og på fylkesnivå gjør dem godt egnet til dette.

Norge har ledende teknologiske miljøer som ved en langvarig konflikt kan ha avgjørende betydning. Forsvaret må derfor planlegge for hvordan slik støtte skal styres og utnyttes innenfor rammene til krigens folkerett.

Videreutvikling av Forsvarets kultur og den militære profesjonen

Undersøkelser fra både 2018, 2020 og 2022 viser at flere av Forsvarets ansatte og soldater i førstegangstjenesten er utsatt for mobbing og seksuell trakassering. Samtidig har Forsvarets håndtering av varslingssaker fått sterk kritikk i media det siste året. Kritikken har vært rettet mot både system, ledelse og kultur.

Forsvaret har etablert et team i Forsvarsstaben som skal sikre økt fokus og lederkraft i arbeidet videre. Den militære profesjonen og Forsvarets egenart vil være kjernen i utviklingen. Målet er et forsvar der oppdragsløsningen gjøres i et arbeidsmiljø preget av tillit, trygghet og tilhørighet der alle handlinger er forankret i våre verdier. Fokuset i utviklingen vil rettes inn mot tre innsatsområder: system, ledelse og kultur. For å sikre fremdrift, fokus og prioritet i arbeidet vil Forsvaret utarbeide en strategi for utviklingen av den militære profesjonen.

Modernisering og effektivisering

Modernisering og effektivisering er og skal være en løpende prosess i Forsvaret. Forsvaret har etablert et sentralisert moderniserings- og effektiviseringsprogram for å legge til rette for en helhetlig tilnærming innenfor området. Likevel må initiativ og handling også skje lokalt, og lokale sjefer skal ha myndighet til å oppnå effektiviseringsgevinster på sitt nivå. Modernisering og effektivisering i Forsvaret har hovedsakelig som målsetting å etablere velfungerende og ressurseffektive prosesser. Økonomisk innsparing må ikke være et mål i seg selv, men må komme som et resultat av at prosessene blir mer effektive.



Forsvarssjefen anbefaler å bygge videre på de samme prinsippene som har vært bærende i gjeldende periode:

- Standardisering og forenkling, som bidrar til variantbegrensning og redusert kostnad.
- Sentralisering av styringen, som bidrar til økt prosess- og oppgaveeffektivitet.
- Kraftsamling av fagmiljøer som innebærer at oppgaver løses ett sted, én gang med rett kompetanse.

Forsvaret skal fortsette bruken av et prosess-, teknologi- og organisasjonsperspektiv (PTO) i effektiviserings- og moderniseringsarbeidet. En PTO-tilnærming legger til rette for effekt- og leveransefokus og kan bidra til å løsrive utviklingen fra gamle tankemønstre.

Analysen i moderniserings- og effektiviseringsprogrammet indikerer at forsinket eller manglende resultatoppnåelse hovedsakelig kan forklares med bakgrunn i tre hovedområder: fragmentering, beslutningsevne og interessekonflikter. Fragmentering kommer som konsekvens av at mange aktører og organisatoriske enheter er involvert i ulike prosesser. I tillegg bidrar brutte verdikjeder til fragmentering. Videre kan utydelighet rundt ansvar og myndighet føre til at beslutninger tas av feil instans eller ikke blir tatt i det hele tatt. Uklare ansvarsforhold i kombinasjon med et stort antall aktører og overlappende eller motstridende regelverk kan til slutt lede til interessekonflikter som fører til økt tidsbruk og redusert kvalitet.

Organisasjoner som er i stadig utvikling, må fortløpende optimalisere prosesser og rutiner for å effektivisere driften. Dette gjelder også Forsvaret. Noen prosesser kan endres på kort sikt, mens andre vil kreve større grep for å skape forbedring. Forsvaret har identifisert et betydelig gevinstpotensial innen anskaffelser, vedlikehold og investering. Realisering av potensialet fremstår imidlertid ikke som realistisk på kort sikt på grunn styringsutfordringer i forsvarssektoren. Nye prosesser må designes, og det må stilles tydelige krav til økonomiske gevinster for å realisere potensialet.

Forsvaret har også et stort effektiviseringspotensial innen arealutnyttelse. EBA-området er i begrenset grad berørt av pågående moderniserings- og effektiviseringsarbeid. Forsvaret har anbefalt tiltak knyttet til personellrelatert EBA, men det finnes sannsynligvis også et gevinstpotensial i å effektivisere sektorens materiellrelaterte EBA. Det bør utredes modeller for forvaltning og finansiering av EBA som inneholder incentiver for effektiv arealutnyttelse og reduksjon i arealbehov.

Forsvarssjefen anbefaler å effektivisere styringen og ressursutnyttelsen innen forsyning (forenkling av verdikjeden), logistikkunderstøttelse (restrukturere og fornye), utdanning (opplæringsteknologi, simulatorbruk, videreutvikling av krigsskoler), styrkeproduksjon (felles rekruttskole, simulatorbruk) og HR. Innen alle områdene er det store muligheter for bedre ressursutnyttelse knyttet til samvirke med sivile institusjoner og privat næringsliv. En slik utvikling i rammen av totalforsvaret vil gi beredskapsmessige fordeler i tillegg til å sikre moderne og effektive løsninger.

Ved svensk og finsk NATO-medlemskap vil det åpne seg nye muligheter for modernisering og effektivisering, herunder økt samarbeid innenfor materiell, utdanning, vedlikehold og forsyning.

Forsvaret må utnytte ny teknologi til å skape fordeler. En modernisert IKT-infrastruktur er en forutsetning for å kunne oppnå effektiviseringsgevinster knyttet til digitalisering og automatisering. Fremdriften på moderniseringen av IKT-porteføljen er usikker, men Forsvaret forventer å kunne realisere deler av moderniserings- og effektiviseringspotensial knyttet til digitalisering og automatisering i løpet av neste langtidsplanperiode.

I sum kan modernisering- og effektiviseringstiltak spille en avgjørende rolle i å fremme en bærekraftig utvikling av Forsvaret og legge grunnlag for en ressurseffektiv sektor som evner å fremskaffe kosteffektive løsninger og skape økt operativ evne.



Organisering og styring

Forsvaret bør være organisert og virke likt i fred, krise og krig. Forsvarssjefen leder Forsvaret gjennom 13 driftsenheter, som hver for seg har sine resultatmål og sitt budsjett. Forsvarets operasjoner ledes av Forsvarets operative hovedkvarter med underliggende taktiske styrkesjefer. Etterretningsbildet blir ivaretatt og formidlet av Etterretningstjenesten.

Den daglige styringen og koordineringen av Forsvarets virksomhet tilligger Forsvarsstaben på vegne av forsvarssjefen.

Forsvarets operative hovedkvarter skal ha et helhetlig ansvar for Forsvarets operasjoner i Norge og i utlandet. Operasjonene skal ledes etter strategiske føringer fra forsvarssjefen. Det felles operative hovedkvarteret skal være forsvarssjefens rådgiver innenfor militære operasjoner og bidra til utarbeidelse av strategiske råd for anvendelse av Forsvaret. Relasjonene til NATOs hovedkvarter ivaretas gjennom Militærmisjonen i Brussel.

Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, spesialstyrkene og Heimevernet bør ha et mer helhetlig ansvar enn de har i dag. Forsvarets baser og leire driftes for eksempel av flere ulike aktører der rolle, ansvar og myndighet er fragmentert. For å legge til rette for mer effektiv drift og operasjoner bør hovedbrukeren få et helhetlig ansvar for aktiviteten tilknyttet basen. For eksempel bør Luftforsvaret få et helhetlig ansvar for flystasjonene de opererer fra.

Støttestrukturen må organiseres på en måte som er bedre tilpasset de operative styrkenes behov. Samtidig må organiseringen, støttet av moderne teknologiske løsninger og rasjonelle prosesser, sikre at ressursene som tildeles og bevilges forsvarssektoren utnyttes effektivt. Forsvaret må legge til rette for effektiv forvaltning uten at det går på bekostning av strukturens reaksjonsevne og robusthet. Forsvaret har et pågående program som ser på moderniserings- og effektiviseringstiltak. I rammen av programmet vurderes det hvordan støttestrukturen bør organiseres og styres. Vurderingen var ikke

ferdigstilt da dette rådet ble levert, så forsvarssjefen vil komme tilbake til dette i arbeidet med den kommende langtidsplanen. Moderniseringen vil bidra til å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet, forenkle Forsvarets prosesser og redusere fragmentering ved å justere antall aktører involvert i felles- og støttefunksjoner. Leveranser vil bli standardisert slik at den samlede ressursbruken reduseres. Forenkling og standardisering vil gi rom for å tilpasse Forsvarets organisasjon, herunder staber og støttestruktur.

Parallelt har Forsvarsdepartementet i rammen av regjeringens tillitsreform besluttet å iverksette endringer i styringen og innretningen av sektoren slik at Norge kan få mer forsvarsevne ut av de ressursene som er tilgjengelig. De pågående prosessene vil påvirke organiseringen av og styringen i Forsvaret. Forsvarssjefen har identifisert et mulig potensial for å omorganisere og redusere antall driftsenheter, samtidig som prinsippet likhet i fred, krise og krig i større grad blir ivaretatt. Når dette rådet gis, er det for tidlig å forskuttede antall driftsenheter og en fremtidig innretning av staber og støttestruktur. Forsvarssjefen vil derfor komme tilbake til dette i arbeidet med den kommende langtidsplanen.

Forsvarssjefen ser at navnsetting av Forsvarets avdelinger og ledelsessentre i varierende grad kommuniserer enhetens funksjon og oppgave. Forsvarssjefen bør gis rom til å fastsette benevnelsen av sine enheter og avdelinger. En løsning kan være at besluttede myndigheter beskriver kapabiliteter fremfor strukturnavn i langtidsplaner slik tilfellet er i dag.

Kapittel 10

Økonomi

For å realisere rådets høyeste ambisjon er det estimert et behov for å øke bevilgningene til forsvarssektoren med om lag åtte milliarder kroner ekstra hvert år i perioden fra og med 2025 til og med 2031.

Fornyelse av den maritime overflatestrukturen må tilleggsfinansieres helt eller delvis ut over den beskrevne økningen, gitt det økonomiske omfanget av tiltaket.

Den totale økningen kommer i tillegg til allerede planlagt satsing, med unntak av regjeringens nylige beslutning om å nå NATOs toprosentss mål innen 2026. Handlingsrommet mot slutten av perioden er nødvendig for å opprettholde og utvikle den til enhver tid gjeldende struktur med tilhørende evner.

Fra 2031 er det behov for en økning på om lag én prosent årlig for å kompensere for den forsvarsspesifikke kostnadsveksten. Behovet knyttet til forsvarsspesifikk kostnadsvekst gjelder uavhengig av fremtidig struktur og ambisjon. Forsvarssektorens støtte til Ukraina, herunder reanskaffelse av donert materiell, er i det fagmilitære rådet forutsatt finansiert utenfor sektorens økonomiske ramme.

Som tidligere beskrevet er det vesentlig overhøyde i investeringsplanen for perioden 2025–2028. Selv med økte bevilgninger er det behov for å justere ambisjonen. En revisjon av investeringsplan i det korte perspektivet må også reflektere behovet for å utbedre svakheter i strukturen, for å skape en bedre balanse mellom å opprettholde og utvikle forsvarsevnen. Alternativt kan det vurderes en raskere økonomisk opptrapping enn rådet legger til grunn.

Den beskrevne styrkingen av forsvarsevnen vil medføre et høyt investeringsnivå over tid. På sikt må det etableres en bærekraftig balanse mellom drift og investering, da et vedvarende høyt investeringsnivå legger press på driftskostnadene. I inneværende langtidsperiode har midler blitt omdisponert fra investering til drift. Hensikten har vært å bøte på en ubalanse mellom investering og drift som følge av at investerings-



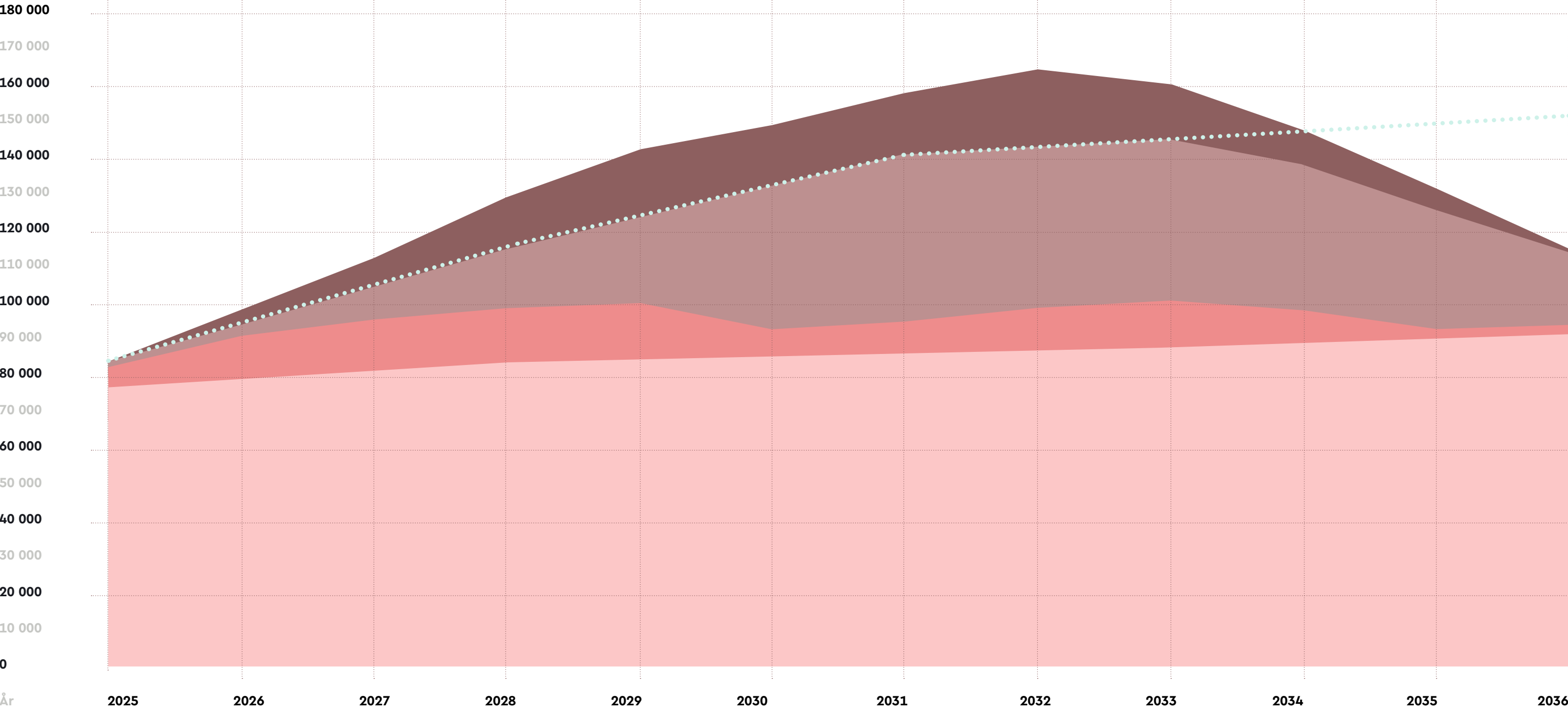
Fig. 18

Økonomi

Figuren viser estimerte utgifter for å realisere rådets høyeste ambisjon, og den beskrevne finansieringsbanen.

- Økonomisk utgangspunkt
- Utbedre svakheter i vedtatt struktur
- Styrke forsvarsevnen
- Maritimt overflatestruktur
- Anbefalt finansieringsbane

MNOK



aktiviteten er for høy innenfor gitte bevilgning. Det finnes ikke et absolutt forholdstall mellom drift og investering, da investeringsbehovet vil variere i takt med alder og tilstand for materiell og infrastruktur. Et utgangspunkt kan være å nærme seg en investeringsandel på 20 prosent, i tråd med minimumsnivået i NATOs Defence Investment Pledge. For å balansere drifts- og investeringskostnadene innenfor en gitt økonomisk ramme over tid anbefales det at forsvarssektoren legger større vekt på driftsmessige konsekvenser av investeringer. Dette gjelder for alle faser av prosjektgjennomføringen. Driftskonsekvensene må vektlegges tyngre i beslutningen om et anskaffelsesprosjekt skal gjennomføres, og balansen mellom investering og drift må i større grad bli en integrert del av den årlige budsjetteringen i sektoren.

Forsvaret er avhengig av økonomisk forutsigbarhet. En stadig større andel av utgiftene er valutaeksponert gjennom materiellsamarbeid med andre nasjoner. Forsvaret er storforbruker av energi i form av drivstoff til materiellet, men også for å drifte en stor infrastruktur. Sektoren har en høy andel faste kostnader og derigjennom begrenset handlingsrom til å håndtere eksternt drevne endringer av kostnadsnivået. I sum medfører dette at økonomien i sektoren er under stadig press, da det ikke finnes en etablert ordning for å kompensere for eksterne faktorer. En konsekvens av dette er at Forsvaret ikke klarer å anvende, opprettholde og utvikle forsvarsevnen som forutsatt. Dette har blitt tydeliggjort de siste årene med sterk samtidig vekst innen alle de nevnte faktorene. Det anbefales at Forsvars-

departementet tar initiativ til en særskilt kompensasjonsordning for sektoren for å sikre at forsvarsevnen kan anvendes, opprettholdes og utvikles i henhold til ambisjon.

Modernisering og effektivisering anbefales videreført etter samme prinsipper som inneværende periode, med tilhørende økonomiske gevinstmål. Gevinstmålene bør ikke legges som en forutsetning for finansiering av fremtidig struktur og tilhørende ambisjon. Det anbefales at det økonomiske handlingsrommet som skapes, blir benyttet til å forsere styrking av forsvarsevnen, eventuelt å justere de økonomiske rammene.



Kapittel 11

Risiko og usikkerhet

Flere faktorer spiller inn på forsvarssektorens evne til å ruste opp og styrke forsvarsevnen.

Tilstrekkelig tilgang på personell vil selv med de foreslåtte personelltiltakene innebære en risiko for Forsvarets evne til å realisere planen. Innføringen av den enkelte kapabilitet må skje helhetlig og ta hensyn til eventuelle personellmessige utfordringer.

Forsvaret påvirkes av prissvingninger og leveranseutfordringer i markedet. Markedssituasjonen kan medføre at Forsvaret må akseptere større usikkerhet og risiko knyttet til kostnader. For å redusere risiko knyttet til lengre ledetider må sektoren legge til rette for kortere beslutningsprosesser og ta hensyn til at markedet i økende grad forventer tilgang på kapital tidlig i anskaffelsesfasen.

Forsvaret vurderer at økte budsjetter kan håndteres under forutsetning av effektiv samhandling mellom Forsvarsdepartementet og etatene i forsvarssektoren. Økningen vil kreve endringer i måten etater og driftsenheter ledes på, forenkling i prosedyrer for planlegging og anskaffelser samt tilførsel av nødvendig personell og kompetanse.

Tidsriktige beslutninger vil være en forutsetning for den foreslåtte styrkingen. Nødvendige veivalg må tas tidlig i kommende periode for å redusere usikkerheten i planlegging, gjennomføring og implementering av nye kapabiliteter.

For å lykkes med styrkingen av Forsvaret må anskaffelser av eksisterende og nye kapabiliteter være godt planlagt og synkronisert. Forsvarssektoren må forvente å støte på utfordringer mens det også kan åpne seg muligheter. Forsvaret må ha handlingsrom til å avvike fra planene og omprioritere ressursene ved behov. Videre er det nødvendig med større vilje til å akseptere risiko for at ikke alle planer lar seg gjennomføre på tross av at ressursene er allokert.



Ansvarlig utgiver
Forsvaret

Design
Bold Scandinavia

Foto
Forsvarets fotografer

Nettside
forsvaret.no