DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 48

(2007–2008)

Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier

DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 48

(2007–2008)

Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier

Innhold

1 Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier... 9
1.1 Forsvarets formål og funksjon 9
1.2 Moderniseringen av Forsvaret 10
1.2.1 1990-tallet: Nedbygging og omstillingsforsøk 10
1.2.2 2001-2008: Omlegging og modernisering 10
1.2.2.1 Nærmere om utviklingen i perioden 2005-2008 11
1.2.3 Konsekvenser for perioden 2009-2012 og på lengre sikt 11
1.3 Regjeringens hovedprioriteringer for perioden 2009-2012 og videre fremover 12
1.4 Langtidsplanen for perioden 2009-2012 og videre fremover 14

2 Sammendrag 15
2.1 Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier 15
2.2 Regjeringens hovedprioriteringer 15
2.3 Gradvis endring av de sikkerhetspolitiske omgivelser 16
2.4 Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål 17
2.5 Forsvarspolitisk utvikling i et helhetlig og langsiktig perspektiv ... 17
2.6 Forsvarets ambisjonsnivå og oppgaver 18
2.6.1 Ambisjonsnivå 18
2.6.2 Oppgaver..... 18
2.7 En effektiv og integrert ledelse 19
2.8 En relevant operativ struktur 19
2.9 En hensiktsmessig base- og støttestruktur 20
2.10 En fremtidsrettet medarbeiderutvikling 20
2.11 Forsvaret i samfunnet 21
2.12 Grunnlaget for et relevant forsvar 22

3 Sikkerhetspolitiske rammer 23
3.1 Sikkerhet i en global verden 23
3.1.1 Norges sikkerhetspolitiske interesser og målsettinger 23
3.1.2 Sikkerhetsbegrepet 24
3.2 Norges sikkerhetspolitiske omgivelser – en verden i endring 24
3.2.1 Nye geopolitiske utviklingstrekk 24
3.2.2 Globale sikkerhetsutfordringer 25
3.2.3 Strategiske ressurser, energisikkerhet og globale miljøutfordringer 26
3.2.4 Nærområdedimensjonen 26
3.3 Sentrale rammer for norsk sikkerhetspolitikk 27
3.3.1 FN 27
3.3.2 NATO og det transatlantiske forhold 28
3.3.3 EU 29
3.3.4 Russland 29
3.3.5 Norden og Baltikum 30
3.3.6 Flernasjonalt samarbeid 31
3.4 Sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge 31
3.4.1 Konsekvenser av de geopolitiske utviklingstrekk 31
3.4.2 Internasjonal terrorisme 32
3.4.3 Masseødeleggelsesvåpen og missilforsvar 32
3.4.4 Strategiske råvarer og energisikkerhet 33
3.4.5 Globale miljøutfordringer 33
3.4.6 Betydningen av FN og multilateralisme 33
3.4.7 NATO 34
3.4.8 EU 35
3.4.9 Fredsstøttende operasjoner 35
3.4.10 Flerdimensjonale fredsoperasjoner og sikkerhetssektorreform 36
3.4.11 Nedrustning og rustningskontroll ... 36
3.4.12 Norden og Baltikum 37
3.4.13 Nærområdedimensjonen 37
3.5 Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel 38
3.5.1 Helhetlig tilnærming til bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler 38
3.5.2 Rammene for norsk bruk av militærmakt 39
3.5.3 Totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid 39
3.5.4 Krisesituasjoner som krever nær koordinering mellom militær og sivil sektor 39
3.6 Oppsummering og sikkerhetspolitiske implikasjoner for forsvarspolitikken 39
3.6.1 Den sikkerhetspolitiske situasjon – oppsummering 39
3.6.2 Implikasjoner for forsvarspolitikken . 41

4 Andre sentrale utviklingstrekk 42
4.1 Samfunnsmessige utviklingstrekk ... 42
4.1.1 Avhengighet mellom sivile og militære aktører – hjemme og ute 42
4.1.2 Forsvaret i samfunnet 43
4.1.3 Endret mediemessig virkelighet 44
4.1.4 Økt vekt på menneskelig sikkerhet . 44
4.1.5 Sosiokulturelle og demografiske forhold 44
4.2 Teknologiske utviklingstrekk 44
4.3 Økonomiske rammevilkår 45
4.3.1 Utviklingen i forsvarsbudsjettene 45
4.3.2 Makroøkonomiske trender 45
4.4 Flernasjonalt forsvarssamarbeid 47
4.5 Trender innenfor det flernasjonale materiellsamarbeidet 48
4.6 Samarbeid om militære kapasiteter i NATO og EU 49
4.7 Utviklingen innenfor militære operasjoner 49
4.8 Avslutning 50

5 Forsvarspolitiske rammer, føringer og prioriteringer 51
5.1 Et helhetlig og langsiktig perspektiv 51
5.2 Forsvarspolitiske mål 51
5.3 Forsvarskonseptet og de grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretting og virksomhet 52
5.4 Forsvarets oppgaver 54
5.4.1 Nasjonale oppgaver 54
5.4.2 Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre 56
5.4.3 Andre oppgaver 58
5.5 Forsvarets rolle i terrorberedskapen 58
5.6 Operasjoner 59
5.6.1 Generelt 59
5.6.2 Helhetlig tilnærming 59
5.6.3 Forutsetninger for operasjoner 59
5.6.4 Anvendelse av militære styrker 60
5.6.5 Samtidighet og utnyttelsesgrad 61
5.6.6 Strategi for avvikling av en operasjon 61
5.6.7 Kommando og kontroll 62
5.6.8 Militære informasjonsoperasjoner .. 62
5.6.9 Bruk av spesialstyrker 63
5.6.10 Understøttelse av operasjoner 63
5.7 Beredskap 63
5.7.1 Beredskapssystemer og beredskapsplanverk 64
5.8 Totalforsvar og sivilt-militært samarbeid 64
5.8.1 Generelt 64
5.8.2 Totalforsvaret og sivil-militære samarbeidsfora 65
5.8.3 Totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid i utlandet 65
5.8.4 Videreutvikling av samarbeidet mellom Forsvaret og politiet 65
5.8.5 Forsvarets objektsikring 66
5.8.6 Vern mot masseødeleggelsesmidler (CBRN-midler) 66
5.8.7 Bidrag på miljøområdet 67
5.9 Trening og øving 67
5.9.1 Trening og øving generelt 67
5.9.2 Trening og øving som grunnlag for operasjoner 67
5.9.3 Utviklingstrekk og øvingsmål 67
5.9.4 Norsk militær trening og øving i utlandet 68
5.9.5 Utenlandsk militær trening og øving i Norge 68
5.9.6 Sivil – militære øvelser og krisehåndtering 69
5.9.7 Øvelser som arena for eksperimentering og utvikling 69
5.9.8 Evaluering av øvelser 69
5.10 Avslutning 69

6 Struktur og organisering 70
6.1 Utvikling mot et balansert forsvar 70
6.2 Grunnlaget for utvikling av forsvarsstrukturen 70
6.3 Videreutviklingen av operativ struktur og kapasiteter 71
6.4 Forsvarssektorens organisering 72
6.4.1 Den strategiske ledelsen av Forsvaret 72
6.4.2 Forsvarets operative kommandostruktur 73
6.4.3 Etterretningstjenesten 74
6.4.4 Spesialstyrker 74
6.5 Hæren 75
6.5.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet 75
6.5.2 Hærens styrker og operative kapasiteter 75
6.5.3 Hærens struktur og organisering 76
6.6 Sjøforsvaret 77
6.6.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet 77
6.6.2 Sjøforsvarets styrker og operative kapasiteter 77
6.6.3 Sjøforsvarets struktur og organisering 79
6.7 Luftforsvaret 79
6.7.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet 79
6.7.2 Luftforsvarets styrker og operative kapasiteter 79
6.7.3 Luftforsvarets struktur og organisering 82

6.8 Heimevernet 82
6.8.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet 82
6.8.2 Heimevernets styrker og operative kapasiteter 83
6.8.3 Heimevernets struktur og organisering 83
6.9 Fellesavdelinger og -kapasiteter 84
6.9.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet 84
6.9.2 Felles logistikk 84
6.9.3 Felles sanitet 85
6.9.4 Felles ledelsesstøtte og operativ støtte 85
6.10 Flernasjonalt kapasitetssamarbeid ... 87
6.10.1 Bakke- og luftovervåkning 87
6.10.2 Strategisk sjø- og lufttransport 87
6.11 Forsvarets operative struktur – målstruktur 87
6.11.1 Den operative strukturens evne 87
6.12 Avslutning 90

7 Støttevirksomhet og basestruktur 91
7.1 Prinsipper og mål 91
7.2 Sentrale forhold for videre utvikling 92
7.3 Vurderinger av alternative tiltak 93
7.4 Forsvarets øverste ledelse 93
7.4.1 Endringer i den strategiske ledelsen 93
7.4.2 Endringer i den operative ledelsen .. 95
7.5 Endringer tilknyttet Hæren 95
7.5.1 Hovedtrekk 95
7.5.2 Flytting av jegerkompaniet til Setermoen 95
7.6 Endringer tilknyttet Sjøforsvaret 96
7.6.1 Hovedtrekk 96
7.6.2 Lokalisering av Marinejeger-kommandoen 96
7.6.3 Nedlegging av Olavsvern 96
7.6.4 Flytting av Sjøforsvarets befalsskole 97
7.6.5 Flytting av Sjøforsvarets rekruttut-danning 97
7.7 Endringer tilknyttet Luftforsvaret 97
7.7.1 Hovedtrekk 97
7.7.2 Lokalisering av Forsvarets transportfly 98
7.7.3 Lokalisering av fremtidig helikopterstruktur 99
7.7.4 Flytting av Luftforsvarets rekruttutdanning 99
7.8 Endringer tilknyttet Heimevernet 100
7.8.1 Hovedtrekk 100
7.8.2 Endringer i distriktsstrukturen 100
7.8.2.1 Nytt heimeverndistrikt med distrikts-stab foreslås opprettet i Vatneleiren. HV-07 og HV-08 foreslås nedlagt. 100
7.8.2.2 Nytt heimeverndistrikt med distriktsstab foreslås opprettet på Høybuktmoen. HV-17 og HV-18 foreslås nedlagt. 100
7.8.3 Heimevernets utdannings-organisasjon 101
7.8.4 Kommandantskapet på Kongsvinger festning 101
7.9 Alliert treningssenter 101
7.10 Forsvarets logistikk- og støttekonsept 102
7.11 Forsvarets logistikkorganisasjon 102
7.12 Forsvarets kompetansesenter logistikk 103
7.13 Forsvarets sanitet 103
7.14 Forsvarets musikk 104
7.15 Andre etater under Forsvars-departementet 104
7.15.1 Forsvarets forskningsinstitutt 104
7.15.2 Nasjonal sikkerhetsmyndighet 105
7.15.3 Forsvarsbygg 106
7.15.3.1 Forvaltningsmodellen for eiendom, bygg og anlegg 106
7.15.3.2 Endringer i kapitalelementet 106
7.15.3.3 Kulturminnevern – nasjonale festningsverk 106
7.16 Forsvarets virksomhet og miljø 107
7.17 Forsvarets skyte- og øvingsfelt 107
7.18 Regionalpolitiske forhold 109

8 Kompetanse og personell 111
8.1 Overordnet 111
8.1.1 Overordnede utviklingstrekk 111
8.1.2 Mål innenfor kompetanse- og personellområdet 111
8.2 Organisasjonskultur, mangfold og arbeidsbelastning 113
8.2.1 Organisasjonskultur 113
8.2.2 Ledelse, etikk og arbeidsmiljø 113
8.2.3 Mangfold og likeverd 114
8.2.4 Arbeidsbelastning og familiepolitikk 114
8.2.5 Helse, miljø og sikkerhet (HMS) 114
8.3 Ivaretakelse av medarbeidere før, under og etter utenlands-operasjoner 115
8.3.1 Rekruttering til utenlands-operasjoner 115
8.3.2 Sanitet og oppfølging av skadde fra utenlandsoperasjoner 116
8.3.3 Styrket erstatningsvern 117
8.3.4 Forsvarets veteranadministrasjon 117
8.4 Kompetansestyring og personellforvaltning 117
8.4.1 Forsvarets kompetansebehov 117
8.4.2 Innretning av Forsvarets personellstruktur 118

8.4.2.1 Disponering av personell 118
8.4.2.2 Vernepliktige i førstegangstjeneste .. 118
8.4.2.3 Vernepliktig akademisk befal (VAB) 119
8.4.2.4 Lærlinger 119
8.4.2.5 Vervede 119
8.4.2.6 Kontraktsbefal 119
8.4.2.7 Avdelingsbefal 119
8.4.2.8 Yrkesbefal 120
8.4.2.9 Sivile 120
8.4.2.10 Reservepersonell 121
8.4.2.11 Internasjonale stillinger 121
8.4.3 Forsvarets lønnspolitikk 121
8.5 Sesjon, verneplikt og førstegangs-tjeneste 122
8.5.1 Sesjon 122
8.5.1.1 Videreutvikling av sesjonsordningen 122
8.5.1.2 Tiltak for å gjøre Forsvaret bedre kjent i ungdomskullene 122
8.5.2 Verneplikt 123
8.5.2.1 Bruk av incentiver ved gjennomføring av verneplikten 123
8.5.2.2 Spørsmålet om sesjons- og verneplikt for begge kjønn 124
8.6 Rekruttere og beholde med-arbeidere 125
8.6.1 Rekruttere medarbeidere 125
8.6.2 Beholde medarbeidere 125
8.7 Forsvarets utdanningssystem 126
8.7.1 Overordnet målsetting 126
8.7.2 Forsvarets rekruttutdanning 127
8.7.3 Grunnleggende befalsutdanning (GBU) 127
8.7.4 Forsvarets akkrediterte høgskole-utdanning (GOU og VOU) 128
8.7.5 Forsvarets funksjonsrettede utdanning 130
8.7.6 Voksenopplæringen 130
8.7.7 Utvikling av forvaltningsområdet 130
8.8 Andre personellrelaterte temaer 131
8.8.1 Forskning og utvikling 131
8.8.2 Tillitsmannsordningen (TMO) 131
8.8.3 Arbeidstakerorganisasjonene 131
8.8.4 Veien ut av Forsvaret 131

9 Mål, tiltak og gjennomføring 2009-2012 132
9.1 Målrettet gjennomføring 132
9.2 Fundamentet for den videre utviklingen av Forsvaret 132
9.3 Regjeringens satsningsområder for perioden 2009-2012 133
9.4 Hovedtrekk og prioriteringer i gjennomføringen 133
9.4.1 Overordnede sammenhenger og hensyn 133
9.4.2 Nærmere om strukturutviklingen på sentrale områder 133
9.4.3 Investeringer i materiell og utrustning 134
9.4.4 Investeringer i eiendom, bygg og anlegg 135
9.5 Målområder for virksomheten i forsvarssektoren 2009-2012 135
9.6 Økonomiske planforutsetninger for perioden 2009-2012 136
9.6.1 Samlet ramme for forsvarssektoren . 136
9.6.2 Bevilgningsmessig økning 136
9.6.3 Intern ressursfrigjøring 137
9.7 Forutsigbarhet med hensyn til økonomisk utvikling 137
9.8 Kostnadskontroll og forsvarlig forvaltning 137
9.9 Ledelse og styring 137
9.10 Sentrale virkemidler i perioden 2009-2012 138
9.10.1 Forsterket evne til helhetlig planlegging og styring 139
9.10.2 Utvikling av mer kostnadseffektive løsninger for sektorens samlede aktiviteter 139
9.10.3 Fortsatt sterk vektlegging av etikk, holdninger og ledelse 139
9.10.4 Målrettet bruk av ny teknologi 139
9.10.5 Utnyttelse av muligheter innenfor flernasjonale løsninger 140
9.10.6 Forsterket fokus på personell og kompetanse 140
9.10.7 Kommunikasjon, dialog og involvering 141
9.10.8 Samarbeid med andre 141
9.11 Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. 141
9.11.1 Strategien 142
9.11.2 Bærende elementer i strategien 142
9.12 Samarbeid med frivillige organisasjoner 143
9.13 Avslutning..... 143

10 Forsvarets utvikling på lengre sikt 144
10.1 Et forandrings- og tilpasningsdyktig forsvar 144
10.2 Hensikt 144
10.3 Stabilitet og usikkerhet 144
10.4 Rammer og for den videre utvikling 145
10.4.1 Sikkerhetspolitiske målsetninger, og ambisjoner 145
10.4.2 Mulige sikkerhetspolitiske utviklingstrekk på lengre sikt 145

10.4.3 Teknologisk utvikling 146
10.4.4 Personell og kompetanse 147
10.4.5 Økonomi og kostnadsutvikling 148
10.5 Sentrale forhold i forsvarsutviklingen på lengre sikt 149
10.5.1 En bredere tilnærming til ønskede virkemidler 149
10.5.2 Fremtidig operativt behov 149
10.5.3 Ledelse og kommandostruktur 150
10.5.4 Informasjonsinnhenting 150
10.5.5 Konseptuelle og strukturelle utviklingstrekk 150
10.5.6 Produksjon av operativ evne 151
10.5.7 Et relevant forsvar også for fremtiden 151
10.6 Videreutvikling av langtids-planleggingen 152

Forslag til vedtak om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier 154

Vedlegg
1 Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser 155

DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 48

(2007–2008)

Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier

Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 28. mars 2008, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

1 Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier

1.1 Forsvarets formål og funksjon

Forsvaret er statens maktapparat for å kunne ivareta Norges sikkerhet mot eksterne trusler. Militærmakt er ett av flere virkemidler en suveren stat har til å verne om sine interesser, sikre nasjonal selvstendighet og politisk handlefrihet.

Forsvarets grunnleggende funksjon er å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. Dette innebærer at Forsvaret må være i stand til å ivareta et bredt spekter av oppgaver på en troverdig måte. Forsvaret skal, sammen med våre allierte, bidra til å forsvare Norges suverenitet og territorielle integritet, og bidra til å forsvare og håndheve Norges suverene rettigheter. Forsvaret skal utøve norsk myndighet innenfor definerte områder, og bidra til å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske nærområder. Videre skal Forsvaret bidra til kollektivt forsvar og flernasjonal krisehåndtering, og til arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet innenfor rammen av folkeretten og FN-pakten. Forsvaret skal også bidra til å ivareta samfunnssikkerheten, noe som har blitt stadig viktigere med et endret trusselbilde.

Norge trenger et forsvar for å bidra til å ivareta det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk må videre ta utgangspunkt i de verdier og interesser vi ønsker å sikre. Disse verdier innebærer at staten og dens innbyggere kan videreutvikle rettsstaten, folkestyret og sikre lov og orden, menneskerettigheter og trygghet. Samfunnet må kunne verne om og beskytte seg i forhold til alvorlige trusler mot disse verdiene.

Forsvarets mest sentrale rolle er å bidra til å forebygge og håndtere sikkerhetsutfordringer mot Norge og i norske nærområder, og derigjennom bidra til å sikre stabilitet og en utvikling i tråd med norske interesser. I en globalisert verden må Forsvaret utføre dette arbeidet både hjemme og ute. En videreføring av et velfungerende demokratisk samfunn, samt evne til en bærekraftig og miljøbevisst verdiskapning, forutsetter en stabil og fredelig utvikling. Et troverdig forsvar er statens mest grunnleggende virkemiddel for å sikre fred og stabilitet. Et endret trusselbilde har ikke endret dette grunnleggende forhold. Til tross for at Forsvaret har vært gjenstand for betydelige endringer, har Norge fortsatt behov for et relevant og trover-

dig militært forsvar, tilpasset en ny tid med nye utfordringer.

Norge er, som en integrert del av det internasjonale samfunn, nødt til å ivareta sine interesser i et samvirke med andre, i en større helhet. Norsk sikkerhet påvirkes sterkt av utviklingen i våre omgivelser, regionalt og globalt. Løsninger på de aller fleste sikkerhetsutfordringer kan bare skapes gjennom et nært samarbeid med andre. Verdien av å kunne leve i fred og frihet er utgangspunktet for vårt ønske om å bidra aktivt til å opprettholde og utvikle en internasjonal rettsorden, forsvare menneskerettigheter og styrke det mellomstatlige samarbeidet. Også i dette perspektivet spiller Forsvaret en helt sentral rolle. Både som et virkemiddel for å underbygge Norges troverdighet gjennom å bidra til å møte felles utfordringer som det internasjonale samfunn står overfor, men også for å sikre Norge innflytelse, politisk handlingsrom og støtte fra andre dersom behovet skulle oppstå. Et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som bidrar til å møte felles utfordringer internasjonalt, underbygger også Norges troverdighet og gjennomslagskraft på andre områder og i et bredere perspektiv, og som en relevant aktør internasjonalt. Troverdige og relevante styrkebidrag, gir ikke minst for mindre land som Norge, også en påvirkningskraft i internasjonal politikk. I en globalisert verden er tydelige bidrag til arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet, synliggjort gjennom solidaritet, byrdefordeling og evne til å ivareta våre forpliktelser, derfor ikke et supplement til den nasjonale sikkerhets- og forsvarspolitikken. Det er en avgjørende forutsetning for å verne om viktige verdier, samtidig som vi ivaretar norske interesser på en helhetlig og effektiv måte.

Staten har mange virkemidler for å sikre norske verdier og interesser. Ulike utfordringer krever ulike virkemidler. I arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet er både politiske, militære, utviklingsmessige og humanitære virkemidler nødvendige. For å ivareta norske sikkerhetsinteresser og internasjonal fred og stabilitet, må Forsvaret derfor både ses og anvendes i en nær sammenheng med andre sikkerhetspolitiske virkemidler. En god utnyttelse av samfunnets ressurser tilsier et nært samarbeid mellom militær og sivil side. I mange tilfeller vil Forsvaret ikke inneha den dominerende rolle, men allikevel være en viktig medspiller.

Forsvaret må være integrert i det norske samfunnet. Dette er viktig for å sikre en bred forankring og bidra til forutsigbarhet for Forsvarets virksomhet. Samfunnet må ha tillit til at ressursene innenfor forsvarssektoren brukes til fellesskapets beste.

Regjeringen legger vekt på at militærmaktens rolle først og fremst er å bidra til å skape et grunnlag for å etablere og gjennomføre politiske løsninger. Regjeringens politiske plattform reflekterer en langsiktig ambisjon knyttet til utviklingen av Forsvaret i et større bilde, der økt vekt på samfunnssikkerhet og behovet for å se bruk av militærmakt i sammenheng med andre virkemidler står sentralt. Innenfor denne rammen vil regjeringen legge vekt på å videreutvikle et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som kan ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier i en omskiftelig verden.

1.2 Moderniseringen av Forsvaret

Moderniseringen av forsvarssektoren har vært helt nødvendig for å sikre Norge et tidsriktig og effektivt forsvar. Etter slutten på den kalde krigen har det norske forsvaret gjennomgått en betydelig utvikling i takt med et endret trusselbilde og endringer i Forsvarets øvrige rammebetingelser.

1.2.1 1990-tallet: Nedbygging og omstillingsforsøk

I lys av blant annet anbefalingene fra Forsvarskommisjonen av 1990, ble det påbegynt et arbeid med betydelige endringer i Forsvarets struktur og organisasjon. Dette arbeidet ble videreført gjennom 90-tallet, med fokus på reduksjoner i Forsvarets struktur, endringer i organisasjons- og styringsformer og innsparinger i drift- og vedlikehold. På slutten av tiåret måtte man likevel konstatere at Forsvaret sto overfor to grunnleggende ubalanser: mellom ressursbehov og ressurstilførsel og mellom Forsvarets innretning og de oppgaver Forsvaret var forutsatt å løse. Dette var bakgrunnen for den omleggings- og moderniseringsprosessen som ble påbegynt av Stoltenberg I-regjeringen i 2001, med fokus på å endre Forsvarets grunnleggende innretning og skape en mer bærekraftig langsiktig balanse mellom oppgaver, ambisjonsnivå og ressurstilgang.

1.2.2 2001-2008: Omlegging og modernisering

Siden 2001, da Stoltenberg I-regjeringen la frem St.prp. nr. 45 (2000-2001), har Forsvaret vært gjennom en omfattende omleggings- og moderniseringsprosess som fortsatt pågår. Gjennom denne prosessen har det skjedd store endringer, både i Forsvarets oppgaver, struktur og innretning. Omstillingen har vært utfordrende, både for sekto-

ren som helhet og for personellet. Samtidig er Forsvarets operative evne og relevans forbedret. Forsvaret har utviklet relevante styrkebidrag som holder en høy internasjonal standard.

Det er skapt en bedre balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressursnivå. En rekke nye militære kapasiteter er tilført forsvarsstrukturen. Dette har gitt en økt evne til å utføre oppdrag både hjemme og ute. Det er gjennomført en lang rekke organisatoriske endringer som har bidratt til en mer effektiv virksomhet. Forsvarets eiendomsmasse er betydelig redusert i omfang. Personellstrukturen har vært og er i vesentlig endring, både kompetanse- og bemanningsmessig. I sum har dette muliggjort en sterkere prioritering av den operative virksomheten og tilførsel av nytt og moderne materiell til forsvarsstrukturen.

Samtidig har det vært gjennomført store reformer innenfor personellområdet, med innføring av avdelingsbefalsordningen, innkalling til frivillig sesjon for kvinner, endringer i beordringsplikten og nye utdanningsordninger bedre tilpasset det sivile utdanningssystemet.

Vesentlige reformer er også gjennomført på forvaltnings-, regnskaps- og styringsområdet. Hovedmålsettingene har vært å styrke forsvarssektorens evne til helhetlig og langsiktig styring, og til å gjennomføre og følge opp politiske vedtak. Etablering av den integrerte strategiske ledelsen og innføring av nye styringssystemer og verktøy har vært sentrale tiltak i dette arbeidet. Disse tiltakene har gitt gode resultater.

1.2.2.1 Nærmere om utviklingen i perioden 2005-2008

Det omstillings- og moderniseringsarbeidet som ble iverksatt gjennom langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2002–2005, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001) og St.prp. nr. 45 (2000–2001), har blitt videreført gjennom langtidsplanen for inneværende planperiode (2005–2008). Denne ble behandlet av Stortinget våren 2004, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) og St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Omstillingen og moderniseringen i inneværende periode (2005-2008) er i stor grad blitt fulgt opp i henhold til forutsetningene. For perioden sett som helhet har bevilgningsforutsetningene vært oppfylt med 98 %, noe som er langt bedre enn i tidligere perioder. Nye og relevante kapasiteter har blitt tilført sektoren, samtidig som en rekke eksisterende kapasiteter har blitt styrket og forbedret. Hæren er under oppbygging etter flere år med omfattende endringer og nedbygging av den mobiliseringsbaserte strukturen. Omfattende investeringer er gjort i sjøforsvarsstrukturen, og med blant annet de nye fregattene på plass vil det norske Sjøforsvaret ha en svært høy kvalitet. De senere års betydelige modernisering av F-16 kampflyene med tilhørende systemer gjør at kampflyvåpenet i dag er meget moderne. Samtidig vil kampflyflåten på mellomlang sikt nå slutten av sin levetid og være moden for utskiftning. Heimevernets omfattende kvalitetsreform har bidratt til at Heimevernet er meget kompetent og godt utrustet til å utføre sine oppgaver.

Det har vært lagt vekt på å videreutvikle en personellstruktur med en mer hensiktsmessig kompetanse-, grads- og aldersprofil, bedre tilpasset Forsvarets behov.

De mest sentrale økonomisk-administrative mål for perioden ser i stor grad ut til å bli nådd. Budsjettet for 2008 bygger på at anslagsvis 85 % (2,2 mrd. kroner) av de 2,6 mrd. kroner som planmessig skulle frigjøres innenfor årlig drift, blir realisert innen utgangen av 2008. Av dette står Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) for den klart største andelen.

Samtidig gjenstår det utfordringer, både av operativ, strukturell, personellmessig og økonomisk-administrativ karakter. På enkelte områder er forsvarsstrukturen i dag på et minimumsnivå, med en begrenset dybde og utholdenhet. For perioden sett under ett vil det være investert for om lag 4 mrd. kroner mindre i nytt materiell enn opprinnelig planlagt. I tillegg har det årlige øvingsnivået for de operative enhetene i lange perioder måttet reduseres til et lavere nivå enn forutsatt. Forsvarets bruk av EBA (eiendom, bygg og anlegg) vil ved utgangen av 2008 trolig også ligge noe høyere enn det som var forutsatt. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) ble det lagt til grunn at det samlede antall årsverk i Forsvaret skulle være på rundt 15 000 ved utgangen av 2008. Det anslås at Forsvaret ved utgangen av 2008 vil ha en organisasjon på i overkant av 16 000 årsverk, jf. også omtale av årsverksutviklingen i St. prp. nr. 1 (2007-2008). Dette skyldes blant annet at strukturens behov for årsverk, for å sikre de nødvendige leveranser, har vært større enn forutsatt.

1.2.3 Konsekvenser for perioden 2009-2012 og på lengre sikt

Omstillingen av forsvarssektoren fra 2001 og frem til i dag har skapt et godt grunnlag for å utvikle Forsvaret videre, både i perioden 2009-2012 og på lengre sikt.

Med denne langtidsplanen bringes omstillingen over i en ny fase med vekt på kontinuerlig

utvikling og tilpasning til endringer i behov og rammebetingelser.

Selv om mye er oppnådd i arbeidet med å modernisere Forsvaret, gjenstår det fortsatt krevende utfordringer, ikke minst i et langsiktig perspektiv. Dette gjelder fremfor alt behovet for å sikre og ytterligere styrke balansen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang, samt behovet for å skape mest mulig forutsigbare og robuste rammer for den videre utviklingen av Forsvaret.

Flere av Forsvarets sentrale materiellsystemer når slutten av sin operative levetid i perioden frem mot 2020. Dette innebærer nødvendige prioriteringer og store investeringer. Samtidig vil Forsvaret bli stilt overfor økte krav og utfordringer knyttet til summen av de oppgaver som skal løses hjemme og ute. Å styrke Forsvarets evne til kontinuerlig forbedring og utvikling er derfor viktig.

En annen helt sentral utfordring er evnen til å rekruttere og beholde tilstrekkelig personell med riktig kompetanse. Dette er en avgjørende forutsetning for at forsvarssektoren skal kunne løse pålagte oppgaver på en effektiv og troverdig måte, og for at organisasjonen skal ha nødvendig fleksibilitet til å kunne tilpasse seg endringer i en omskiftelig verden.

Den videre utviklingen av forsvarssektoren må derfor være en kontinuerlig prosess. Dette vil være avgjørende for å sikre at Norge har et forsvar som er best mulig tilpasset det rådende sikkerhetsbildet og som samtidig innrettes for å ta høyde for nye utviklingstrekk i et langsiktig perspektiv.

1.3 Regjeringens hovedprioriteringer for perioden 2009-2012 og videre fremover

Regjeringen ønsker å videreføre utviklingen av Forsvaret med utgangspunkt i de overordnede forsvarspolitiske hovedprioriteringer det har vært bred politisk enighet om på Stortinget og de prioriteringer som er lagt til grunn i Soria Moria-erklæringen.

Forsvarsevne og nordområdene

Regjeringen legger vekt på å styrke Forsvarets evne til å utføre de grunnleggende nasjonale oppgavene, med fokus på tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i nord. Regjeringen ser nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde i årene som kommer. Dette skal også reflekteres i den videre utviklingen av Forsvaret.

Norge har et tydelig og konkret behov for en troverdig forsvars- og krisehåndteringsevne, som også er tilpasset og underbygger NATOs evne til å ivareta vår grunnleggende sikkerhet. Behovet springer ut fra Norges geopolitiske plassering og strategiske interesser knyttet til ressursforvaltingen i våre nærområder. Denne dimensjonen ved vår sikkerhetspolitiske situasjon skiller oss fra mange av våre allierte og partnere, som i stor grad kan rendyrke sine forsvar mot internasjonal innsats.

Forsvarets konfliktforebyggende rolle

Regjeringen legger stor vekt på Forsvarets konfliktforebyggende rolle. Forsvaret skal være et virkemiddel for å bidra til en stabil og fredelig utvikling både nasjonalt og internasjonalt. Forsvaret vil i mange tilfeller være et virkemiddel for å bidra til å opprettholde stabilitet og medvirke til at Norges sikkerhetspolitiske rammebetingelser utvikles i en ønskelig retning. Dette vil ofte være den primære hensikten med anvendelse av militære styrker, enten det gjelder myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse eller episode- og krisehåndtering hjemme og ute. Relevant militær tilstedeværelse for å ivareta politisk handlefrihet, som ikke bidrar til utilsiktet eskalering og som samtidig skaper en tilstrekkelig konfliktforebyggende effekt, er sentralt i denne forbindelse.

Internasjonalt samarbeid om fred, sikkerhet og forsvar

Nasjonale behov, og NATOs grunnleggende fellesbehov knyttet til forsvaret av medlemslandene, må være utgangspunktet for utviklingen av Forsvarets militære kapasiteter. Samtidig må det tilstrebes at den forsvarsstrukturen som utvikles er relevant og anvendbar også internasjonalt.

Norge har verken en evne til, eller et mål om, alene å kunne forsvare seg mot mer omfattende trusler mot egen sikkerhet. Norges forsvars- og krisehåndteringsevne avhenger av støtte fra allierte dersom situasjonen skulle eskalere til et nivå vi selv ikke kan håndtere. I et endret sikkerhetsbilde ivaretas også nasjonale sikkerhetsinteresser gjennom flernasjonal krisehåndtering og militær innsats langt fra norske nærområder. Et vesentlig element i ivaretakelsen av Norges nasjonale sikkerhetsbehov er derfor å bidra til å dekke NATOs grunnleggende fellesbehov, og å bidra med relevante og etterspurte kapasiteter til FN. Regjeringen legger derfor vekt på å styrke den norske deltakelsen i FNs fredsoperative arbeid, og at det anlegges en helhetlig tilnærming til arbeidet med

å møte internasjonale utfordringer der politiske, militære, humanitære og utviklingsmessige virkemidler ses i sammenheng.

Flernasjonalt forsvarssamarbeid vil i fremtiden bli enda viktigere med tanke på å kunne opprettholde en bærekraftig og robust nasjonal forsvarsevne. Slikt samarbeid vil være spesielt viktig for mindre nasjoner som Norge. Regjeringen ønsker derfor å ha en aktiv og bred tilnærming til arbeidet med å videreutvikle konkrete samarbeidsløsninger med nære allierte og partnere.

Effektivt sivilt-militært samarbeid

I arbeidet med å forebygge og møte de sikkerhetsutfordringer Norge vil kunne bli stilt overfor, må det tilstrebes en helhetlig tilnærming til bruken av militære og sivile virkemidler. En klar rolleforståelse der de ulike virkemidler ses i sammenheng er viktig i denne forbindelse. Videre må det tilstrebes en tilnærming der bidrag fra ulike myndigheter er gjensidig forsterkende elementer i en samlet innsats. Regjeringen legger økt vekt på samfunnssikkerhet, og vil arbeide for at Forsvaret som ett av flere sikkerhetspolitiske virkemidler er mest mulig relevant i forhold til de reelle sikkerhetsutfordringer Norge vil kunne bli stilt overfor i fremtiden.

Folkeforankring, forsvarsevne og forsvarsvilje

Regjeringen ønsker et forsvar med solid forankring i samfunnet. Forsvarets innretning og virksomhet står i et gjensidig påvirkningsforhold til utviklingen i og forventningene fra det sivile samfunn. Dette må reflekteres i den videre utviklingen av Forsvaret.

Forsvarsevne og forsvarsvilje henger i denne forbindelse nært sammen. Forsvaret må oppfattes som relevant og troverdig, både av Norges omgivelser og av det norske samfunnet. Det er bred støtte i befolkningen til at Norge skal ha et militært forsvar. Denne støtten må kontinuerlig bekreftes og vedlikeholdes gjennom å sikre en bred forankring av Forsvaret som en integrert del av samfunnet og ved å skape tillit til at ressursene brukes til fellesskapets beste. Dette stiller høye krav til den videre utvikling og modernisering av Forsvaret, og til kommunikasjon, dialog og åpenhet rundt Forsvarets virksomhet.

Verneplikten som et fundament for Forsvaret

Regjeringen vil opprettholde den allmenne verneplikten som et fundament for Forsvarets virksomhet, tilpasset en ny tid og Forsvarets behov. Verneplikten må utgjøre et viktig premiss for den videre utviklingen av Forsvaret. Foruten å bidra til å sikre en nødvendig forankring av Forsvaret i den norske befolkningen, er verneplikten avgjørende for å sikre Forsvaret personell med rett kompetanse. Førstegangstjenesten må derfor utvikles kontinuerlig slik at den har høy kvalitet og et meningsfullt innhold. Derfor er det avgjørende at førstegangstjenesten har en sentral rolle også ut over det å sørge for rekruttering til Forsvaret.

Mangfold og kompetanse

Forsvaret skal være en inkluderende arbeidsplass som gjenspeiler det mangfold som preger det norske samfunn for øvrig. Forsvaret er også en kompetanseintensiv organisasjon. En sentral utfordring er derfor å rekruttere og beholde tilstrekkelig personell med rett kompetanse til sivile og militære stillinger fra alle deler av befolkningen. Dette gjelder ikke minst i dagens stramme arbeidsmarked. Regjeringen legger derfor særlig vekt på tiltak som kan bidra til å ivareta og videreutvikle den avgjørende ressurs forsvarssektorens personell representerer. Den personellpolitiske dimensjonen må utgjøre en sentral del av langtidsplanleggingen. Regjeringen legger videre stor vekt på å øke andelen kvinner i Forsvaret.

Nasjonalt og internasjonalt industrisamarbeid

Regjeringen vil arbeide ut fra målsettingen om å utvikle samarbeidet mellom Forsvaret og industrien, i lys av den vekt regjeringen legger på nasjonalt og internasjonalt forsvarsmateriellsamarbeid. Med utgangspunkt i Forsvarets behov og strategien for næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser, vil regjeringen legge til rette for et styrket strategisk partnerskap mellom Forsvaret og industrien.

Fortsatt modernisering

Regjeringen vil ha et moderne forsvar med evne til å møte nye sikkerhetsutfordringer. Utviklingen i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser understreker behovet for et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som kan bidra til å håndtere et bredt spekter av ulike oppgaver, både hjemme og ute.

Kontinuerlig utvikling og tilpasningsevne

Det må legges vekt på at Forsvaret er forandrings- og tilpasningsdyktig, og løpende kan tilpasse seg endringer i omgivelsene. Dette vil være en forutsetning for at Norge kan møte fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer på en troverdig og effektiv måte.

Et helhetlig og langsiktig perspektiv

Det må anlegges et helhetlig og langsiktig perspektiv på utviklingen av Forsvaret. Gitt de lange ledetider som knytter seg til Forsvarets materiellinvesteringer og til produksjon av militær kompetanse, er det verken mulig, hensiktsmessig eller ønskelig at det gjennomføres gjennomgripende endringer i Forsvaret med utgangspunkt i kortsiktige prioriteringer. Et moderne militært forsvar krever høyt spesialisert kompetanse og avansert materiell på mange områder og nivåer. Et moderne forsvar kan bare videreføres gjennom kontinuerlige investeringer i kompetanse og materiell.

I et langsiktig perspektiv er det sentralt å ha en forsvarsstruktur som kan utgjøre et robust utgangspunkt for å kunne tilpasses alternative utviklingsretninger. Forutsigbarhet rundt de overordnede politiske målsettinger og rammer for forsvarssektorens virksomhet er derfor avgjørende. Regjeringen legger vekt på at det skal skapes og opprettholdes et best mulig samsvar mellom de oppgaver Forsvaret blir pålagt å løse og de rammebetingelser som gis. Dette er både god forsvarspolitikk og god samfunnsøkonomi.

Forsvarets evne til å løse sine oppgaver er det som er avgjørende for om Norge har et effektivt og godt forsvar. Forsvarets hovedleveranse er operativ evne. Regjeringens hovedmålsetting for den videre utviklingen av Forsvaret er derfor å opprettholde og videreutvikle Forsvarets operative evne, slik at Forsvarets oppgaver løses best mulig. Dette krever et forsvar som har relevante militære kapasiteter med tilstrekkelig reaksjonsevne, kampkraft, tilgjengelighet og utholdenhet, og som evner å samarbeide effektivt både med sivile aktører, allierte og partnere. I tillegg må Forsvaret fremstå som en attraktiv og spennende arbeidsplass.

1.4 Langtidsplanen for perioden 2009-2012 og videre fremover

St.prp. nr. 48 (2007-2008) inneholder regjeringens prioriteringer og anbefalinger for den videre utviklingen av forsvarssektoren i perioden 2009-2012 og videre fremover. Proposisjonen anlegger en helhetlig tilnærming til den fremtidige utvikling, og angir hovedmålsettinger og rammer for virksomheten fra 2009. I arbeidet med proposisjonen har det blitt trukket på anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg, jf. NOU 2007:15, med representanter fra alle de politiske partiene på Stortinget, og forsvarssjefens Forsvarsstudie 07. Det er i arbeidet med proposisjonen lagt stor vekt på bred inkludering og åpen debatt, med utstrakt dialog for å fremme en mest mulig demokratisk prosess knyttet til den videre utviklingen av Forsvaret. Forsvarsdepartementet har mottatt innspill og synspunkter fra mange hold i det forberedende arbeidet, blant annet gjennom å innhente et bredt spekter av synspunkter på anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg og Forsvarsstudien 07. Videre ble ordførere fra berørte kommuner invitert til en dialogkonferanse, og hele befolkningen invitert til å fremme sine synspunkter gjennom et elektronisk rådslag – forsvarsdialog.no – på internett. Basert på dette utgangspunktet har regjeringen lagt vekt på å angi en hovedretning for den videre utviklingen av forsvarssektoren som reflekterer målsettingene og prioriteringene i regjeringens politiske plattform, nedfelt i Soria Moria-erklæringen.

2 Sammendrag

2.1 Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier

I en stadig mer omskiftelig verden må hovedbegrunnelsen for Forsvaret være å bidra til det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, samt å beskytte og fremme våre interesser og verdier.

Forsvaret er et av statens mest grunnleggende virkemidler i denne sammenheng. Norges posisjon i dagens globale sikkerhetsbilde henger fremfor alt sammen med to dimensjoner, begge av stor internasjonal, regional og nasjonal betydning:

- Globaliseringsutfordringer og nye geopolitiske utviklingstrekk som understreker Norges sentrale posisjon i forhold til de strategisk viktige nordområdene, som i senere år har fått økt internasjonal oppmerksomhet, politisk, økonomisk og miljømessig.
- Regional ressursforvaltning hvor Norge har en sentral posisjon med hensyn til både energi og fiskeriressurser, og som på ressursområdet gjør at vi har en langt større strategisk tyngde enn landets størrelse og folketall ellers skulle tilsi.

Norges geopolitiske plassering og strategiske ressursinteresser gjør at vi står overfor økende ufordringer i våre nærområder. Denne dimensjonen ved vår sikkerhetspolitiske situasjon skiller oss fra mange av våre allierte. Nordområdene er av denne grunn regjeringens viktigste strategiske satsningsområde. Dette skal reflekteres også i den videre utviklingen av Forsvaret. Forsvarets mest sentrale rolle er å bidra til å sikre norsk suverenitet og forebygge og håndtere sikkerhetsutfordringer i våre *nærområder*, for derigjennom å bidra til ivaretakelse av vår sikkerhet, interesser, verdier og til regional stabilitet. Dette tilsier også vekt på nasjonale oppgaver som suverenitetshevdelse og krisehåndtering, gjennom militær tilstedeværelse.

Globaliseringsutfordringene er samtidig det klareste uttrykk for at norsk sikkerhet vil kunne påvirkes sterkt av utviklingen internasjonalt. Norge må som en integrert del av det internasjonale samfunn ivareta sine interesser i et nært samvirke med andre. Norge har dessuten mange interesser som vi deler med andre, inkludert å bidra aktivt til å fremme en FN-ledet verdensorden, forsvare respekten for menneskerettighetene og styrke det mellomstatlige samarbeidet. I en globalisert verden er derfor bidrag til arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet ikke et supplement til vår nasjonale sikkerhet, men en forutsetning for å kunne ivareta denne. Ivaretakelsen av våre samlede interesser og verdier skjer derfor i dag gjennom Forsvarets aktive deltakelse både hjemme og ute, og det ligger ingen motsetning i dette.

2.2 Regjeringens hovedprioriteringer

Regjeringen la i Soria Moria-erklæringen til grunn en del prioriteringer som er i tråd med de mest grunnleggende og til dels tidløse norske interesser. Det gjelder nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde, betydningen av en FN-ledet verdensorden, bidrag til utviklingen av NATO, samt en aktiv europapolitikk. Regjeringen legger videre vekt på at Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, med balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang. Regjeringen anbefaler derfor et betydelig økonomisk løft for Forsvaret.

Dagens utfordringer, både regionalt og internasjonalt, understreker behovet for et troverdig militært forsvar som ett av de sentrale virkemidler for å kunne verne om Norges sikkerhet, interesser og verdier, som vil kunne komme under tiltagende press i årene fremover.

Militærmaktens rolle er å skape et grunnlag for politiske løsninger. Forsvaret som politisk virkemiddel er grunnleggende sett til for å hindre krig, ikke føre krig. Bruk av militærmakt må ha legitimitet både nasjonalt og internasjonalt, og Forsvaret må ikke minst ha solid forankring i befolkningen.

Regjeringen legger stor vekt på Forsvarets *konfliktforebyggende* rolle. Det gjelder både nasjonalt, hvor Forsvaret gjennom tilstedeværelse og rutinemessige aktiviteter bidrar til regional stabilitet og forutsigbarhet, og det gjelder i forbindelse med

militær deltakelse ute, som et bidrag til en stabil og fredelig utvikling internasjonalt.

Dagens sikkerhetsutfordringer er komplekse, og Forsvaret vil i mange tilfeller være kun ett av flere virkemidler. Dette stiller krav om en mer *helhetlig tilnærming hvor militære virkemidler ses i sammenheng med annen innsats,* med sikte på optimal bruk av de samlede ressurser. Det gjelder både i forbindelse med deltakelse i fredsoperasjoner ute, og som del av Forsvarets rolle i å bidra til samfunnssikkerheten hjemme.

Regjeringen legger vekt på *samfunnssikkerhet,* og vil arbeide for at Forsvaret, som ett av flere sikkerhetspolitiske virkemidler, er mest mulig relevant i forhold til de utfordringer Norge vil kunne stå overfor i fremtiden. Det må tilstrebes en tilnærming der bidrag fra ulike samfunnssektorer fremstår som gjensidig forsterkende elementer i en samlet innsats.

Forsvarets hovedleveranse er *operativ evne*. Det avgjørende for om Norge har et effektivt norsk forsvar er derfor at Forsvaret har reell evne til å løse sine oppgaver. Nasjonale behov og NATOs grunnleggende fellesbehov må være utgangspunktet for utviklingen av Forsvarets militære kapasiteter.

Allmenn verneplikt skal fortsatt være et fundament for forsvarsstrukturen, og er samtidig et viktig bindeledd mellom Forsvaret og folket. Regjeringen legger opp til å videreføre verneplikten på et robust nivå, med en tydelig operativ begrunnelse. Vernepliktige i førstegangstjeneste skal fortsatt ha en sentral plass i forsvarsgrenenes operative enheter.

Forsvarsevne og forsvarsvilje henger nært sammen. Forsvaret må oppfattes som relevant og troverdig, både av Norges omgivelser og av det norske samfunnet. Det er bred støtte og opplutning i det norske folk om Forsvaret. Denne støtten må vedlikeholdes gjennom å sikre en sterk *forankring av Forsvaret* i befolkningen – som en integrert del av samfunnet. Derfor er det også viktig at Forsvaret i større grad enn i dag kan rekruttere medarbeidere fra hele befolkningen.

2.3 Gradvis endring av de sikkerhetspolitiske omgivelser

Globalt står vi overfor et komplekst sikkerhetspolitisk bilde, som også har flere bekymringsfulle trekk. Det viktigste nye er en gradvis, men like fullt fundamental, endring av det geopolitiske bildet. Utviklingen i land som Kina, India og Russland gjør at vi beveger oss fra en unipolar til en mer multipolær verdensorden. Som følge av dette ser vi en økende tendens til stormaktsrivalisering. Territorialstaten og statssikkerheten synes også å få økt betydning, med konsekvenser også i våre nærområder, både på det politiske, ressursmessige og militære området.

Samtidig fortsetter og delvis forsterkes globaliseringsutfordringene knyttet til globale fattigdoms- og miljøutfordringer, økt konkurranse om strategiske råvarer, internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Dette kan på ulike måter også medføre sikkerhetspolitiske utfordringer, lokalt, regionalt og internasjonalt. For Norge er dette først og fremst snakk om en trussel mot samfunnssikkerheten, men potensielt også mot vår statssikkerhet. Interne og grenseoverskridende konflikter, har også alvorlige konsekvenser, både lokalt og regionalt, ikke minst for menneskerettigheter, regional stabilitet og lokal samfunnsutvikling.

Den internasjonale utvikling understreker at Norge fortsatt er tjent med at utfordringene løses med basis i folkeretten og multilaterale sikkerhetsordninger, framfor alt FN. Videre er et effektivt og troverdig NATO, basert på den kollektive sikkerhetsgaranti og tilpasset gjeldende utfordringer, fortsatt en grunnstein i norsk sikkerhetspolitikk. Norge har derfor en vital interesse av å bidra til at NATO forblir relevant, og styrker sin rolle som den primære rammen for transatlantisk sikkerhetssamarbeid.

Utfordringene i våre nærområder er til dels en funksjon av de globale utfordringene, og kan som sådan bare løses i en bred multilateral ramme. Samtidig står Norge i nord overfor utfordringer som i hovedsak må løses nasjonalt, knyttet til løpende ressursforvaltning og uavklarte jurisdiksjonsspørsmål. Potensielle interessemotsetninger på ressursområdet gjør at vi ikke kan utelukke at det kan oppstå situasjoner med sikkerhetspolitiske aspekter.

Nordområdenes strategiske betydning, både økonomisk, miljømessig og militært, kombinert med usikkerhet knyttet til utviklingen i Russland, tilsier at dette er et område som må ha høy prioritet, også innen sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Fremtidige utfordringer mot norsk sikkerhet vil i første rekke være ulike former for politisk press, eller gjennom krenkelser og episoder som utfordrer norsk suverenitet. Disse vil mest sannsynlig være av begrenset militært omfang, men vil kunne oppstå raskt, med krav til hurtig håndtering. Dette krever militære styrker med høy operativ kvalitet, tilstrekkelig reaksjonsevne og utholdenhet, utstrakt strategisk og taktisk mobilitet, samt nødvendig egenbeskyttelse.

Utfordringene sett under ett fordrer at Forsvaret må være i stand til å løse oppgaver både hjemme og ute. Dette tilsier videreutvikling av et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som kan bidra til å håndtere et bredt spekter av oppgaver.

Dagens komplekse sikkerhetspolitiske utfordringer stiller samtidig høyere krav enn tidligere til en *helhetlig politikk* fra norsk side, hvor sikkerhets- og forsvarspolitikken i mange tilfelle må ses i nær sammenheng med utenrikspolitiske, økonomiske, nærings-, utviklings- og miljømessige aspekter.

2.4 Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål

Utviklingen i omgivelsene tilsier at de gjeldende *sikkerhetspolitiske hovedmål* bør ligge fast. Ivaretakelse av Norges suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet er en helt grunnleggende sikkerhetsinteresse, som ikke minst kommer til uttrykk gjennom den helhetlige nordområdesatsingen. En annen grunnleggende sikkerhetsinteresse er å bidra til en multilateral verdensorden under ledelse av FN, med vekt på folkeretten og universelle menneskerettigheter, som et uttrykk for internasjonal solidaritet og styrking av FN. Norge har videre en vital interesse av å opprettholde og forsterke det transatlantiske sikkerhetsfellesskap gjennom NATO.

Sikkerhetspolitiske målsettinger:

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

Med utgangspunkt i disse målsettinger er regjeringens *forsvarspolitiske hovedmål* å videreutvikle et forsvar som er i stand til å tilpasse seg utviklingen og møte utfordringene i raskt skiftende omgivelser, for å kunne verne om Norges sikkerhet, interesser og verdier. Dette krever et moderne og fleksibelt innsatsforsvar, som kan delta i hele spekteret av operasjoner, hjemme og ute. De forsvarspolitiske mål er nært knyttet til Forsvarets oppgaver. Forsvaret skal, innenfor sitt ansvarsområde og i samarbeid med andre nasjonale myndigheter, bidra til å oppfylle disse målene:

Forsvarspolitiske målsettinger:

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

Operasjonaliseringen av de forsvarspolitiske målene skjer gjennom *forsvarskonseptet,* som angir de grunnleggende prinsippene for Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet. Forsvarskonseptet understreker betydningen av at Forsvaret utvikles som et moderne, fleksibelt og allianse-tilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang, og der virksomheten baseres på et nært samarbeid med sivile myndigheter samt på verneplikt.

2.5 Forsvarspolitisk utvikling i et helhetlig og langsiktig perspektiv

Forsvarspolitikken skal legge grunnlaget for utviklingen av Forsvarets struktur og kapasiteter, så vel som for kompetanseutvikling og -sammensetning. Det er således avgjørende å anlegge et helhetlig og langsiktig perspektiv på utviklingen.

Et *helhetlig* perspektiv krever at forsvarspolitikken tar utgangspunkt i summen av de overordende strategiske utviklingstrekk og utfordringer som preger Forsvarets omgivelser, og de sikkerhetspolitiske hovedprioriteringer som legges til grunn i lys av disse. Det understreker videre behovet for å

se Forsvarets innsats i nær sammenheng med andre virkemidler, og for å se Forsvarets virksomhet hjemme og ute som to sider av samme sak.

Et *langsiktig* perspektiv krever at det skapes forutsigbarhet omkring de mest grunnleggende prioriteringer og rammer for Forsvarets virksomhet. Samtidig må det tas høyde for at fremtiden preges av usikkerhet og uforutsigbarhet, og at Forsvaret i størst mulig grad må kunne tilpasse seg de ulike og mest sannsynlige utviklingstrekk som vil kunne prege omgivelsene på lengre sikt. Forsvaret må med andre ord være mest mulig *scenariorobust* og trusseluavhengig.

Deltakelse i fredsstøttende operasjoner i utlandet er et bidrag til internasjonal fred og sikkerhet, som i vår globaliserte verden er stadig mer bestemmende for vår nasjonale sikkerhet. I en begrenset forsvarsstruktur må stikkordet i denne sammenheng være *synergi,* hvor stor vekt må legges på å prioritere kapasiteter som kan anvendes både hjemme og ute.

Flernasjonalt samarbeid blir stadig viktigere som en forutsetning for militært samvirke med allierte og samarbeidspartnere, og for å opprettholde robuste og bærekraftige nasjonale forsvarsstrukturer. Regjeringen ønsker en tydelig satsning på flernasjonalt samarbeid, med både allierte og partnere, som et virkemiddel for å bidra til en forsvarsutvikling i langsiktig balanse.

2.6 Forsvarets ambisjonsnivå og oppgaver

2.6.1 Ambisjonsnivå

Forsvaret skal løse de oppgaver landets politiske myndigheter til enhver tid pålegger det, innenfor det definerte ambisjonsnivå og de fastlagte rammer. Evnen til å løse både rutinemessige og mer krevende og varierte enkeltoppdrag, ved hjelp av en vesentlig mindre struktur enn tidligere, forutsetter et avklart og realistisk ambisjonsnivå. Dette stiller høye krav til samsvar mellom de politiske forventninger og den militære evne, som igjen krever balanse mellom gitte oppgaver og tildelte ressurser.

Essensen i forsvarspolitikken og forsvarsplanleggingen, og hele innrettingen av Forsvaret, var lenge basert på en kjent trussel og en identifisert fiende. Stilt overfor dagens trusselbilde er den forsvarspolitiske tilnærming heller den motsatte: At Norge har verdier å verne og interesser å forsvare, prinsipielt sett uavhengig av hva eller hvem en eventuelt vil måtte forsvare disse mot. Også dette er fundamentalt for hvordan Forsvaret skal utvikles. Den forsvarspolitiske ambisjonen er dimensjonerende for hva slags militært forsvar Norge skal ha, på samme måte som ambisjonen fastsettes ut fra hva nasjonen mener den bør besitte av militærmakt, av forsvarsevne.

Norge vil aldri kunne utvikle og holde seg med et militært forsvar som alene kan møte hele spekteret av utfordringer. Derfor må Norge legge stor vekt på samarbeidet i NATO. Videre må Forsvaret i tilstrekkelig grad være trusseluavhengig: Forsvaret må være fleksibelt nok til å kunne håndtere ulike utfordringer og oppdrag, innenfor en avklart ambisjonsramme, basert på en iboende evne til rask endring og tilpasning.

Forsvarets hovedoppgave er å utvikle og anvende militærmakt, å levere *operativ evne*. Den forsvarspolitiske ambisjonen angir nivået for denne evnen. Kravene til operativ evne er i prinsippet allmenngyldige, og Forsvarets kapasiteter skal, militært sett, i praksis kunne settes inn i operasjoner både nasjonalt og i utlandet. Hovedambisjonen ligger fast: Forsvaret skal ha evne til å løse oppdrag i hele konfliktspekteret, inkludert høyintensive stridshandlinger.

Denne ambisjonen gir klare føringer i forhold til hvilken grunnleggende struktur Forsvaret må bestå av, og hvilke styrkeelementer som må finnes innenfor de enkelte forsvarsgrener samt gjennom felleskapasiteter, for å sikre den nødvendige evne. Samtidig forutsettes det at de enkelte elementer skal kunne samvirke innenfor en fellesoperativ ramme, både internt i Forsvaret og i NATO.

2.6.2 Oppgaver

Regjeringens syn er at alle hovedoppgavene Forsvaret i dag ivaretar er viktige, og bør videreføres i neste langtidsplanperiode. Forsvarets oppgaver deles inn i *nasjonale oppgaver,* som i utgangspunktet må kunne løses nasjonalt og uten løpende alliert medvirkning, *oppgaver som løses i samarbeid med allierte og andre* samarbeidspartnere, og *andre oppgaver*, der andre myndigheter har primæransvaret og Forsvaret i utgangspunktet har en støttende rolle.

Hovedoppgavene til det norske forsvaret er særlig knyttet til utfordringer i egne nærområder – norsk territorium og tilstøtende områder, og spesielt i nord; på land, til sjøs og i lufta. Regjeringen er derfor av den oppfatning at oppgavene knyttet til Norges nærområder må tillegges betydelig vekt, og hvor vår evne til overvåkning og etterretning, suverenitetshevdelse, og episode- og krisehåndtering er grunnleggende. Samtidig er evnen til å bidra til kollektivt forsvar hjemme og ute samt del-

takelse i fredsstøttende operasjoner av stor betydning, og må derfor også være dimensjonerende for utformingen av forsvarsstrukturen.

Nasjonale oppgaver

- Å sikre et nasjonalt beslutningsunderlag gjennom tidsmessig overvåking og etterretning.
- Å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.
- Å ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder.
- Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder.

Oppgaver som løses i samarbeid med andre

- Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep.
- Å bidra til flernasjonal krisehåndtering utenfor Norge, herunder fredsstøttende operasjoner.

Andre oppgaver

- Å bidra til internasjonalt militært samarbeid, herunder mot spredning av masseødeleggelsesvåpen, innen nedrustning, rustningskontroll og støtte til sikkerhetssektorreform.
- Å bidra til ivaretakelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

2.7 En effektiv og integrert ledelse

Den øverste ledelsen av Forsvaret har gjennomgått store endringer, og dagens integrerte modell har bidratt til vesentlige forbedringer innenfor de områdene Stortinget la til grunn da modellen ble vedtatt i 2002. Regjeringen legger opp til en styrking av de deler av modellen som har fungert godt, samtidig som det settes i gang enkelte tiltak for å forbedre ledelsesapparatet på områder der det er identifisert utfordringer.

Den strategiske ledelsen er samlet i det felles ledelsesbygget på Akershus festning, med forsvarssjefen og hans militærstrategiske funksjoner integrert i Forsvarsdepartementet. Regjeringen ønsker å videreføre hovedtrekkene i den eksisterende ledelsesmodellen, med enkelte endringer. Disse endringene er primært rettet mot å forbedre departementets evne til å ivareta behovet for helhetlig strategisk planlegging og effektiv styring av sektoren.

For å legge til rette for en styrket strategisk oppfølging, ledelse og kontroll i forsvarsgrenene, samt etablere en tydeligere ledelsesstruktur i Forsvaret, vil generalinspektørene og deres stabsfunksjoner, som i dag ligger i Forsvarstaben, lokaliseres til de respektive tyngdepunkt for deres virksomhet. Sammen med funksjoner og kompetanse som i dag er organisert i de underliggende nivåer i forsvarsgrenene, etableres det derved et robust og tydelig ledelsesnivå for styrkeproduksjonen i de respektive forsvarsgrener. For likeledes å styrke den operative ledelsen, slås dagens to operative hovedkvarter sammen til ett, hvor ledelsesressursene på den operative siden samles til ett robust miljø. Hovedkvarteret lokaliseres til Reitan ved Bodø, og bidrar dermed også til å styrke den militære tilstedeværelse og ledelse i nord.

2.8 En relevant operativ struktur

Utfordringene i våre nærområder synes å bli større enn tidligere antatt. I utformingen av Forsvarets operative struktur må det derfor legges stor vekt på *nasjonale* behov og oppgaver. For at Norge skal ha en troverdig evne til å ivareta disse oppgavene, kreves en tilstrekkelig bredde i kapasiteter. Samtidig er Norges bidrag til internasjonal krisehåndtering gjennom FN og NATO fortsatt av helt grunnleggende betydning. Alliansetilknytningen må derfor reflekteres også i styrkestrukturen, gjennom at norske styrker i størst mulig grad baseres på NATO-standarder, med sikte på å kunne operere nært sammen med allierte i hele konfliktspekteret. Dette krever styrker med tilstrekkelig kvalitet, reaksjonsevne, utholdenhet, strategisk og taktisk mobilitet samt egenbeskyttelse og treningsstandard.

Utfordringene både hjemme og ute understreker betydningen av styrker som er i stand til å respondere på kort varsel, med høy mobilitet og deployerbarhet. Samtidig må våre styrker ha tilstrekkelig utholdenhet til å kunne bidra ute sammen med allierte og partnere over tid. Regjeringen legger vekt på å utvikle en operativ struktur med en best mulig balanse mellom reaksjonsevne og utholdenhet.

Forsvaret må ha evne til effektivt å håndtere de nasjonale oppgavene – både de løpende og de som måtte oppstå – *samtidig* med at Forsvaret er engasjert i operasjoner i utlandet. Strukturen må derfor ikke bare ha tilstrekkelige bredde, men innenfor relevante kapasiteter også tilstrekkelig dybde til å ivareta hensynet til samtidig å kunne operere hjemme og ute.

Med den gjeldede oppgaveporteføljen og det fastlagte ambisjonsnivå, er regjeringens anbefaling å – i all hovedsak – videreføre dagens struktur og

kapasitetsbredde, og på enkelte sentrale områder også styrke denne.

Behovet for landstyrker som kan bidra i operasjoner over lengre tid er fortsatt høyt. I tillegg til de faste, løpende landoperasjonene hjemme, er det særlig landstyrker som er etterspurt og benyttet ute. Det er i tillegg et stigende behov for godt trente styrker tilgjengelig for nasjonal og internasjonal beredskap. Regjeringen legger derfor opp til en styrking av landforsvaret, med særlig fokus på Hærens fremtidige evne, både gjennom økt bemanning og gjennom å legge til rette for en økt trenings- og utdanningstid. Brigadeambisjonen for Hæren, der brigaderammen med dens komplette samvirkesystem er selve grunnlaget for utvikling og anvendelse av landmakt, videreføres derfor. I sammenheng med et ytterligere forsterket operativt fokus videreføres kvalitetsreformen i Heimevernet, med en begrenset reduksjon i antall soldater og en justering av distriktsstrukturen til 11 HV-distrikter.

Evnen til overvåking og situasjonskontroll i nord er høyt prioritert, og styrkes i vesentlig utstrekning gjennom innfasing av Fridtjof Nansen-klasse fregatter, samt videreføring av Skjold-klasse missiltorpedobåter i Sjøforsvaret, støttet av et nytt logistikkfartøy på noe lenger sikt. Kystvakten forsterkes med nye NH-90 helikoptre, og gjennom en prioritering av den ytre kystvakten. For Luftforsvaret er det besluttet å innfase fire nye C-130J transportfly; anskaffelse av nye kampfly fremmes som egen sak i løpet av 2008.

Det anbefales også en styrking av enkelte andre operative elementer, herunder spesialstyrkene.

Samlet sett økes strukturens fleksibilitet, robusthet og innsatsevne for å styrke evnen både til nasjonal suverenitetshevdelse og internasjonalt samvirke.

2.9 En hensiktsmessig base- og støttestruktur

Forsvarets base- og støttestruktur skal først og fremst bidra til å sikre at Forsvaret kan løse sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte, og må ta utgangspunkt i behovene knyttet til den operative virksomheten. Det er et overordnet mål for regjeringen å videreutvikle Forsvarets base- og støttestruktur slik at den best mulig støtter opp under den operative strukturen og Forsvarets operasjoner. Dette inkluderer å tilrettelegge for mest mulig effektiv trening og øving, samt evnen til å bidra til planlegging og gjennomføring av operasjoner. Anbefalingene bidrar samtidig til å frigjøre ressurser for å styrke Forsvarets evne til å løse sine samlede oppgaver, med vekt på å tilføre ressurser til den operative virksomheten.

Endringer i Forsvarets base- og støttestruktur må bygge på grundige og helhetlige analyser, der komplekse sammenhenger og ofte motstridende hensyn må veies mot hverandre. De anbefalte løsninger er belyst i et helhetlig perspektiv, der risiko for tap av kritisk kompetanse, omstillingskostnader, risiko for feilinvesteringer og redusert produktivitet i en overgangsfase har utgjort sentrale vurderingskriterier. Konsekvenser i forhold til ivaretakelse av forpliktelser overfor allierte og partnere samt støy og fare for miljøbelastninger er også tillagt vekt. Videre er det lagt vekt på at ytterligere konsentrasjon skal kunne ivareta hensynet til fleksibilitet og muligheter for videreutvikling i et langsiktig perspektiv.

Regjeringen ser det som meget viktig at Forsvaret opprettholder en synlig tilstedeværelse i begge landsdeler. Baser for alle forsvarsgrener og Heimevernet opprettholdes derfor både i Sør- og Nord-Norge, og tilstedeværelsen opprettholdes på et høyt nivå i nord, i tråd med utfordringer og oppgaver knyttet til nordområdene.

Det legges opp til at Forsvarets virksomhet i hver landsdel konsentreres i noe større grad enn i dag. Dette er nødvendig både for å skape robuste kompetansemiljøer og sikre større forutsigbarhet for medarbeiderne, deres familier og Forsvarets vertskommuner, og er også i tråd med anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg og Forsvarsstudie 07. En større konsentrasjon er vesentlig begrunnet ut fra operative hensyn; den vil optimalisere samvirket mellom ulike deler av Forsvaret og styrke evnen til felles operasjoner, samtidig som driftsutgiftene reduseres, og større ressurser derved kan tilføres den operative virksomheten.

2.10 En fremtidsrettet medarbeiderutvikling

Forsvaret skal fremstå som en attraktiv, spennende og trygg arbeidsplass der medarbeiderne blir ivaretatt på en god og ansvarlig måte.

Forsvaret er en kompetanseintensiv organisasjon. Forsvarssektoren har de senere år vært gjennom en periode med betydelige nedbemanninger og store strukturelle endringer. For å sikre at Forsvaret også i fremtiden kan bemannes med den rette kompetansen, har det som del av denne omleggingen også vært igangsatt store personellreformer. Disse har vært nødvendige, og har langt

på vei bidratt til å gi Forsvaret tilgang på det personellet og den kompetansen det er behov for. Samtidig er det fortsatt et behov for forbedringer på noen områder.

Hovedmålsettingen for Forsvarets personellpolitikk er å legge grunnlaget for å rekruttere og videreutvikle både militære og sivile medarbeidere med høy motivasjon og riktig kompetanse, tilpasset Forsvarets behov og oppgaver. Samtidig må personellpolitikken innrettes mot og reflektere utviklingen i samfunnet forøvrig. Dette gjelder ikke minst i forhold til organisasjonskultur, etikk og holdninger, men også når det gjelder praktisering av sesjon, verneplikt og førstegangstjeneste samt rekruttering og utdanning.

Forsvaret har som arbeidsgiver et ansvar for sine medarbeidere, og har samtidig et ansvar for å følge opp familiene til dem som er ute i operasjoner. Forsvaret har derfor utviklet en egen familiepolitikk, som videreføres og forsterkes. Videre har Forsvaret og samfunnet for øvrig et klart ansvar for våre veteraner. Det er landets myndigheter som beslutter å sende norske kvinner og menn i utenlandsoperasjoner, og med det følger også ansvar. Regjeringen er opptatt av å styrke veteranenes rettigheter og å gi den nødvendige oppfølging og rettmessige anerkjennelse etter en innsats som ofte er forbundet med betydelig risiko.

Regjeringen er videre opptatt av å ivareta alle medarbeidere, ikke minst med tanke på deres sikkerhet under trening, øving og operasjoner. Det er iverksatt og legges opp til ytterligere tiltak for å øke styrkebeskyttelsen, blant annet gjennom bedre personlig og annen beskyttelse, herunder pansrede kjøretøy og anskaffelse av nye transportfly, samt andre konkrete tiltak for bedre å sikre soldatene. Militær aktivitet vil alltid kunne være forbundet med fare, men faren skal reduseres til absolutt lavest mulige nivå.

Regjeringen ønsker et forsvar bygd på åpenhet eksternt og involvering internt, hvor egne medarbeidere skal inkluderes i beslutningsprosesser og følges opp på en god måte gjennom hele karrieren.

Med denne proposisjonen legger regjeringen opp til å videreføre et sterkt fokus på mangfold, likestilling, gode holdninger og ivaretakelse av medarbeidere.

Mangfold er en styrke i seg selv og det er et mål for regjeringen å oppnå større grad av mangfold i forsvarssektoren. Det vil derfor arbeides for bedre å rekruttere med utgangspunkt i hele befolkningen.

Målet om å rekruttere flere kvinner ligger fast, og Forsvaret vil fortsette implementeringen av tiltak for både å rekruttere og kunne møte en større kvinneandel. For å sikre at alle kvinner i de aktuelle årskull får tilgang til informasjon om Forsvaret, og styrke rekrutteringen, går regjeringen inn for å innføre pliktig sesjon for kvinner. Regjeringen går ikke inn for kvinnelig verneplikt nå, men vil vurdere dette i lys av erfaringer med sesjonsplikt for kvinner.

2.11 Forsvaret i samfunnet

Forsvaret er en unik samfunnsinstitusjon med en helt spesiell funksjon. En grunnleggende oppgave for Forsvaret er å forsvare landet mot militære angrep og anslag, hvor dets suksess primært ligger i at det ikke kommer til anvendelse.

Samtidig løser Forsvaret en rekke andre viktige oppgaver. Her hjemme leverer Forsvaret hver dag, året gjennom, operative kapasiteter som grensevakt og vakthold for Kongehuset, overvåking og etterretning, suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og ulike typer bistand til det sivile samfunn. Et stort antall ungdommer får opplæring i grunnleggende soldatferdigheter gjennom å avtjene førstegangstjenesten; andre får befalsutdanning og yrkesutdanning. Parallelt med dette leverer Forsvaret også betydelige bidrag til fredsoperasjoner i utlandet fra alle forsvarsgrener.

Et militært forsvar representerer en betydelig samfunnsinvestering, som også har en vesentlig samfunnsverdi. Forsvaret er en utgiftspost på statsbudsjettet, men denne investeringen i sikkerhet og trygghet – samt i politisk handlingsrom og internasjonal innflytelse – gir betydelig avkastning. Samfunnets investeringer i Forsvaret er målbare, Forsvarets samfunnsmessige verdiskaping – dets samfunnsverdi – er ikke direkte målbar, men den er likevel betydelig, både direkte og indirekte.

Regjeringen anser det som viktig å få frem hva Forsvarets verdiskaping består i og utgjør; hva samfunnet har igjen for sine investeringer i forsvarssektoren. Ikke minst er slik redegjørelse og dokumentasjon viktig for å sikre videre vilje til finansiering, og for å styrke forsvarsviljen. Regjeringen ønsker derfor å synliggjøre Forsvarets unike funksjon og rolle, gjennom bedre å få fram den daglige virksomhet generelt og operasjonene spesielt, for derved å skape forståelse for den samfunnsmessige verdiskaping Forsvarets virksomhet representerer.

Samtidig ønsker regjeringen å fremme forankringen av Forsvaret i folket.

2.12 Grunnlaget for et relevant forsvar

Helheten av de tiltak som er foreslått i denne proposisjonen vil bidra til å sikre et moderne og fleksibelt innsatsforsvar, tilpasset behovet for å verne om Norges sikkerhet, interesser og verdier, og med evne til å tilpasse seg en omskiftelig verden. Det er et robust forsvar dimensjonert for å håndtere et bredt spekter av ulike oppgaver, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen viderefører arbeidet med å oppfylle ambisjonsnivået som Soria Moria-erklæringen la opp til, og de satsninger som er fastlagt der. Forsvaret skal ha militære kapasiteter med nødvendig reaksjons- og innsatsevne, tilgjengelighet og utholdenhet, med verneplikten og folkeforankringen som *fundament*, og effektivt samarbeid med sivile, allierte og partnere som en *forutsetning* – for å gi Norge det militære forsvar, med den operative evne, vårt samfunn trenger. Dette grunnlaget styrkes gjennom denne proposisjonen.

Det primære mål for denne langtidsplanen er å videreføre og videreutvikle Forsvarets operative struktur og kapasiteter. For å bidra til dette, legges det opp til endringer knyttet til støttevirksomheten og basestrukturen samt til ledelse, styring og personell og kompetanse i forsvarssektoren. Summen av de anbefalte tiltak, endringer og rammer som her er beskrevet, vil bringe Forsvaret et langt steg i retning av angitt ambisjon og mål, og skape et solid utgangspunkt for en kontinuerlig videreutvikling. Dette betyr ikke at moderniseringen av Forsvaret er sluttført, men at det bør tilstrebes å bringe utviklingen av Forsvaret over i et mer stabilt og forutsigbart spor. Målsettingen er å skape en situasjon der utviklingen i større grad skjer gjennom gradvise justeringer innenfor rammen av langsiktige målsettinger, fremfor gjennom hyppige og altomfattende reformer.

For regjeringen har det derfor vært avgjørende å legge grunnlaget for bærekraft i forsvarssektoren ved å videreføre og videreutvikle det som er oppnådd gjennom moderniseringen siden 2001, som et grunnlag for en videre styrking av Forsvaret. Regjeringen anbefaler derfor et betydelig økonomisk løft for Forsvaret.

En slik bærekraftig utvikling, som kan bidra til å sikre en langsiktig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang, fordrer imidlertid at de forutsetninger som er lagt til grunn for de forslag som fremmes, følges aktivt opp. Dette dreier seg på den ene siden om å skape forutsigbarhet om det økonomiske grunnlaget for den videre utviklingen av Forsvaret, på den annen side også i stor grad om sektorens eget ansvar for å anvende tildelte midler på en effektiv og ansvarlig måte – til det beste for fellesskapet.

3 Sikkerhetspolitiske rammer

3.1 Sikkerhet i en global verden

Norsk sikkerhetspolitikk formes i spennet mellom våre grunnleggende sikkerhetspolitiske *interesser og målsettinger*, våre sikkerhetspolitiske *omgivelser*, samt de sikkerhetspolitiske virkemidler vi har til rådighet for å ivareta våre interesser. Forsvaret er i så måte et helt sentralt instrument.

Norges *grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser og målsettinger* gjenspeiler Norges posisjon som småstat med strategisk beliggenhet, en euroatlantisk forankring og en klar vektlegging av multilaterale sikkerhetsordringer og internasjonal solidaritet. Disse interesser reflekteres i regjeringens politiske plattform, Soria Moria-erklæringen, og er av en overordnet og til dels tidløs karakter.

Ivaretakelsen av norske sikkerhetsinteresser må også ses i lys av de *sikkerhetspolitiske omgivelser*. Det internasjonale samfunn står i dag overfor et bredt spekter av sikkerhetsutfordringer, som er i kontinuerlig endring. Internasjonalt dreier det seg både om nye geopolitiske utviklingstrekk og vedvarende globaliseringsutfordringer. Norge står samtidig overfor betydelige regionale utfordringer knyttet til både ressursforvaltning, militærstrategiske forhold og miljø. Norges sikkerhetspolitiske situasjon preges også av at vi befinner oss i et strategisk følsomt område, med NATO, EU og Russland som sentrale aktører. Utviklingen hos disse sentrale aktører – samt i FN og i Norden – utgjør viktige premisser for norsk sikkerhetspolitikk.

Vi står overfor gradvise, men like fullt fundamentale endringer i det internasjonale bildet. Hovedutviklingen internasjonalt er ikke nødvendigvis negativ. Den preges imidlertid av flere bekymringsfulle trekk med konsekvenser for blant annet territorialstatens og FNs rolle, sentrale rustningskontrollregimer, og med mulige konsekvenser også for det vestlige sikkerhetssamarbeidet. Dertil kommer sikkerhetsutfordringene i våre nærområder som stiller økte krav til Norge som regional aktør. Spekteret av utfordringer stiller store krav til en *helhetlig politikk* fra norsk side som ikke bare omfatter sikkerhets- og forsvarspolitiske aspekter, men også elementer av utenrikspolitisk, økonomisk, nærings- utviklings- og miljømessig karakter. I forhold til de samlede utfordringer spiller også Forsvaret en viktig rolle.

Det er viktig at det er *sammenheng mellom sikkerhetspolitikken, forsvarspolitikken* og innrettingen av *Forsvarets struktur*. Dette er en forutsetning for at man skal kunne styrke den langsiktig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang.

3.1.1 Norges sikkerhetspolitiske interesser og målsettinger

Sikkerhetspolitikkens hovedmål er å ivareta Norges *grunnleggende sikkerhetsinteresser og målsettinger*. Regjeringen la i Soria Moria-erklæringen til grunn prioriteringer som bekrefter at flere av disse interessene blir ivaretatt gjennom regjeringens viktigste satsningsområder, herunder nordområdene, betydningen av en FN-ledet verdensorden, bidrag til utviklingen av NATO og en aktiv europapolitikk. Utviklingen har vist at alle disse prioriteringene var riktige.

Ivaretakelsen av vår *suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet* er en helt grunnleggende sikkerhetsinteresse som kommer til uttrykk gjennom regjeringens nordområdesatsning.

En annen grunnleggende sikkerhetsinteresse er å bidra til en *multilateral verdensorden* under FN med vekt på folkeretten og menneskerettigheter. Dette er et uttrykk for internasjonal solidaritet, men også uttrykk for at det er i småstaters interesse å etablere internasjonale kjøreregler, blant annet for bruk av militær makt. Regjeringen har tatt konsekvensen av dette, gjennom å gå aktivt inn for å styrke FNs rolle i konfliktløsning, og gjennom å øke våre bidrag til FN-ledede operasjoner.

Norge har også en vital interesse av å opprettholde og forsterke det *transatlantiske sikkerhetsfelleskap* gjennom NATO. Alliansen utgjør en grunnstein i norsk sikkerhetspolitikk, gjennom det kollektive forsvar og samarbeidet med nære allierte. Dette vises gjennom den vekt vi legger på å opprettholde NATOs tradisjonelle rolle knyttet til forsvaret av medlemslandene, og også ved at NATOs hovedengasjement, *International Security Assi-*

stance Force (ISAF) ute er Norges internasjonale hovedengasjement.

Et økende omfang av grenseoverskridende trusler innebærer at Norges sikkerhetsinteresser i dag også må ivaretas ved å bidra til stabilitet *utenfor det euro-atlantiske område*. Vedvarende utfordringer knyttet til regionale konflikter, med brudd på menneskerettigheter som resultat, lar seg i mange tilfelle bare løse gjennom direkte inngripen fra det internasjonale samfunn. Det samme gjelder grenseoverskridende globale sikkerhetsutfordringer knyttet til internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Norges militære engasjementer ute favner geografisk vidt og strekker seg i dag fra Afghanistan over Midt-Østen og til Afrika.

Endelig har Norge, som følge av vår beliggenhet, en grunnleggende sikkerhetsinteresse i å bidra til at *Russland* samarbeider godt med det vestlige fellesskap. Dette er viktig både for den internasjonale utvikling generelt, og for stabiliteten i våre nærområder spesielt. Samarbeid østover er en integrert del av regjeringens nordområdepolitikk.

Ut fra våre grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser kan Norges sikkerhetspolitiske hovedmålsettinger i dag listes slik:

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

I ivaretakelsen av disse målsettingene vil Forsvaret være ett av flere sentrale sikkerhetspolitiske virkemidler norske myndigheter har til rådighet, jf. også kapittel 3.5.1.

3.1.2 Sikkerhetsbegrepet

Utformingen av norsk sikkerhetspolitikk må ta utgangspunkt i at selve sikkerhetsbegrepet har fått et bredere og mer sammensatt innhold. Det omfatter ikke lenger bare statssikkerheten, men også samfunnssikkerheten og menneskelig sikkerhet. Den viktigste oppfatningen av sikkerhetspolitikkens formål har vært og er fortsatt *statssikkerheten*, som det grunnleggende sikkerhetsbehov knyttet til statens eksistens, suverenitet og integritet. Mens statssikkerheten i vår del av verden før 1990 var knyttet til trusselen om invasjon, har situasjonen etter 1990 først og fremst vært preget av faren for *ulike former for politisk og militært press*, og begrensede episoder, kriser og anslag. Samtidig kan spredning og bruk av masseødeleggelsesvåpen i ytterste konsekvens føre til så omfattende skade at statens vitale interesser eller eksistens blir truet.

Fremveksten av nye sikkerhetsutfordringer har dessuten resultert i at selve samfunnsstrukturen har blitt mål for anslag fra ikke-statlige aktører. En følge av dette er behovet for økt vekt på *samfunnssikkerhet*. Dette dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade, men uten at statens eksistens er truet.

Den internasjonale utviklingen siden 1990 har også ført til mer oppmerksomhet rundt *menneskelig sikkerhet*. Dette dreier seg om beskyttelse av enkeltmennesket, der menneskerettigheter og retten til liv og personlig trygghet står i sentrum. Hensynet til menneskelig sikkerhet er vesentlig for utviklingen vi har sett de seneste årene, hvor det internasjonale samfunn har sett seg tvunget til å gripe inn, også med militære virkemidler.

3.2 Norges sikkerhetspolitiske omgivelser – en verden i endring

3.2.1 Nye geopolitiske utviklingstrekk

Det første tiåret etter den kalde krigen var en periode hvor de fremste utfordringer var knyttet til konflikter innen stater, brudd på menneskerettigheter og regional ustabilitet. Med 11. september 2001 ble i tillegg asymmetriske trusler i form av internasjonal terrorisme ytterligere aksentuert som en trussel mot det internasjonale samfunn. Under hele perioden fremstod imidlertid de vestlige land, anført av USA, som det globale tyngdepunkt. I dag – drøye 15 år etter den kalde krigen – er også dette bildet modent for revisjon. Vi er nå vitne til fremveksten av nye stormakter som Kina og India med regionale og til dels globale ambisjoner, og samtidig revitaliseringen av tidligere stormakter som Russland. Dette reflekterer nye geopolitiske utviklingstrekk, som kan føre til *endringer i selve de globale maktforhold*. *USA* er fortsatt verdens mest innflytelsesrike land, i kraft av økonomi, og ikke minst militært, hvor USA fortsatt vil ha overlegen evne. Vi ser samtidig en gradvis reduksjon i USAs relative makt og innflytelse. Det

skyldes dels fremveksten av de nye globale aktører som Kina og India, utviklingen i Russland, men også vedvarende amerikanske militære engasjementer blant annet i Irak som binder store ressurser. Utviklingen i og rundt Irak har skapt en ny situasjon i denne regionen, med et styrket Iran og en forskyvning av maktbalansen i et område av stor betydning for verdens energitilgang.

Det viktigste trekk i det internasjonale bildet er utviklingen i *Kina*. Med bakgrunn i en kraftig økonomisk utvikling utgjør Kina allerede verdens fjerde største økonomi, og vil med dagens utviklingstakt kunne passere USA og ha verdens ledende økonomi om få tiår. Landets utenrikspolitikk preges av ansvarlighet, men samtidig med mål om å øke sin innflytelse globalt. Det vil ta mange tiår før Kina eventuelt har USAs militære evne globalt. Kina kan imidlertid på sikt og i kraft av økonomisk tyngde ha potensial til å bli en global aktør på linje med USA. Kina har allerede i dag stor innvirkning på globale økonomiske konjunkturer og miljøspørsmål, den politiske og økonomiske utvikling i Afrika og Asia, og arbeidet for å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Også *Russland* er tilbake på den internasjonale arena. Landet preges utad av økonomisk handlefrihet og stormaktsambisjoner. Innad har vi sett en utvikling i retning av maktsentralisering og nasjonalistisk retorikk. Dagens hovedtrend vil trolig vedvare. Utviklingen internt kombineres med et mer anstrengt forhold mellom Russland og viktige vestlige land. Dette kommer til overflaten i en rekke saker som spørsmålet om Kosovos status, missilforsvar, rustningskontrollavtaler, videre NATO-utvidelse med mer. Sammenlignet med USA og Kina vil Russland i første rekke være en regional stormakt. Russland vil imidlertid i kraft av sitt territorium, råvarer og til dels militære evne kunne spille en betydelig rolle, både i forhold til Kaukasus, Sentral-Asia og Europa, inkludert de nordiske land.

EUs rolle som en mer selvstendig aktør vil skape økt gjensidig avhengighet og vil i utgangspunktet ha en positiv og stabiliserende effekt i forhold til andre store aktører. EU har maksimert sin innflytelse gjennom utforming av et internasjonalt regelbasert system hvor multilateralisme og menneskerettigheter står sentralt, og dette er prinsipper som står sentralt også for Norge. Samtidig kan vi ikke utelukke at større likeverdighet mellom EU og andre tunge aktører kan innebære økt spenning, både internt på vestlig side, og i forhold til Russland.

3.2.2 Globale sikkerhetsutfordringer

Vi befinner oss samtidig i den *globale* tidsalder. Virkningene av globaliseringsprosessen er dels positive, i form av økt flyt av informasjon, teknologi og arbeidskraft, økt handel, mindre fattigdom og mer velstand, samt en generell økende gjensidig avhengighet internasjonalt. Økt globalisering medfører imidlertid også utfordringer. Nasjonale myndigheter har fått redusert kontroll over egen samfunnsutvikling. Mindre utviklede land vil i mindre grad enn velorganiserte land klare å nyttiggjøre seg fordelene av globalisering, med påfølgende fare for økonomisk og politisk ustabilitet og i verste fall statssammenbrudd. Globaliseringen og åpnere grenser har også bidratt til å forsterke alvorlige utfordringer på det sikkerhetspolitiske området, i form av trusler knyttet til internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og ballistisk våpenteknologi, og informasjonskrigføring. Utfordringene er ofte asymmetriske, ved at militært underlegne aktører gis mulighet til å ramme sine motstandere på andre områder enn der hvor disse er militært overlegne. Utfordringene er mer sammensatte, og overgangen mellom fred, krise og krig tilsvarende vag. Truslene kan oppstå raskt, er grenseoverskrivende og med følger langt utenfor sitt opprinnelsessted.

Internasjonal terrorisme som følge av ekstrem politisk islamisme rammer både muslimske og vestlige land, og som oftest sivilbefolkningen. Terrorismen finner grobunn i det som fortsatt preger mange områder i verden, nemlig mangel på politisk, økonomisk og sosial utvikling, og er også ofte forbundet med svakt funderte stater og kriminalitet. Dette gjør at vi står overfor en langvarig utfordring, med potensielle sikkerhetspolitiske konsekvenser både regionalt og i forhold til vårt eget land.

Spredning av masseødeleggelsesvåpen og ballistisk våpenteknologi til nye stater utgjør en voksende trussel. Det fremstår i tillegg som særlig urovekkende at slike våpen i fremtiden også kan spres til og anvendes av ikke-statlige aktører. Hele ikke-spredningsregimet er under press, og de nærmeste fem til ti år vil trolig bli avgjørende for hvilken vei utviklingen går. Det kan ikke utelukkes at dagens utvikling med spredning til nye stater vil fortsette. Skulle ikke-spredningsregimet bryte sammen, vil det kunne få meget alvorlige konsekvenser for stabiliteten både regionalt og globalt. Vi kan i fremtiden oppleve masseødeleggelsesvåpen i hendene på regimer med et erklært motsetningsforhold til Europa og USA, og hvor tradisjonell avskrekking ikke nødvendigvis vil ha effekt.

En voksende utfordring er også den trussel som ligger i dataangrep og elektronisk krigføring mot informasjons- og kommunikasjonssystemer på en rekke samfunnsområder. Det moderne samfunn har vist seg å være svært sårbart i forhold til angrep i det computergenererte rom, som i verste fall kan fremkalle fullstendig sammenbrudd i vitale samfunnsfunksjoner som energiforsyning, transport, betalingstjenester og matforsyning. Dette utgjør også en trussel mot militære styrker og systemer.

Parallelt med voksende globaliseringsutfordringer fortsetter regionale og interne konflikter, som har vært et gjennomgående trekk siden 1990. Disse konfliktene har alvorlige konsekvenser for både menneskerettigheter og regional stabilitet, og lar seg i mange tilfelle kun løse gjennom inngripen fra det internasjonale samfunn. Opphavet til mange av dagens utfordringer er å finne i et geografisk område som strekker seg fra Afrika, Midt-Østen til Afghanistan. Europa står overfor et stort tilgrensende område preget av ustabilitet, med konsekvenser for sikkerheten både i og utenfor regionen.

3.2.3 Strategiske ressurser, energisikkerhet og globale miljøutfordringer

Tidlig i det 21. århundre preges utviklingen av økt global konkurranse om en rekke viktige strategiske råvarer som mineraler, korn og ris, fisk og fossil energi i form av olje og gass. Konkurransen forsterkes av en sterk økonomisk vekst i store land som Kina og India, som har medført økte råvarepriser og intensivert utnyttelse av ressurser både til lands og til havs. Overfiske har i deler av verden tømt det som tidligere var rike fiskefelt, og dette har økt oppmerksomheten om de få gjenværende rike fiskeriområdene, inkludert i nordområdene. Basisvarer som korn og vann er i ferd med å bli knapphetsfaktorer, noe vi blant annet ser i form av høyere matvarepriser globalt. Ubalansen skyldes dels økt levestandard og konsum i mange ikkevestlige land. Den skyldes imidlertid også klimaendringer, som både har ført til en reduksjon i dyrkbart areal på verdensbasis, og også en dreining av bruken av viktige kornsorter fra menneskeføde og over mot fremstilling av miljøvennlig drivstoff.

Knapt på noe område kommer den økte kampen om strategiske råvarer klarere til uttrykk enn for *olje og gass*. Vi står for første gang i historien overfor det som synes å være en varig strukturell ubalanse mellom tilbud og etterspørsel av olje og gass. Resultatet er høyere energipriser og mer konkurranse om tilgang til gjenværende ressurser. Robustheten i petroleumssektoren er mindre enn noen gang, og selv små avbrudd kan få ikke bare økonomiske, men også sikkerhetsmessige konsekvenser. Situasjonen forverres av at en stor del av verdens reserver av olje og gass befinner seg i ustabile områder som Nord-Afrika og Midt-Østen. Terroranslag mot energiinfrastruktur, ikke minst i Midt-Østen, kan ha store konsekvenser. Avhengigheten for EU-området av forsyninger utenfra vil stige fra 50 til 70 % innen 2030, der Midt-Østen og Russland – ved siden av Norge – vil være primærleverandørene. Utfordringene forsterkes av nasjonaliserings- og monopoltendenser i petroleumsindustrien, og viljen hos enkelte petroleumsnasjoner til å bruke olje for politiske formål. Samtidig skjer mye av satsningen i dag i uutforskede områder til havs, noe som også gir mer oppmerksomhet mot nordområdene.

Videre preges utviklingen av raskt økende og meget alvorlige *globale miljøutfordringer,* med menneskeskapt global oppvarming som den største utfordringen. I vårt nærområde vil havisen kunne trekke seg hurtig tilbake, med et mulig isfritt Arktis som konsekvens. De langsiktige virkninger av miljøendringene er uvisse. Konsekvenser vil imidlertid kunne være høyere temperatur og stigende havnivå i våre nordlige områder, og økende erosjon, flom, avskogning og ørkenspredning i områdene nærmere ekvator. Kombinert med dette finner det sted en *demografisk* utvikling globalt som er preget av synkende befolkning i store deler av den industrialiserte verden, og rask befolkningsvekst og urbanisering i Midt-Østen og Afrika.

3.2.4 Nærområdedimensjonen

Utfordringene i våre nærområder er til dels et resultat av *hovedutfordringene internasjonalt.* Det gjelder nye globale utviklingstrekk med revitaliseringen av regionale stormakter, som gjør at statssikkerheten igjen får større betydning. Det gjelder økt konkurranse om strategiske råvarer, som gjør at nordområdene i dag er gjenstand for økende internasjonal oppmerksomhet. Det gjelder også i forhold til globale miljøutfordringer og klimaendringer, som blir tidlig synlige i nord, og med potensielt store regionale konsekvenser politisk, miljømessig og økonomisk. Disse utfordringene er globale av natur, og lar seg i utgangspunktet bare løse i en *bredere internasjonal ramme.*

Samtidig står Norge i nordområdene overfor en del utfordringer, hvor hovedansvaret for håndteringen av disse faller på *Norge alene*. Disse utfor-

dringene dreier seg om forsvarlig forvaltning av ressurser, uavklarte jurisdiksjonsforhold og grenseavklaringer i områder av stor ressursmessig betydning, i tillegg til miljøutfordringer. Utfordringene er i utgangspunktet sivile, og berører i første rekke norske økonomiske og politiske interesser og vår samfunnssikkerhet. Samtidig kan det ikke utelukkes at bilaterale interessemotsetninger på disse områdene kan få sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser. Dette understreker betydningen av Forsvarets rolle for å ivareta norske interesser i et utfordrende område.

Norge står overfor utfordringer i fiskerisektoren hva gjelder å sikre en bærekraftig forvaltning av bestander hvor Norge deler forvaltningsansvaret med andre land. Den internasjonale etterspørselen etter produkter fra de mest verdifulle fiskebestandene er økende.

Utfordringene er knyttet til ulovlig, urapportert og uregulert fiske og annen miljøkriminalitet, og forsterkes av uavklarte jurisdiksjonsspørsmål og manglende internasjonal aksept for det norske forvaltningsregimet i fiskervernsonen ved Svalbard. Norge vil stå hardt på forvaltningslinjen. En forutsetning for at vi skal lykkes med denne linjen er imidlertid at våre politiske mål understøttes med ressurser som er tilstrekkelige for å håndheve norske rettigheter. Forsvaret spiller i denne sammenheng en viktig rolle, gjennom rutinemessig overvåkning og etterretning, samt at Kystvakten har primæransvaret for myndighetsutøvelse på fiskeri- og fangstområdet.

Olje og gass er det område som vil preges av den største dynamikken i årene fremover. Norsk olje og gass vil om kort tid stå for en tredjedel av petroleumsimporten til land som Tyskland og Frankrike, og Norge har allerede en strategisk rolle i energiforsyningen til EU-området. Utvinningsaktivitetene strekker seg stadig lenger nordover, og vil i årene fremover også omfatte transport av nedkjølt gass (LNG) på kjøl fra områdene utenfor Finnmark til det nordamerikanske marked. Vi står også foran en dynamisk utvikling innen russisk offshore. Oljeaktivitetene i nord kan få konsekvenser for vår sikkerhet, både direkte og indirekte. Norges rolle som strategisk energileverandør gjør leveransesikkerhet til et vitalt anliggende for oss, og Forsvaret har et betydelig ansvar for å bidra til beskyttelse og forsvar av norske olje- og gassinstallasjoner i en konflikt, mot terrorangrep eller andre typer anslag. Forsvaret har også en viktig rolle i å bistå sivile myndigheter for å møte utfordringene mot vår samfunnssikkerhet som resultat av olje- og gassvirksomheten. Dette omfatter overvåkning og assistanse i forbindelse med ulykker og tilgang til oppdaterte situasjonsbilder over maritim aktivitet i våre nærområder.

Miljøutfordringene i nord må forventes å øke i takt med den økende aktiviteten i petroleumssektoren, i første rekke gjennom en økning i antallet oljetransporter langs vår kyst. Det vil stille økte krav til overvåkning av skipstrafikken og internt samarbeid på tvers av sektorer. Nordområdene har vist seg å fungere som et barometer for globale klimaendringer. En åpning av nordøstpassasjen som følge av issmeltingen kan på sikt føre til endring av globale ferdselsleder, hvor Barentshavet kan bli et viktig transittområde med en stor økning av trafikken langs norskekysten som resultat. For Norge vil dette åpne for store økonomiske muligheter. Det vil imidlertid også aksentuere konkurransen om ressursene og uavklarte jurisdiksjonsspørsmål, og kan gi miljøutfordringer av hittil ukjent størrelsesorden i et sårbart og langt på vei uregulert område.

Internasjonal terrorisme kan ramme også norsk område. Nordområdene er gjenstand for økende internasjonal oppmerksomhet, og anslag mot norske olje- og gassinstallasjoner kunne få meget alvorlige konsekvenser, både økonomisk og miljømessig.

3.3 Sentrale rammer for norsk sikkerhetspolitikk

3.3.1 FN

FN-pakten og folkeretten er viktigere enn noen gang for å kunne koordinere og løse de fleste av de sikkerhetsutfordringer verdenssamfunnet står overfor, inkludert konfliktløsing og legitim bruk av militære virkemidler. FN har et bredt spekter av virkemidler innen konfliktløsing, som omfatter alt fra humanitære via utviklingsmessige, diplomatiske og økonomiske til militære virkemidler. Etter enkelte tilbakeslag på midten av 1990-tallet knyttes det i dag store forventninger til FNs rolle innen konfliktløsing, samarbeid og uvikling. På den annen side står FN overfor til dels store utfordringer i å møte disse forventningene, både kapasitetsmessig og institusjonelt. FN har imidlertid erkjent utfordringene, og tatt grep, og kan som følge av dette vise til betydelig fremskritt.

Fremgangen henger sammen med økt vilje blant en del av medlemslandene til å gi FN et sterkere mandat til å beskytte sivile i konfliktområder. Den skyldes også at interne reformer har bedret FNs evne til å planlegge og gjennomføre operasjoner. FN har utvidet sitt konsept for fredsoperasjoner, med mer robuste engasjementsregler, styr-

kede militære kapasiteter med reell avskrekkende evne, og en forbedret evne til hurtig å utplassere og lede fredsbevarende operasjoner. FN har også, med aktiv norsk støtte, videreutviklet sitt konsept for *flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner,* basert på en integrering av de politiske, militære, humanitære og utviklingsmessige virkemidlene. Som resultat står FN i dag med over 100 000 FN-personell fordelt på 20 operasjonsområder, og er igjen den største multilaterale aktør innenfor fredsoperasjoner. Parallelt med økningen i antall FN-ledede operasjoner autoriserer FN i enkelte tilfeller regionale organisasjoner som NATO, EU og AU til å bistå i gjennomføringen, på basis av mandat fra FN. Dette styrker FNs betydning, og gir samtidig legitimitet til regionale organisasjoners arbeid for fred og sikkerhet.

3.3.2 NATO og det transatlantiske forhold

NATO har vist stor evne til *omstilling* og har trinnvis tilpasset seg en endret sikkerhetspolitisk situasjon. Alliansen omfatter etter flere utvidelser, i dag 26 stater, og har etablert partnerskap med hovedtyngden av de resterende europeiske land, inklusive Russland. Alliansen har inngått formalisert samarbeid med EU, og har bidratt til at medlemslandene gjennomfører omstilling av sine militære styrker for å kunne delta effektivt i fredsoperasjoner utenfor det euro-atlantiske område. Som resultat er NATO i dag fortsatt det sentrale forum for transatlantisk sikkerhetssamarbeid og ivaretakelse av kollektiv sikkerhet og forsvar. NATO fremstår også med en økende politisk rolle og et økt geografisk virkeområde, bekreftet ved stabiliseringsoperasjonen i Afghanistan.

De fleste NATO land er også EU-medlemmer. De seneste års utvidelser av NATO og EU har virket gjensidig forsterkende og bidratt til å etablere en sone av stabilitet på tilnærmet hele det europeiske kontinent. Videre utvidelse av alliansen blir et sentralt tema frem mot NATO-toppmøtet i 2009. I forbindelse med en videre utvidelse blir det viktig å opprettholde dybden i NATO-samarbeidet, inkludert konsensusprinsippet.

Håndteringen av mange av dagens sikkerhetsutfordringer, som for eksempel internasjonal terrorisme, krever et nært samvirke mellom militære og sivile virkemidler, både på taktisk og strategisk nivå. Dette har ført til en utvikling hvor NATO i økende grad samarbeider med andre organisasjoner som FN, EU og OSSE. NATO samarbeider også nært med partnerland innenfor rammen av Partnerskap for Fred (PfP), og enkelte av partnerlandene som Sverige og Finland er betydelige bidragsytere i NATO-operasjoner. NATO-landene og Russland har i utgangspunktet felles interesser på en rekke felter, herunder kampen mot terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Samtidig påvirker de økte utfordringene i forholdet mellom Russland og USA og flere europeiske land også samarbeidet mellom NATO og Russland, både på militær og sivil side. Den russiske godkjennelsen av statusavtalen knyttet til militære styrker i 2007 var derfor viktig og gjør at de formelle rammer er tilstede for en revitalisering av samarbeidet, blant annet hva gjelder felles øvelser.

NATOs grunnleggende funksjon er fortsatt knyttet til det kollektive forsvaret av medlemslandene, og som det sentrale forum for transatlantisk konsultasjon og samarbeid. Forsvaret av medlemslandenes territorium tillegges fortsatt stor betydning, ikke minst av de nye medlemslandene, men også av land som Norge, Island og Tyrkia. Nye sikkerhetsutfordringer gjør at man i dag ser en økt interesse blant de allierte for en revitalisering av NATOs tradisjonelle oppgaver knyttet til territorielt forsvar, om enn med et noe annet innhold enn tidligere. Det er samtidig på det rene at de endrede sikkerhetsutfordringene etter 1990 også har bidratt til å dreie NATOs fokus mot å kunne forebygge og håndtere fremveksten av konflikter utenfor alliansens territorium og globale trusler. Krisehåndtering og fredsoperasjoner står derfor fortsatt sentralt i Alliansens virksomhet, og NATO opererer i betydelig grad utenfor det euroatlantiske området - fra Afghanistan over Balkan til Middelhavet og Afrika.

Vi har også sett en utvikling av samarbeidsformene i NATO, hvor det rådende hovedprinsipp med beslutninger gjennom konsensus, i økende grad suppleres av bilaterale og uformelle beslutningsprosesser. Dette skjer til dels også mellom toneangivende NATO- og EU-land.

Arbeidet med å omforme alliansens militære kapasiteter er en langsiktig prosess, og NATO har gjennom de siste årene oppnådd viktige resultater. Av både politiske, militære og økonomiske årsaker er det formålstjenlig at stadig flere militære kapasiteter dekkes gjennom flernasjonale løsninger innenfor eller utenfor allianserammen. NATO har derfor lansert en rekke flernasjonale samarbeidsprosjekter som strategisk lufttransport, luftbåren bakkeovervåkning og et norskledet prosjekt for strategisk sjøtransport. *NATO Response Force* (NRF), som er alliansens primære utrykningsstyrke, ble erklært fullt operativ i 2006. Samtidig viser erfaringen at styrkegenerering for både løpende NATO-operasjoner og beredskapsstyrker som NRF er en betydelig utfordring.

Det *transatlantiske samarbeid* har vært en grunnstein i det internasjonale sikkerhetssystem de siste 60 år, og er det fortsatt. Situasjonen i kjølvannet av invasjonen i Irak skapte utfordringer i forholdet mellom Europa og USA. I dag er forholdet bedre, takket være vilje på begge sider til å la pragmatisme gå foran tidligere uoverensstemmelser. Bak ligger erkjennelsen av grunnleggende fellesinteresser i forhold til globale utfordringer, samt større vilje på amerikansk side til å søke allierte og multilaterale løsninger.

Det er imidlertid på det rene at det transatlantiske forhold, 15 år etter den kalde krigen, har endret karakter. Dette skyldes både Europas sterkere rolle på det sikkerhets- og forsvarspolitiske område innenfor rammen av EU, men også en noe endret anseelse internasjonalt for USAs politikk. Dette har bidratt til større likeverdighet i det transatlantiske forhold, noe som er positivt. Her ligger det imidlertid også et potensial for økt spenning. USAs militære nærvær i Europa er allerede betraktelig redusert, og USAs politiske oppmerksomhet om Europa reduseres til fordel for høyere prioriterte områder. Samtidig har USAs generelle avhengighet av allierte i forhold til å håndtere nye utfordringer utenfor Europa økt. Den videre utviklingen i forholdet mellom NATO og EU blir også viktig i denne sammenheng. Spesielt dersom utviklingen i EU fører til at NATOs rolle som det sentrale forum for transatlantisk sikkerhetssamarbeid svekkes. Av betydning blir også diskusjonen om NATOs fremtidige rolle i forhold til globale utfordringer. Hastigheten i den militære transformasjonen på hver side av Atlanteren er fortsatt noe ulik.

3.3.3 EU

EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk *(European Security and Defence Policy/ESDP)* har vært preget av *betydelig dynamikk* og ambisjoner de siste årene, tross utfordringene i forhold til ratifisering av EUs forfatningstraktat og delvise tilbakeslag på andre områder innen europeisk integrasjon. Sentralt står utarbeidelse av en sikkerhetsstrategi, opparbeidelse av en militær kapasitet i EU-regi, og økt vilje og evne til å fremstå som en sikkerhetspolitisk og militær aktør. EU er på få år gått fra å ha en symbolsk, til å få en synlig og ikke ubetydelig sikkerhetspolitisk rolle. EU omfatter i dag 27 land, og fremstår i stadig sterkere grad som Europas «stemme» overfor resten av verden.

Gjennom etableringen av en sikkerhetspolitisk strategi i 2003 ble grunnlaget lagt for en mer slagkraftig og forent utenrikspolitikk i EU. EU har et institusjonelt rammeverk som gir evne til å planlegge, beslutte og gjennomføre militære og sivile operasjoner av begrenset omfang. EU har lenge rådet over et bredt spekter av sivile virkemidler som har gitt organisasjonen komparative fortrinn innenfor såkalt «soft security». Dette er nå supplert gjennom utviklingen av militære virkemidler som gjør at EU kan spille en rolle også innenfor «hard security». Helt sentralt står utviklingen av innsatsstyrker (Battle Groups) som gjør at EU har militær evne til å kunne reagere hurtig. Gjennom etablering *av European Defence Agency* (EDA) har EU i tillegg lagt grunnlaget for etablering av et felles europeisk forsvarsmateriellområde både med hensyn til forskning, utvikling og anskaffelse.

EUs rolle innenfor krisehåndtering og fredsoperasjoner skjer i dag dels i samarbeid med andre organisasjoner som NATO og FN, dels i form av autonome EU-operasjoner. Den største dynamikken er innenfor autonome operasjoner, og EU kan som resultat vise til et globalt engasjement, inkludert i Sør-Kaukasus, Afrika og Asia. Tross fremgangen vil EU ikke kunne nå opp mot NATOs militære evne, siden USAs militære kapasitet og evne til styrkeprojeksjon utgjør avgjørende elementer på en rekke strategisk viktige kapasitetsområder. Det er derfor et godt stykke frem til man kan tale om en reell felles forsvarspolitikk i EU, og et eventuelt EU-ansvar for ivaretakelse av kollektivt forsvar er da heller ikke noe tema i dagens EU.

21 europeiske land er i dag medlemmer av både EU og NATO. I takt med EUs økende sikkerhetspolitiske rolle blir det viktigere enn noen gang at det strategiske *samarbeidet mellom NATO og EU* fungerer. Hvis ikke vil det kunne oppstå en situasjon preget av duplisering av militære ressurser og konkurranse som vil svekke begge parter. Det praktiske samarbeidet i operasjoner fungerer godt. Utfordringene er atskillig større på politisk side, hvor dialogen mellom de to organisasjoner er delvis blokkert på grunn av nasjonale uoverensstemmelser. Problemene reflekterer imidlertid også forskjeller mellom ulike lands syn på det langsiktige forhold mellom Europa og Nord-Amerika. Her ligger et spenningsmoment som gir seg uttrykk både i forhold til samarbeidet mellom EU og NATO, i forhold til samarbeidet internt i NATO, og som kan ha potensielt store konsekvenser for formen på det langsiktige transatlantiske samarbeidet.

3.3.4 Russland

Dagens Russland har endret seg vesentlig fra 90-tallet. Siden årtusenskiftet er den russiske økono-

mien sterkt forbedret, godt hjulpet av høye eksportpriser på olje og gass. Dette har muliggjort realiseringen av Putins målsetting om å reetablere Russlands rolle og posisjon, økonomisk, politisk og militært. Resultatet er en revitalisert stormakt med vilje til å gjøre seg gjeldende, både internasjonalt og ikke minst overfor sine naboer, inkludert i det nordisk-baltiske område. Internt bærer utviklingen preg av økende maktsentralisering og ensretting, kombinert med en patriotisk stemningsbølge som særlig retter seg mot NATO og vestlige land.

Dagens utvikling i Russland gir seg utslag også på *militær* side, i form av omfattende modernisering. Økningen i det russiske forsvarsbudsjettet fra 2006 til 2007 er på ca. 23 %. De strategiske kjernefysiske styrker gis høy prioritet, og signaliserer en videreføring av Russlands globale stormaktsambisjoner. De sjøbaserte kjernevåpnene vil spille en viktig rolle, og Kola utgjør Russlands viktigste baseområde. De konvensjonelle styrker er også gjenstand for modernisering gjennom reduksjon i antall og større innslag av kontraktspersonell og mobile innsatsstyrker som raskt kan settes inn i alle deler av landet. Nordområdene har igjen fått økt betydning som øvelses- og testområde, og russiske luft- og marinestyrker opererer for første gang på 15 år regelmessig ut i det nordlige Atlanterhavet. Det er imidlertid viktig å være klar over at utviklingen, slik den i dag fremstår, ikke representerer et brudd med fortiden. For en nasjon på Russlands størrelse er det snarere tale om en normalisering og oppgradering, fra et utgangspunkt på 90-tallet som var meget lavt. Resultatet er like fullt at vi i dag står overfor et russisk forsvar som er bedre trent og rustet, om enn betydelig redusert i omfang. Det viser også at nordområdet vil være av stor militærstrategisk betydning.

Russlands revitaliserte rolle som stormakt vil kunne få *konsekvenser for vårt bilaterale forhold i nord.* Til rollen som stormakt hører en mer pågående utenriks- og sikkerhetspolitikk, der nasjonale interesser forfølges mer offensivt enn før. Dagens aktiviteter er ment som signal både internasjonalt og til egen befolkning, om at Russland er tilbake som stormakt. Russlands sikkerhetspolitiske hovedutfordringer vil også i årene fremover ligge i sør og øst. Videre vil nordområdene innta en stadig viktigere rolle i russisk økonomi og samfunnsutvikling, som i stor grad er basert på eksport av olje og gass. En forutsetning for å kunne utnytte ressursene i regionen er at den preges av stabilitet. Forholdet mellom Norge og Russland er i dag godt, og våre to land har felles interesser knyttet til å opprettholde stabilitet og sikre en forsvarlig forvaltning av ressursene i området. Samtidig er det på det rene at det på ressursområdet finnes interessekonflikter mellom våre to land. Et viktig spørsmål blir om det allmenne forholdet mellom Russland og USA og sentrale europeiske land, som preges av økende utfordringer, kan ses atskilt fra forholdet i nord. Russland vil være både vår nære nabo i nord, og på samme tid konkurrent og krevende samarbeidspartner.

3.3.5 Norden og Baltikum

Hovedutviklingen i det nordisk-baltiske område har vært positiv, og landene i regionen inngår i dag i et økende samarbeid på mange plan. Til grunn for det økte samarbeidet ligger felles sikkerhetspolitiske interesser, geografi, størrelse, språk, kultur og verdier. Utviklingen skyldes både de baltiske lands inntreden i NATO og EU, Sveriges og Finlands tilnærming til NATO gjennom deltakelse i NATO-ledede operasjoner, og også Norges deltakelse i EU-ledede operasjoner. Den nordiske samarbeidrammen preges av gjensidig nytteverdi, ved at den for land som Norge og Island gir tilknytningspunkter inn i EU-samarbeidet, mens den for land som Sverige og Finland gir innsyn og medvirkning i NATO. For Norges vedkommende illustreres dette blant annet gjennom vår deltakelse i den svensk-ledede *EU Nordic Battle Group*. Denne er operativ på rotasjonsbasis fra 2008, og vi deltar fra norsk side med inntil 150 personer innenfor sanitet og transportledelse. I takt med at de baltiske land kom med i NATO i 2004, har en fra norsk side lagt opp til en smidig overgang til et samarbeid mellom likeverdige allierte. Latviske styrker deltar integrert i den norske innsatsen i ISAF, og de nordiske og baltiske land har sammen inngått et samarbeid med Ukraina.

Den fornyede dynamikk mellom de nordiske land kommer i dag særlig til uttrykk innenfor det praktiske forsvarssamarbeidet, jf. også kapittel 3.3.6 og kapittel 4.4. Hovedvekten ligger på fredsoperasjoner i regi av FN, NATO, EU og OSSE. NORDCAPS *(Nordic Coordinated Arrangement for Peace Support)* fungerer som et viktig instrument for å samordne planlegging og deltakelse i fredsoperasjoner, samt som ramme for kapasitetsbygging for operasjoner i Afrika. NORDCAPS fungerer også som instrument for støtte til forsvarsrettet sikkerhetssektorreform (SSR), blant annet gjennom prosjekter på Vest-Balkan for omskolering av overflødig militært personell, og bistand til å utøve demokratisk kontroll over militære styrker. Gjennom NORDAC *(Nordic Armaments Cooperation)* har man fått en nordisk ramme for samarbeid om

drift, produksjon, vedlikehold og anskaffelse av materiell.

I kjølvannet av den amerikanske militære tilbaketrekningen fra Keflavik-basen har Norge ønsket å imøtekomme ønsker fra islandsk side om et nærmere samarbeid med øvrige allierte på forsvarssiden. Norge og Island undertegnet på denne bakgrunn våren 2007 en bilateral avtale som stadfester politisk vilje til utvidet norsk-islandsk fredstidssamarbeid, med vekt på beredskap og søk- og redning i Nord-Atlanteren. Vi legger fra norsk side stor vekt på dette samarbeidet, både fordi Island står oss meget nært i nordisk sammenheng, og fordi det gir et øket fokus på utfordringene i nord. Det bilaterale samarbeidet innebærer ikke at Norge har gitt sikkerhetsgarantier overfor Island, og fra norsk side er det ønskelig at forsvarssamarbeidet med Island primært skjer i en multilateral allianseramme.

3.3.6 Flernasjonalt samarbeid

Flernasjonalt samarbeid på forsvarssiden inntar en stadig viktigere plass blant NATO- og EU-landene. Slikt samarbeid favner vidt og kan omfatte alt fra felles anskaffelse, vedlikehold og drift av materiell, felles utdanning, øvelser, trening og konsepter, til etablering av felles styrker og planlegging og gjennomføring av felles operasjoner. Motivene bak samarbeidet kan være av både økonomisk, operativ og politisk karakter. Spesielt for små nasjoner som Norge er det stadig vanskeligere innenfor en ren nasjonal ramme å opprettholde det nødvendige spekter av kostbare militære kapasiteter og sårbare kompetansemiljøer. Den samme utviklingen berører også mange andre land. Økte operative krav gjør at enheter som skal operere sammen må være samtrente på forhånd, og hvor det også i mange tilfelle stilles krav om standardisering og felles prosedyrer.

Regjeringen ønsker en tydelig satsning på flernasjonalt samarbeid som et virkemiddel for å bidra til en forsvarsutvikling i langsiktig balanse, og ønsker å videreføre og styrke denne typen samarbeid på flere plan. Norges medlemskap i NATO gjør at flernasjonalt samarbeid med nære allierte blir avgjørende, og det er et mål i seg selv å styrke dette samarbeidet. Dette gjelder både i forhold til USA, men også i forhold til europeiske allierte som Storbritannia, Tyskland, Nederland og Danmark innenfor rammen av den såkalte Nordsjøstrategien. Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingen bærer imidlertid også preg av økt integrasjon og flernasjonalt samarbeid på tvers av institusjonelle skillelinjer. Et eksempel på dette er den svenskledede EU-stridsgruppen, der Finland, Irland, og NATO-landene Estland og Norge deltar.

Et annet eksempel er den utviklingen som finner sted i forsvarssamarbeidet mellom de nordiske landene. Den norske og svenske forsvarssjefen har fremlagt en mulighetsstudie for et forsterket norsk-svensk forsvarssamarbeid, jf. også boks 4.1. Hensikten med samarbeidet er å utnytte landenes komparative fortrinn, effektivisere virksomheter og skape stordriftsfordeler innenfor styrkeproduksjon, logistikk og annen støttevirksomhet. På denne måten oppnås besparelser som setter begge land bedre i stand til å opprettholde bredde og kvalitet i forsvarsstrukturen, og som kan bidra til at en større del av strukturen er tilgjengelig for operativ bruk. Det er fortsatt tale om selvstendige forsvar, men som kan trekke gjensidige fordeler av integrasjon på utvalgte områder. Regjeringen legger til grunn at samarbeidet ikke vil gå på bekostning av – men komme i tillegg til – Norges forpliktelser og samarbeid i alliansen, og Norge vil også beholde nødvendig råderett over anvendelsen av egne styrker.

3.4 Sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge

Som beskrevet ovenfor står vi i dag overfor et *komplekst* sikkerhetspolitiske bilde med flere bekymringsfulle trekk. De samlede utfordringer omfatter både nye geopolitiske utviklingstrekk, vedvarende globaliseringsutfordringer knyttet til terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen, økende globale miljøutfordringer og konkurranse om strategiske ressurser, kombinert med betydelige nasjonale utfordringer på ressurssiden i våre egne områder. Alle utfordringene vil på ulike måter kunne berøre Norge og norske interesser, samtidig som våre muligheter for alene å påvirke enkelte av utfordringene vil være svært begrenset. Spekteret av utfordringer gjør uansett at det må stilles høye krav til en *helhetlig politikk* fra norsk side som ikke bare omfatter sikkerhets- og forsvarspolitikk i tradisjonell forstand, men hvor også utenrikspolitikken, økonomi, nærings-, utviklings- og miljøpolitikken vil spille en viktig rolle.

3.4.1 Konsekvenser av de geopolitiske utviklingstrekk

De fulle konsekvenser av de nye geopolitiske utviklingstrekk vil først bli synlige over tid. Noe synes likevel klart. De vestlige lands relative innflytelse, anført av USA, er i ferd med å svekkes. Vi er på vei fra en unipolar mot en mer *multipolær* verden. For-

holdet mellom USA og Kina vil trolig bli mest avgjørende for om det fremtidige globale mønster vil preges av fredelig utvikling og konkurranse, fremfor en sterkere rivalisering og motsetning. Dette vil få konsekvenser ikke bare for Kina og USA, men for det globale mønster, inkludert det vestlige sikkerhetssamarbeid. Utfordringene globalt gjør at det må forventes at USAs oppmerksomhet om Europa reduseres ytterligere i årene fremover. På den annen side vil USAs avhengighet av allierte for å nå sine geopolitiske mål øke. Dette kan i seg selv bli kilde til intern spenning på vestlig side, i lys av Europas økte ambisjoner og rolle innenfor det vestlige sikkerhetsfellesskap og ulike syn på nye utfordringer.

Et fremtidig globalt mønster dominert av et fåtall tunge aktører kan lett føre til økt stormaktsrivalisering. Dette kan få konsekvenser for den rolle FN og multilateralismen kan spille. Det kan vise seg vanskelig å få enighet om sikkerhetsrådsmandat for NATO- og FN-ledede operasjoner, og mulighetene for i fellesskap å takle alvorlige utfordringer, som spredning av masseødeleggelsesvåpen, kan bli redusert. Et fremtidig globalt mønster dominert av et fåtall tunge aktører er samtidig en indikasjon på at *territorialstatens* plass i internasjonal politikk er i ferd med å styrkes. I stat-til-stat relasjonen er det ikke asymmetriske trusler, men tvert imot klassiske utfordringer mot statssikkerheten som igjen kan få økt betydning.

Gitt politisk vilje hos de sentrale aktørene, kan imidlertid en situasjon der territorialstatens plass i internasjonal politikk styrkes også kunne bidra til å forsterke de multilaterale løsningenes rolle.

Norges muligheter for å påvirke den geopolitiske utvikling er svært begrenset, men vi vil berøres av den. Dette er en stor utfordring for en nasjon som Norge, og understreker betydningen av politisk og militær ryggdekning innenfor NATO og i samarbeid med allierte. Samtidig må vi som del av en helhetlig politikk vie mer oppmerksomhet til dialogen med land som Kina og India. Det viser også betydningen for små nasjoner av å arbeide for en verdensorden hvor det bærende prinsipp er multilateralismen og folkeretten, og ikke maktpolitikken. Statsperspektivet som mer dominerende må nødvendigvis også få følger for ivaretakelse av norske interesser, utviklingen av Forsvaret og hvilke oppgaver Norge mener NATO bør ivareta med hensyn til kollektivt forsvar og sikkerhet.

3.4.2 Internasjonal terrorisme

Konsekvensene av internasjonal terrorisme vil bli merkbare i mange år fremover, både på det internasjonale og nasjonale plan. Terrorisme må først og fremst møtes med justispolitiske virkemidler. Terrorismens grenseoverskridende karakter gjør at det i noen tilfeller også er nødvendig å anvende militære virkemidler til å forebygge og møte disse utfordringene der de har sin opprinnelse, og samtidig bidra til å stabilisere stater som har brutt eller er i ferd med å bryte sammen. Internasjonal terrorisme representerer dels en trussel mot vårt personell i fredsstøttende operasjoner. Terrorens grenseoverskridende karakter gjør imidlertid at den også kan representere en alvorlig trussel mot norsk område. I denne sammenheng vil Forsvaret kunne være en viktig ressurs. Forsvaret har i denne forbindelse en rekke kapasiteter som kan komme sivile sektorer til gode, både i forbindelse med forbyggende arbeid og etterretning, og håndtering og skadebegrensning ved terroranslag. Dette krever kapasiteter med evne til rask reaksjon, høy strategisk og taktisk mobilitet og evne til fleksibel bruk av militær makt.

3.4.3 Masseødeleggelsesvåpen og missilforsvar

Det finnes ingen lettvinte svar i kampen mot spredning av masseødeleggelsesvåpen, og det kreves en bred tilnærming for å møte denne utfordringen. Det vil være viktig å videreføre det tradisjonelle ikke-spredningsarbeidet, med vekt på diplomatiske tiltak. Samtidig er det en økt erkjennelse av at slike tiltak alene ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelige. Spredningsfaren er også bakgrunnen for den økte oppmerksomhet om missilforsvar, både i NATO og i en rekke hovedsteder. Alliansen har under utvikling et begrenset missilforsvar for å kunne beskytte utplasserte styrker, som skal være operativt i 2011. Dette dreier seg om en utvidelse av NATOs integrerte luftforsvar, basert NATOs kommando- og kontrollsystem, og hvor nasjonene bidrar med sensorer og våpen. NATO samarbeider også med Russland om missilforsvar, innenfor rammen av *NATO-Russia Council* (NRC). Norge støtter disse initiativene.

Sentralt i dag står også utviklingen av et amerikansk nasjonalt missilforsvar. Hensikten er å beskytte eget territorium mot begrensede angrep fra stater som Nord-Korea og Iran. USA har allerede en begrenset kapasitet på området, og vil videreutvikle denne ved å etablere et fåtall installasjoner på territoriet til europeiske allierte som Polen og Tsjekkia. Installasjonene i Europa er i første rekke myntet på forsvar mot utviklingen av en begrenset strategisk atomvåpenkapasitet i enkelte land i Midt-Østen. De amerikanske planene har

imidlertid møtt negative reaksjoner på russisk side, og bidrar sammen med en rekke andre saker til å påvirke forholdet mellom Russland og Vesten. Det er imidlertid en erkjennelse på både amerikansk og russisk side av at de to land har felles interesser i å forhindre spredning, og de to land har innledet samtaler for å få til et samarbeid om missilforsvar.

Det amerikanske missilforsvaret vil som følge av plasseringen av installasjoner i Europa, også dekke territoriet til de europeiske NATO-allierte, med unntak av enkelte land i Sørøst-Europa. Dette reiser fundamentale spørsmål knyttet til den kollektive sikkerhetens udelelighet. Hvordan dette skal håndteres vil bli en utfordring i tiden frem til de planlagte installasjonene i Europa blir operative. Dette vil fordre en bred politisk diskusjon innad i Alliansen og opp mot Russland. Regjeringen legger vekt på at missilforsvar ikke må føre til nye våpenkappløp, og at det baserer seg på en mest mulig felles trusselvurdering.

3.4.4 Strategiske råvarer og energisikkerhet

Knapphet på strategiske råvarer og avbrudd i forsyningssikkerheten vil i fremtiden kunne få alvorlige konsekvenser for samfunnet. Dette vil også kunne få alvorlige *sikkerhetsmessige konsekvenser* siden dette berører vitale nasjonale interesser. En stans i råvaretilførsel vil kunne oppfattes som en direkte trussel, spesielt dersom en stat eller terroristgruppe står bak i den hensikt å utøve politisk press. Konkurranse om råvarer og ressurstilgang kan få negative følger også på det mellomstatlige plan, i form av økt rivalisering, utestengning fra markeder og bruk av råvarer for politiske formål. Konkurransen om strategiske ressurser er samtidig en av de fremste kilder til øket rivalisering internasjonalt.

De seneste års erfaringer i Europa viser at leveranseavbrudd i petroleumstilførsel kan oppfattes som en trussel ikke bare mot samfunnssikkerheten, men også mot statssikkerheten. *Energisikkerhet* er derfor i løpet av kort tid blitt et viktig punkt på den sikkerhetspolitiske agenda, både i allierte land og i NATO. Energisikkerhet favner bredt, og militære virkemidler har alene begrenset relevans. Hovedoppmerksomheten er rettet mot leveransesikkerhet der diversifisering står sentralt. I tillegg til leveransene fra Midt-Østen og Russland vektlegger sentrale EU-land og USA leveransene fra stabile regioner, og dette har betydning for Norge. Energisikkerhet dreier seg også om å skape sikkerhet knyttet til infrastruktur som oljeplattformer, produksjonsanlegg og rørledninger, samt om å skape et sikkert og trygt internasjonalt farvann for transport. Forsvaret spiller en viktig nasjonal rolle i forbindelse med beskyttelse av norske petroleumsinstallasjoner til havs. Energisikkerhet omtales i erklæringen fra NATOs toppmøte i Riga, og har blitt et viktig spørsmål i alliansen. Regjeringens syn er at energisikkerhet reiser utfordringer som i første rekke er av sivil natur, men at disse også kan ha visse militære implikasjoner og derfor bør stå på NATOs dagsorden.

3.4.5 Globale miljøutfordringer

Også de *globale miljøutfordringer* kan få sikkerhetsmessige konsekvenser på en måte som verden ikke har sett til nå. Ikke minst gjelder dette klimatrusselen. På den ene side kan erkjennelsen av at en på dette område står overfor en trussel mot menneskeheten fremtvinge et intensivert globalt samarbeid. Hvis en derimot ikke lykkes med å komme frem til en felles tilnærming, vil klimaendringene kunne føre til tallrike konflikter mellom og innen stater om gjenværende ressurser, vann og nyttbart land. Potensialet for spenning øker i lys av de ulike holdninger som gjør seg gjeldende blant sentrale land i forhold til å takle de globale miljøutfordringer, og de skillelinjer som lett kan oppstå mellom de land som oppfattes å være hovedårsaken til dagens utfordringer, og de land som i første rekke blir skadelidende. Presset på ressursene må forventes å øke mest i de deler av verden som allerede er dårligst stilt og mest ustabile, og kombinert med en rask befolkningsvekst kan dette i verste fall føre til omfattende migrasjon mot andre deler av verden. Europa er særlig utsatt, på grunn av nærheten til de mest sårbare områdene. Disse utviklingstrekk danner mye av bakgrunnen for FNs tusenårserklæring og tusenårsmålene, som legger sentrale føringer på områder som utvikling, miljø og menneskerettigheter. Regjeringen legger stor vekt på oppfølgingen av disse målsettingene, som en forutsetning for både statens og individets sikkerhet, for økonomisk vekst og sosial utvikling, og dermed også for en reduksjon av global fattigdom og konflikter.

3.4.6 Betydningen av FN og multilateralisme

Selv om statsperspektivet er blitt en relativt sett tyngre faktor i internasjonal politikk, er de fleste av dagens sikkerhetsutfordringer av global karakter, og kan bare finne sin løsning i en global eller regional ramme. I utformingen av norsk sikkerhetspolitikk er det derfor fortsatt viktig å legge et multilateralt og institusjonsbasert system til grunn, med

FN, NATO og EU som de viktigste pilarene. FN har som den eneste mellomstatlige organisasjonen med globalt mandat og oppslutning, en unik posisjon som garantist for multilaterale sikkerhetsordninger basert på folkerett og menneskerettigheter.

Utfordringer knyttet til etniske motsetninger, brudd på menneskerettigheter, internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen, har alle ført til økt erkjennelse av behovet for inngripen fra det internasjonale samfunn. Dermed utfordres imidlertid suverenitetsprinsippet. Fra norsk og svensk side stod vi ved årsskiftet 2007/2008 klare til å delta i en internasjonal styrke for å bidra til stabilitet og beskyttelse av menneskerettigheter i Darfur, men uten at dette lot seg gjennomføre, i første rekke grunnet motstand fra sentralmyndighetene i Sudan. Dette illustrerer at det internasjonale samfunn fortsatt står overfor utfordringer med hensyn til å kunne realisere prinsippet om «Responsibility to Protect». Vi behøver mer enn noen gang internasjonal konsensus om *når,* og *hvordan,* makt kan brukes. De siste års erfaring viser at FN-forankring er vitalt, både for å ha det legale folkerettslige grunnlag i forbindelse med iverksettelsen av en operasjon, og for å skape den nødvendige legitimitet gjennom operasjonens varighet. De nye globale utviklingstrekkene med økt vekt på territorialstaten understreker også betydningen av at det overordnede prinsipp må være folkeretten, og ikke den sterkestes rett.

Dagens hovedutfordringer kan med andre ord best løses i tråd med det som også er sentrale norske sikkerhetspolitiske målsettinger, og hvor FN vil spille en viktig rolle. Samtidig kan dette på ingen måte tas for gitt, og organisasjonens fremtidige rolle vil i stor grad avhenge av at den har evne til å virke samlende når felles normgrunnlag utfordres. Utfordringene øker gjennom et trusselbilde i endring, som stiller økte krav til FNs evne til kollektiv handling. FNs tusenårserklæring legger også føringer for omfattende reform av FN-systemet. Regjeringen har ønsket å *bidra aktivt til å styrke FNs rolle*, blant annet gjennom å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre operasjoner. Norge har også tatt en lederrolle i arbeidet med å videreutvikle konseptet for flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner. Hensikten er å få til en optimalisering av ressursbruken gjennom en bedre samordning av alle aspekter ved FNs fredsoperasjoner, inkludert både den politiske, militære, humanitære og langsiktige utvikling. Videre har regjeringen lagt vekt på å øke Norges deltakelse i FN-ledede operasjoner, med spesiell vekt på Afrika. Vår deltakelse i FN-ledede operasjoner er også uttrykk for egeninteresse, ved at vi derigjennom bidrar til å underbygge troverdigheten og relevansen til en organisasjon som betyr mye for vår sikkerhet.

3.4.7 NATO

Norges sikkerhetspolitiske orientering er både atlantisk og europeisk. Norge står imidlertid utenfor EU. Vi har derfor en grunnleggende interesse av å underbygge og forsterke det transatlantiske samarbeid innenfor rammen av NATO. NATOs artikkel 5 representerer den grunnleggende sikkerhetsgarantien for Norge, og gir en ramme omkring transatlantisk sikkerhetssamarbeid og konsultasjon som er av stor betydning. Nye geopolitiske utviklingstrekk som beskrevet ovenfor har ført til en gryende erkjennelse av behovet for å legge større vekt på alliansens tradisjonelle rolle knyttet til kollektivt forsvar, uten at evnen til å gjennomføre operasjoner i andre deler av verden svekkes. Blant de allierte har USA fortsatt en særlig rolle i forhold til norsk sikkerhet, både i rammen av NATO og bilateralt. Samtidig er det klart at betydningen av europeiske allierte som Storbritannia, Tyskland og Nederland, er økende. Nordsjøstrategien har i denne sammenheng stor betydning, både militært og fordi den omfatter de samme nasjoner som er store mottakere av norsk energi, og som dermed har betydelige interesser i våre områder.

En forutsetning for at NATO skal opprettholde sin rolle som det sentrale forum for transatlantisk sikkerhetssamarbeid, er imidlertid at organisasjonen forblir *relevant* i forhold til dagens hovedutfordringer. Dette krever at NATO fortsatt viser evne til omstilling på både politisk og militær side. Her må også Norge bidra. Utfordringene i våre nærområder gjør at det for Norge – parallelt med videre utvidelse av alliansen – blir viktig å beholde NATO som en organisasjon hvor kollektivt forsvar og konsensus er de bærende prinsipper. Det er samtidig et faktum at det å sikre alliert oppmerksomhet mot våre områder krever mer aktivitet fra norsk side. Det henger i økende grad sammen med vår troverdighet som alliert, og denne måles i dag først og fremst i vår vilje og evne til å bidra i NATO-ledede operasjoner. Støtte til videreutvikling av flernasjonalt samarbeid på kapasitetssiden blir også viktig, fordi det for mindre land vil være en viktig måte å få tilgang til kritiske kapasiteter på. Norge vil fortsatt støtte aktivt opp om NRF ved å ha som målsetting å kunne delta med ulike bidrag i alle kontingenter.

Byrdefordeling blir et stadig mer sentralt tema i NATO, og det blir viktig å unngå at det blir et skille mellom en gruppe av allierte som bidrar

tungt i operasjoner, og de som ikke gjør det. Norge vil bidra til å møte disse utfordringene, både gjennom å bidra aktivt i ulike typer av operasjoner ute og gjennom å bidra til en mer hensiktsmessig innretting av finansieringsmekanismene for NATO-operasjoner. Norge får fra NATOs side generelt positiv omtale når det gjelder oppfølgingen av alliansens felles styrkemål. Samtidig oppfordres Norge i likhet med de fleste øvrige allierte, til å øke bestrebelsene for å nå den fellesallierte målsettingen om å benytte en viss andel av BNP til forsvarsformål. Norge får videre positiv omtale for at investeringsandelen av budsjettet ligger over NATOs måltall på 20 %. Videre oppfordres Norge til å bedre evnen til å stille deployerbare, operative støttefunksjoner og å bedre evnen til å kunne stå ute over tid med styrkene. Norge oppfordres dessuten til å styre en større andel av investeringsmidlene over til land- og luftstyrker.

NATO har vist betydelig evne til tilpasning, men står likevel i dag på mange måter ved en korsvei. Utfordringene på krisehåndteringsområdet er betydelige, og det er avgjørende for NATO at man lykkes i Afghanistan. Alliansen står imidlertid også overfor andre utfordringer. Det gjelder blant annet videre NATO-utvidelse. NATOs rolle i forhold til utfordringer som internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen er heller ikke endelig avklart, og reiser grunnleggende spørsmål blant annet om avskrekkingens plass i det 21. århundre. Forholdet EU-NATO er også en vedvarende utfordring. Det stilles også spørsmål ved om NATOs egen organisasjon og kommandostruktur er tilpasset dagens behov. Det er videre en begynnende diskusjon blant de allierte om behovet for en fundamental gjennomgang av NATOs strategiske konsept. En slik gjennomgang vil dels dreie seg om NATO som organisasjon, men i dypeste forstand vil den dreie seg om alliansens rolle og relevans i en global verden. I denne diskusjonen må Norge delta aktivt.

3.4.8 EU

EU og framveksten av et stadig sterkere europeisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid vil bli en viktig faktor i årene fremover, med konsekvenser også for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. Norge har – innenfor rammene av vårt ikke-medlemskap – en interesse av å knytte seg så nært opp til EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området som mulig. Norges formelle innflytelse overfor EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området er begrenset til de deltakerrettigheter vi har som alliert ikke-EU land i EU-ledede operasjoner. Praktiseringen av deltakerrettighetene er derfor viktig. En sentral måte for Norge å få innflytelse på, er nettopp gjennom synlig deltakelse i EU-ledede operasjoner. Deltakelsen i den nordiske innsatsstyrken blir derfor i denne sammenheng et viktig instrument i årene fremover. Vi må samtidig utnytte muligheten for deltakelse i konkrete materiellprosjekter gjennom samarbeidsavtalen med *European Defence Agency* (EDA). Norge har grunnleggende interesse av at forholdet EU-NATO fungerer etter sin hensikt, og de siste års stillstand i samarbeidet spesielt på politisk-strategisk nivå er i denne sammenheng bekymringsfullt, jf. også kapittel 4.6.

3.4.9 Fredsstøttende operasjoner

Deltakelse i utenlandsoperasjoner i regi av FN og NATO er en *integrert del* av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Dette er dels uttrykk for internasjonal solidaritet, dels en erkjennelse av at norsk sikkerhet i dag er nært forbundet med internasjonal sikkerhet, og at denne i mange tilfelle ivaretas best ved å håndtere utfordringene der de har sin opprinnelse. Dagens utfordringer knyttet til både regional instabilitet, alvorlige brudd på menneskerettighetene, stater i oppløsning, internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen er uttrykk for dette. Signifikant norsk deltakelse ute er bare tenkelig i en multilateral ramme. Vår militære deltakelse reflekterer som sådan også vår sikkerhetspolitiske tilknytning, ved at vi prioriterer deltakelse i operasjoner i regi av FN og NATO, fremfor såkalte koalisjoner av villige. Kollektivt forsvar er i dag et spørsmål om byrdefordeling, og vår evne og vilje til å delta i NATO-ledede operasjoner har en klar sammenheng med våre alliertes vilje til i en gitt situasjon å engasjere seg aktivt til fordel for Norge. Det bør derfor legges vekt på at Norge bidrar på et nivå som reflekterer en rimelig byrdefordeling sett i forhold til allierte land.

Klare mandater og robuste engasjementsregler er viktig av hensyn til personellets sikkerhet, som har høyeste prioritet. Samtidig må det legges vekt på at all bruk av militærmakt skal være proporsjonal og innrettes for å unngå skade på sivile. Forsvaret må i dag kunne delta i hele spekteret av fredsoperasjoner, fra preventive via fredsbevarende og til fredsopprettende operasjoner. Norges styrkebidrag vil aldri kunne ha et volum på størrelse med større lands bidrag. Våre styrker kan derimot bidra med høy kvalitet og god evne til militært samvirke med andre lands militære styrker. Krav til rask inngripen vil i mange situasjoner være en forutsetning for at en krise ikke utvikler seg til en mer omfat-

tende konflikt. Forsvaret må derfor ha evne til å kunne stille styrker på kort varsel, og dette stiller krav til både reaksjonsevne og deployerbarhet. Samtidig må vi legge økt vekt på evnen til å stå sammen med våre allierte i et område over tid. Forsvaret kan derfor ikke ensidig innrettes mot å være et rent reaksjonsforsvar. For å skape utholdenhet bør Forsvaret i fremtiden i større grad enn tidligere trekke på bidrag fra alle forsvarsgrener, i tillegg til at strukturen på viktige områder innrettes for å ivareta dette hensynet bedre. Dette gjør samtidig at ambisjonsnivået for vår deltakelse ikke utelukkende kan måles i antall personell.

3.4.10 Flerdimensjonale fredsoperasjoner og sikkerhetssektorreform

Afghanistan, Kosovo og en rekke afrikanske land som Liberia og Kongo illustrerer at uten sikkerhet er ikke økonomisk og samfunnsmessig utvikling mulig. Økonomisk og samfunnsmessig utvikling er en forutsetning for å kunne oppnå varig fred. Norge har derfor tatt en ledende rolle i FNs arbeid for utvikling av *flerdimensjonale og integrerte* fredsoperasjoner. Dette gjøres gjennom en helhetlig tilnærming hvor gjennomføringen av de ulike programmer og operasjoner på både politisk, militær, utviklingsmessig og humanitær side skjer koordinert og som del av en overordnet strategisk plan, men samtidig med respekt for hverandres egenart.

Erkjennelsen av sammenhengen mellom sikkerhet og utvikling er også bakgrunnen for den økte vektlegging av forsvarsrettet sikkerhetssektorreform (FSSR) og forsvarsreform som sikkerhetspolitiske virkemidler for å styrke stabilitet og gode styresett i konfliktområder og skjøre demokratier. FSSR retter seg mot å sette mottakerlandene i stand til å øve effektiv demokratisk kontroll over de militære styrker, med fokus på departements- og parlamentsnivået. Forsvarsreform tar sikte på å utvikle de militære styrkene til effektivt å kunne utføre lovlig pålagte oppgaver, med særlig fokus på deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Forsvarsdepartementet har i dag FSSR-prosjekter i Serbia, Montenegro og Ukraina. Forsvaret bidrar til forsvarsreform i land på Vest-Balkan, samt i Afghanistan, som en integrert del av det norske bidraget til ISAF.

3.4.11 Nedrustning og rustningskontroll

Arbeidet for nedrustning og rustningskontroll er et prioritert felt for Norge. Vi opplever imidlertid i dag at flere viktige nedrustnings- og rustningskontrollregimer er under press. Dette er særlig merkbart på det *kjernefysiske* område, hvor ikke-spredningsavtalen (NPT) danner rammen for kjernefysisk nedrustning, ikke-spredning og fredelig bruk av spaltbart materiale. Spredning av masseødeleggelsesvåpen og ballistisk våpenteknologi til stater som Nord-Korea og Iran, har også gjort arbeidet med avtalefestet strategisk rustningskontroll og nedrustning mer utfordrende. Det synes i dagens situasjon vanskelig å identifisere konkrete samarbeidsområder, trass i at START-avtaleverket *(Strategic Arms Reduction Treaty)* utløper i 2009. Arbeidet for å hindre spredning med utgangspunkt i felles regler og rettsstatlige prinsipper kan bli avgjørende for hele NPT-regimet. Samtidig blir det viktig at også kjernevåpenstatene viser lederskap i forhold til ytterligere forhandlinger om reduksjon i egne strategiske, kjernefysiske våpen. Dette gjelder både de kjernevåpenstatene som er tilsluttet NPT og de som ikke er det.

Fremtiden til CFE-avtalen *(Conventional Forces Europe)* fra 1990, som har utgjort et rammeverk for begrensninger i og åpenhet omkring konvensjonelle styrker i Europa, er også usikker. Gjennom endringer i 1999 ble CFE-avtalen tilpasset de nye sikkerhetspolitiske omgivelser, men den tilpassede avtalen er ennå ikke ratifisert på vestlig side, på grunn av manglende russisk oppfyllelse av de såkalte Istanbul-forpliktelsene. Som resultat annonserte den russiske president sommeren 2007 at Russland gikk til suspensjon av avtalen, med mulighet for at hele avtaleverket settes til side dersom man ikke kom til enighet. De rent militære konsekvenser av et bortfall av avtalen vil være begrensede. Fullt bortfall av avtalen vil likevel være uheldig. Avtalen har militær verdi gjennom mekanismene for utveksling av militær informasjon og inspeksjon. Avtalen har også særskilte begrensninger på materiell i flankesonene, og dette er av betydning for Norge gjennom å gi oss et minstemål av forutsigbarhet når det gjelder Russlands adgang til å konsentrere konvensjonelle styrker tett inn på Norges grenser. Mest alvorlig er den politiske signalfunksjonen i forholdet mellom Russland og NATO, fordi et bortfall vil føye seg inn i rekken av andre kompliserende spørsmål i forholdet NATO-Russland. Fra norsk side støtter regjeringen opp om det pågående arbeid med sikte på å bevare CFE-avtalen, kombinert med at forpliktelsene i avtalen opprettholdes.

I alle konflikter der *klaseammunisjon* har vært brukt, har dette forårsaket enorme lidelser for sivilbefolkningen. I tillegg har det ført med seg store sosioøkonomiske kostnader ved at ueksploderte blindgjengere hindrer hjelpearbeid og

utviklingen av varig fred og stabilitet. Det har så langt vist seg umulig å oppnå enighet omkring effektive tiltak mot klaseammunisjon innenfor rammen av Konvensjonen for enkelte konvensjonelle våpen (CCW). Regjeringen tok derfor høsten 2006 initiativ til en prosess (Oslo-prosessen) som skal lede til forhandlinger om et forbud mot klaseammunisjon som forårsaker uakseptable humanitære skadevirkninger. Prosessen skjer i nært samarbeid med FN, og antall deltakende stater har passert 130. Som et direkte bidrag til denne prosessen har Norge innført sperre på bruk (moratorium) av nasjonale beholdninger av klaseammunisjon.

3.4.12 Norden og Baltikum

Den videre utvikling av det nordisk-baltiske samarbeid vil skje bredt og på mange plan, med fortsatt vekt på fredsoperasjoner, sikkerhetssektorreform, samt forsvars- og materiellsamarbeid, jf. også kapittel 3.3.5 og 3.3.6. Ulike tilknytningsformer til EU og NATO gir komparative fortrinn som de ulike nordiske landene vil ha fordel av også i årene fremover. Det legges også vekt på å videreføre samarbeidet om sikkerhetssektorreform (SSR), både i forhold til landene på Vest-Balkan og i Ukraina. Samarbeidet vil dessuten i økende grad også kunne bidra til å videreutvikle nasjonale forsvar som hver for seg er små, men som sammen kan spille en viktig rolle, jf. også kapittel 4.4.

Det nordisk-baltiske område fremstår i dag som en av Russlands mest stabile naboregioner. Samtidig gir de internasjonale utviklingstrekk seg utslag også i Østersjøområdet. Forholdet mellom Russland og de tre baltiske land er anstrengt, og de baltiske landene er blant de allierte som legger størst vekt på den tradisjonelle betydning av Artikkel 5 og kollektivt forsvar av medlemsstatene. NATO har som ledd i luftforsvaret av de baltiske land etablert en rotasjonsordning med utplassering av jagerfly i området, og her deltar også Norge. Østersjøområdet har også fått økt ressursmessig betydning som transittområde for fremføring av russisk olje og gass til Vest-Europa. Dette kan ha både miljømessige og sikkerhetsmessige konsekvenser. Dagens utfordringer i Østersjøområdet understreker på den ene side betydningen av dialog og samarbeid med Russland. På den annen side understreker utfordringene betydningen for de nordiske og baltiske land av eksisterende tilknytning til ulike multilaterale samarbeidsrammer med forankring vestover, det være seg i rammen av EU eller NATO.

3.4.13 Nærområdedimensjonen

Dagens hovedutfordringer i nord er *kvalitativt* annerledes, men ikke nødvendigvis mindre krevende enn dem vi hadde under den kalde krigen. Dagens hovedutfordringer er knyttet til ressursforvaltning, uavklarte jurisdiksjonsspørsmål og miljø, hvor alle i første rekke berører samfunnssikkerheten. Vi kan imidlertid ikke utelukke situasjoner som vil innebære utfordringer også i forhold til statssikkerheten. Utfordringene mot norske interesser i nord kan komme fra en rekke aktører. Russland representerer i så henseende den største utfordringen, sett på bakgrunn av utviklingen i landet og risikoen for at interessemotsetninger på ressursområdet kan få sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser. De mest sannsynlige direkte utfordringer mot Norges sikkerhet, suverenitet og interesser vil være begrenset i omfang og mest sannsynlig ta form av episoder, anslag og begrensede kriser, eventuelt kombinert med forsøk på å begrense norske myndigheters politiske handlefrihet. Til gjengjeld vil disse utfordringene kunne materialisere seg raskt, med tilsvarende krav til hurtig håndtering fra norske myndigheters side. Her vil Forsvaret kunne få en sentral rolle. I sum gjør dette at nordområdene fortsatt vil være førsteprioriteten i norsk sikkerhetspolitikk. Det gjør det også viktig at Norge sender et klart signal om at vi vil ivareta våre interesser i nord.

De store og krevende utfordringene i nord tilsier at Norges grunnleggende sikkerhetsbehov i fremtiden må ivaretas i en *multilateral* ramme. Alliert tilstedeværelse på norsk jord er derfor viktig. Gjennom NRF-konseptet er det utviklet reaksjonsstyrker som kan anvendes utenfor NATO-området, men som om nødvendig også kan benyttes i forsvaret av medlemslandene. Samtidig har NATO gjennomgått en utvikling hvor hovedfokus er endret fra omfattende forhåndsplaner for forsvar av medlemslandene til løpende internasjonal krisehåndtering. På grunn av tunge engasjementer ute er evnen hos sentrale allierte til å møte nye og større sikkerhetsutfordringer i tilknytning til nordområdene betydelig redusert. På ressursområdet er det endog et potensial for at Norge og enkelte allierte kan ha motstridende interesser. Dette betyr at Norge må arbeide aktivt for å skape alliert oppmerksomhet om, og forståelse for, utfordringene i våre områder. I tillegg understreker dette betydningen av å prioritere det bilaterale samarbeidet med nære allierte som USA, Storbritannia, Tyskland og Nederland. Norge må tilrettelegge for regelmessige allierte øvelser og trening, samt legge forholdene til rette for *Joint Warfare Centre*

(JWC). Det stilles krav til at Norge bidrar med relevante og synlige styrker i en eventuell alliert operasjon i Norge, inkludert troverdige vertslands- og mottaksarrangementer. Dette må reflekteres i den nasjonale forsvarsplanleggingen.

En rekke av utfordringene i nord, spesielt på ressursområdet, er samtidig av en slik karakter at de i hovedsak må kunne håndteres med *nasjonale* ressurser. Forsvaret må ha evne til *overvåkning og etterretning* i norske nærområder. Dette er avgjørende for å ha nasjonal kontroll over utviklingen i området. Forsvaret må videre ha evne til *myndighetsutøvelse,* både når det gjelder ressurskontroll til havs gjennom i første rekke kystvakt, og i forhold til Norges interesser og de internasjonale forpliktelser som blant annet følger av at Norge inngår i Schengen (Grensevakten). Det er samtidig sentralt at den aktivitet som utøves utnytter de potensielle synergieffektene i et tett og godt samarbeid med øvrige myndigheter, med stor grad av gjensidig informasjonsutveksling. Samtidig er det sentralt at informasjon som fremskaffes også kan benyttes til å forebygge, samt til å avdekke og reagere mot ulovlig aktivitet med henblikk på ansvarlig bruk av havet og ressursene i havet i fredstid. *Hevdelse av suverenitet,* samt evnen til *episode- og krisehåndtering*, blir også viktig og krever styrker med høy reaksjonsevne, mobilitet og et fleksibelt spekter av virkemidler. Utfordringene i våre nærområder ser ut til å kunne bli større snarere enn mindre, og dette må reflekteres i vår sikkerhets- og forsvarspolitikk. Vår evne til å hevde vår suverenitet og til episode- og krisehåndtering i våre nærområder, er her grunnleggende. Dette dreier seg ikke om å gå tilbake til den kalde krigens forsvar, eller om en vesentlig heving av ambisjonsnivået for de oppgaver som håndteres nasjonalt. Forsvaret av Norge utover det som kan håndteres nasjonalt vil i minst like stor grad som før måtte skje i regi av NATO.

Forsvaret må, med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og ressurser og som del av totalforsvarskonseptet også ved behov kunne yte *bistand til det sivile samfunn,* herunder med hensyn til søk og redning og ved eventuelle miljøkatastrofer og terroranslag, jf. også kapittel 5.8. Forsvaret har komparative fortrinn som kan komme andre sektorer til gode, i form av et oppdatert situasjonsbilde, kommandoapparat og mobile kapasiteter. Det at Forsvaret i relevante situasjoner kan bistå sivil sektor på en effektiv måte, er også av stor betydning både samfunnsmessig og for Forsvarets legitimitet.

Norges samlede utfordringer i nord understreker betydningen av *militær tilstedeværelse*, både i form av nasjonal og alliert trening og øving, egne operasjoner i fredstid, samt permanente installasjoner og infrastruktur med fast aktivitet. Forsvaret driver i dag døgnkontinuerlige operasjoner i nord knyttet til overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, og relevant militær tilstedeværelse er en forutsetning for å kunne gjennomføre disse oppgavene på en troverdig måte. Tilstedeværelse styrker også evnen til å forebygge og håndtere episoder og kriser opp til et visst nivå uten at det krever innsetting av ytterligere kapasiteter, og er som sådan konfliktforebyggende. Hovedutfordringene i nord er i stor grad knyttet til *havområdene,* men berører også land- og luftterritoriet. Dette tilsier regelmessig norsk militær tilstedeværelse i og over disse havområdene, med vekt på områder hvor norsk jurisdiksjon er omstridt. Vi må også ha evne til raskt å hevde suverenitet over luftterritoriet, som forutsetning for Forsvarets evne til å bidra til krisehåndtering og for å sikre nasjonal handlefrihet. Sannsynligheten for omfattende krenkelser av norsk landterritorium antas å være langt mindre, men det er like fullt behov for relevant militær tilstedeværelse også her.

Mye av nøkkelen til stabilitet i nordområdene ligger i en fortsettelse av det samarbeid og den tillit som har preget forholdet mellom Norge og Russland siden opphøret av den kalde krigen. Norge har derfor en grunnleggende interesse av å videreføre og intensivere arbeidet for et tillitsfullt forhold mellom våre to land, både bilateralt og gjennom institusjoner som NATO-Russlandsrådet (NRC). Forsvaret vil i denne sammenheng ha en viktig rolle, gjennom kontakt mellom de to lands militære myndigheter, og gjennom deltakelse i praktiske aktiviteter som for eksempel øvelser og trening. Forsvarets struktur og aktiviteter må innrettes for å ta høyde for disse behov.

3.5 Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel

3.5.1 Helhetlig tilnærming til bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler

Den internasjonale utvikling siden 1990 har hatt konsekvenser for synet på bruken av militærmakt som sikkerhetspolitisk virkemiddel. På den ene side er faren for omfattende militære konflikter sterk redusert. På den annen side har fremveksten av regionale konflikter med grove brudd på menneskerettigheter ført til en økt internasjonal aksept for intervensjon fra det internasjonale samfunn overfor suverene stater. Som resultat er bruk av militær makt blitt mer synlig. Bruk av militære

styrker kan være aktuelt både for å forebygge potensielle kriser og i forbindelse med langvarig stabilisering av situasjonen i et konfliktområde. Vi må basere oss på at også fremtidens virkelighet vil være preget av konflikter, krig og nødssituasjoner der bruk av militær makt vil være nødvendig. Dette gjør at Forsvaret vil være et viktig utenriks- og sikkerhetspolitisk instrument.

I håndteringen av fremtidens sikkerhetsutfordringer vil imidlertid militære kapasiteter ofte ikke være det dominerende sikkerhetspolitiske virkemiddel. Militære virkemidler vil ofte ha en støttende funksjon. Aktiv bruk av militærmakt må være siste utvei, etter at andre virkemidler er forsøkt, eller som integrert del av en helhetlig tilnærming hvor også andre virkemidler inngår. Formålet med slik maktbruk vil i alle tilfelle være å oppnå politiske målsettinger. Generelt vil det for Norge bare være aktuelt å benytte militære maktmidler nasjonalt i forbindelse med begrensede situasjoner knyttet til hevdelse av norsk suverenitet, myndighetsutøvelse og bidrag til krisehåndtering. I alle andre situasjoner vil Forsvaret operere innenfor en flernasjonal ramme, i eller utenfor Norge.

3.5.2 Rammene for norsk bruk av militærmakt

Rammene for norsk bruk av militærmakt tilsier at dette alltid må forankres folkerettslig, enten gjennom samtykke fra partene, gjennom retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar i henhold til FN-paktens artikkel 51, eller gjennom mandat fra FNs sikkerhetsråd i henhold FN-paktens kapittel VI eller VII. I dagens operasjoner kan det dessuten oppstå situasjoner der partene i en konflikt bevisst bryter prinsipper knyttet til proporsjonalitet og beskyttelse av ikke-stridende. Dette vil sette store krav til Forsvarets evne til å takle folkerettslig vanskelig situasjoner, og må derfor reflekteres i trening og utdanning.

3.5.3 Totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid

Det endrede risikobildet og økt vekt på samfunnssikkerhet har også medført et endret mønster for sivilt-militært samarbeid, innenfor rammen av et endret totalforsvarskonsept. Dette innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn om både forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold. Utover de situasjoner hvor Forsvaret vil ha et primæransvar, jf. kapittel 5.5, kan Forsvaret være i stand til å stille militære ressurser til rådighet for å bidra til å løse oppgaver som sivile institusjoner ikke har ressurser til å løse alene. Det er en forutsetning at Forsvaret bidrar med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og ressurser som er etablert for å løse primæroppgavene. Forsvarets støtte til det sivile samfunn favner vidt, og omfatter søk og redning både til havs og til lands, bistand i forbindelse med større ulykker, kriser og naturkatastrofer, annen bistand til politiet i henhold til bistandsinstruksen, samt uskadeliggjøring og fjerning av eksplosiver. Dertil kommer Etterretningstjenestens og Nasjonal sikkerhetsmyndighets oppgaver for det sivile samfunn, samt det særlige og løpende ansvaret Kystvakten og Grensevakten har for å utøve norsk myndighet på avgrensede områder. Videre gir avtalen med Kystverket om kystberedskap og aksjonsledelse (KYBAL) Forsvaret myndighet til å iverksette tiltak og lede innsatsen ved krisesituasjoner på havet og langs kysten, inntil etaten som har det primære ansvar kan overta. Det vises til en mer utfyllende omtale av Totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid i kapittel 5.8.

3.5.4 Krisesituasjoner som krever nær koordinering mellom militær og sivil sektor

Behovet for samarbeid mellom sivil og militær sektor forsterkes av at det i dagens internasjonale trusselbilde ikke kan utelukkes uønskede hendelser som kan defineres i området mellom kriminalitet og væpnet angrep. Det tydeligste eksempel på dette kan være anslag fra terrorisme, som ofte har en internasjonal dimensjon, kan være av en størrelsesorden som overgår det som sivil sektor kan håndtere alene, og hvis hovedsiktemål er å påvirke eller presse landets politiske myndigheter. I disse tilfellene kan man i ekstraordinære situasjoner stå overfor en sikkerhetspolitisk krise, selv om man ikke har å gjøre med et væpnet angrep i tradisjonell forstand. En slik krisesituasjon vil kreve innsats og nært samarbeid mellom sivile og militære ressurser for å forebygge trusler, bekjempe disse og redusere eventuelle skadevirkninger.

3.6 Oppsummering og sikkerhetspolitiske implikasjoner for forsvarspolitikken

3.6.1 Den sikkerhetspolitiske situasjon – oppsummering

Vi står i dag over et *komplekst* sikkerhetspolitisk bilde som samtidig framviser flere *bekymringsfulle* trekk, omfattende både nye geopolitiske utviklingstrekk, vedvarende og til dels økende globaliserings-

utfordringer, og betydelige nasjonale utfordringer på ressurssiden i våre egne områder. Utfordringene i sum stiller høye krav til en *helhetlig* politikk fra norsk side hvor sikkerhets- og forsvarspolitikken i mange tilfelle må ses i nær sammenheng med utenrikspolitiske, økonomiske, nærings-, utviklings- og miljømessige aspekter.

Det viktigste trekket ved dagens sikkerhetspolitiske situasjon er en gradvis men like fullt fundamental endring av det geopolitiske bilde. USA er ikke lenger like dominerende i internasjonal politikk, og fremvoksende stormakter, som Kina, India og Russland, får stadig mer innflytelse. Vi er på vei fra en unipolar til en mer multipolær verden. Som følge av mer jevnbyrdighet ser vi også tegn til økt stormaktsrivalisering. Dette har blant annet bidratt til økt fokus på territorialstaten og statssikkerheten – noe vi også ser konsekvensene av i våre egne nærområder.

Norsk sikkerhet er også preget av stadig sterkere påvirkning fra globale utfordringer, inkludert internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, miljøødeleggelser og kamp om strategiske råvarer. Disse utfordringene er imidlertid annerledes enn utfordringer mot tradisjonell statssikkerhet; trusselen retter seg vel så mye mot sårbarheten i åpne moderne samfunn som mot våre militære styrker. Samtidig fortsetter regionale og etniske konflikter, med alvorlige konsekvenser, både i de aktuelle områder, og mer allment i forhold til respekten for menneskerettigheter og regional stabilitet.

Norge står samtidig overfor utfordringer i våre nærområder. Regionens internasjonale betydning på ressurssiden gjør at stadig flere land retter oppmerksomhet mot området. Blant disse landene er også Russland, som har betydelige strategiske interesser i området. Norges forhold til Russland er i dag godt. Landet har like fullt gjennomgått betydelige endringer siden 1990-tallet, med økt grad av maktsentralisering og fornyede stormaktsambisjoner. På militær side kommer dette til uttrykk gjennom flere moderne styrker med høy reaksjonsevne og stor mobilitet, samt gjennom en økt militær aktivitet. Kolahalvøya utgjør også det viktigste baseområdet for Russlands sjøbaserte strategiske kjernevåpen. Barentshavets betydning som øvelses- og testområde er derfor stor, og økende. Dette bidrar til at vårt satsingsområde i nord også har betydelig militærstrategisk betydning for vår nabo i øst.

Det kan ikke utelukkes at interessemotsetninger mellom Norge og andre stater, spesielt på ressursområdet, kan få sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser. De mest sannsynlige, direkte utfordringer vil være ulike former for politisk press, gjennom for eksempel krenkelser, episoder og mindre hendelser som utfordrer norsk suverenitet. Militært vil utfordringene være av en annerledes karakter enn under den kalde krigen. Til gjengjeld vil de kunne oppstå raskt, noe som stiller høye krav til hurtig håndtering fra norsk side.

Mange av dagens utfordringer er grenseoverskridende og sammensatte. Norsk sikkerhet er i økende grad knyttet til internasjonal sikkerhet og internasjonalt samarbeid, og FN er av den grunn den viktigste organisasjonen for global sikkerhet og stabilitet. Dette er først og fremst fordi mindre stater er avhengige av å knytte egne sikkerhetsutfordringer opp til internasjonale avtaleverk. I forlengelsen av dette legitimerer også FN militær maktbruk på vegne av verdenssamfunnet. Vi ser imidlertid tegn på at multilateralismen er under press, og at det fortsatt er utfordringer forbundet med det internasjonale samfunns evne og vilje til å gripe inn selv når elementære menneskerettigheter er truet. Fremtiden til sentrale rustningskontroll- og nedrustningsavtaler er også usikker. Norge er fortsatt tjent med at internasjonale sikkerhetsutfordringer løses med basis i folkeretten og i multilaterale sikkerhetsordninger. Ingen annen organisasjon besitter det samme spekter av virkemidler og den samme globale legitimiteten som FN. Et viktig mål for regjeringen er derfor å styrke FNs rolle i verden. Norge har påtatt seg en lederrolle i dette arbeidet, blant annet ved å bidra til å styrke FNs rolle i flerdimensjonal krisehåndtering slik at verdenssamfunnets ressurser utnyttes mest mulig effektivt.

Samtidig forblir NATO en grunnstein i norsk sikkerhetspolitikk. Solidariteten som ligger nedfelt i alliansens kollektive og gjensidige forsvarsforpliktelser (artikkel 5) synliggjør verdier og interesser som er viktige for Norge. Vi ser i dag en fornyet oppmerksomhet om alliansens tradisjonelle oppgaver knyttet til forsvar av medlemslandene, og dette er det i norsk interesse å støtte opp om. Det er samtidig på det rene at svært mye av alliansens oppmerksomhet også i årene fremover vil være rettet mot presserende utfordringer utenfor NATO-landenes tradisjonelle ansvarsområder. Det er viktig å understreke at det er nær sammenheng mellom ivaretakelse av norske sikkerhetsinteresser hjemme og ute. Kollektivt forsvar er i dag mye et spørsmål om byrdefordeling. Signifikant deltakelse i fredsstøttende operasjoner vil derfor også i fremtiden utgjøre et sentralt element i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk, med FN og NATO som primære forankringspunkt. Det bør legges vekt på at Norge bidrar på et nivå som reflekterer

en rimelig byrdefordeling sett i forhold til allierte land.

Forholdet over Atlanteren er i bedring og preges av mer likeverdighet. Like fullt er det fortsatt et potensial for interne spenninger, særlig i forhold til hvordan globale sikkerhetsutfordringer bør løses. Norge har derfor stor interesse av å bidra aktivt i NATO; dels for å påvirke utviklingen i tråd med norske interesser, men også fordi NATO er den eneste organisasjon med kapasitet til å ivareta norsk sikkerhet ved en større krise. Prioritet må derfor fortsatt gis til samarbeidet med nære allierte, i første rekke USA, Storbritannia, Tyskland og Nederland. Regjeringen vil også legge vekt på en videreutvikling av det praktiske *nordiske* forsvarssamarbeidet. Dette samarbeidet vil supplere og ikke erstatte de forpliktelser og det nære samarbeidet Norge har med NATO-allierte.

3.6.2 Implikasjoner for forsvarspolitikken

Analysen av de sikkerhetspolitiske omgivelser angir de overordnede politiske føringer for anvendelsen av norsk militærmakt, og gir dermed også føringer for utviklingen av forsvarspolitikken. Følgende rammer og føringer må i den forbindelse stå sentralt:

- Mangfoldet av utfordringer hjemme og ute tilsier at Forsvaret må innrettes mot summen av de utviklingstrekk som preger våre omgivelser. Sikkerhetsutfordringene tilsier at forsvarsreformene som ble startet av Stoltenberg I-regjeringen i 2001, og som Bondevik II-regjeringen videreførte, må fortsette. Hovedmålet om et moderne og fleksibelt innsatsforsvar ligger fast.
- Forsvarspolitikken må legge til rette for en operativ struktur kjennetegnet av samtrente elementer som i en fellesoperativ ramme kan løse oppdrag i hele konfliktspekteret. Dette krever militære styrker med tilstrekkelig kvalitet, reaksjonsevne, strategisk og taktisk mobilitet, egenbeskyttelse og utholdenhet.
- Tilstrekkelig utholdenhet må tillegges betydelig vekt. Dette fordi nasjonal krisehåndtering krever løpende tilgang på tilgjengelige innsatsstyrker, men også for å kunne løse langvarige oppdrag hjemme eller i utlandet.
- Allmenn verneplikt er avgjørende både for å gi Forsvaret en nødvendig forankring i samfunnet, og for å sikre tilgang på mange nok avdelinger som kan dele på operative belastninger. Tilstrekkelig utholdenhet gjennom verneplikt er også avgjørende for tilgangen på styrker som er klare til hurtig innsats på nasjonal og alliert beredskap.
- Forsvaret må innenfor rammen av totalforsvarskonseptet, kunne samvirke med sivil sektor og bidra også til den sivile del av samfunnssikkerhetsarbeidet.
- Utfordringene i våre nærområder tilsier at Forsvaret, med støtte fra samfunnets øvrige ressurser, på egenhånd må kunne løse oppgaver knyttet til overvåkning og etterretning i norske interesseområder og suverenitetshevdelse. Forsvaret må videre kunne bidra til episode- og krisehåndtering på en troverdig måte. Dette krever et spekter av militære kapasiteter som gir muligheter for tilpassede reaksjonsmåter som raskt kan komme til anvendelse.
- Utfordringene i våre nærområder understreker samtidig den vitale betydning av at forsvaret av Norge er knyttet til et større fellesskap med forankring vestover. Vi må derfor bidra til å forsterke NATOs tilknytning til vårt område, gjennom blant annet jevnlige allierte øvelser og trening på norsk jord, permanent alliert tilstedeværelse, troverdige vertslands- og mottaksarrangementer for allierte styrker, og ved at Norge kan bidra med egne styrker i en eventuell alliert operasjon i Norge.
- Forsvaret må i størst mulig grad bygge på NATO-standarder, slik at det kan fungere i en alliert ramme i hele konfliktspekteret, både i forbindelse med kollektivt forsvar hjemme og ute og i forbindelse med deltakelse i NATO-ledede fredsoperasjoner.
- Aktiv deltakelse i FNs og NATOs fredsstøttende operasjoner må være dimensjonerende for Forsvarets innretning. Norske styrker må kunne delta substansielt i hele spekteret av fredsstøttende operasjoner, fra preventive, via fredsbevarende og til fredsopprettende operasjoner. Norske styrker må i denne forbindelse kunne samvirke nært med styrker fra allierte og partnerland.
- Langsiktig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang er avgjørende for å lykkes. Dette krever forutsigbarhet i ressurstilgangen og helhetlige løsninger.

4 Andre sentrale utviklingstrekk

I tillegg til de sikkerhetspolitiske trender og utviklingstrekk som er beskrevet i det foregående kapittel, er også en rekke andre faktorer og utviklingstrekk av betydning for den videre utviklingen og innrettingen av Forsvaret. Disse er både av nasjonal og internasjonal karakter, og må ses i nær sammenheng med den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen i Norges omgivelser, som er beskrevet i kapittel 3.

4.1 Samfunnsmessige utviklingstrekk

Utviklingen av Forsvaret står i et gjensidig påvirkningsforhold til utviklingen i det sivile samfunnet. Dette forhold gjenspeiles i mange ulike dimensjoner.

Forsvaret må kunne møte de krav som moderne konflikter og sikkerhetsutfordringer stiller. Dette har konsekvenser for Forsvarets oppgaver, innretting og kompetansemessige forhold, så vel som for doktriner og konsepter, materiell og organisasjon. Det sikkerhetsbildet som danner grunnlaget for forsvarplanleggingen karakteriseres blant annet ved at trusler og risikoer er av et mer begrenset omfang, men mer sammensatt enn tidligere. I en krisesituasjon, nasjonalt som internasjonalt, vil forventningen i det sivile samfunn i stor grad være at samfunnet skal fungere mest mulig normalt samtidig med at kriser håndteres, om nødvendig ved bruk av militære midler. Dette stiller store krav til Forsvaret. Resultatet er at skillet mellom fred, krise og krig er blitt mer utydelig. Forsvaret må basere sin innretting og virksomhet ut fra dette. Sammen med andre endringer og trender i samfunnet, gjør dette at rammebetingelsene for Forsvarets virksomhet er betydelig endret. Forsvaret må fortsatt dimensjoneres og trenes for sin primæroppgave – anvendelse av militærmakt, men i en relevant og endret kontekst.

4.1.1 Avhengighet mellom sivile og militære aktører – hjemme og ute

Den gjensidige avhengigheten mellom militære og sivile aktører i arbeidet med å møte moderne sikkerhetsutfordringer har økt. Dette er dels en følge av den utvikling som er beskrevet ovenfor og i de foregående kapitler, men også av Forsvarets endrede innretting. Behovet for samarbeid mellom sivile og militære aktører påvirker Forsvarets kompetansebehov. Sivilt-militært samarbeid vil også i betydelig grad påvirke måten operasjoner gjennomføres på. I mange situasjoner vil effektivt samarbeid utgjøre en kritisk faktor for operasjoners fremdrift, i tillegg til en gjensidig forståelse og respekt for de roller sivile og militære aktører skal fylle.

Utviklingen har hatt viktige konsekvenser for samarbeidet mellom militære og sivile aktører *nasjonalt*. Oppgaven med å ivareta *samfunnssikkerheten* er blitt stadig viktigere gitt moderne samfunns sårbarhet. Moderne samfunns kritiske avhengighet av informasjons- og kommunikasjonsteknologi medfører nye sikkerhetsutfordringer. Sentralisering skaper store og sårbare konsentrasjoner av mennesker og ressurser. Den gjensidige avhengigheten mellom ulike samfunnsfunksjoner og i forholdet til omverdenen, øker faren for ringvirkninger av hendelser som i utgangspunktet kan være begrensede eller isolerte. Dette kan innebære at hendelser får et slikt omfang at Forsvaret må være beredt til å støtte sivile aktører med tilgjengelige og relevante ressurser. Det kan i ytterste konsekvens innebære at utfordringer mot samfunnssikkerheten utvikler seg til å få en sikkerhetspolitisk dimensjon. På den annen side har utviklingen ført til at Forsvaret har blitt mer avhengig av det sivile samfunn på flere områder. Dette gjelder blant annet i tilknytning til kompetanseutvikling, leveranser av varer og tjenester, forsyningssikkerhet og teknologi. I sum har dette ført til endringer i tilnærmingen til sivilt-militært samarbeid og totalforsvar, der gjensidig støtte i hele krisespekteret har blitt det bærende prinsipp. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.8.

Samtidig har samspillet mellom sivile og militære virkemidler *internasjonalt* blitt stadig mer synlig i arbeidet for å skape fred, stabilitet og utvikling i konfliktfylte områder. Dette forutsetter en langsiktig og helhetlig tilnærming, der militære virkemidler alene ikke vil utgjøre en tilstrek-

kelig forutsetning for å oppnå ønskede resultater. Bruk av militærmakt og militære virkemidler vil imidlertid i mange tilfelle være en nødvendig forutsetning for å skape den stabilitet og sikkerhet som er påkrevd for at sivile aktører skal kunne utføre sine oppgaver. Videre vil militær innsats kunne spille en viktig rolle knyttet til det mer langsiktige gjenoppbyggingsarbeidet i konfliktrammede samfunn. Dette gjelder blant annet på områder som sikkerhetssektorreform, utdanning av militære styrker, nedrustning og destruksjon av militært materiell.

4.1.2 Forsvaret i samfunnet

Forsvarets virksomhet har også en viktig og kontinuerlig påvirkning på det sivile samfunnet. Dette dreier seg ikke bare om de direkte konsekvenser som følger av Forsvarets virksomhet rundt om i landet i form av arbeidsplasser, kjøp av varer og tjenester og arealbruk. Tilstedeværelsen har også en bredere samfunnsmessig betydning gjennom den signaleffekt og stabilitet denne representerer. Forsvaret har også en viktig rolle som kulturbærer, og som et uttrykk for den nasjonale suverenitet og felleskap. Forsvaret har derfor både et betydelig samfunnsansvar og en samfunnsverdi, jf. også boks 4.1.

For at Forsvaret skal ha den nødvendige legitimitet og forankring, må det skapes forståelse for Forsvarets rolle i et endret sikkerhetsbilde. Dette krever at kontaktflatene mellom Forsvaret og det sivile samfunnet opprettholdes og videreutvikles. Et mindre forsvar som er tilstede på færre steder gjør dette mer krevende. Stadig færre har en direkte tilknytning til Forsvaret og Forsvarets virksomhet. Det er derfor av betydning at Forsvaret er en mest mulig synlig, informerende og åpen organisasjon. Samtidig er det viktig at Forsvaret opprettholder en tilstrekkelig desentralisert tilstedeværelse i ulike deler av landet innenfor rammen av det som er operativt og samfunnsøkonomisk hensiktsmessig, slik at Forsvaret kan løse sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. En videreføring av verneplikten som et fundament for Forsvaret, med et meningsfylt innhold, tilpasset Forsvarets behov og som en basis for nasjonal forsvarsevne, vil derfor også være avgjørende.

Boks 4.1 Forsvarets samfunnsverdi

Et militært forsvar representerer en betydelig samfunnsinvestering, som også har en vesentlig samfunnsverdi. Forsvaret er en utgiftspost på statsbudsjettet, men denne investeringen i sikkerhet og trygghet – samt i politisk handlingsrom og internasjonal innflytelse – gir betydelig avkastning. Samfunnets investeringer i Forsvaret er målbare, Forsvarets samfunnsmessige verdiskaping – dets samfunnsverdi – er ikke direkte målbar, men den er likevel betydelig, både direkte og indirekte.

Som institusjon bidrar Forsvaret til samfunnet langt ut over sin primæroppgave, å produsere og levere militærmakt. Samfunnsbidragene er av både politisk, kulturell og økonomisk art. Historisk har Forsvaret også spilt en svært viktig rolle i å bygge samfunnet og legitimere staten, og i forlengelsen av det, inneha en sentral funksjon som tradisjonsbærer og historieforvalter. Forsvaret er en betydelig verdiskaper også økonomisk. Få institusjoner har bidratt like mye til næringsutvikling innen flere sektorer, over store deler av landet, som Forsvaret – med teknologiutvikling som et særlig viktig felt. Derigjennom har Forsvaret i vesentlig grad bidratt til samfunnsmessig utvikling – gjennom nyskaping og sysselsetting i industrien. Forsvaret er også en stor produsent av kompetanse innen flere felt. Dertil kommer den lederutvikling som finner sted på alle nivå, gjennom den daglige virksomhet. Forsvarets betydning for lokal økonomi, der tilstedeværelse og aktivitet er stor, har også vært vesentlig – og er det fortsatt i en del kjerneområder.

I dag er avkastningen på samfunnets investering i Forsvaret fremfor alt sikkerhet, trygghet og stabilitet. Bonusen er teknologiutvikling, kompetanseproduksjon, samt sysselsetting, skatteinntekter og kjøp av varer og tjenester. I tillegg bidrar Forsvaret til de samfunn der vi opererer ute, i ulike stabiliserings- og fredsoperasjoner. Summen av alle disse faktorene er Forsvarets samlede verdiskaping og samfunnsverdi.

4.1.3 Endret mediemessig virkelighet

Et annet sentralt utviklingstrekk er at Forsvarets virksomhet finner sted i en helt annen mediemessig virkelighet enn tidligere. Etterspørselen etter, og tilgjengeligheten på, informasjon har økt betydelig. Dette har implikasjoner både for beredskap, sikkerhet, rekruttering, kompetanse og evnen til å håndtere informasjonsaspektet innenfor rammen av de krav den operative virksomheten stiller. I moderne konflikter er det en forventning om tilgang på oppdatert informasjon om situasjonen generelt og norske styrker spesielt. Dette er også av betydning for operasjonenes legitimitet. En kritisk presse er en helt sentral del av et demokratisk samfunn. Media må forventes å spille en aktiv og kritisk rolle i alle fremtidige konflikter. Media vil rapportere om operasjonenes forløp og konsekvenser på nært hold, og vil bidra til å påvirke opinionens oppfatning av situasjonen i det området hvor krisen utspiller seg.

4.1.4 Økt vekt på menneskelig sikkerhet

Internasjonale mediers fokus på konflikter og konfliktområder bidrar også til økt oppmerksomhet rundt konflikters humanitære konsekvenser. Dette er et resultat av den verdi som tillegges menneskelig sikkerhet, og som medfører en begrenset aksept for tap av menneskeliv, både sivile og militære. Under den kalde krigen ble det stilltiende akseptert at en total krig ville føre til store tap, noe som ikke lenger er tilfelle. Dette har store implikasjoner for operative forhold, og stiller endrede krav til Forsvarets kapasiteter og kompetanse. Stor vekt må legges på beskyttelse av egne styrker, både i form av moderne utstyr og måten operasjoner planlegges og gjennomføres på. Å unngå unødig og utilsiktet skade på sivile samfunn under operasjoner vil også være helt sentralt. I tillegg må militærmakt anvendes innenfor folkerettens regler, og innenfor politisk definerte grenser og forutsetninger. Videre er det viktig at militære styrker gis de nødvendige fullmakter og handlefrihet, slik at oppdrag kan løses effektivt uten for stor risiko. Dette krever høy treningsstandard og nødvendig kompetanse til å foreta vurderinger av komplekse situasjoner.

4.1.5 Sosiokulturelle og demografiske forhold

Forsvaret påvirkes også av sosiokulturelle og demografiske trender. Over tid har samfunnsutviklingen vært preget av en økende grad av individualisering som går i retning av at enkeltmennesker stiller større krav til effektivitet og materielle goder, med et mindre fokus på det kollektive som en verdi i seg selv. Dette er en utvikling som på sikt vil kunne ha konsekvenser for oppslutningen om verneplikten og for Forsvarets samfunnsmessige forankring. Det blir derfor viktig at Forsvaret innfrir samfunnets forventninger og løser pålagte oppgaver på en effektiv måte.

Videre er utviklingen i befolkningens sammensetning av betydning for Forsvaret. Endringer i bosettings-, arbeids- og familiemønstre, samt utviklingen i retning av et mer flerkulturelt samfunn skaper muligheter for Forsvaret. Dette stiller Forsvaret samtidig overfor nye krav, både hva gjelder rekruttering, likestilling, mangfold og familiepolitiske tiltak.

4.2 Teknologiske utviklingstrekk

Den teknologiske utviklingen bidrar til å endre både våpen, utstyr og måten moderne militære styrker opererer på. Ett av de viktigste utviklingstrekk i dag er de muligheter informasjonsteknologien gir til samhandling i nettverk, både i og mellom organisasjoner og på tvers av nivåer og kulturelle skillelinjer. Dette gjør at ressursutnyttelsen blir mer fleksibel og koordinert, noe som skaper økt effektivitet. Konseptet nettverksbasert forsvar (NbF) er muliggjort av denne utviklingen. Dette vil fortsatt stå sentralt i utviklingen av Forsvaret i perioden 2009-2012, og videre fremover.

Den teknologiske utviklingen har avgjørende betydning for hvordan militære styrker settes sammen, for hvordan militære operasjoner gjennomføres, og ikke minst for militære styrkers evne til å gjennomføre sine oppgaver i ulike situasjoner. Den raske teknologiske utviklingen stiller store krav til oppdatert kompetanse om de muligheter og utfordringer teknologien representerer, og må derfor reflekteres i Forsvarets utdanning. Teknologien har også betydelige implikasjoner for sikkerheten til det personellet som deltar i operasjoner, både i form av nye muligheter for mer effektiv beskyttelse, men også i form av nye sårbarheter. Ny teknologi reduserer i seg selv ikke kravet til beskyttelse av egne styrker, men kan benyttes som ett av flere virkemidler for å gjøre beskyttelsen mer effektiv. Derfor er evnen til å forstå, utnytte og forme den teknologiske utviklingen av sentral betydning, både i militære operasjoner og i den langsiktige forsvarsplanleggingen.

Den teknologiske utviklingen har også viktige konsekvenser for kostnadsutviklingen. Prisstignin-

gen på militært materiell og utstyr skaper press på Forsvarets økonomi og usikkerhet i forsvarsplanleggingen. Utviklingen av teknologi er i økende grad ledet av sivile, kommersielle aktører. Dette medfører at moderne teknologi ofte er lettere tilgjengelig og rimeligere i pris. Likevel viser det seg i mange tilfeller at tilpasning og anvendelse av teknologi til militære formål er kostbart. Videre har enhetskostnadene for en del typer moderne forsvarsmateriell en tendens til å øke betydelig fra en generasjon til den neste. Dette er en utvikling vi i liten grad har innflytelse på, fordi den i stor grad styres av de store nasjonenes etterspørsel. Takten og omfanget av denne type kostnadsvekst er vanskelig å forutsi nøyaktig, ikke minst i et lengre tidsperspektiv.

Risikobildet og teknologiutviklingen peker således i samme retning hva angår den konkrete utformingen av Forsvaret. Et relevant forsvar må ha en teknologisk standard som gjør det mulig å operere effektivt, alene og sammen med allierte styrker, i og utenfor Norge og i hele konfliktspekteret. Dette betyr ikke at Forsvaret må ha et identisk teknologisk nivå med alle allierte på alle områder, men at det må være en nødvendig og bred evne til samvirke mellom våre egne og alliertes militære styrker.

4.3 Økonomiske rammevilkår

4.3.1 Utviklingen i forsvarsbudsjettene

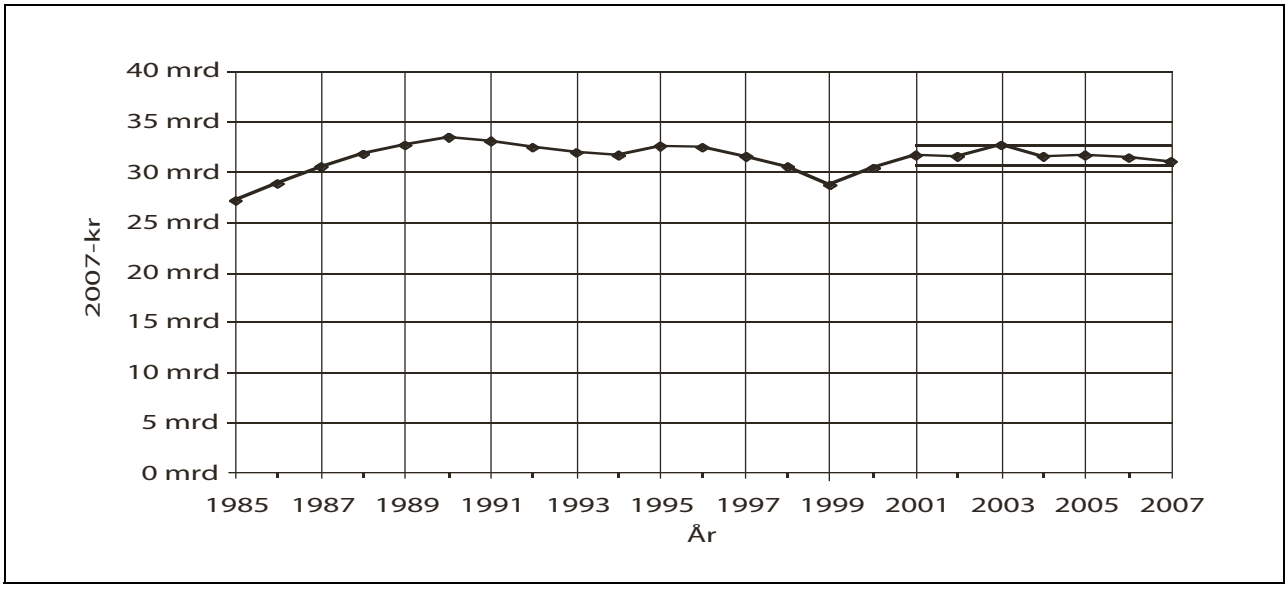
Forsvarsbudsjettene har i faste kroner hatt en relativt stabil utvikling fra 1990 og frem til i dag. Forsvarsbudsjettetenes andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) har i den samme perioden sunket fra ca. 3 % til ca. 1,6 %, og som andel av statsbudsjettet fra over 6 % til under 3 % i det samme tidsrommet. I den samme perioden har BNP økt med om lag 65 %, målt i faste kroner.

Figur 4.1, 4.2 og 4.3 viser henholdsvis utviklingen i de salderte forsvarsbudsjettene i perioden 1985 – 2006, forsvarsbudsjettets andel av BNP og statsbudsjettet i perioden fra 1970 til 2005 og tildelingsmessig utvikling sammenlignet med andre NATO-land, Russland og Kina.

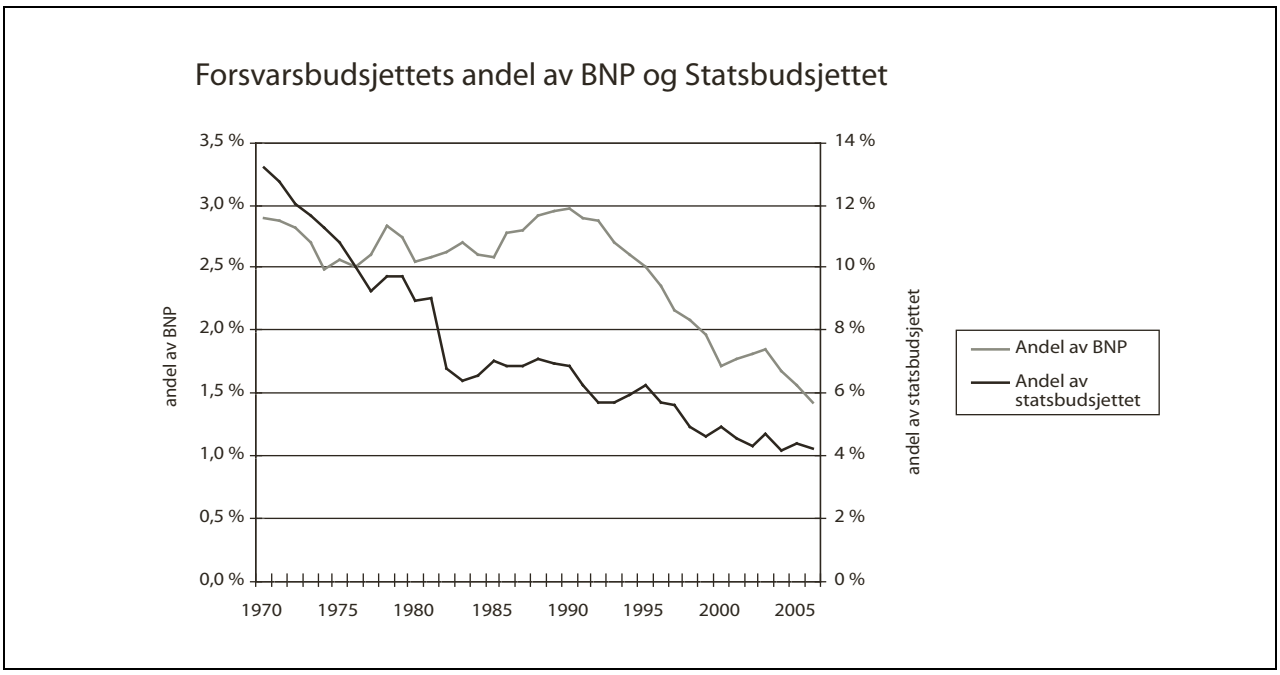
4.3.2 Makroøkonomiske trender

Siden 2003 har norsk økonomi hatt sterk vekst, godt hjulpet av lave renter og en sterk økning i oljeinntektene. Det har vært en betydelig økning i sysselsettingen og et betydelig økt aktivitetsnivå i næringslivet og fastlandsindustrien. Den positive utviklingen har fortsatt gjennom 2007.

I fremtiden forventes norsk økonomi likevel å stå overfor betydelige utfordringer. De langsiktige utviklingstrekkene viser at det er behov for tilpasninger i den økonomiske politikken for å sikre langsiktig bærekraft i offentlige finanser. På lengre sikt vil produksjonen av olje og gass avta. Vekstevnen i fastlandsøkonomien vil dermed være avgjørende for den fremtidige økonomiske veksten i Norge. Samtidig viser Generasjonsregnskapet, jf. St.meld. nr. 1 (2007-2008), at utgifter til pensjoner og helse og omsorg må forventes å øke betydelig. Det forventes at innstrammingsbehovet i finanspolitikken vil være på mellom 70 og 110 mrd. kroner,



Figur 4.1 Utviklingen i salderte forsvarsbudsjetter



Figur 4.2 Forsvarsbudsjettets andel av BNP og statsbudsjettet

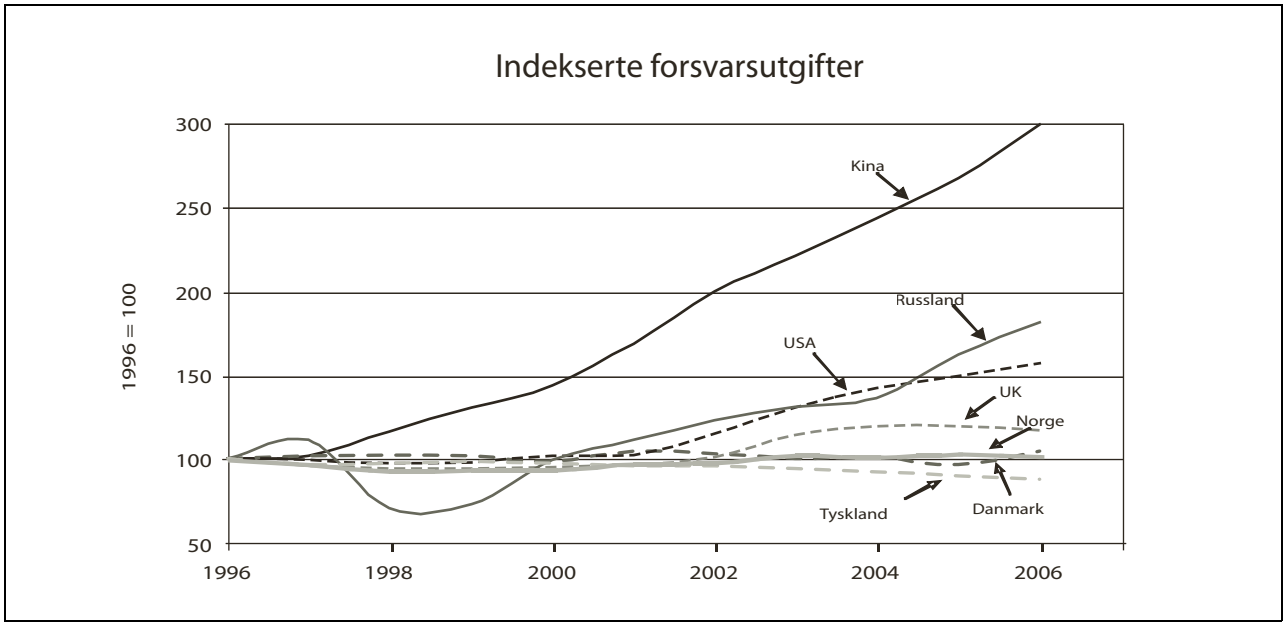
tilsvarende mellom 4 og 6 % av BNP for fastlands-Norge på lengre sikt.

Handlingsrommet i budsjettpolitikken vil derfor på lengre sikt kunne bli redusert. Dette vil kunne øke behovet for å foreta vanskelige prioriteringer mellom ulike samfunnssektorer. Dette vil også ha konsekvenser for Forsvaret.

Forsvarsplanleggingen må derfor bygge på realistiske forutsetninger om fremtidige budsjetter, samt nøkternhet og klare prioriteringer.

4.4 Flernasjonalt forsvarssamarbeid

Flernasjonalt forsvarspolitisk og militært samarbeid er blitt en stadig viktigere rammefaktor for utviklingen av forsvarssektoren, særlig for mindre og mellomstore land. Gjennom flernasjonale løsninger er det mulig å oppnå gevinster knyttet til økonomi, kompetanse, teknologi og forsvarsevne, som landene ikke kan klare alene. Flernasjonalt forsvarssamarbeid er derfor et komplementært ram-



Figur 4.3 Forsvarsbudsjettets utvikling sammenlignet med utviklingen i allierte land, Russland og Kina

meverk for å utvikle og opprettholde militære kapasiteter. Slikt samarbeid kan gi økt operativ evne og fleksibilitet nasjonalt så vel som internasjonalt. Flernasjonalt samarbeid er også en forutsetning for å kunne opprettholde og videreutvikle evnen til militært samvirke med allierte og andre samarbeidspartnere. Samarbeidet kan spenne over et bredt spekter av områder, fra operasjoner, trening og øving, utvikling, anskaffelse og vedlikehold av militære kapasiteter, kompetanse og utdanning, til etablering av integrerte militære enheter. Det er også store variasjoner i dybde og grad av forpliktelse knyttet til ulike former for flernasjonalt samarbeid.

I den videre utviklingen av det flernasjonale forsvarssamarbeidet vil det bli lagt større vekt på å utvikle integrerte styrkeproduksjonsløsninger i tråd med prinsippet om *gjensidig forsterkende forsvarsstrukturer*. Dette bidrar til å understøtte det internasjonale samfunnets (NATO/EU/FN) evne til å håndtere nye utfordringer, samtidig som det muliggjør en videreføring av en *nasjonal* operativ bredde og dybde i forsvarsstrukturen som svarer til det enkelte lands behov.

Sentrale deler av det tradisjonelle flernasjonale samarbeidet har vært konsentrert om operativt styrkesamarbeid. Dette samarbeidet er vesentlig for evnen til å virke sammen i operasjoner og bidrar til økt effektivitet og interoperabilitet. Operativt styrkesamarbeid må imidlertid suppleres med økt satsing på samarbeid om styrkeproduksjon i bred forstand. Det er først og fremst på dette området at samarbeidet kan gi store besparelser og bidra til en økt operativ effekt.

Hvilke effekter som er mulig å hente ut av det flernasjonale samarbeidet avhenger av bredden og dybden i samarbeidet. Størst effekt vil kunne oppnås dersom landene utvikler sine respektive operative kapasiteter/enheter i retning av systemlikhet. Med systemlikhet menes et samarbeid som tar utgangspunkt i den samme type plattform eller våpensystem og omfatter alle ledd i styrkeproduksjonen. Utvikling av systemlikhet vil dessuten kunne gi positive operative effekter, økt fleksibilitet og større utholdenhet. Slik kan kapasitetene benyttes både i felles operasjoner, men også på en selvstendig nasjonal basis.

Det er i dette lys at den norsk-svenske mulighetsstudien, som ble igangsatt av den norske og den svenske forsvarssjefen, om et gjensidig forsterkende samarbeid må forstås, jf. boks 4.2. En rekke prosjekter er i denne studien identifisert som realiserbare innenfor en bilateral ramme. Hensikten med samarbeidet er å utnytte landenes komparative fortrinn, effektivisere virksomheter og skape stordriftsfordeler innenfor styrkeproduksjon, logistikk og annen støttevirksomhet. På denne måten oppnås besparelser som setter begge land bedre i stand til å opprettholde bredde og kvalitet i forsvarsstrukturen og samtidig bidra til at en større del av strukturen er tilgjengelig for operativ bruk. Landene beholder nødvendig råderett over anvendelsen av egne operative styrker, men samarbeider om støttefunksjoner.

Boks 4.2 Norsk-svensk mulighetsstudie

Forsvarssjefene i Norge og Sverige leverte høsten 2007 en felles studie som belyser hvordan forsvarsstrukturene i Norge og Sverige kan innrettes på en gjensidig forsterkende måte innenfor styrkeproduksjon, logistikk og operativ struktur.

Studien har blant annet foretatt en gjennomgang av eksisterende materiellplaner i et 20-årsperspektiv. Hensikten med studien har vært å avklare mulighetsrommet for et forsterket samarbeid, med hovedfokus på planperioden 2009-2012, med horisont mot 2026. Et stort antall mulige samarbeidsområder er identifisert, og 18 aktuelle samarbeidsområder innenfor Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, kompetanse og personell, logistikk, analyse og utvikling er beskrevet i mer detalj.

Det største militærfaglige, økonomiske og politiske gevinstpotensial ligger først og fremst i en koordinert utvikling av landenes strukturplaner på lengre sikt. Dette vil gjøre det mulig å få til en samordnet anskaffelse av fremtidig materiell til Forsvaret, i tillegg til en mer rasjonell utnyttelse av støttevirksomheten. I tillegg har mulighetsstudien synliggjort samarbeidsområder som kan realiseres på kortere sikt. Disse vurderes videre av Forsvarsdepartementet i samarbeid med svenske myndigheter.

Studiens hovedkonklusjon er at dagens forsvarsplanlegging bør endres med sikte på å gjøre konkret flernasjonalt samarbeid til en integrert del av den langsiktige utviklingen.

Forsvarsdepartementet arbeider med å vurdere, videreutvikle og ytterligere konkretisere forsvarssjefenes anbefalinger, i samarbeid med Sverige. Finland er blitt involvert i oppfølgingen av mulighetsstudien, ved at det er satt i gang en trilateral mulighetsstudie. Det forsterkede militære samarbeidet er åpent for deltakelse av samtlige nordiske land, og Danmark og Island er også invitert til å delta.

4.5 Trender innenfor det flernasjonale materiellsamarbeidet

Flernasjonalt samarbeid om anskaffelser og utvikling av forsvarsmateriell blir stadig viktigere for mindre land og deres forsvarsindustri. Globaliseringen av de sikkerhetspolitiske utfordringene, kombinert med en betydelig kostnadsvekst på flere områder for avansert militært materiell, betyr at flernasjonalt materiellsamarbeid i tiden fremover vil få økt betydning. Spesielt gjelder dette for små og mellomstore land, der utviklingen entydig peker i retning av at flernasjonalt samarbeid vil bli en viktig forutsetning for å kunne opprettholde nasjonale forsvar i langsiktig økonomisk balanse.

Høye teknologiske og kompetansemessige krav, kostnadsvekst på utvalgte typer militært materiell og kontinuerlig press på forsvarsbudsjettene, bidrar til at de europeiske land i økende grad må samarbeide tettere om utvikling, anskaffelse, drift og vedlikehold av forsvarsmateriell. Utviklingen forsterkes av økte krav til operativt samarbeid i utenlandsoperasjoner og beredskapsstyrker, med krav til kompatibelt utstyr og materiell, og økt behov for utvidet samarbeid mellom involverte myndigheter og industrien. Internasjonalt materiellsamarbeid kan totalt sett gi betydelige økonomiske besparelser samt kompetansemessige og andre positive effekter for partene. Dette forutsetter riktige rammebetingelser og enighet om operative og tekniske krav. Denne utviklingen vil også påvirke det norske forsvaret.

Norge deltar i internasjonalt materiellsamarbeid i både bi- og multilateral sammenheng. Innenfor NATO spiller CNAD *(Conference of National Armaments Directors)* en betydelig rolle som tilrettelegger og arena for materiellsamarbeid mellom de allierte. Ikke minst gjelder dette for prosjekter som er så kostbare og krevende at de forutsetter deltakelse fra de største medlemslandene i alliansen for å kunne realiseres, som for eksempel strategisk lufttransport, luftbårne bakkeovervåkningssystemer og beskyttelse av utplasserte militære styrker mot missiler. Innenfor NATO-rammen har Norge bilaterale avtaler og materiellprosjekter med utvalgte allierte samarbeidsland, hvor USA og nordsjølandene er de viktigste.

Forsvarsdepartementet har iverksatt et arbeid med å vurdere hvordan NATOs forsynings- og vedlikeholdsorganisasjon (NAMSA) kan benyttes mer effektivt av Norge i forbindelse med organisering av innkjøp, etterforsyning og vedlikeholdstjenester.

Med etableringen av *European Defence Agency* (EDA) har man gjennom den senere tid vært vitne til betydelig dynamikk innenfor det europeiske materiellsamarbeidet. EDA er et mellomstatlig EU-byrå for harmonisering og utvikling av militære kapasiteter, forskning og teknologiutvikling, materiellanskaffelser, i tillegg til forsvarsindustriell og markedsmessig utvikling. Norge har, som eneste tredjeland så langt, inngått en samarbeidsavtale med EDA.

Det er for tidlig å trekke endelige konklusjoner med hensyn til erfaringer fra samarbeidet med EDA. Samarbeidsavtalen gir Norge en nødvendig og viktig mulighet til å delta i konkrete initiativ for militær kapasitetsutvikling i samarbeid med nære partnere i Europa. EDA vil være det sentrale forum for slikt arbeid, men har så langt lykkes best innenfor forsknings- og teknologiområdet, blant annet basert på arven fra den tidligere *Western European Armaments Group* (WEAG). Det er følgelig på dette området at avtalen har hatt mest å si for Norge, selv om rettighetene er færre og Norges deltakelse mindre omfattende enn i WEAG. Slik sett førte overføringen av dette samarbeidet fra VEU til EU til en svekkelse av Norges deltakerrettigheter. Det er en klar utfordring at Norge ikke er representert i EDAs styrende organer. I tillegg til forsknings- og teknologiprosjektene, har EDA tatt flere initiativ som på sikt kan lede til felles materiellanskaffelser, tettere industrielt samarbeid og mer omfattende flernasjonalt militært samarbeid i tråd med norske behov og interesser. Regjeringen vil i tiden som kommer arbeide videre for at de begrensninger som følger av Norges status i forhold til EDA kan kompenseres gjennom et best mulig gjensidig samarbeid basert på en aktiv holdning og konstruktive bidrag fra norsk side.

I Norden skjer samarbeidet innen *Nordic Armaments Cooperation* (NORDAC). Det nordiske forsvarssamarbeidet øker stadig i omfang og betydning. Det norsk-svenske samarbeidet som er innledet, er et konkret eksempel på dette, og omfatter også materiellområdet. Dette plansamarbeidet er åpent for de øvrige nordiske land, og har allerede tilført nytt innhold til samarbeidet i NORDAC.

Utviklingen innenfor NATO og EU, i tillegg til et stadig større fokus på flernasjonalt materiellsamarbeid, har betydelige konsekvenser for Norge. Norsk politikk må være tilpasset behovet for å spille en aktivt samarbeidssøkende rolle, både i den allierte rammen, men også i forhold til EDA og i en nordisk og bilateral kontekst.

4.6 Samarbeid om militære kapasiteter i NATO og EU

NATO-landene har de siste ti årene gjennomført til dels radikale omstillinger av egne forsvarsstrukturer for å tilpasse seg dagens utfordringer og behov.

Arbeidet med å omforme alliansens militære kapasiteter har blitt utvidet til stadig flere områder. Det er oppnådd til dels betydelige resultater, blant annet gjennom etableringen av *NATO Response Force* (NRF), og flernasjonale samarbeidsprosjekter innenfor blant annet strategisk luft- og sjøtransport. Dette arbeidet er både utfordrende og krevende. Alliansens samlede utfordringer inkludert operasjonene i Afghanistan, Kosovo og spørsmålet om videre utvidelse av alliansen, krever både oppmerksomhet og ressurser. Evnen og viljen til å igangsette nye transformasjonsinitiativ blir dermed satt under press. På en rekke kritiske områder er fremdriften fortsatt begrenset, inkludert luft-til-luft tanking og luftbåren bakkeovervåkning (AGS). NRF, som utgjør NATOs hurtigreaksjonskapasitet, har også vist seg vanskelig å realisere i henhold til opprinnelig ambisjon. Dagens praktisering av konseptet bidrar til å binde opp styrker som kunne vært brukt i pågående operasjoner. Dette bidrar til et betydelig sprik mellom fastsatte styrkebehov og de bidrag som faktisk gjøres tilgjengelig fra medlemslandene, både i NRF-sammenheng og i pågående operasjoner. Det arbeides med å videreutvikle NRF for å skape et bedre samsvar mellom ambisjoner og ressurser. Norge støtter aktivt opp om dette arbeidet.

For Norge vil den kapasitetsutviklingen som foregår i NATO fortsatt være av stor betydning. Utformingen av det norske forsvaret vil i stor grad være basert på de standarder som også NATO og våre allierte legger til grunn. Samtidig finner det i økende grad sted en utvikling der to eller flere allierte går sammen for å fremskaffe militære kapasiteter eller løse konkrete operative oppdrag. Samarbeidet med blant annet Storbritannia, Tyskland, Nederland og Danmark danner i denne sammenheng en viktig ramme for flernasjonalt samarbeid. Dette knytter oss til de mest nærliggende og viktigste europeiske allierte. Et annet eksempel er det forsterkede forsvarssamarbeidet med Sverige, som vil bli utviklet videre i tiden fremover.

Innenfor EU-rammen er det EDA som i dag er den sentrale pådriver for utviklingen av militære kapasiteter i EUs medlemsland. Arbeidet i EDA preges fortsatt av at dette er en ny organisasjon, og det tar tid å igangsette de planlagte prosjektene, jf. også kapittel 4.5. Utviklingen i de senere år tyder likevel på at EU vil få en mer fremtredende plass i den europeiske utviklingen av militære kapasiteter. Det reelle samarbeid mellom NATO og EU innenfor dette området er i dag beskjedent, utover informasjonsutveksling. Dette er bekymringsfullt også sett fra norsk side. Norge har stor interesse av at det strategiske samarbeidet mellom NATO og EU finner sin form så raskt som mulig, og at dette blir et komplementært og gjensidig forsterkende forhold også hva gjelder utviklingen av militære kapasiteter.

4.7 Utviklingen innenfor militære operasjoner

De forutsetninger, tilnærminger og virkemidler som legges til grunn for den måten militære styrker løser sine oppgaver på, er i kontinuerlig utvikling. Bare siden slutten av den kalde krigen har endringene vært betydelige. Endringene innenfor militære operasjoner er på den ene side en konsekvens av andre typer utviklingstrekk, herunder politiske, økonomiske, teknologiske og kulturelle forhold. På den annen side påvirker utviklingen innenfor militære operasjoner omgivelsene. Samtidig har militære operasjoner en betydelig egendynamikk gjennom de lærdommer og erfaringer som løpende samles inn og analyseres.

En rekke overordnede utviklingstrekk bidrar til å prege utviklingen innenfor militære operasjoner.

Det blir færre store ansamlinger av soldater og materiell. Samtidig foregår militære operasjoner i økende grad i tett befolkede områder. I mange operasjoner vil en motstander kunne være teknologisk underlegen og velge å benytte seg av midler og metoder som kan omfatte terror, geriljataktikk, sabotasjehandlinger og improviserte miner og våpen. Dette er eksempler på asymmetrisk krigføring, og bidrar til å stille konvensjonelle militære styrker overfor betydelige utfordringer.

Samtidig blir følgeskader av kamphandlinger mindre akseptable. Militære styrker forventes å anvende makt på en proposjonal måte og svært presist rettet for å unngå utilsiktet skade, og må legge vekt på å etterlate et operasjonsområde fritt for ammunisjon og andre etterlatenskaper som kan skade sivile.

Langtrekkende våpensystemer med høy presisjon blir mer tilgjengelige og kosteffektive. Disse nyttes til å bekjempe mål på stor avstand. Dette har også følger for militære styrkers operasjonsmønstre. Operasjoner vil fortsatt foregå med stor hastighet. På den ene siden går utviklingen i retning av økt vekt på mobilitet og lettere militære avdelinger.

Samtidig ser man i flere operasjonsområder økende krav til pansring og egenbeskyttelse for å ivareta personellets sikkerhet.

Et annet sentralt utviklingstrekk er at større militære operasjoner i stadig økende grad er avhengig av et tett samvirke med ikke-militære aktører for å lykkes. Operasjonene vil i økende grad gjennomføres integrert der politiske, militære, utviklingsmessige og humanitære virkemidler ses i sammenheng.

I sum stiller utviklingen innenfor militære operasjoner endrede og nye krav til både utdanning og kompetanse, øving og trening, til militært materiell, til evne til samvirke med allierte, partnere og sivile, og til den måten operasjoner planlegges, ledes og gjennomføres på.

4.8 Avslutning

Utviklingen i de sikkerhetspolitiske rammebetingelser som er beskrevet i kapittel 3, og de forhold som er beskrevet i dette kapittel, danner til sammen den overordende rammen for Forsvarets innretting, oppgaver og struktur, herunder både den operative strukturen, personellstrukturen og støtte- og logistikkstrukturen. Dette er nærmere beskrevet i de påfølgende kapitler.

5 Forsvarspolitiske rammer, føringer og prioriteringer

5.1 Et helhetlig og langsiktig perspektiv

Forsvarspolitikken definerer de rammer, føringer og prioriteringer som skal ligge til grunn for den videre utviklingen av Forsvaret. Forsvarspolitikken er bindeleddet mellom de overordnede sikkerhetspolitiske interesser og målsettinger, og den konkrete utformingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet. Hovedelementene i forsvarspolitikken er *de forsvarspolitiske mål*, *forsvarskonseptet* og *Forsvarets oppgaver.*

Det er avgjørende å anlegge et *helhetlig* og *langsiktig* perspektiv på den videre utviklingen av Forsvaret.

Et *helhetlig* perspektiv krever at forsvarspolitikken tar utgangspunkt *i summen* av de overordende strategiske utviklingstrekk og utfordringer som preger Forsvarets omgivelser, og de sikkerhetspolitiske hovedprioriteringer som legges til grunn i lys av disse, jf. kapittel 3.6. Det understreker videre behovet for å se Forsvarets innsats i en nær sammenheng med andre virkemidler, og for å se Forsvarets virksomhet hjemme og ute som to sider av samme sak.

Et *langsiktig* perspektiv krever at det skapes forutsigbarhet omkring de mest grunnleggende prioriteringer og rammer for Forsvarets virksomhet. Samtidig må det tas høyde for at fremtiden fortsatt vil være preget av usikkerhet og uforutsigbarhet. Forsvaret må i størst mulig grad kunne tilpasse seg de ulike og mest sannsynlige utviklingstrekk som vil kunne prege omgivelsene på lengre sikt. Forsvaret må med andre ord være mest mulig *scenariorobust.* I sum må forsvarspolitikken legge grunnlaget for et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som kan ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier i en omskiftelig verden. Forsvaret må kunne håndtere et bredt spekter av ulike oppgaver både hjemme og ute, gjennom et nært og gjensidig samarbeid med allierte, partnere og sivile aktører. Dette må ligge til grunn for utviklingen av Forsvarets struktur og kapasiteter, så vel som for kompetanse og personellsammensetning.

5.2 Forsvarspolitiske mål

Regjeringen anser at hovedinnholdet i de eksisterende forsvarspolitiske målene bør videreføres, med enkelte mindre presiseringer som vektlegger forankringen mot folkeretten og den tette koblingen mellom norsk og internasjonal sikkerhet. De forsvarspolitiske mål gjenspeiler at Forsvaret, innenfor sitt ansvarsområde og i samarbeid med andre nasjonale myndigheter der dette er naturlig, skal bidra til å oppfylle disse målene:

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

For å kunne gi veiledning i den konkrete utformingen av Forsvarets struktur og virksomhet må de forsvarspolitiske målene operasjonaliseres. Dette gjøres i forsvarskonseptet som angir de grunnleggende prinsippene for utviklingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet, samt gjennom beskrivelsen av Forsvarets oppgaver og tilhørende ambisjonsnivå, jf. kapittel 5.3 og 5.4.

5.3 Forsvarskonseptet og de grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretting og virksomhet

Forsvarskonseptet beskriver hvordan Forsvaret skal innrettes for på best mulig måte å kunne løse sine definerte oppgaver, og derigjennom også bidra til å realisere de sikkerhets- og forsvarspolitiske mål. Med dette som utgangspunkt angir forsvarskonseptet den grunnleggende innrettingen av Forsvaret, samt også de overordende prinsipper som skal ligge til grunn for Forsvarets fremtidige utvikling og virksomhet. Gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004), sluttet Stortinget seg til et forsvarskonsept med følgende ordlyd:

> Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets behov. Fokus skal være på å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.

Regjeringen legger til grunn at de bærende prinsipper i forsvarskonseptet fortsatt har gyldighet, og at disse bør videreføres som et grunnlag for den videre utviklingen av Forsvaret. Samtidig er det avgjørende at fortolkningen av, og innholdet i, de ulike hovedelementene i forsvarskonseptet kontinuerlig oppdateres i tråd med utviklingen og de overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringer. I denne forbindelse legger regjeringen til grunn følgende tilnærming til de ulike hovedelementene i forsvarskonseptet:

Videreutviklingen av et moderne og fleksibelt innsatsforsvar

Forsvaret må være tilpasset de nye sikkerhetsutfordringer som preger våre omgivelser. Disse omgivelsene preges i dag av et sammensatt trussel- og risikobilde. Den mest sannsynlige direkte trussel mot norsk territorium vil i dag kunne materialisere seg i form av episoder og mindre anslag, som kan oppstå raskt. Dertil kommer de utfordringer som følger av Norges ønske om å bidra til internasjonal fred og stabilitet, inkludert gjennom deltakelse i fredsstøttende operasjoner. Sett i forhold til disse hovedutfordringer må målsettingen være å videreutvikle et innsatsforsvar som kan løse oppgavene både hjemme og ute. Med innsatsforsvar menes et forsvar som raskt og fleksibelt evner å løse oppgaver som i hovedsak må ivaretas nasjonalt, og som samtidig kan operere sammen med allierte både i forbindelse med fredsstøttende operasjoner og i forbindelse med kollektivt forsvar av eget og øvrige alliertes territorium.

Dette innebærer ikke bare at Forsvaret må ha en tilstrekklig høy kvalitet hva gjelder kompetanse og materiell, men også må kunne møte de krav til holdninger, etikk og ledelse som preger et moderne samfunn. Norske styrker må kunne operere effektivt i et moderne stridsmiljø, håndtere komplekse situasjoner og ha en teknologisk standard som er tilstrekkelig for å utføre oppgavene og ivareta nødvendig egenbeskyttelse. Samtidig må Forsvaret innrettes slik at det har den nødvendige fleksibilitet til å kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene over tid. Dette dreier seg først og fremst om å bibeholde og videreutvikle kompetanse, men også om å etablere organisasjonsstrukturer som er tilstrekkelig dynamiske. Videre er det viktig å legge et langsiktig perspektiv til grunn, spesielt knyttet til investeringsplanleggingen.

Et alliansetilpasset forsvar

NATO utgjør fortsatt en grunnstein i norsk sikkerhet. Det gjelder i forsvaret av norsk territorium hvor vår generelle avhengighet av NATO vil være minst like stor som under den kalde krigen. Det gjelder også i forhold til norsk deltakelse i fredsstøttende operasjoner i utlandet, hvor NATO sammen med FN danner den primære multilaterale rammen. Forsvaret må følgelig være i stand til å operere effektivt sammen med allierte, både i forhold til å kunne møte eventuelle utfordringer i våre nærområder, og for å kunne stille tellende bidrag til fredsstøttende operasjoner. Vår evne til å samvirke med allierte må reflekteres materiellmessig, kompetansemessig og kulturelt. Dette betyr ikke at Forsvaret må ha et identisk teknologisk nivå med allierte på alle områder, men at det må ha evne til samvirke med allierte militære styrker. Dette er også en forutsetning for å kunne etablere effektive flernasjonale samarbeidsløsninger med andre nasjoner. Et alliansetilpasset forsvar medfører videre at Forsvaret må innrettes for å bidra aktivt til å løse NATOs kollektive oppgaver, basert på en rimelig byrdefordeling med øvrige allierte.

Langsiktig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang

Forsvaret må videreutvikles innenfor rammen av et langsiktig perspektiv, der de finansielle forutsetninger reflekterer de oppgaver og det ambisjons-

nivå som Forsvaret er forutsatt å håndtere. Det er avgjørende å sørge for stabilitet og forutsigbarhet i Forsvarets rammevilkår, inkludert å sikre samsvar mellom de ambisjoner og ressurser som legges til grunn for utviklingen. Større forutsigbarhet gir bedre forutsetninger for å unngå feilinvesteringer, gir en mer rasjonell utnyttelse av offentlige ressurser og øker den operative evnen til de kapasiteter Forsvaret investerer i. Dette forutsetter imidlertid også at Forsvaret innretter og gjennomfører sin virksomhet så kostnadseffektivt som mulig, at ressursene i størst mulig grad prioriteres inn mot å understøtte Forsvarets operative leveranser, og at omfanget av logistikk- og støttestrukturen er best mulig avstemt mot å dekke den operative strukturens behov.

Nært samarbeid mellom militære og sivile myndigheter

Det må legges vekt på kontinuerlig å videreutvikle samarbeidet mellom Forsvaret og sivile aktører for å kunne møte endrede og nye sikkerhetsutfordringer, ikke minst i tilknytning til samfunnssikkerheten. Mange av utfordringene som Norge i dag står overfor har et nedslagsfelt som berører stadig flere etater og samfunnssektorer. I tråd med endringene i totalforsvarskonseptet skal Forsvaret med utgangspunkt i kompetanse, kapasiteter og ressurser etablert for å løse primæroppgavene, kunne støtte sivile myndigheter i hele krisespekteret. Samarbeidet mellom militære og sivile aktører blir også av stadig større betydning i tilknytning til Forsvarets internasjonale virksomhet, blant annet hva gjelder utdanning, planlegging og i gjennomføringsperspektivet. Det må i større grad legges vekt på å utnytte og videreutvikle ordninger og mekanismer innenfor totalforsvaret, som kan bidra til et mer koordinert og gjensidig forsterkende samarbeid i hele krisespekteret.

Allmenn verneplikt

Verneplikten skal videreføres som et fundament for Forsvarets virksomhet, basert på Forsvarets behov og tilpasset en ny tid. Verneplikten må utgjøre et viktig premiss for den videre utviklingen av Forsvaret. Verneplikten vil fortsatt ha en sterk operativ begrunnelse. Vernepliktige skal derfor fortsatt ha en sentral plass i forsvarsgrenenes operative strukturer. Verneplikten er avgjørende for å gi Forsvaret en jevn tilgang på motivert og kvalifisert personell. Førstegangstjenesten vil således fortsatt være den sentrale rekrutterings- og seleksjonsmekanismen overfor befal og vervede, både for operative oppgaver i Norge og for deltakelse i operasjoner utenlands. I tillegg bidrar verneplikten til å gi Forsvaret en nødvendig forankring i samfunnet, og til å gi befolkningen et forhold til Forsvaret. Fordi verneplikten er så vesentlig for Forsvaret, er det en klar målsetting at de som avtjener førstegangstjeneste i størst mulig grad skal oppleve denne som positiv, lærerik og meningsfull. Førstegangstjenesten skal ha et substansielt innhold som bidrar til å gjøre tjenesten attraktiv og meritterende for den enkelte.

Forsvarets evne til å håndtere utfordringene nasjonalt og internasjonalt

Forsvaret må kunne løse sine oppgaver både hjemme og ute. Det er en nær sammenheng mellom nasjonale oppgaver, og oppgaver som må løses i samarbeid med allierte og partnere. Deltakelse i fredsstøttende operasjoner i utlandet er et bidrag til internasjonal fred og sikkerhet, som i vår globaliserte verden er stadig mer bestemmende for vår nasjonale sikkerhet. Innenfor en begrenset forsvarsstruktur må stikkordet være synergi, det vil si at stor vekt må legges på å prioritere kapasiteter som kan anvendes både hjemme og ute.

En rekke utfordringer må betraktes som *nasjonale* og må i utgangspunkt løses nasjonalt, som overvåkning, myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse, bidrag til samfunnssikkerhet og nasjonal episode- og krisehåndtering. Dette krever en forsvarsstruktur som med de *rette kapasiteter* kan være på *rett sted* til *rett tid*. Det forutsetter militære styrker med et spekter av kapasiteter med tilstrekkelig kvalitet, reaksjonsevne, mobilitet og egenbeskyttelse, og som har evne til graderte reaksjonsmåter i hele konfliktspekteret. Styrkene må samtidig ha tilstrekkelig utholdenhet, og dette setter krav til både volum, understøttelse og logistikk. Det forutsetter også kommando- og kontrollsystemer med evne til å lede fellesoperative operasjoner, og som innenfor rammen av totalforsvarskonseptet kan operere i samarbeid med sivil sektor.

Andre utfordringer må løses i *nært samarbeid med allierte*, som deltakelse i fredsstøttende operasjoner og kollektivt forsvar av norsk eller alliert territorium. Deltakelse i kollektivt forsvar og i fredsstøttende operasjoner krever styrker som kan operere nært sammen med allierte og øvrige partnere i hele konfliktspekteret, og også dette stiller krav om fleksible styrker med høy reaksjonsevne, egenbeskyttelse og ildkraft. Styrkene må samtidig ha tilstrekkelig utholdenhet til å stå sammen med de samme allierte og partnere i et område over tid. Av særlig betydning for å kunne delta i operasjoner

fjernt fra Norge er dessuten evne til strategisk mobilitet – i nasjonal eller flernasjonal regi.

5.4 Forsvarets oppgaver

Forsvarets oppgaver deles inn i *nasjonale oppgaver* som i utgangspunktet må kunne løses nasjonalt og uten alliert medvirkning, *oppgaver som løses i samarbeid med allierte og andre* samarbeidspartnere, og *andre oppgaver* der andre myndigheter har primæransvaret og Forsvaret i utgangspunktet har en støttende rolle.

Forsvarets oppgaver og tilhørende ambisjonsnivå må reflektere de sikkerhets- og forsvarspolitiske mål. Oppgavene utgjør samtidig den konkrete rammen for å utforme Forsvarets virksomhet, kapasiteter, struktur og kompetanse. Med basis i de politiske prioriteringer som er beskrevet ovenfor, er det regjeringens syn at alle oppgavene i dagens *oppgavespekter* er viktige, og bør videreføres i neste langtidsplanperiode. Samtidig er det gjort enkelte justeringer i oppgaveformuleringene, for å synliggjøre prioriteringer i forhold til nye sikkerhetspolitiske utfordringer.

Det er Forsvarets evne til å løse summen av de dimensjonerende oppgavene som må være styrende for sammensetningen og innrettingen av forsvarsstrukturen. Forsvarets grunnleggende funksjon er å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. Nordområdene er regjeringens viktigste strategiske satsningsområde, og de sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer i området er økende. Regjeringen er derfor av den oppfatning at oppgavene knyttet til Norges nærområder må tillegges betydelig vekt, og at vår evne til overvåkning og etterretning, suverenitetshevdelse, og episode- og krisehåndtering er grunnleggende. Evnen til å bidra til kollektivt forsvar hjemme og ute og deltakelse i fredsstøttende operasjoner er av stor betydning, og må derfor også være dimensjonerende for utformingen av forsvarsstrukturen. Disse prioriteringene betyr ikke at andre typer oppgaver, herunder Forsvarets bidrag til samfunnssikkerheten og myndighetsutøvelse, ikke er viktige. Slike oppgaver må imidlertid hovedsakelig løses med grunnlag i den struktur som er etablert for å ivareta Forsvarets dimensjonerende oppgaver.

En slik prioritering er også i tråd med anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg, som legger til grunn at Forsvarets oppgaver må reflektere det grunnleggende og tidløse ansvar for å bidra til å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og fremme nasjonale verdier og interesser. Innenfor rammen av tilgjengelige ressurser påpeker utvalget behovet for en tydeligere prioritering mellom oppgavene, og viser i denne sammenheng til behovet for å prioritere nasjonal krisehåndtering og kollektivt forsvar høyest. Dette vil etter utvalgets syn også skape et godt grunnlag for å løse oppgaver knyttet til suverenitetshevelse, deltakelse i utenlandsoperasjoner og internasjonale beredskapsstyrker. Samtidig legger utvalget vekt på den grunnleggende betydning evnen til å drive effektiv overvåkning og etterretning fortsatt vil ha for å kunne løse øvrige oppgaver. Utvalget finner videre at oppgavene relatert til myndighetsutøvelse og støtte til det sivile samfunn ivaretas på en god måte i dag, og derfor ikke bør prioriteres høyere. Effektiv myndighetsutøvelse vil imidlertid fortsatt være en viktig oppgave for relevante deler av strukturen.

5.4.1 Nasjonale oppgaver

En rekke av Forsvarets oppgaver springer ut av et nasjonalt ansvar og interesser i Norge og norske nærområder. Disse oppgavene må derfor kunne løses med nasjonale ressurser, og i utgangspunktet uten løpende alliert medvirkning. Dette krever militær tilstedeværelse, samt militære kapasiteter med høy reaksjonsevne og tilgjengelighet under nasjonal kontroll.

- Å sikre et nasjonalt beslutningsunderlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning

En hovedoppgave for Forsvaret er å ha evne til overvåkning av norsk land-, luft- og sjøterritorium, og utvalgte havområder der Norge i henhold til internasjonal rett eller avtaler har suverene rettigheter. Oppgaven omfatter også en nasjonal etterretningskapasitet. Det er viktig at Norge har en selvstendig evne til å drive etterretning i egne nærområder. Dette er avgjørende både for å kunne utforme en egen nasjonal politikk i våre nærområder, og for å kunne formidle vår egen vurdering av situasjonen i området til allierte og samarbeidspartnere. Effektiv overvåkning av norske interesseområder er videre en forutsetning for at Forsvaret – på basis av en mindre, men mer mobil styrkestruktur, skal være i stand til å gjennomføre sine øvrige oppgaver på en tilfredsstillende måte, inkludert suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse, nasjonal episode- og krisehåndtering og kollektivt forsvar. I alle tilfelle er hovedmålet med Forsvarets overvåknings- og etterretningsvirksomhet å fremskaffe et godt situasjonsbilde, som bidrag til et best mulig beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter og Forsvarets operative ledelse.

Generelt må Forsvaret ha evne til kontinuerlig overvåkning av norsk luftrom og tilstøtende områder, innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar. Forsvaret må også ha evne til overvåkning av utvalgt aktivitet i sjøterritoriet og utvalgte geografiske områder til sjøs hvor Norge har jurisdiksjon. Sjøforsvaret bidrar her med blant annet Kystvaktens fartøyer, støttet av blant annet Luftforsvarets maritime overvåkningsfly. Forsvaret må videre ha evne til kontinuerlig overvåkning av deler av landterritoriet, i første rekke langs grensen til Russland, hvor Grensevakten har en viktig oppgave. Under episode- og krisehåndtering vil hele Forsvarets operative struktur bidra ved å sammenfatte, analysere og videreformidle informasjon. Forsvaret må dessuten i forbindelse med operasjoner i utlandet ha etterretningsfunksjoner til støtte for beslutningstakere både på strategisk og taktisk nivå.

- Å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter

Forsvaret har en hovedrolle med hensyn til å hevde norsk suverenitet og forsvare Norges territorielle integritet. Med *suverenitetshevdelse* menes å forsvare, om nødvendig med militærmakt, norske grunnrettigheter som stat mot andre stater som direkte eller indirekte utfordrer norsk suverenitet på norsk territorium, eller norske suverene rettigheter i norske jurisdiksjonsområder utenfor norsk territorium. Dette inkluderer avskrekking og håndtering av begrensede episoder, samt å hindre uvedkommende aktører adgang til norsk territorium og at disse skader vitale samfunnsinteresser. I dagens internasjonale sikkerhetsbilde kan også ikke-statlige aktører utfordre eller gjennomføre aksjoner eller angrep som representerer brudd på norsk suverenitet. Oppgaven omfatter ved behov også sikring av norske ambassader og norsk skipsfart.

De økende utfordringer i våre nærområder tilsier at vi også i årene fremover må legge stor vekt på å ha en effektiv og troverdig evne til å hevde vår suverenitet. Forsvaret må derfor ha tilstrekkelige ressurser til både å overvåke aktiviteten i norske områder, og til å kunne være tilstede på kort varsel med egnede enheter. Forsvaret skal ha evne til på kort varsel å kunne håndtere ulike typer krenkelser av norsk suverenitet, inkludert flere samtidige krenkelser. Forsvaret må generelt ha evne til å reagere mot krenkelser over hele territoriet, og kunne utøve tvangsmakt både til sjøs, i luften og på land. De mest sannsynlige krenkelser av norsk suverenitet vil imidlertid finne sted til *havs* og i *luften*, og planleggingen må i praksis differensieres i forhold til hvilken del av territoriet det er snakk om, basert på sannsynligheten for hvor krenkelser kan oppstå.

Med hensyn til å hevde suverenitet til sjøs vil Kystvakten, gjennom sin tilstedeværelse i prioriterte områder inklusiv territorialfarvannet, ha en viktig funksjon. I luftrommet vil oppgaven ivaretas innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar, der Forsvaret bidrar med radarovervåkning og med jagerfly som står på kontinuerlig beredskap. På landsiden vil Grensevakten gjennom kontinuerlig tilstedeværelse og informasjonsinnhentning ha reaksjonsevne til å reagere mot krenkelser av norsk suverenitet langs den norsk-russiske grense. Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) vil besørge rutinemessig vakthold og sikring av Kongehuset.

- Å ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder

Forsvaret skal ivareta myndighetsutøvelse knyttet til beskyttelse av norske suverene rettigheter og håndhevelse av norsk lov på de avgrensede områder der deler av Forsvaret er tildelt særskilt myndighet. Dette omfatter også forebyggende tiltak.

Med *myndighetsutøvelse* menes utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i nasjonal rett, for å håndheve offentligrettslige påbud, forbud og vilkår i medhold av lov, forskrifter eller annet gyldig kompetansegrunnlag, rettet mot *enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter*. Myndighetsutøvelse er en nasjonal oppgave som normalt ivaretas av politiet og andre sivile myndigheter, men Forsvaret er tildelt myndighet til å løse oppgaven på avgrensede områder.

Forsvarets myndighetsutøvelse skjer i dag på to hovedområder: Ressurskontroll og annen myndighetsutøvelse til havs, samt grenseoppsyn langs den norsk-russiske grensen. Forsvarets rolle på disse områder skjer i nært samarbeid med andre offentlige etater. Ufordringene på ressurssiden i nord tilsier at myndighetsutøvelse vil være en betydelig oppgave for Forsvaret også i årene fremover. Forsvaret må derfor generelt ha evne til raskt å *oppdage* og *reagere* på brudd på norske lover og regler på de områder der Forsvaret er tildelt slik myndighet. Denne myndighetsutøvelsen må være tilstrekkelig tydelig og konsekvent til å ha en *preventiv effekt* overfor aktører som bevisst utfordrer norsk lov- og regelverk.

På fiskeriområdet innebærer dette evne til å kunne utøve ressurskontroll gjennom effektiv etterretning, relevant tilstedeværelse og jevnlige inspeksjoner i alle områder der det foregår fangst

og fiske. Høyest prioritet skal gis utvalgte områder der det er størst fiskeriaktivitet og der sannsynligheten for brudd på de aktuelle regelverk er størst. Ambisjonsnivået for grensevakten må gjenspeile Norges internasjonale forpliktelser i Schengen-samarbeidet og baseres på komplementære tiltak, inkludert kontinuerlig overvåkning, rutinemessig patruljering og situasjonsbestemte utrykninger.

Grensevakten ivaretar norske Schengen-forpliktelser på landterritoriet ved den norsk-russiske grensen i samarbeid med politiet og Grensekommisæren. Kystvakten ivaretar gjennom sine operasjoner myndighetsutøvelse i norsk økonomisk sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen rundt Svalbard, og støttes med overvåkning fra satellitt, fly og helikoptre.

- Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder

Forsvaret skal *bidra* til å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske nærområder som i sin helhet ivaretas av norske politiske myndigheter, og som ikke er av et slikt omfang at regjeringen vil ønske å involvere NATO. Slike episoder og kriser må hurtig, og med et minimum av negative konsekvenser, kunne bringes under kontroll, eventuelt parallelt med at norske myndigheter involverer NATO. Evnen til episode- og krisehåndtering i våre nærområder omfatter også forebygging av slike kriser. I denne forbindelse har relevant militær tilstedeværelse stor betydning ved at det kan bidra til å styrke evnen til å håndtere episoder og kriser opp til et visst nivå uten at dette krever innsetting av ytterligere militære kapasiteter. Samtidig øker det kostnadene ved, og etablerer en terskel for, bruk av militære virkemidler hos potensielle motstandere. Militær tilstedeværelse vil som sådan virke *konfliktforebyggende* på en annen måte enn et sivilt nærvær.

Norge står i årene fremover overfor store utfordringer i nord. Risikoen for at motsetninger særlig på ressursområdet resulterer i ulike former for episoder og mindre kriser, er økende. Dette stiller krav til Forsvaret med hensyn til å kunne håndtere denne type situasjoner. Det krever et bredt spekter av fleksible kapasiteter med høy reaksjonsevne innenfor alle forsvarsgrener og Heimevernet, for raskt å kunne håndtere utfordringer både til havs, til lands og i luften. Det krever videre evne til å lede operasjoner med bidrag fra flere forsvarsgrener, og evne til samarbeid med sivile aktører. Risikoen for episoder og kriser som i utgangspunktet må håndteres nasjonalt vil være størst til sjøs, og dette må reflekteres gjennom troverdig militær tilstedeværelse i områder hvor norsk jurisdiksjon er omstridt. Utfordringene tilsier også at Forsvaret må ha evne til å kunne bidra til å håndtere samtidige episoder eller begrensede kriser, noe som stiller krav til styrkenes volum og utholdenhet.

Skulle Norge bli utsatt for militær aggresjon, selv i begrenset omfang, vil dette være et allianseanliggende. Nasjonal episode- og krisehåndtering omfatter derfor også evne til raskt å kunne sørge for at en situasjon blir håndtert slik at den omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5. Oppgaven innebærer derfor også å kunne legge til rette for allierte forsterkninger.

Oppgaven ivaretas ved at alle militære enheter, både i den operative strukturen og støttestrukturen, gjennom sin løpende fredsoperative virksomhet, trening og øvelser må være forberedt på å bidra til en effektiv episode- og krisehåndtering ved behov.

5.4.2 Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre

De mest krevende oppgavene knyttet til forsvaret av Norge og NATO, samt oppgaver relatert til internasjonalt stabiliserende og fredsskapende arbeid, må Forsvaret løse i samarbeid med andre. Disse oppgavene er:

- Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep

Forsvaret av Norge utover det som kan håndteres nasjonalt vil i minst like stor grad som under den kalde krigen måtte skje i regi av NATO. Forsvaret skal derfor, sammen med våre allierte, bidra til å forebygge trusler, anslag og angrep på Norge og øvrige deler av NATO som omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5 og 6, og ved behov kunne møte dem på en troverdig måte. Dette omfatter konvensjonelle angrep, angrep med masseødeleggelsesvåpen, samt andre typer anslag og angrep fra både statlige og ikke-statlige aktører som skaper eller truer med å skape så omfattende skade at det er aktuelt for NATO å iverksette kollektive forsvarstiltak. Norge må også bidra til at NATO har en troverdig avskrekkingsevne, slik at episoder eller kriser ikke utvikler seg til konkrete trusler eller angrep.

Ambisjonsnivået for vårt bidrag til NATOs kollektive forsvar må ses i lys av at de krav som stilles til norske militære styrker i forbindelse med forsvaret av norsk territorium i betydelig grad er de

samme som stilles til vår deltakelse i NATO-ledede operasjoner utenfor Norge. Forsvaret skal derfor ikke dimensjoneres ensidig for kollektivt forsvar av norsk territorium, men innenfor en alliansekontekst kunne yte relevante bidrag i en NATO-ramme – herunder også i forsvaret av norsk territorium. I dagens sikkerhetspolitiske omgivelser vil Norges bidrag til NATOs kollektive forsvar skje gjennom deltakelse i et bredt spekter av aktiviteter som alle er av relevans for den gjensidige artikkel 5-forpliktelsen.

For det første må Norge yte et rimelig bidrag til NATOs overordnede ambisjonsnivå, med militære kapasiteter som har tilstrekkelig kvalitet, reaksjonsevne og utholdenhet til å samvirke med allierte styrker. Viktig i denne sammenheng er at vi deltar kontinuerlig og substansielt både i NATOs reaksjonsstyrker (NRF), og i NATOs stabs- og kommandostruktur. Ikke mindre viktig er det at vi bidrar i NATO-ledede fredsoperasjoner. Slik deltakelse er i dag et av våre viktigste bidrag til at NATO bevarer sin relevans og troverdighet.

Videre må Norge også kunne bidra til forsvar av eget territorium som ledd i NATOs kollektive forsvar, blant annet gjennom å legge til rette for allierte øvelser og trening i Norge, å legge til rette for mottak av allierte styrker, og gjennom å kunne samvirke med allierte styrker i forsvaret av Norge. I dette ligger det både krav til et planverk for å ta imot forsterkninger og evne til å beskytte infrastruktur som er nødvendig for dette. Et troverdig norsk bidrag til forsvar av eget territorium er avgjørende for vår innflytelse på NATOs planer og operasjoner, og den politiske behandling av disse i alliansen. Det er NATOs evne til å utføre sine *samlede oppgaver* – samarbeid, dialog, internasjonale fredsoperasjoner så vel som kollektivt forsvar – som er avgjørende for alliansens troverdighet. I utgangspunktet må derfor hele Forsvarets struktur utvikles med sikte på at enhetene skal kunne samvirke med allierte styrker, eller støtte disse på hensiktsmessig måte.

- Å bidra til flernasjonal krisehåndtering utenfor Norge, herunder fredsstøttende operasjoner

Norsk deltakelse i flernasjonale fredsstøttende operasjoner er viktig både som bidrag til internasjonal fred og sikkerhet, til FNs og NATOs troverdighet og relevans, og til Norges egen sikkerhet. Norske styrker vil normalt ikke delta i slike operasjoner uten multilateral forankring, der FN og NATO vil være de viktigste rammer. Det er et mål å øke våre bidrag til FN-ledede operasjoner, og også periodisk delta med begrensede styrker i utvalgte EU-operasjoner. Norsk deltakelse skal være forankret i et klart og tydelig FN-mandat eller annet folkerettslig grunnlag.

Utfordringene internasjonalt tilsier at bidrag til fredsstøttende operasjoner i utlandet vil være en av Forsvarets viktigste oppgaver også i årene fremover. Derfor vil også denne oppgaven være dimensjonerende for forsvarsstrukturen. Innenfor en styrkestruktur med begrenset omfang må det tilstrebes maksimal *synergi* slik at flest mulig av Forsvarets kapasiteter er anvendbare både hjemme og ute. For at dette skal være mulig, må hoveddelen av norske enheter og alt fast tilsatt militært personell, og enkelte kategorier sivile, som hovedregel være disponible for oppdrag så vel nasjonalt som i utlandet.

Forsvaret må kunne stille relevante styrker til hele spekteret av fredsstøttende operasjoner, inkludert preventive stabiliseringsoperasjoner, mer tradisjonelle fredsbevarende operasjoner og fredsopprettende operasjoner. Dette innebærer at våre styrker i størst mulig grad må ha evne til å samvirke effektivt med allierte styrker, både teknisk, operativt og prosedyremessig, så vel som konsept- og doktrinemessig. I tillegg må styrkene ha tilstrekkelig mobilitet, ildkraft og egenbeskyttelse. Forsvaret må også kunne håndtere utfordringer knyttet til samarbeid med andre aktører i integrerte fredsoperasjoner.

Forsvaret skal bidra til å oppfylle NATOs overordnede ambisjonsnivå. NATOs ambisjon er å kunne utføre inntil to større fellesoperasjoner samtidig, samt ytterligere opp til seks fellesoperasjoner av mindre omfang på samme tid. Slike operasjoner kan være større eller mindre operasjoner knyttet til kollektivt forsvar så vel som andre typer krisehåndteringsoperasjoner, på medlemslandenes territorium eller utenfor alliansens primære ansvarsområde.

Forsvaret må ha evne til å stille styrker til fredsstøttende operasjoner i utlandet på kort varsel, gjennom enheter som er satt opp som reaksjonsstyrker. Styrkene må samtidig ha tilstrekkelig utholdenhet til å kunne stå sammen med allierte i et operasjonsområde over tid. For å kunne ha en slik utholdenhet, må Forsvaret i større grad trekke på bidrag fra hele styrkestrukturen, inkludert alle forsvarsgrener og felleskapasiteter.

Oppgaven ivaretas gjennom Forsvarets kontinuerlige leveranser av operative enheter til operasjoner i utlandet og til flernasjonale styrker, som stilles på beredskap for FN, NATO og EU.

5.4.3 Andre oppgaver

Dette er oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret. Disse oppgavene skal i utgangspunktet ikke være dimensjonerende for Forsvarets innretting, og må derfor i hovedsak løses med ressurser som er etablert for å løse de dimensjonerende oppgavene. Disse oppgavene er:

- Å bidra til internasjonalt militært samarbeid, herunder mot spredning av masseødeleggelsesvåpen, innen nedrustning, rustningskontroll og støtte til sikkerhetssektorreform

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

Oppgaven skal ivaretas med utgangspunkt i de ressurser og den kompetanse som er etablert for å løse Forsvarets øvrige oppgaver. Innsatsen må fokuseres mot å ivareta *Norges internasjonale forpliktelser*.

Oppgaven ivaretas gjennom militær representasjon ved en rekke ambassader og i militære hovedkvarter, gjennom oppfølging av de bi- og multilaterale samarbeidsavtaler Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert med en rekke land, blant annet gjennom besøk, utveksling av personell og konkrete samarbeidsaktiviteter på ulike nivåer. E-tjenestens kontinuerlige arbeid med innhenting av informasjon med påfølgende analyse, og Forsvarets aktive oppfølging av avtaler om nedrustning og tillitskapende tiltak, representerer også viktige bidrag til løsning av denne oppgaven.

- Å bidra til ivaretakelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Som en del av totalforsvarsordningen skal Forsvaret støtte det sivile samfunn ved ulykker, kriser, naturkatastrofer og annen fare for liv og helse eller materielle skader, inkludert ved terroranslag. Det er lagt til grunn at slik bistand blir gitt når de sivile ressurser ikke er tilstrekkelige for å håndtere situasjonen.

Forsvaret skal kunne *bidra* til å forebygge og bekjempe ikke-militære anslag mot landets befolkning, infrastruktur og vitale samfunnsfunksjoner, herunder anslag av asymmetrisk karakter.

Utfordringene knyttet til samfunnssikkerheten viser betydningen av en kontinuerlig utvikling av samarbeidet mellom Forsvaret og det sivile samfunn, for til enhver tid å være relevant i forhold til risiko- og trusselbildet.

Oppgaven ivaretas gjennom Forsvarets støtte til det sivile samfunn med utgangspunkt i den struktur, kompetanse og de kapasiteter som er etablert for å løse primæroppgavene. Det mest aktuelle og fleksible bidrag til den sivile del av samfunnssikkerhetsarbeidet er bistand etter anmodning fra politiet, i henhold til *Instruks for Forsvarets bistand til politiet*. Merkostnadene ved Forsvarets bistand til politiet i henhold til bistandsinstruksen skal dekkes av anmodende instans, med mindre annet er fastsatt eller avtalt. Ved større ulykker, kriser og naturkatastrofer kan Forsvaret også yte bistand til andre sivile myndigheter.

Forsvaret kan, etter en totalvurdering i det enkelte tilfelle og gitt at det gis kostnadsdekning i henhold til fastsatte rutiner, også bidra til å støtte det sivile samfunn ved ivaretakelse av andre samfunnsoppgaver enn de ovennevnte. Dette kan for eksempel innebære informasjons-, kunnskaps- og kulturformidling, samt gjennomføring av utvalgte arrangementer.

Det ytes også rutinemessig støtte til samfunnssikkerhet gjennom eksempelvis ordningen med Kystberedskap og aksjonsledelse (KYBAL). Kystvakten er en viktig ressurs i den statlige oljevernberedskapen. Flere av fartøyene i den ytre Kystvakt og alle de fem nye fartøyene i den indre Kystvakt er utstyrt med oljevernutstyr fra Kystverket. Fiskeri- og kystdepartementet har ansvaret for den statlige slepebåtberedskapen. Kystvakten har gjennom fartøyene i ytre kystvakt slepebåtkapasitet og kan bistå med denne kapasiteten i løsning av slepebåtberedskapen. Heimevernet kan ved behov nyttes til vakt- og sikringsoppgaver, og er en viktig bidragsyter ved sivil krise- og katastrofehåndtering. Redningshelikoptertjenesten utføres av Forsvaret, og mottar sine budsjettmidler fra Justisdepartementet, som er ansvarlig for redningstjenesten.

5.5 Forsvarets rolle i terrorberedskapen

Det er politiet som har ansvaret for å forebygge og bekjempe terrorhandlinger på norsk territorium som ikke er å anse som militære angrep. I en slik

situasjon vil politiet, avhengig av omstendighetene, ha mulighet til å trekke på en rekke av Forsvarets kapasiteter, i henhold til de forutsetninger og prinsipper som fremgår av bistandsinstruksen. I tillegg har Forsvaret et selvstendig ansvar for å håndtere situasjoner som krever etablering av jagerflyberedskap og engasjering av luftmål for å hindre luftbårne terroranslag (såkalte renegade-situasjoner), siden det kun er Forsvaret som besitter slike kapasiteter og at håndtering av slike situasjoner er tidskritisk.

Skulle vi stå overfor så alvorlige terrorhandlinger at de kan utløse en nasjonal sikkerhetspolitisk krise eller ha sikkerhetspolitiske implikasjoner, vil det kunne være aktuelt å sette inn ressurser som spesialstyrker, helikoptre, kystvaktfartøyer, marinefartøyer og i siste instans kampfly. Slike terrorhandlinger kan sidestilles med et væpnet angrep i henhold til FN-paktens artikkel 51, som utløser selvforsvarsrett etter folkeretten, og det er Forsvaret som vil ha primæransvaret for å håndtere disse. I slike situasjoner kan det også være aktuelt å be om bistand fra NATO.

5.6 Operasjoner

5.6.1 Generelt

Forsvarets hovedleveranse er operativ evne, og forberedelser til og gjennomføring av operasjoner står her helt sentralt.

Forutsetningen for utformingen av Forsvaret er at de ulike avdelingene, enkeltvis og sammen, skal bidra til å løse summen av Forsvarets oppgaver. Styrkeproduksjon og logistikk er virksomhet som skal sette militære styrker i stand til å gjennomføre operasjoner på en best mulig måte. Det er derfor viktig at Forsvaret utformes slik at den enkelte avdeling evner å bidra i operasjoner på en troverdig måte, noe som også fordrer styrker med differensiert og nødvendig beredskap. Styrkenes struktur og innretting skal baseres på nasjonale behov, på en slik måte at de også er anvendelige for operasjoner i utlandet, uten at det må gjøres store organisatoriske og materiellmessige tilpasninger.

Operasjoner i utlandet gjennomføres normalt sammen med allierte og partnere. Operasjoner hjemme kan foregå i nasjonal regi, men ved behov også i samarbeid med allierte.

5.6.2 Helhetlig tilnærming

Bruk av militære virkemidler må alltid ses i nær sammenheng med andre virkemidler. Politiske, militære, humanitære og utviklingsmessige virkemidler må brukes slik at de gjensidig støtter opp om hverandre. En slik tilnærming til operasjoner kalles ofte i internasjonal sammenheng for integrerte og flerdimensjonale fredsoperasjoner eller helhetlig tilnærming, jf. boks 5.1. Hensikten med en slik tilnærming er å sikre at militære og sivile virkemidler ses i sammenheng med sikte på en helhetlig og effektiv løsning av oppgavene.

5.6.3 Forutsetninger for operasjoner

Anvendelse av militær makt er alltid en følge av politiske beslutninger, og de politiske målsettingene vil alltid være overgripende og styrende for militære operasjoner. Når bidrag til militære operasjoner vurderes, må de politiske myndigheter alltid ta stilling til hensikt og formål med operasjonene. Forut for en flernasjonal operasjon tar normalt FN, NATO eller flere stater i fellesskap stilling til hensikten. Samtidig må det etableres en klar nasjonal målsetting for deltakelsen, som en integrert del av vurderingen og beslutningen om å avgi nasjonale styrkebidrag. Den strategiske målsettingen og samspillet mellom virkemidler fra ulike sektorer må alltid ligge til grunn når et militært styrkebidrag til en flernasjonal operasjon skal settes sammen. Dette gjelder uansett om det dreier seg om deltakelse i en internasjonal operasjon eller operasjoner hjemme i fred, krise eller krig.

I denne forbindelse må det også tas stilling til hvilke forutsetninger som må oppfylles før Norge kan sette inn styrker i en gitt operasjon. Disse forutsetningene omfatter blant annet:

- *Mandat.* Enhver operasjon, ute som hjemme, må ha en nødvendig hjemmel i folkeretten og i nasjonal rett. Hjemmelen må munne ut i et tydelig oppdrag til militære styrker. Dette handler om operasjonens legalitet og legitimitet, og vil alltid være et politisk ansvar.
- *Regler for maktbruk (Rules of Engagement,* ROE). Styrken må ha myndighet til å bruke makt i et omfang som setter den i stand til å oppfylle mandatet. Dette kan også sies å være knyttet til den faktiske gjennomføring av operasjonen og militære styrkers handlemåter. Regler for maktbruk fritar ingen fra plikten til å overholde så vel folkerettslige regler som norsk lov.
- *Kommando og kontroll.* Styrken må være sikret forsvarlig ledelse gjennom klare kommando- og ansvarsforhold. Dersom kommandomyndighet skal overføres til sjefen for en flernasjonal styrke, må norske myndigheter være sikret tilstrekkelig innsyn og styring med hensyn til bruken av norske avdelinger.

Boks 5.1 Helhetlig tilnærming

I konfliktforebyggende og fredsskapende arbeid vil militærmakt kun være ett av flere virkemidler. Politiske, militære, humanitære og utviklingsmessige tiltak vil kunne være like viktige. Både FN, NATO og EU legger i dag en helhetlig tilnærming til grunn for sine operasjoner, og samarbeider i økende grad for å utnytte sine ulike fortrinn. De ulike virkemidlene må samordnes slik at det helhetlige resultatet blir best mulig. Virkemidlene må velges med en overordnet målsetting for øyet.

For å oppnå varig stabilitet og normalisering i samfunn som har vært preget av konflikt, er det ikke tilstrekkelig med militære virkemidler alene. Det må legges grunnlag for normalisering av samfunnet gjennom økonomisk utvikling og etablering av samfunnsinstitusjoner med tillit i befolkningen. Oppbyggingen dreier seg først og fremst om å sette samfunnet i stand til å fungere uten for store indre konflikter. Den militære funksjonen er i første rekke å sørge for tilstrekkelig sikkerhet slik at sivile aktører kan lykkes med den økonomiske og politiske gjenoppbyggingen. Etter hvert som samfunnet normaliseres, og en fungerende politistyrke er på plass, kan den interne sikkerheten ivaretas av sivile aktører.

I Afghanistan er NATOs *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) basert på dette prinsippet, men i en lokal målestokk. PRT kombinerer militære virkemidler med sivilt ledet bistand for å styrke autoriteten til sivile myndigheter og stabilisere landet. En av utfordringene har vært å bringe disse virkemidlene sammen under en felles ledelse som kan koordinere innsatsen på en effektiv måte.

I FN har denne tenkningen gitt seg utslag i *flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner*, som kan omfatte både robuste militære styrker og store sivile elementer under en felles ledelse. Norge vil aktivt støtte opp om en videre utvikling av en helhetlig tilnærming til operasjoner i FN og NATO, og ved praktisk samarbeid med allierte nasjoner.

Regjeringen vil i fremtiden legge en helhetlig tilnærming til grunn for gjennomføring av operasjoner. En slik tilnærming vil også ha betydning for utviklingen av Forsvarets organisasjon og militære kapasiteter. Valg av virkemidler og metoder i militære operasjoner må styres av hva man ønsker å oppnå, ikke av hvilke midler man tradisjonelt har hatt tilgjengelig. Dette fordrer både nye tankesett og ledelsessystemer som ikke er bundet av tradisjonelle skiller mellom ulike avdelinger og ulike forsvarsgrener. Innenfor forsvarssektoren søkes denne tilnærmingen realisert blant annet gjennom konseptet for nettverksbasert forsvar. Videre vil Forsvaret, basert på erfaringene fra blant annet Afghanistan, videreføre et fokus på hvordan militære og ikke-militære ressurser bedre kan utnyttes og samordnes for å nå målsettingene i lavintensitetskonflikter. I forhold til Norges engasjement i Afghanistan er det etablert et interdepartementalt forum på statssekretærnivå for koordinering og samordning av den militære og sivile innsatsen.

- *Beskyttelse.* Norske avdelinger må ha tilstrekkelig mulighet til å beskytte seg mot angrep, enten ved egen hjelp eller ved at andre avdelinger støtter dem.
- *Sanitet.* Det må være en betryggende sanitetstjeneste som står i forhold til risikoen ved operasjonen. Evne til medisinsk evakuering er en del av dette.

5.6.4 Anvendelse av militære styrker

Forsvaret gjennomfører rutinemessig og daglig operasjoner i Norge og norske nærområder. Dette inkluderer blant annet kontinuerlig myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse. Videre har Forsvaret beredskap for å håndtere episoder, kriser og større utfordringer mot Norges sikkerhet. Disse operasjonene støttes av en permanent støttestruktur innenfor Forsvaret og av det sivile samfunnet.

Operasjoner i utlandet må oftest basere seg på nasjonale og/eller flernasjonale løsninger for samband og logistikk, inkludert sanitet, og kan bare i begrenset grad basere seg på støtte fra et vertsland. Logistikk- og støttefunksjonene må opprettes for hver enkelt operasjon og avhenger i mindre grad av størrelsen på den norske styrken. Tilgangen på slike ressurser setter derfor grenser for hvor mange operasjoner Norge kan delta i samtidig.

Den høye grunnkostnaden ved å etablere styrker i et nytt område, tilsier at norsk nærvær med militære avdelinger bør fokuseres mot et mindre antall operasjonsområder. Dette gir størst operativ effekt av knappe ressurser. Samtidig vil et robust styrkebidrag oftest gi større uttelling i form av stil-

Boks 5.2 Kjønnsperspektivet i utenlandsoperasjoner

I FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 fastslås det at krig og konflikt rammer menn og kvinner ulikt, og at tilnærmingen til menn og kvinner i krig, konflikt, fred og sikkerhet derfor må differensieres.

Gjennom resolusjon 1325 har Norge blant annet forpliktet seg til å øke kvinneandelen i sine internasjonale styrkebidrag, synliggjøre kvinners erfaringer og behov, i tillegg til å sikre at kvinner deltar i alle ledd i en fredsprosess. En økt kvinneandel vil blant annet sette styrkene bedre i stand til å komme i kontakt med sivilbefolkningen, herunder bidra til å etablere samarbeid med kvinner og kvinneorganisasjoner i operasjonsområdene. Dette kan bidra til økt tillit og troverdighet.

Et kjønnsperspektiv i operasjoner innebærer at både kvinne- og mannsperspektivet må innarbeides ved planlegging, kompetansemessig sammensetting av styrkebidrag og gjennomføring og evaluering av operasjoner, nasjonalt og internasjonalt.

Forsvaret skal videreutvikle det konkrete flernasjonale samarbeidet for å styrke kompetansen på dette området. Som grunnlag for denne satsningen skal det etableres et flernasjonalt kompetansemiljø rettet mot operativ virksomhet og utdanning, som et bidrag til å fylle Norges internasjonale forpliktelser gjennom oppfølging av FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1325.

linger i styrkens ledelse og stab. Dette gir igjen innsyn i operasjonen og større mulighet til påvirkning fra norsk side.

Selv små styrkebidrag kan ha strategisk betydning. Det må derfor alltid vurderes hvor stort behovet er for å ha løpende nasjonal kontroll med den operative virksomheten. Dersom dette behovet vurderes som stort nok, vil det kreves sikre nasjonale sambandsmidler til styrkebidraget. Dette er i dag en av de mest kritiske ressursene for understøttelse av operasjoner i utlandet.

5.6.5 Samtidighet og utnyttelsesgrad

Omfanget av forberedelser til operasjoner hjemme eller i utlandet avhenger av de spesifikke kravene som operasjonen stiller. Dette kan omfatte innføring av nytt materiell, etablering av ny organisasjon, tilførsel av personell og trening knyttet til de spesielle forholdene og oppgavene i operasjonen. Etter at en avdeling har deltatt i en operasjon, vil det være behov for rekondisjonering, restitusjon og eventuelt gjenoppbygging. Samtidig vil virksomheten i en operasjon ofte ha vært rettet inn mot bestemte typer oppgaver som både kan være smalere og annerledes enn det avdelingen i utgangspunktet er innrettet mot å ivareta. Av denne grunn vil det etter at en avdeling har vært ute være nødvendig med trening og øvelser for å bringe ferdighetsnivået opp igjen i et bredere perspektiv.

Dette innebærer at enheter som deltar i operasjoner i utlandet, normalt er bundet i større eller mindre grad i 6-12 måneder før og etter en operasjon. Dette setter begrensninger for hvor stor del av Forsvaret som kan forpliktes til planlagte og pågående operasjoner. Når det skal tas hensyn til forsvarlig forvaltning av personell, må det derfor også legges opp til en hensiktsmessig rotasjonssyklus. Bruk av styrker i operasjoner i utlandet hever normalt kompetansen til å gjennomføre fellesoperasjoner og samvirke med allierte, men har en kostnad i form av færre ressurser tilgjengelige for operasjoner i Norge, også før og etter selve deltakelsen.

Tilgangen på logistikk- og støttekapasiteter vil sette grenser for hvor mange operasjoner Forsvaret kan delta i på samme tid. Konsentrasjon av bidrag til utenlandsoperasjoner er nødvendig også av denne grunn. Samtidig må det settes av ressurser til å understøtte daglig virksomhet hjemme, og en tilstrekkelig beredskap for å understøtte krisehåndtering i Norge og norske områder.

5.6.6 Strategi for avvikling av en operasjon

I forbindelse med at en militær operasjon innledes, er det viktig at det samtidig etableres en konkret strategi for under hvilke politiske og militære betingelser operasjonen kan avsluttes og det militære bidraget avvikles. En slik strategi vil være et vesentlig element for å kunne sikre og evaluere en operasjons suksess, og knytter seg mer til graden av fremdrift i forhold til å nå målsettingene for operasjonen enn til en på forhånd fastsatt timeplan. I en operasjon i utlandet vil ofte uttrekningen av militære styrker være betinget av at det er oppnådd en positiv utvikling både på det sikkerhetsmessige, økonomiske, humanitære og politiske plan. Når disse forutsetningene er oppfylt, kan forholdene ligge til rette for at ansvaret for sikkerhet i et operasjonsområde kan overføres til andre aktører, for eksempel et internasjonalt politinærvær eller lokale myndigheter. Dette understreker viktighe-

ten av å anlegge en helhetlig tilnærming til operasjoner, jf. kapittel 5.6.2.

Også nasjonalt vil det være viktig å ha en strategi for avvikling av styrkebidrag i tilknytning til deltakelse i ulike konkrete operasjoner. Den nasjonale strategien kan for eksempel innebære at avdelinger fra andre land overtar det oppdraget som norske avdelinger løser.

5.6.7 Kommando og kontroll

Formålet med kommando- og kontrollarrangementene er både å sikre politisk kontroll over anvendelsen av militær makt og å sørge for at anvendelsen av militær makt blir effektiv og tidsriktig. Det konstitusjonelle ansvaret for enhver bruk av Forsvaret tilligger regjeringen, gjennom forsvarsministeren som parlamentarisk ansvarlig overfor Stortinget, og med full instruksjonsmyndighet overfor forsvarssjefen. Effektiv kommando og kontroll er avhengig av et nært samspill mellom politisk ledelse og den militære kommandokjeden. Dette stiller krav til korte kommandolinjer og kontinuerlig samordning og hurtige beslutninger basert på et samlet beslutningsgrunnlag.

Forsvarssjefen fører alminnelig kommando over alle deler av Forsvaret. Han delegerer myndigheten, eller deler av den, til militære sjefer på ulike nivåer i organisasjonen. Overføring av kommando over norske styrker til NATOs kommandokjede er basert på at NATOs militære kommandoapparat er underlagt full politisk kontroll gjennom NATOs råd, der norske myndigheter er representert og beslutninger fattes ved konsensus. Når alliansens medlemmer stiller styrker til rådighet for NATO, overfører de en begrenset del av kommandomyndigheten til NATOs militære sjefer, mens forsvarssjefen beholder alminnelig kommando, herunder anledning til å kalle myndigheten tilbake. Norge vil i prinsippet aldri avgi styrker til oppdrag som ikke ligger innenfor de rammer som på forhånd er godkjent av norske myndigheter.

I en FN-operasjon utnevner FNs generalsekretær en spesialrepresentant eller en sjef for operasjonen (SRSG eller Head of Mission) i samråd med Sikkerhetsrådet. SRSG rapporterer direkte til Generalsekretæren (via Avdelingen for fredsbevarende operasjoner) samt til Sikkerhetsrådet. Operasjonens styrkesjef (Force Commander, FC) fører kommando over den militære styrken. I de fleste nåværende FN-operasjoner, der den militære styrken inngår som ett av flere virkemidler fra FNs side, rapporterer styrkesjefen til SRSG. I enkelte operasjoner kan styrkesjefens fullmakter utvides, og FC kan fungere som leder for en hovedsakelig militær operasjon og derved selv være Head of Mission.

EU-ledede operasjoner ledes i prinsippet på samme måte som i NATO.

Norske styrker som gjennomfører operasjoner skal alltid stå under ledelse av en ansvarlig overordnet sjef. Denne får tildelt en egnet form for kommandomyndighet, og delegerer eventuelt denne myndigheten eller deler av den til undergitte sjefer.

Ved operasjoner under nasjonal kommando vil styrkene stå under operativ kommando av den øverste nasjonale operative sjef, som i dag er sjefen for Fellesoperativt hovedkvarter. Han kan igjen delegere deler av myndigheten til sjefer på et lavere nivå.

Sjefen for en flernasjonal styrke vil vanligvis få tildelt operativ kontroll over norske avdelinger, sammen med en fullmakt til å delegere myndighet i større eller mindre grad. Den myndigheten som ikke overføres til styrkesjefen, utøves av norske militære sjefer etter forsvarssjefens bestemmelser. Oftest innebærer dette at sjefen for Fellesoperativt hovedkvarter har operativ kommando og administrativ kontroll.

All delegering av kommandomyndighet skal skje eksplisitt, og skal dokumenteres. Den som delegerer kommandomyndighet beholder alltid myndigheten til å kalle fullmakten tilbake. Delegering av myndighet fritar aldri den overordnede sjefen for ansvar.

5.6.8 Militære informasjonsoperasjoner

Militære informasjonsoperasjoner benyttes for å understøtte de politiske og militære målsettinger i en gitt operasjon. Militære informasjonsoperasjoner er ikke en kapasitet i seg selv, men en strategi for å koordinere militære aktiviteter på informasjonsområdet. Dette skal bidra til å redusere en motstanders stridsevne, og derved bidra til økt beskyttelse og økt overlevelsesevne for egne styrker. Det er likeledes viktig å kunne beskytte egne militære styrker mot informasjonsoperasjoner fra motparten. Eksempler på militære kapasiteter er operasjoner i det computergenererte rom, elektronisk krigføring og psykologiske operasjoner.

Militære informasjonsoperasjoner må ses i en nær sammenheng med annen operativ virksomhet og må forventes å spille en enda større rolle i fremtidige militære operasjoner. Dette skyldes ikke minst ønsket om å minimere behovet for fysisk ødeleggelse og redusere risikoen for utilsiktede skader. Militære informasjonsoperasjoner er også avgjørende for å sikre en nødvendig grad av infor-

masjonsoverlegenhet. Slike operasjoner skal alltid gjennomføres i samsvar med norsk lov og folkeretten og innenfor rammen av politisk godkjente målsettinger for den militære operasjonen.

5.6.9 Bruk av spesialstyrker

Spesialoperasjoner er militære aktiviteter som utøves av spesielt utpekte, organiserte, trente og utrustede styrker. Spesialstyrker bidrar med en fleksibel, anvendelig og unik kapasitet, både når de benyttes som supplement til andre styrker eller til støtte for andre etater, og når de anvendes for å oppnå militærstrategiske eller operasjonelle målsettinger. Spesialstyrkenes aktiviteter utøves både i fred, krise og krig, selvstendig eller koordinert med regulære styrker, for å oppnå politiske og militære målsettinger. Dette kan kreve fordekte, skjulte eller diskrete metoder, og vilje til å akseptere en grad av risiko som ikke er forbundet med regulære operasjoner. Spesialstyrker er definert som strategiske styrker, og knyttes kommandomessig opp på det høyeste hensiktsmessige nivå. På grunn av spesialoperasjoners natur er det svært viktig at kommandokjeden er klar og utvetydig, og responderer raskt, samtidig som den har færrest mulig ledd.

Spesialoperasjoner kan bli gjennomført over hele spekteret av militære operasjoner i fred, krise, konflikt og krig. Spesialstyrkene skal i utgangspunktet ikke nyttes til operasjoner hvor andre styrker kan løse oppdraget. De er en begrenset ressurs, som ikke kan styrkeproduseres raskt. De vil normalt heller ikke operere etter de samme prinsipper som konvensjonelle styrker. Spesialstyrkene kan løse tre prinsipielle oppdrag: Spesiell rekognosering, direkte aksjoner og militær assistanse.

5.6.10 Understøttelse av operasjoner

Logistikk er en integrert del av all forsvarsplanlegging, og i alliansesammenheng er ansvaret delt mellom nasjonene og NATO. Nasjonene har hovedansvaret for å sikre tilgang på nødvendige logistikkapasiteter under gjennomføring av en operasjon. NATOs ansvar er i første rekke å koordinere aktivitetene for å sørge for at alliansens samlede behov for logistikk blir ivaretatt. NATO disponerer i tillegg de fellesressursene som nasjonene har avgitt til NATO. I FN-operasjoner kan ansvaret variere fra en operasjon til en annen.

Strategisk transport, det vil si transport mellom hjemlandet og et operasjonsområde, er et rent nasjonalt ansvar. Dersom de nasjonale ressursene ikke strekker til, kan dette også løses ved å inngå bi- og flernasjonale avtaler eller ved å tegne kontrakter med sivile leverandører.

Ved operasjoner i utlandet vil Forsvaret oftest etablere en nasjonal logistikkbase eller et nasjonalt støtteelement (NSE). Slike avdelinger må være fleksible nok til å kunne tilpasses enhver operasjon der Norge deltar. Ved allierte operasjoner og øvelser i Norge vil Norge ha et ansvar for å støtte utenlandske avdelinger. Dette ansvaret fastlegges i detalj i avtaler og i operative planer.

For å kunne gi den nødvendige støtte, må logistikkenhetene minst ha samme beredskap som avdelingene de skal støtte, I tillegg må de ha fleksibilitet, mobilitet, beskyttelse og deployerbarhet som står i forhold til avdelingen de skal støtte.

NATO arbeider med å innføre «Fair Share»-prinsippet, som går ut på at nasjoner som deltar med stridende styrker, skal stille prosentvis samme andel logistikk i en felles NATO-logistikkpool. Denne poolen består av logistikkapasiteter som etter en kommandooverføring disponeres av NATOs kommandokjede. Slike bidrag vil komme i tillegg til avdelingens egen innebygde logistikk. Dette kravet må Norge ta hensyn til når vi tilbyr styrker til operasjoner. Kravet kan oppfylles ved selv å stille enhetene eller ved å kjøpe tjenesten fra andre land.

5.7 Beredskap

Operative enheter settes på beredskap for å kunne løse Forsvarets totale oppgaver. Det er et mål at en størst mulig andel av Forsvarets operative enheter skal være anvendbare både nasjonalt og i utlandet. Beredskapen skal i størst mulig grad ivareta dette. Dette innebærer at det må tilstrebes å bygge opp styrkebidrag til operasjoner i utlandet som er basert på de enheter som er på beredskap nasjonalt. Videre må det legges til grunn at personellet som tjenestegjør i de operative enhetene normalt skal kunne nyttes både nasjonalt og i operasjoner i utlandet. Når styrkebidraget har løst sitt oppdrag og er tilbake på beredskap i Norge, skal dette også gi en beredskapsmessig merverdi for Forsvaret.

Beredskapen for Forsvarets styrker er bygget opp ved at de operative enhetene gis klartider. Klartiden er et beredskapskrav som regulerer hvor hurtig de enkelte enhetene skal være klare til innsats eller forflytning fra sin hovedbase. Klartidene er således dimensjonerende for avdelingenes nivå av forberedelser og klargjøring. Klartidene for de ulike operative enhetene er tilpasset nasjonale behov for reaksjonsevne, krisehåndtering og inngåtte forpliktelser overfor FN, NATO og EU. I til-

legg til å ivareta de løpende oppgaver, prioriteres beredskapen for hurtig respons med tilpassede styrker. Hensikten er å sikre evne til krisehåndtering nasjonalt og i en allianseramme. For å sikre en mest mulig kostnadseffektiv beredskap, er det viktig å etablere en hensiktmessig balanse mellom ambisjonsnivå og tilgjengelige ressurser. Som del av dette må det vurderes hvilke krav til samtidighet som skal gjøres gjeldende for innretting av strukturen i sin helhet.

Med dagens forsvarsstruktur vil ikke en enhet kunne delta i en operasjon i utlandet kontinuerlig uten at dette svekker midlertidig den kompetanse og beredskap enheten skal inneha nasjonalt, selv om utenlandsoperasjoner normalt også vil tilføre verdifull kompetanse på viktige områder. Et kontinuerlig engasjement ute bør derfor, der det er mulig, også ivaretas ved å rullere styrkebidrag fra andre deler av strukturen. Normalt vil bare utvalgte deler av Forsvarets totale kapasiteter være fullt ut operative i det daglige. Ved behov kan denne andelen økes gjennom at ytterligere avdelinger settes på høy beredskap. Avhengig av omfanget kan dette være en tid- og ressurskrevende prosess.

I hovedsak baseres Forsvarets operative struktur på Forsvarets eget personell, inkludert vernepliktig reservepersonell, og egne ressurser. Støtte fra andre aktører i Totalforsvaret kan være aktuelt i situasjoner som krever ressurser ut over det Forsvaret selv besitter. Sammenhengen mellom hva Forsvaret har av ressurser i daglig tjeneste, hvilke ressurser som skal være på beredskap, og hvilke ressurser den sivile delen av Totalforsvaret skal kunne stille ved behov, er viktig. Forsvarsdepartementet vil vurdere om den foreliggende praksis for anvendelse av reservepersonell gir Forsvarets operative enheter tilstrekkelig utholdenhet. Tilsvarende må det legges til rette for at sivilt personell, som innehar spesialistkompetanse som vil være nødvendig for Forsvarets virksomhet, kan inngå i Forsvarets beredskap.

5.7.1 Beredskapssystemer og beredskapsplanverk

Det har i innværende langtidsplanperiode vært prioritert å få på plass et nytt Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) og et nytt Styrkeoppbyggingssystem (SOS) på sentralt nivå. Omstillingstakten har gjort det vanskelig å opprettholde et oppdatert beredskapsplanverk på underliggende nivåer. I kommende langtidsplanperiode vil fokus derfor bli satt på operasjonalisering og videre utvikling av eksisterende systemer og planverk innenfor forsvarssektoren i sin helhet. I denne forbindelse vil følgende områder bli prioritert:

- Utarbeidelse av underliggende og utdypende planverk på lavere nivåer.
- Etablering og videreutvikling av rutiner og systemer som, gjennom egenrapportering og kvalitative kontrollrutiner, muliggjør sentral oppfølging av status på systemer og planverk.
- Aktiv bruk av beredskapssystemer og beredskapsplanverk i øvingssammenheng.
- Kontinuerlig kvalitetsforbedring basert på erfaringer som gjøres i forbindelse med planarbeid og øvelser.

5.8 Totalforsvar og sivilt-militært samarbeid

5.8.1 Generelt

Totalforsvaret ble i forrige langtidsplanperiode utvidet til å gjelde gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i *hele* krisespekteret. Det er ikke lenger en forutsetning at beredskapslovgivningen trer i kraft for at støtten kan sies å være innenfor rammen av det moderniserte totalforsvarskonseptet.

Det moderniserte totalforsvarskonseptet vil bli videreført. Konseptet skal bidra til en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede ressurser og evne til å forebygge og håndtere kriser. Det skal legges vekt på å videreutvikle ordninger innenfor rammene av dagens totalforsvarskonsept. Forsvarsdepartementet skal derfor, i samarbeid med Justisdepartementet og andre berørte departementer, gjennomgå og oppdatere de spesifikke ordninger og mekanismer for gjensidig støtte innenfor Totalforsvaret. Det vil bli opprettet en arbeidsgruppe som skal bistå departementene i utførelsen av denne gjennomgangen.

Selv om det moderniserte totalforsvarskonseptet har ført til økt oppmerksomhet om militær bistand til den sivile siden, må det understrekes at Forsvaret også i stor grad er avhengig av sivil infrastruktur og kompetanse. Det vil derfor være av avgjørende betydning for Forsvarets beredskap at det gjennomføres beredskapsarbeid på sivil side for å sikre at viktige samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur fungerer i alle situasjoner.

Koordinering og samarbeid i forbindelse med operasjoner i utlandet bør inngå som en naturlig del av totalforsvarssamarbeidet. Ikke alle mekanismer og ordninger i totalforsvarskonseptet vil være relevante ved operasjoner utenfor Norge, men aktørene bør aktivt trekke veksler på rutiner, metodikk og erfaringer fra totalforsvarskonseptet i

utviklingen av en mer helhetlig tilnærming til operasjoner.

Kunnskap om mekanismer og ordninger for sivilt-militært samarbeid, og om de relevante aktørene, er en viktig forutsetning for godt samarbeid og koordinering, både i forsvarssektoren og i sivil sektor, på strategisk, operativt og taktisk nivå. Det vil bli vurdert hvordan kompetansen innenfor sivilt-militært samarbeid og integrerte operasjoner kan styrkes ytterligere i forsvarssektoren.

5.8.2 Totalforsvaret og sivil-militære samarbeidsfora

Innenfor rammen av totalforsvarskonseptet er det blitt opprettet samarbeidsfora på flere nivåer. Det er et mål at disse skal virke i sammenheng for å få en helhetlig tilnærming til aktuelle problemstillinger innenfor totalforsvarsområdet.

Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet

På departementsnivå ble det i 2007 opprettet et *Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet*, til erstatning for Rådet for sivilt beredskap og Redningsrådet. Forumet ivaretar informasjons- og erfaringsutveksling mellom departementene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, redningstjeneste og sivilt-militært samarbeid.

Sentralt totalforsvarsforum

På direktoratsnivå er *Sentralt totalforsvarsforum* et samarbeidsorgan bestående av de mest sentrale etater og direktorater innenfor samarbeidet i Totalforsvaret. Forumet er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av aktuelle totalforsvarsrelaterte problemstillinger og spørsmål knyttet til sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet.

Regionalt nivå

Fylkesberedskapsrådene ivaretar sivilt-militært samarbeid og sektorovergripende koordinering på regionalt nivå. *Fylkesmannen* ivaretar sivil samordning mot militær sektor, hovedsakelig Heimevernet.

Sektorspesifikke samarbeidsfora

I tillegg til de ovennevnte fora finnes det en rekke samarbeidsorganer for totalforsvar på sentralt nivå som er avgrenset til sektorene, for eksempel *Oljeberedskapsrådet* og *NORTRASHIP-ledelsen*.

5.8.3 Totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid i utlandet

Norge har lang tradisjon for sivilt-militært samarbeid nasjonalt, gjennom blant annet totalforsvarskonseptet. Erfaringer fra norsk deltakelse i operasjoner utenfor Norge viser at informasjonsutveksling, koordinering, rolleforståelse og rolledeling mellom ulike sivile myndigheter og mellom militære og sivile myndigheter er en utfordring.

Samordning og en helhetlig tilnærming kan best sikres med utgangspunkt i de ordninger og mekanismer som er etablert for å ivareta det sivil-militære samarbeidet nasjonalt. Det er et mål å oppnå en mer helhetlig øvings-, beredskaps- og operasjonsplanlegging samt gjennomføring av operasjoner i utlandet.

Det vil bli vurdert mekanismer for bedre tverrdepartemental samordning i forbindelse med operasjoner i utlandet. Som nevnt i boks 5.1, er det i forhold til Norges engasjement i Afghanistan etablert et interdepartementalt forum på statssekretærnivå for koordinering og samordning av den militære og sivile innsatsen. Erfaringene fra dette samarbeidet er positive, og disse vil også utgjøre et viktig utgangspunkt for å videreutvikle samordningen mellom departementene. Sammen med tilsvarende samordning i *Sentralt totalforsvarsforum* på direktoratsnivå, vil dette kunne bidra til en mer helhetlig koordinering av norsk militær og sivil innsats i operasjoner utenfor Norge.

Det vil i denne sammenhengen også bli vurdert tiltak for å bedre informasjonsutvekslingen mellom de militære og sivile aktørene og de norske frivillige og humanitære organisasjonene, der dette er relevant.

Sivilt-militært samarbeid som sikrer en helhetlig tilnærming til operasjoner i utlandet må ses i en flernasjonal ramme, som i tillegg til NATO, FN og EU også omfatter nordisk og bilateralt samarbeid. Det vises i denne forbindelse også til kapittel 5.6.2.

Forsvaret kan også være en bidragsyter til sivile myndigheter og organisasjoner i forbindelse med sivile kriser og naturkatastrofer som rammer andre land. Innenfor rammen av organisasjoner som FN, NATO og EU vil Norge bidra til å videreutvikle det sivil-militære samarbeidet ved håndteringen av kriser og naturkatastrofer i utlandet.

5.8.4 Videreutvikling av samarbeidet mellom Forsvaret og politiet

Samarbeidet mellom Forsvaret og politiet ble videreutviklet i inneværende langtidsplanperiode. Ut over å klarlegge ansvarslinjer knyttet til terrorsitu-

asjoner, er det også etablert en samarbeidsavtale mellom Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) og Politidirektoratet (POD), basert på *Instruks for Forsvarets bistand til politiet.* Samarbeidsavtalen legger til rette for inngåelse av lokale samarbeidsavtaler mellom blant annet heimevernsdistriktene og stedlige politidistrikt. En liaisonordning, som ytterligere bidrar til styrket samarbeid mellom de to etatene, ble opprettet som en toårig prøveordning i 2007.

Som et ledd i arbeidet med å styrke og formalisere samarbeidsmekanismene mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ble det ved årsskiftet 2007/2008 etablert en felles analyseenhet mellom tjenestene, i første omgang for en prøveperiode på to år. Formålet er å benytte de to tjenestenes ressurser på en mest mulig effektiv måte til å utarbeide felles analyser om trusselen fra internasjonal terrorisme. Ledelsen av enheten alternerer mellom tjenestene, og enheten skal benytte eksisterende kompetanse og personell fra E-tjenesten og PST. Dette er i tråd med Forsvarspolitisk utvalgs anbefaling om å etablere gode mekanismer for samarbeid og koordinering mellom de to tjenestene. Etter prøveperioden vil ordningen bli grundig evaluert, og sammen med erfaringer fra andre land inngå i beslutningsgrunnlaget for en etablering av eventuelle permanente samarbeidsordninger.

Samarbeid mellom Forsvarets spesialstyrker og politiet har blitt kontinuerlig styrket gjennom planlegging av og øving på gjennomføring av kontraterroroperasjoner. Samarbeidet vil videreutvikles også i neste langtidsplanperiode.

5.8.5 Forsvarets objektsikring

Det er politiet som har primæransvaret for å forebygge og bekjempe terrorhandlinger i Norge. Forsvaret vil kunne yte bistand til politiet blant annet i forbindelse med situasjoner der det iverksettes omfattende objektsikring.

Forsvaret skal i samarbeid med sivile myndigheter oppdatere regelverket for utpeking og klassifisering av objekter som trenger beskyttelse gjennom bruk av sikringsstyrker, samt bestemmelser for tilordning, planlegging og øving av sikringsstyrkene. Regelverket må være tilpasset dagens trusselbilde, lovverk og Forsvarets ressurser og organisering.

I påvente av at nytt regelverk skal bli fastsatt, planlegger og øver Forsvaret sin objektsikring basert på eksisterende regelverk, men med tilpasninger til dagens trusselbilde og ressurssituasjon.

5.8.6 Vern mot masseødeleggelsesmidler (CBRN-midler)

Rask teknologisk utvikling samt spredning av kunnskap og informasjon, bidrar til at flere stater og ikke-statlige aktører skaffer seg eller utvikler masseødeleggelsesmidler, også kjent gjennom det internasjonale begrepet CBRN-midler. Dette omfatter kjemiske, biologiske, radiologiske og kjernefysiske (nukleære) midler. Faren for at terrorister skal få tilgang til slike midler er særlig urovekkende. Det er også en risiko for at norske styrker i utlandet kan bli utsatt for slike trusselstoffer, enten i form av våpen eller i form av forurensning.

Dette medfører behov for en effektiv og samordnet beskyttelse. Det har de senere årene blitt fokusert på å styrke Forsvarets arbeid med CBRN-vern. Det har blitt lagt særlig vekt på avklaring av ansvars- og organisasjonsmessige forhold. Det vil i den videre oppfølgingen av dette arbeidet bli lagt vekt på at Forsvarets tilgjengelige ressurser utnyttes effektivt, og at samspillet mellom ulike kompetansemiljøer fungerer godt. Forsvaret skal ha moderne metoder og materiell for hurtig å kunne påvise bruk av CBRN-midler, og for vern mot og behandling av skader av slike midler. Forsvarssektoren må også holde seg oppdatert på og bidra til utviklingen på dette området.

Med dagens trusselbilde og utstrakte bruk av Forsvaret i utenlandsoperasjoner, er det nødvendig at Forsvaret har en god organisering og pålitelig kapasitet for prøvetaking, transport og identifikasjon av CBRN-midler. Det legges opp til å videreutvikle Forsvarets regelverk, rutiner og organisasjon på dette området.

For å oppnå et effektivt nasjonalt CBRN-vern og god utnyttelse av samfunnets totale ressurser, må det arbeides videre med å styrke og formalisere det sivil-militære samarbeidet på dette området. Et grunnleggende prinsipp må være at virksomheten er innenfor rammene av Forsvarets ordinære kapasiteter, og at sivile myndigheter dekker sin del av kostnadene. Ved behov må det inngås formelle samarbeidsavtaler mellom sivile institusjoner og Forsvaret. I samarbeid med sivile myndigheter skal Forsvaret ha gode rutiner for gjensidig varsling og rapportering ved CBRN-hendelser. CBRN-vern må også vektlegges i trening og øvelser.

Forsvaret skal også videreføre sitt tilbud til sivile myndigheter om utdannelse og kompetanseheving innen vern mot masseødeleggelsesmidler. Det skal i den sammenheng prioriteres å utdanne sivilt personell som i neste omgang skal kunne stå for grunnutdanning av eget personell. Forsvaret vil

kunne tilby sivile myndigheter faglig veiledning i forbindelse med anskaffelse av materiell for vern mot masseødeleggelsesmidler, og kan ved behov stå for koordineringen av sivil-militære fellesanskaffelser av slikt materiell.

5.8.7 Bidrag på miljøområdet

Regjeringens arbeid med konsekvenser av de globale klimaendringene berører også Forsvarets virksomhet. Forsvaret vil fortsatt være bidragsyter til det sivile samfunn i arbeidet med å håndtere miljøutfordringer. Klimaendringer kan gi økt fare for naturkatastrofer, og dermed også større behov for støtte fra Forsvaret til det sivile samfunn.

Innenfor spesifikke områder vil Forsvaret imidlertid kunne ha en mer fremtredende rolle. Dette gjelder spesielt innen overvåkning av Norges havområder i nord. Forsvarets ressurser innenfor overvåking og Forsvarets tilstedeværelse i nordområdet vil kunne utgjøre et viktig bidrag til de miljømessige aspekter ved samfunnssikkerhetsarbeidet innenfor følgende områder:

- Registrere miljøendringer, tilsvarende den overvåkning som i dag er knyttet til å oppdage eventuell oljeforurensning til havs.
- Bidra til å overvåke den økte skipstrafikken i nord, knyttet til blant annet transport av olje fra Nordvest-Russland og økt transitt som følge av eventuelle nye skipsleder. Det er av stor samfunnsmessig betydning at hendelser som kan true miljøet oppdages så tidlig som mulig.

Forsvaret yter allerede i dag et viktig bidrag til de miljømessige aspekter ved samfunnssikkerhetsarbeidet, blant annet gjennom bidrag og støtte til Kystverkets arbeid.

5.9 Trening og øving

5.9.1 Trening og øving generelt

Nordområdene er Norges viktigste strategiske satsningsområde, og det er et økende fokus og oppmerksomhet mot nordområdene fra det internasjonale samfunn på en rekke områder. Alliert tilstedeværelse og utenlandsk øving i Norge bidrar i denne rammen til nasjonal sikkerhet, samtidig som det understøtter nordområdestrategien. Videre har Norges bidrag til operasjoner i utlandet, innenfor rammen av FN, NATO og EU, medført et behov for jevnlig øvingsvirksomhet med utenlandske styrker. Gjennom operasjoner i utlandet stilles norske styrker overfor komplekse og risikofylte omgivelser, med et sammensatt og asymmetrisk trusselbilde. Øvingsvirksomheten må derfor tilpasses nye krav og målsettinger.

Det har vært en økning i kostnader knyttet til øvelser. Dette stiller strengere krav til nytenkning med tanke på hvordan Forsvaret øver og trener. Ressursbruken til utdanning, trening og øvelser må derfor ses i sammenheng med, og balanseres opp mot, Forsvarets operative leveranser og tilgjengelige ressurser.

5.9.2 Trening og øving som grunnlag for operasjoner

Trening og øving er avgjørende for å vedlikeholde og videreutvikle Forsvarets operative evne.

Trening er viktig for avdelingenes orden, moral og profesjonalitet, og ikke minst for den daglige personell- og materiellsikkerheten i Forsvaret. Militære øvelser omhandler manøvre eller operasjoner i simulerte og kontrollerte omgivelser, og involverer planlegging, forberedelse, utførelse og evaluering. Øvelser avholdes på ulike nivåer og med ulik kompleksitet. Operativ status for de forskjellige enheter i forsvarsstrukturen kan evalueres gjennom øvelser.

Styrkeprodusentene skal sørge for at personell trenes og øves i hele spekteret, fra grunnleggende enkeltmannsferdigheter til samvirke i større forband, som en nødvendig forutsetning for at Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver på en profesjonell måte, både hjemme og i utlandet. Øvingsbehovet gjelder ikke minst også den nasjonale kommandostrukturen.

5.9.3 Utviklingstrekk og øvingsmål

Hovedmålene for trening og øving skal være å bidra til at Forsvaret videreutvikler og forsterker sin evne til å løse Forsvarets oppgaver. For å nå denne målsettingen vil følgende prioriterte trenings- og øvingsmomenter være sentrale:

- Videreutvikle kommandostrukturens evne til å planlegge og lede operasjoner i Norge, inkludert episode- og krisehåndtering og samvirke med det sivile samfunn.
- Videreutvikle høy operativ evne for nasjonale styrker med tilhørende operasjonsstøtte, til nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet.
- Videreutvikle nasjonale styrkers (inkludert operasjonsstøtte) evne til å samvirke både innen og på tvers av forsvarsgrenene, og med allierte styrker og det sivile samfunn.
- Heve kompetansenivået ved Forsvarets avdelinger innen beredskapsplanverk og prosedyrer relatert til nasjonal krisehåndtering, her-

under beredskapssystemet for Forsvaret (BFF) og styrkeoppbyggingssystemet (SOS) spesielt.

Øvingsvirksomheten skal bidra til å oppnå de operative ambisjoner som er fastsatt for ulike deler av styrkestrukturen. Prioriteringen av ressurser til trening og øving må derfor reflektere dette. Strukturelementer eller avdelinger som skal fases ut, vil ikke bli prioritert med øvingsressurser dersom dette ikke er strengt nødvendig i en overgangsfase.

Forsvarssjefen utga i desember 2007 en oppdatert versjon av øvingsdirektivet for Forsvaret, som også inkluderer et direktiv for utenlandsk trening og øving i Norge. I tillegg utarbeider forsvarssjefen øvingsprogram.

Det er viktig at Forsvarets øvelser evner å gjenspeile det skiftende trusselbildet vi opplever over tid, både hjemme og under operasjoner i utlandet, og at Forsvaret øves med utgangspunkt i de typer operasjoner som kan bli aktuelle. Øvingsscenariene må derfor både være relevante og tidsriktige, også for å kunne avdekke behov for eventuelle forbedringer i egne forberedelser og behov for styrket kompetanse innenfor utvalgte områder.

Trening og øving med allierte og partnere er en viktig del av norsk deltakelse i *NATO Response Force* (NRF) og i *EU Battle Group* (EU BG). Samtidig vil planlegging og gjennomføring av nasjonale fellesoperative og flernasjonale vinterøvelser, primært i Nord-Norge, fortsatt være meget viktige øvelser for Forsvaret.

Ved større feltøvelser, som går utenfor Forsvarets egne skyte- og øvingsfelt, kan Forsvaret med hjemmel i *Lov om militære rekvisisjoner* rekvirere grunn til øvingsformål. Ved planlegging og gjennomføring av øvelser utenfor egne skyte- og øvingsfelt påhviler det derfor Forsvaret et særlig ansvar hva gjelder forebygging og erstatning av miljøskader, på lik linje med øvelser i Forsvarets egne skyte- og øvingsfelt. Det vil være viktig at Forsvarets øvelser innrettes slik at negative effekter på omgivelsene i størst mulig grad minimaliseres.

Forsvaret skal utnytte de muligheter tilstedeværelsen av *Joint Warfare Centre* (JWC) i Stavanger kan gi i et samarbeid om øvelser.

5.9.4 Norsk militær trening og øving i utlandet

Norges deltakelse på øvelser i utlandet har en direkte innvirkning på andre nasjoners vilje til å komme til Norge for øvelse og trening. Videre er øvelser i utlandet viktige for å sikre flernasjonale og profesjonelle øvingsrammer for norske styrker.

NATO prioriterer trening og øvelser som legger vekt på utvikling og testing av styrker med strategisk forflytningsevne og høy mobilitet. Evnen til militært samvirke er avgjørende, og en rekke øvelser avholdes for å sikre integrasjon av nasjonale avdelinger i NATO-forband. Følgelig må Norge være villig til å delta i øvelser for NATO-styrker hvor vi har forpliktelser, særlig i NRF.

Det etablerte F-16 samarbeidet i *European Participating Air Forces* (EPAF)/*Expeditionary Air Wing* (EEAW) mellom Belgia, Danmark, Nederland, Norge og Portugal, samt i *Multinational Fighter Programme* (MNFP), skal videreføres og videreutvikles. Felles øvelser er en viktig del av dette samarbeidet. Nordsjøstrategien vil også bli videreført, og vil medføre trenings- og øvingsaktiviteter med Danmark, Nederland, Storbritannia og Tyskland.

Vektlegging av bidrag til FN krever trening og øving. Norges ambisjon om å delta i eventuelle EU-ledede operasjoner og i EUs reaksjonsstyrker vil medføre øvelser for innmeldte styrkebidrag.

Tradisjonelt har det vært nære kontakter og et tett samarbeid mellom de nordiske lands forsvar, også på trenings- og øvingsområdet. Muligheter for felles trening og øving, en bedre utnyttelse av skyte- og øvingsfelt, samt eksperimentering og konseptutvikling under øvelser vil også stå sentralt i den videre utviklingen av dette samarbeidet. Norge har i 2007 inngått avtale med Island om forsvarspolitisk samarbeid. En del av dette vil være norsk deltakelse i øvingsaktivitet på Island.

Som en del av nordområdesatsningen og arbeidet med å videreutvikle det militære samarbeidet med Russland, er det fra norsk side også ønskelig å videreutvikle et samarbeid i tilknytning til trening og øvelser. Russland ratifiserte i 2007 *NATO/PfP Status of Forces Agreement* (SOFA), og dette åpner for et mer utstrakt og effektivt øvingssamarbeid.

5.9.5 Utenlandsk militær trening og øving i Norge

Det er en sikkerhetspolitisk målsetting at norske militære enheter øver sammen med utenlandske enheter i Norge, og spesielt i Nord-Norge. På denne måten vil Norge bidra til at utenlandske militære styrker blir i stand til å operere under krevende klimatiske og geografiske forhold. I tillegg gir dette Forsvaret en mulighet for å opprettholde kompetanse i planlegging og ledelse av fellesoperativ øving og operasjoner med deltakelse av utenlandske styrker.

Norge kan tilby egnede øvingsområder til lands, til havs og i luften. Det er derfor viktig å tilrettelegge for denne virksomheten ved å øremerke infrastruktur og personell med riktig kompetanse. Dette gjøres gjennom å videreføre konseptet med alliert treningssenter (ATS), som har dedikert infrastruktur til gjestende landavdelinger. Det vil dessuten være mulig å stille annen ledig og tilgjengelig infrastruktur i alle forsvarsgrener til rådighet for utenlandske avdelinger ved behov. Når utenlandske avdelinger trener og øver i Norge er det en målsetting at norske styrker utnytter muligheten for samtrening.

Norge har opprettet et *Centre of Excellence – Cold Weather Operations* (COE-CWO). Senteret ble akkreditert av NATO 1. august 2007. Senteret skal støtte NATO i utarbeidelse av doktriner og utprøving av konsepter innen fagfeltet, samt tilby forskjellige typer vinterkurs for derigjennom å bidra til NATOs videre omstilling.

5.9.6 Sivil – militære øvelser og krisehåndtering

I lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen vil mange trusler og utfordringer være av en sammensatt og sektoroverskridende karakter. Dette krever et bredt samarbeid på tvers av etater og sektorer. Sivil-militære samvirkeøvelser er derfor viktig i et nasjonalt perspektiv.

Forsvarets deltakelse i sivilt-militært øvelsessamarbeid skal fokusere på Forsvarets primæroppgaver, samtidig som bistandsrollen bør inngå som ett av flere øvingsmål. Samarbeidet med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Politidirektoratet (POD) er viktig, og vil bli videreutviklet.

Det er også et klart behov for å videreutvikle stabstjenesteøvelser mellom de ulike departementer. Dette er nødvendig for å sikre reaksjonsevne og samhandlingsevne både i en nasjonal krisesituasjon, og i forbindelse med internasjonale kriser. Forsvaret skal derfor vektlegge deltakelse i nasjonale og NATOs krisehåndteringsøvelser på strategisk nivå. Dette inkluderer også deltakelse i øvelser relatert til *Proliferation Security Initiative* (PSI), hvor Utenriksdepartementet er koordinator for samarbeidet på norsk side.

5.9.7 Øvelser som arena for eksperimentering og utvikling

Militær konseptutvikling og eksperimentering (CD&E – *Concept Development & Experimentation*) har blitt et viktig verktøy for utviklingen i NATO og Forsvaret. Øvelser er en velegnet arena for eksperimentering, og dette skal derfor innarbeides som en del av øvingsvirksomheten når det er naturlig. Militære erfaringer fra øvelser og/eller operasjoner utgjør et viktig grunnlag for å kunne videreutvikle operasjonskonseptene. *Norwegian Battle Lab Experimentation* (NOBLE), Senter for militære erfaringer (SME) og Alliert kompetansesenter for operasjoner under vinterforhold (AKOV) skal bidra som sentrale aktører inn i dette arbeidet.

Det er en målsetting å videreutvikle bruken av simulatorteknologi i øvingssammenheng, for å øke evnen til samhandling på tvers av avdelinger og forsvarsgrener. Det vil i denne forbindelse også bli lagt vekt på å utrede potensial og muligheter for å videreutvikle den simulatorteknologien som Forsvaret har i dag.

5.9.8 Evaluering av øvelser

I all øving og trening er evaluering av aktivitetene en forutsetning for å kunne måle effekt, og for å kunne videreutvikle aktivitetene i lys av de erfaringer og lærdommer som trekkes. Dette må derfor være en integrert del av både øvingsplanleggingen og gjennomføringen av selve øvelsene. I Forsvaret er senter for militære erfaringer (SME) koordineringspunkt for samling og distribusjon av militære erfaringer. SME har etablert en nasjonal erfaringsdatabase, som også har tilknyting til NATOs og andre lands erfaringsdatabaser. Operativ evaluering er en kvalitetskontroll som skal videreutvikles i Forsvaret, og vil være spesielt viktig *før* styrker deployeres til operasjoner i inn- og utland.

5.10 Avslutning

De forsvarspolitiske rammer, føringer og prioriteringer som er beskrevet i dette kapittelet danner grunnlaget for den konkrete utformingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet, herunder både den operative strukturen, logistikk- og støttestrukturen og personellstrukturen. Dette er nærmere beskrevet i de påfølgende kapitler.

6 Struktur og organisering

6.1 Utvikling mot et balansert forsvar

I videreutviklingen av Forsvaret må det skapes et best mulig samsvar mellom forventningene som stilles til Forsvaret, og hva Forsvaret kan gjøre. Ettersom risikobildet og sikkerhetsutfordringene er omskiftelige, må Forsvaret være innrettet slik at det kan tilpasses endringer i omgivelsene. Grunnlaget for en slik tilpasning er forsvarspolitikken, inkludert de forsvarspolitiske mål, forsvarskonseptet og Forsvarets oppgaver. Forsvarspolitikken binder sammen de overordnede politiske ambisjoner for Forsvaret med den konkrete utformingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet.

Utgangspunktet for de endringer i Forsvarets struktur og organisasjon som regjeringen anbefaler, er spekteret av utfordringer Norge vil kunne stå overfor. I sum vil disse endringene gi et forsvar som er godt egnet til å ivareta oppgavene på en effektiv og troverdig måte. Samtidig som den foreslåtte strukturen er innrettet mot å dekke de dagsaktuelle oppgaver og behov, er den også grunnlaget for moderniseringen og utviklingen av Forsvaret på lengre sikt.

Følgende overordnede hensyn skal derfor ligge til grunn for den videre utforming og modernisering av forsvarsstrukturen:

- Relevans for de oppgaver som til enhver tid skal løses, både alene og i samarbeid med allierte og partnere.
- Evne til god styring og kontinuerlig fornyelse og forbedring.
- Fortsatt tette bånd mellom forsvarssektoren og det sivile samfunnet, basert på tillit til at sektorens ressurser blir forvaltet til det beste for fellesskapet.
- Langsiktig balanse mellom ressurstilgang, operativ struktur, styrkeproduksjon, baser og støttevirksomhet.

6.2 Grunnlaget for utvikling av forsvarsstrukturen

I dagens omskiftelige sikkerhetsbilde kreves et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som har høy operativ kvalitet, tilstrekkelig reaksjonsevne, utholdenhet, mobilitet og deployerbarhet, egenbeskyttelse og treningsstandard til å kunne møte hele spekteret av utfordringer både hjemme og ute. Utformingen av Forsvaret må i tillegg i størst mulig grad sikre at våre styrker kan operere sammen med allierte og partnere. Disse prinsippene har stått sentralt i utviklingen av forsvarsstrukturen gjennom de to foregående langtidsperiodene. Dette har bidratt til en fornyingsprosess som har vært helt nødvendig for å sikre at Norge har et moderne og fleksibelt forsvar som kan møte dagens hovedutfordringer. Et forsvar i grunnleggende balanse krever imidlertid kontinuerlig utvikling og forbedring. Både Forsvarspolitisk utvalg og forsvarssjefen er derfor tydelige i sine anbefalinger og fastholder behovet for å fortsette utviklingen av Forsvaret langs ovennevnte linjer.

Forsvaret må ha evne til å håndtere de nasjonale oppgavene – både de løpende og de som måtte oppstå raskt - samtidig med at Forsvaret er engasjert i operasjoner i utlandet.

Utfordringene hjemme og ute understreker betydningen av å ha et forsvar som er i stand til å respondere på kort varsel med relevante styrker slik at uforutsette hendelser som truer norske interesser hjemme eller i utlandet kan håndteres. I slike situasjoner er det avgjørende med tidlig tilstedeværelse både for å signalisere politisk vilje, og for å skaffe til veie et best mulig beslutningsgrunnlag. Av den grunn må Forsvaret til enhver tid ha tilgjengelige styrker klare til innsats.

Erfaringene fra Balkan, Midt-Østen, Afrika og Afghanistan viser at militær innsats og tilstedeværelse over tid er viktig for å kunne forebygge, håndtere og avslutte konflikter, samt for å kunne oppnå varig stabilitet. I norske nærområder signaliserer Forsvarets daglige tilstedeværelse politisk vilje til å fremme egne interesser i et langsiktig perspektiv. Det kan heller ikke utelukkes at episoder og kriser hjemme vil kunne pågå over tid. Våre styrker må derfor også ha tilstrekkelig utholdenhet, både som forutsetning for å kunne bidra fullverdig sammen med allierte og samarbeidspartnere i fredsstøttende operasjoner i regi av NATO og FN, og av hensyn til potensielle utfordringer i våre nærområder.

Regjeringen legger vekt på å utvikle en operativ struktur med en best mulig balanse mellom reaksjonsevne og utholdenhet i strukturen. Denne balansen krever et visst volum i styrkestrukturen for å gjøre det mulig å løse langvarige oppdrag hjemme og ute. Problemstillingen er særlig aktuell i forhold til mindre og sårbare fagmiljøer som er etterspurte internasjonalt, men er også en utfordring i andre deler av strukturen. Forholdet mellom reaksjonsevne, utholdenhet og volum er derfor de sentrale dimensjoner i samtidighetsproblematikken som Norge kan risikere å stå overfor, jf. kapittel 5.6. Dette – og særlig hensynet til utholdenhet – har vært av de mest tungtveiende hensyn som ligger til grunn for den videreutviklingen regjeringen legger opp til i den anbefalte operative strukturen.

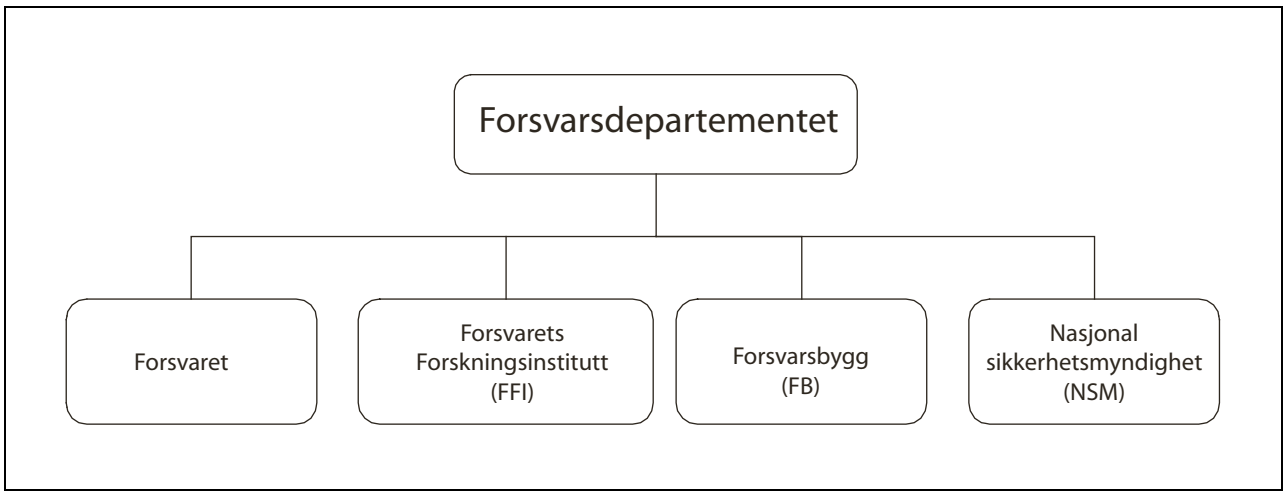
6.3 Videreutviklingen av operativ struktur og kapasiteter

Sikkerhetsbildet og summen av de oppgaver som springer ut av det forsvarspolitiske grunnlaget, jf. kapittel 5.4, angir retningen for det fremtidige Forsvaret. Utviklingen av strukturen tar utgangspunkt i de kapasiteter som er nødvendige for å løse oppgavene. Med kapasitet forstås i denne sammenheng evne til å løse en avgrenset del av Forsvarets samlede oppgaver. Et strukturelement er en plattform, enhet eller en avdeling som bidrar til å fremskaffe en eller flere slike kapasiteter.

Med utgangspunkt i grunnlaget behandlet i kapittel 6.2 har følgende vurderinger vært sentrale i utformingen av den operative strukturen:

- Forsvaret må være rustet til å løse de oppgaver som politiske myndigheter har fastsatt. Analyser av både nasjonale og NATOs scenarier viser gjennomgående et behov for styrker av høy kvalitet og som hurtig kan settes inn der det er behov. Forsvarets operative struktur vil aldri kunne bli stor nok til å håndtere alle utfordringer alene, men spennet av mulige utfordringer vi står overfor er likevel betydelig. Dette betyr at våre styrker må være meget fleksible, ha et høyt treningsnivå og være robuste slik at de kan håndtere et bredt spekter av utfordringer, jf. kapittel 5.1.
- Norge har fortsatt rene nasjonale sikkerhetsutfordringer som i utgangspunktet forutsettes håndtert uten støtte fra allierte. For at Norge skal ha en troverdig forsvarsevne, må den operative strukturen inneha en tilstrekkelig bredde i kapasiteter. Dette legger klare begrensinger på hvordan forsvarstrukturen kan videreutvikles og krever at vi selv er i stand til å frembringe kapasiteter, både i luften, på sjøen, og på land. Disse kapasitetene må også være utrustet og trent slik at de er i stand til å gjennomføre høyintensive stridshandlinger.
- Forsvaret må kunne delta i hele bredden av NATOs operasjoner og således bidra i byrdefordelingen mellom landene. Utviklingen i operasjonsmønstret gjør at Forsvaret også i fremtiden vil være involvert i konflikthåndterings- og stabiliseringsoperasjoner, også sammen med sivile aktører. Også denne typen operasjoner krever at Forsvaret kan gjennomføre høyintensive stridshandlinger. En slik evne er en konsekvens av Forsvarets oppgaver og Norges allianseforpliktelser, og utgjør et viktig premiss for Forsvarets videre utvikling.
- Kompleksiteten i dagens operasjoner, og det faktum at Norges forsvarsstruktur er forholdsvis begrenset, innebærer at det er nødvendig å se på muligheter for samarbeid med andre nasjoner for å kunne utnytte ressursene best mulig. Norge samarbeider allerede i dag med en rekke NATO- og partnerland innenfor svært mange områder og tar sikte på å videreutvikle dette.
- Evnen til å operere i nettverk er i dag svært viktig for å kunne gjennomføre operasjoner, og vil påvirke Forsvarets videre utvikling. Det legges stor vekt på å ligge langt fremme i utviklingen av et nettverksbasert forsvar for å skape best mulig operativ effekt og evne til militært samvirke i og mellom forsvarsgrenene, og med allierte og partnere. Den videre moderniseringen av Forsvaret henger nøye sammen med en aktiv holdning til og bevisst prioritering av teknologi, kunnskap og holdninger.

I sum er det derfor lagt vekt på at Forsvaret må besitte den nødvendige bredden av militære basiskapasiteter for å kunne håndtere et bredt og uforutsigbart trusselbilde både i en nasjonal og internasjonal kontekst. For å sikre dette har det også vært nødvendig å unngå overlappende kapasiteter. For nasjonale oppgaver er det lagt vekt på å balansere evne til overvåkning og evne til rutinemessig tilstedeværelse med evne til å kraftsamle raskt med tilstrekkelig militær kampkraft på land, til sjøs og i luften. For internasjonale oppgaver er det lagt vekt på å utvikle en struktur som kan gi substansielle og etterspurte bidrag, og hvor kvalitet er prioritert gjennom blant annet å legge til rette for god treningsstandard for bidragene. Logistikk- og støttefunksjoner er primært tilpasset behovet for understøttelse av egne kampavdelinger. Med den



Figur 6.1 Forsvarssektorens organisering

anbefalte oppgaveporteføljen og tilhørende ambisjonsnivå, vil dette innebære at mesteparten av den struktur og bredden av de kapasiteter som Forsvaret har i dag vil bli videreført, og på enkelte områder noe styrket.

6.4 Forsvarssektorens organisering

Forsvarssektoren er organisert med fire etater under Forsvarsdepartementet, jf. figur 6.1. Forsvaret er Forsvarsdepartementets største underliggende etat og omfatter i all hovedsak den militære virksomheten, inkludert ansvaret for gjennomføring av militære operasjoner, styrkeproduksjon og logistikk.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er et tverrfaglig forskningsinstitutt, organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter med eget styre og vedtekter. Instituttet har til formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. FFI skal være en rådgiver i faglige spørsmål innenfor instituttets arbeidsområde, jf. kapittel 7.14.1.

Forsvarsbygg (FB) er et forvaltingsorgan under Forsvarsdepartementet organisert som en egen virksomhet med eget styre og vedtekter. Forsvarsbygg bygger, forvalter og selger eiendom for forsvarssektoren og har etaten Forsvaret som største og viktigste kunde, jf. kapittel 7.15.3.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er en etat administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. NSM rapporterer til Justisdepartementet for oppgaveløsning i sivil sektor og til Forsvarsdepartementet for militær sektor. Direktoratets hovedoppgaver er å koordinere sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetsrelaterte forhold i de virksomheter som er omfattet av sikkerhetsloven, jf. kapittel 7.15.2. NSM har også andre oppgaver i så vel sivil som militær sektor, herunder oppgaven med å være nasjonal varslings- og håndteringsinstans for computergenererte angrep mot samfunnskritisk IKT-infrastruktur.

6.4.1 Den strategiske ledelsen av Forsvaret

Den strategiske ledelsen av Forsvaret utgjøres av Forsvarsdepartementet, der forsvarssjefen og de militærstrategiske funksjoner er integrert, samt Forsvarsstaben. Forsvarsstaben skal, på vegne av forsvarssjefen, ivareta ansvaret for å gjennomføre oppdrag, påse at beslutninger følges opp og ivareta det daglige arbeidsgiveransvaret for personellet i Forsvaret.

Hovedtrekkene i den eksisterende ledelsesmodellen ble besluttet av Stortinget gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000– 2001), og Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), og ble implementert høsten 2003. I forrige langtidsplan, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) og St.prp. nr. 42 (2003–2004), ble det lagt til grunn en ytterligere videreutvikling og effektivisering av den strategiske ledelsen.

Erfaringene med den nåværende ledelsesmodellen er i overveiende grad positive og den har gitt betydelige forbedringer innenfor de områdene Stortinget la vekt på. Samtidig har erfaringene vist at det fortsatt eksisterer et potensial for ytterligere forbedringer. Dette gjelder særlig enklere grensesnitt og tydeligere ansvarslinjer mellom departementet, Forsvarsstaben, underlagte nivåer og kommandostrukturen.

En sterk og effektiv offentlig sektor krever gode ledelsesstrukturer og et kontinuerlig fokus

på forbedring. Regjeringen tok derfor allerede i St.prp. nr. 1 (2006-2007) initiativ til å sette i gang en helhetlig gjennomgang av de øverste ledelsesnivåene (departementet, Forsvarsstab og kommandostruktur). Målsettingen var å identifisere tiltak for å sikre en ytterligere forbedret strategisk styring og kontroll med sektoren. I dette lå også klarere ansvarsforhold, roller og funksjonsinndeling mellom nivåene, både i den strategiske og operative ledelsen. En ytterligere målsetting med arbeidet var, i tråd med Soria Moria-erklæringens målsetting om å motvirke sentralisering, å oppnå en bedre geografisk fordeling av statlig virksomhet. Det var derfor ønskelig å se på muligheter for å desentralisere funksjoner som i dag utøves fra Oslo, samt å bidra til å styrke regjeringens nordområdepolitikk.

Regjeringen ønsker å videreutvikle den strategiske ledelsen av Forsvaret med utgangspunkt i hovedtrekkene i den ledelsesmodellen Stortinget vedtok i 2002, der forsvarssjefen og de militærstrategiske funksjoner er integrert i departementet. Med dette utgangspunkt legger regjeringen opp til enkelte endringer i den strategiske ledelsen av Forsvaret, der siktemålet er å legge til rette for en bedre strategisk styring og kontroll med sektoren.

Forsvarsdepartementets rolle som regjeringskontor forblir uendret, men videreutvikles for bedre å ivareta det helhetlige ansvaret for strategisk planlegging og styring av sektoren, herunder også støtte til forsvarssjefen i utøvelsen av hans rolle som militærfaglig rådgiver i departementet.

Forsvarsstaben skal videreutvikles til et dedikert stabsapparat for å støtte forsvarssjefen i rollen som etatssjef. Den nye Forsvarsstaben vil sammen med Forsvarsdepartementet utgjøre forsvarssjefens stabsapparat for å støtte ham i utførelsen av begge hans funksjoner – som øverste fagmilitære rådgiver i departementet, og som etatssjef.

Generalinspektørene og deres stabsfunksjoner organiseres utenfor Forsvarsstaben som et underliggende nivå til denne på linje med øvrige underlagte sjefer. Dette nivået skal rette sitt hovedfokus og ressurser mot sin primære funksjon. Det vil si å gjennomføre, følge opp og forbedre virksomheten innenfor gitte rammer og krav, samt kunne ta ansvar for resultat og måloppnåelse. Kompetanse og forutsetninger for å ivareta generalinspektørenes rolle som fagmilitære rådgivere skal først og fremst springe ut fra deres primære funksjon. For å ivareta og legge til rette for gode prosesser opp mot etatsledelsen, og god og kompetent styring nedover i hele den underlagte virksomheten, er det viktig at dette nivået i organisasjonen etableres med tilstrekkelig kapasitet. Dette skal oppnås ved å samle generalinspektørenes stabsfunksjoner, som i dag ligger i Forsvarsstaben, samt funksjoner og kompetanse som i dag er organisert i de underliggende nivåer i forsvarsgrenene, til ett robust og tydelig ledelsesnivå for styrkeproduksjonen i de respektive forsvarsgrener. Dette ledelsesnivået etableres ved å lokalisere generalinspektørene og deres stabsfunksjoner i tilknytning til forsvarsgrenenes virksomhet. Den konkrete lokaliseringen og organiseringen er videre behandlet i dette kapittelet under den enkelte forsvarsgren og i kapittel 7.

Endringene er i stor grad en tilpasning og videreutvikling av organisasjonsstrukturen til i større grad å reflektere den faktiske styringen i dagens organisasjon. Dette vil gi en funksjonell og hierarkisk ryddighet med et større sammenfall mellom hvordan styringslinjene faktisk går og hvor myndighet er delegert, noe som er en viktig forbedring i seg selv. Endringene er en videreutvikling og styrking av de forholdene som har fungert godt i dagens ledelsesmodell, samtidig som det settes i gang enkelte tiltak for å forbedre ledelsesapparatet på områder der det i dag er identifisert utfordringer.

Videreutviklingen av den strategiske ledelsen langs de linjer som er beskrevet over har som mål å gi nødvendige forbedringer både når det gjelder styring og resultatoppfølging, strategisk tverrprioritering og gjennomføringsevne. Gjennom en slik tydeliggjøring av ansvar og myndighet forventes det at det enkelte nivå og den enkelte sjef på en klarere måte enn i dag kan ansvarliggjøres og følges opp.

6.4.2 Forsvarets operative kommandostruktur

Den operative kommandostrukturen er det verktøyet forsvarssjefen anvender for å utøve kommando over militære avdelinger i løsning av Forsvarets oppgaver, både nasjonalt og internasjonalt. Hovedoppgavene til kommandostrukturen er ledelse av operasjoner nasjonalt og oppfølging av styrker i operasjoner i utlandet, samt å klargjøre for bruk av operative styrker i tråd med nasjonale krav og NATO-forpliktelser. En annen viktig funksjon er tilrettelegging for alliert trening i Norge, samt ledelse og koordinering av fellesoperative og allierte øvelser.

Forsvarets operative kommandostruktur utgjøres i dag av Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOHK) på Jåtta i Stavanger med Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) på Reitan ved Bodø som en underlagt krisestyringskommando. LDKN ivaretar enkeltstående hendelser og daglige situasjoner i nordområdene som i utgangspunktet

ikke forventes å ha omfattende sikkerhetspolitiske implikasjoner.

Den operative kommandostrukturen må, som resten av Forsvaret, ha kontinuerlig evne til å tilpasse struktur og arbeidsform til rådende rammebetingelser. Fremtidig ledelsesstruktur må bygge på et nettverksbasert konsept og være tilpasset den operative strukturen. Samtidig må kommandoapparatet gi reell mulighet for å lede fellesoperasjoner med høyt tempo, og samtidig inneha stor fleksibilitet i forhold til å møte skiftende situasjoner. Dette fordrer kortest mulig avstand mellom strategisk, fellesoperativt og taktisk kommandonivå og de operative enhetene. Den operative kommandostrukturen må utformes både med hensyn til at den skal være robust nok til å sikre rettidige beslutninger, men ikke større enn at den lar seg bemanne over tid gjennom rekruttering fra den anbefalte forsvarsstrukturen.

Regjeringen mener at det er behov for å justere kommandostrukturen, slik at det blir bedre samsvar mellom apparatet som skal lede og de avdelinger som skal ledes. Behovet for å klargjøre ansvar og myndighetsforholdene i ledelses- og kommandofunksjonene forsterker behovet for justering ytterligere. Regjeringen anbefaler derfor at virksomheten som i dag ivaretas av FOHK og LDKN samles, og at det etableres ett Forsvarets operative hovedkvarter.

Etableringen av ett operativt hovedkvarter vil gi robuste fagmiljøer og forbedret evne til døgnkontinuerlig ledelse av operasjoner. Med færre koordineringsnivå mellom den strategiske ledelsen og de taktiske avdelingene, vil ansvars- og myndighetsutøvelsen også bli klarere. En slik samling vil forenkle kommandolinjene, og samtidig være positivt for samarbeidet med sivile aktører og andre partnere i forbindelse med krisehåndtering. Norge vil med denne modellen ha ett robust hovedkvarter som kan håndtere og følge opp alle norske styrker i nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet, samt lede og gjennomføre større nasjonale fellesoperasjoner og større flernasjonale øvelser.

Forsvarets operative hovedkvarter anbefales lokalisert til Reitan ved Bodø primært av hensyn til nordområdenes sentrale betydning også i fremtiden. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 7.4.

6.4.3 Etterretningstjenesten

En omfattende omstrukturering på 1990-tallet satte tjenesten bedre i stand til å ivareta rollen som strategisk etterretningstjeneste etter avslutningen av den kalde krigen. E-tjenesten er i dag Norges utenlands etterretningstjeneste. Tjenesten er underlagt forsvarssjefen og støtter både sivile og militære brukere med informasjon og vurderinger, i tråd med Etterretningsloven av 1998.

I en globalisert verden er utfordringene i økende grad komplekse og transnasjonale. Dette gjør det nødvendig å vurdere alle aktører som kan representere en trussel mot norske interesser. Etterretningstjenestens bidrag er viktig for å ivareta dette behovet. For å kunne løse denne oppgaven, i tillegg til oppdraget om å gi etterretningsstøtte til norske styrker i utlandet, er det viktig at tjenestens tekniske og personellmessige kompetanse holder en høy internasjonal standard. Etterretningstjenesten er blitt styrket de senere årene for å ivareta dette. I tråd med de utfordringer Norge må være i stand til å møte, vil E-tjenesten prioriteres også i kommende periode.

6.4.4 Spesialstyrker

Forsvarets spesialstyrker bidrar med fleksible, anvendelige og unike kapasiteter som kan benyttes selvstendig, som supplement til andre styrker eller til støtte for andre etater. Styrkene nyttes primært for å oppnå militærstrategiske eller operasjonelle målsettinger. Forsvarets spesialstyrker består av Forsvarets Spesialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK), Marinejegerkommandoen (MJK) og som i tillegg støttes av en Luftving. Disse enhetene inngår i de respektive forsvarsgrenene, jf. kapittel 6.5.2, 6.6.2, og 6.7.2, men er strategiske styrker som ved anvendelse kommandomessig underlegges hensiktsmessig nivå.

Forsvarets spesialstyrker anbefales videreutviklet, med fokus på løsninger der viktig kompetanse og kapasitet bevares og videreutvikles, samtidig som innretningen blir mer kostnadseffektiv og hensiktsmessig. Det vil derfor rettes spesiell oppmerksomhet mot å sikre at de enkelte enhetenes spesialfelt og oppgaver i størst mulig grad blir utfyllende i forhold til å kunne løse spennet av oppdragstyper både nasjonalt og innenfor rammen av NATO. Videre vil det legges spesiell vekt på å videreutvikle styrkene samstemt og koordinert. I denne sammenheng vil det bli vurdert tiltak for å legge til rette for bedre overordnet oppfølging og ledelse av spesialstyrkene på strategisk nivå.

6.5 Hæren

6.5.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet

Aktiv innsats og tilstedeværelse på land vil også i fremtiden være en av grunnforutsetningene for å forebygge, håndtere og avslutte konflikter. Det å kunne ta og holde hele eller deler av et territorium vil fortsatt stå sentralt, både i forhold til å kunne nå rent militære mål, men også som forutsetning for å kunne oppfylle sentrale politiske mål knyttet til ivaretakelse av sikkerhet, menneskerettigheter, siviltmilitært samarbeid og den bredere politiske og økonomiske utvikling i et område.

Det er derfor nødvendig for Norge å ha styrker som gjennom tilstedeværelse og innsats på landjorden kan håndtere de situasjoner som skulle oppstå, enten nasjonalt eller som en del av en flernasjonal innsats.

Hærens oppgave er å produsere fredsoperative og stridsklare avdelinger for bruk både nasjonalt og internasjonalt i fred, krise og krig. Våre hærstyrker løser til daglig oppgaver relatert til grensevakt og vakthold ved de kongelige residenser. Hærens internasjonale bidrag er rettet mot alt fra regulære stridsoppdrag til vakt og sikring, overvåkning og stabiliseringsoppdrag. Hærstyrkene er løpende engasjert i oppdrag nasjonalt, i tillegg til å stille den største andelen av våre bidrag til operasjoner i utlandet.

Summen av de oppgaver hærstyrkene skal dekke er krevende, og vektleggingen av disse er økt. Behovet for landstyrker som kan bidra i operasjoner over tid – spesielt i operasjoner i utlandet – er fortsatt høyt. Samtidig er dagens landbidrag i operasjoner i utlandet på et nivå som er for høyt til å kunne videreføres, både på kort og lang sikt. Det er i tillegg et stigende behov for godt trente styrker tilgjengelig for nasjonal og internasjonal beredskap. Regjeringen legger derfor opp til – med utgangspunkt i vernepliktens grunnleggende rolle i forsvarskonseptet – å styrke Hæren, gjennom økt bemanning i strukturen, samt lengre trenings- og utdanningstid. Denne styrkingen vil utvikle Hærens evne, både til å stille styrkebidrag over tid, og til å ha godt trente styrker tilgjengelig for innsats nasjonalt og internasjonalt.

6.5.2 Hærens styrker og operative kapasiteter

Kjernen i Hærens kapasitet er evnen til å gjennomføre taktiske samvirkeoperasjoner. Med taktiske samvirkeoperasjoner menes evnen til å planlegge, lede og gjennomføre en koordinert innsats med ressurser fra Hærens egne troppearter, og eventuelt felleskapasiteter, i hele konfliktspennet. Det koordinerte samspillet i Hæren finner sted mellom virkemidler som er delt inn i ledelsesstøtteelementer, manøverenheter, taktiske støtteenheter og logistikkenheter. Brigaden er det viktigste nivå hvor den samlede innsatsen kan integreres og samordnes på en hensiktsmessig måte. Brigaden har kapasitet til å gjennomføre selvstendige landoperasjoner og skal kunne drive høyintensitetsstrid for en begrenset periode. Brigadenivået utgjør derfor Hærens operative og kompetansemessige grunnlag. Dette betyr at brigaden blir rammeverket for å løse to av Hærens hovedoppgaver, levere bidrag til pågående operasjoner i utlandet og samtidig utdanne og stille godt trente styrker tilgjengelig for nasjonal og internasjonal innsats.

Regjeringens overordnede målsetting med utviklingen av Hærens struktur er å sikre og realisere en robust brigadestruktur, der enheter med vervede mannskaper og enheter der hovedtyngden er mannskaper inne til førstegangstjeneste, utgjør grunnlaget for både nasjonal beredskap og bidrag til operasjoner i utlandet. Avdelinger med mannskaper inne til førstegangstjeneste vil etter seks måneders utdanning nå et treningsnivå som gjør de skikket til å stå på beredskap for enklere oppgaver nasjonalt.

Det foreslås derfor en styrking og forbedring av Hærens yteevne i forhold til oppgaver både hjemme og ute. Det legges opp til en bemanningsmessig styrking av brigadestrukturen i Nord-Norge. Telemark bataljon videreføres som en stående enhet med vervet personell på høy beredskap. Telemark bataljon og den ene bataljonen i Nord-Norge vil være mekaniserte bataljoner, og vil i de nærmeste årene være utrustet med blant annet Leopard stridsvogner og CV 90 stormpanservogner. Den siste manøverbataljonen i Nord-Norge vil være oppsatt med lettpansrede hjul- og beltekjøretøyer. Denne bataljonen vil være egnet for lettere oppgaver enn mekanisert strid mot en konvensjonell motstander, slik de to mekaniserte bataljonene er utrustet for.

Brigadens ledelsesstøtteelementer (Etterretningsbataljonen, Sambandsbataljonen og Militærpolitikompaniet), de taktiske støtteenhetene (Ingeniørbataljonen og Artilleribataljonen), samt logistikkstøtten (Logistikkbataljonen og Sanitetsbataljonen) styrkes noe på personellsiden. Denne økningen, kombinert med forlenget oppøvingsperiode for internasjonale bidrag, vil gi en bedret innsatsevne og utholdenhet i Hæren. Etterretningsbataljonen er den organisatoriske rammen for

ISTAR[1] funksjonen i Hæren og ivaretar integrasjon med øvrige kapasiteter i Hæren, samt grensesnittet mot E-tjenesten, HV og øvrige forsvarsgrener samt mot sivile aktører i ISTAR-sammenheng. Etterretningsbataljonen vil øke sin operative evne gjennom tilføring av stridstekniske ubemannede luftfartøy og styrking av analysekapasiteten.

Mobil taktisk landkommando/6. divisjonskommando slås sammen med brigadeledelsen. Denne styrkede brigadeledelsen vil ivareta oppgavene med å planlegge og lede taktiske landoperasjoner, trening og styrkeproduksjon. Den skal kunne lede både egne og allierte styrker under trening og utgjøre en robust innsatsledelse for egne og allierte landstyrker både nasjonalt og internasjonalt. Brigadekommandoen vil inneha nødvendige samvirkeledd fra øvrige forsvarsgrener for å kunne koordinere bidrag som støtter landoperasjonene. Brigadekommandoen vil være fleksibel, skalerbar, og dekke behovet for taktisk ledelse av landstyrker.

Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) videreføres som stående avdeling med dagens ambisjonsnivå der mannskaper inne til førstegangstjeneste utgjør hoveddelen av personellet. HMKG vil fortsatt ivareta sin hovedoppgave som er vakthold og sikkerhet for Kongehuset. HMKG ivaretar også viktige oppgaver gjennom sin kulturelle og seremonielle virksomhet.

Grensevakttjenesten videreføres og ivaretar myndighetsutøvelse, støtte til Grensekommissæren og suverenitetshevdelse langs den norsk-russiske grensen, herunder ivaretakelse av norske Schengenforpliktelser.

Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando videreutvikles. Avdelingen inngår i Hærens struktur, men er en strategisk fellesressurs.

6.5.3 Hærens struktur og organisering

Det legges til grunn at hovedtrekkene i Hærens organisering videreføres. Det er regjeringens intensjon å legge til rette for et robust og tydelig ledelsesnivå i forsvarsgrenene med et mer helhetlig ansvar samt nærhet til den underlagte virksomheten. Dette skal oppnås gjennom å slå sammen Hærstaben, som i dag er en del av Forsvarsstaben, og underliggende nivå og kompetansemiljø jf. kapittel 6.4.1. Denne sammenslåingen vil kunne påvirke den konkrete organiseringen av enkelte funksjoner som i dag organiseres under Hærens styrker (HSTY) og Hærens Transformasjons- og doktrinekommando (TRADOK). Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando videreføres som egen avdeling i Hæren.

[1] Intelligence, Surveillance, Target Aquisition and Reconnaissance

Tabell 6.1 Hærens operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Evne til å lede egne og flernasjonale styrker i Norge	Brigadekommando Brigade Nord
Evne til landoperasjoner i Norge	Brigade Nord
Evne til ledelse av flernasjonale styrker utenfor Norge	Deler av brigadekommando Brigade Nord, manøverenhet og tilpasset ledelses-, taktisk- og logistisk støtte
Evne til å deployere stridsgrupper på bataljons- og kompaninivå nasjonalt og internasjonalt	- 2 mekaniserte manøverbataljoner - 1 lettpansret manøverbataljon - Ledelse (sambandsbataljon/militærpolitikompani/ etterretningsbataljon) - Taktisk støtte (ingeniørbataljon/artilleribataljon) - Taktisk logistikkstøtte (logistikkbataljon) - Sanitetsstøtte (sanitetsbataljon)
Suverenitetshevdelse gjennom evne til kontinuerlig grensevakt	Grensevakten
Vakthold og sikring for Kongehuset	Hans Majestet Kongens Garde
Evne til å gjennomføre spesialoperasjoner	Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando

6.6 Sjøforsvaret

6.6.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet

Med Norges langstrakte kystlinje og omfattende ansvarsområde og interesser til havs, har Sjøforsvaret en helt sentral rolle i håndteringen av de utfordringer vi vil kunne møte i våre nærområder. Samtidig skal Sjøforsvaret også i fremtiden være en viktig bidragsyter til operasjoner i utlandet, og jevnlig bidra både til NATOs stående marinestyrker og til operasjoner i regi av FN og NATO.

Maritime operasjoner går oftest ut på å nekte tilgang til bruk av havområder(sjønektelse) eller å sikre bruk av havområdene for egne formål (sjøkontroll). Evnen til å etablere begrenset sjøkontroll og sjønektelse vil også i fremtiden være utgangspunktet for Sjøforsvarets organisering, utrustning og virksomhet. Sjøforsvaret skal derfor fortsatt kunne møte maritime utfordringer i fred, krise og krig, i egne og fremmede farvann.

Sjøforsvarets mest sentrale bidrag til løsning av oppgavene nasjonalt ligger i evnen til tilstedeværelse med relevante kapasiteter over tid. Evne til nasjonal krisehåndtering og suverenitetshevdelse krever selvstendig norsk innsats med relevante maritime kapasiteter for at denne evnen skal være troverdig. Derfor er den pågående moderniseringen av sjøforsvarsstrukturen helt nødvendig. Med den foreslåtte strukturen legger regjeringen opp til å videreutvikle en sjøforsvarsstruktur der det vektlegges kvalitative, teknologiske og kompetansemessige forbedringer. En robust evne til å respondere på nasjonale maritime sikkerhetsutfordringer videreføres, samtidig som det også kan stilles bidrag til operasjoner i utlandet.

6.6.2 Sjøforsvarets styrker og operative kapasiteter

Sjøforsvarets styrker og operative kapasiteter er organisert i Kysteskadren og Kystvakten. For Kystvakten anbefaler regjeringen en videreføring av en moderne og effektiv fartøysstruktur støttet av nye NH-90 helikoptre. Med den anbefalte strukturen vil Kysteskadren være i stand til å styrkeprodusere og stille med komplette marinestyrker for gjennomføring av sjønektelse- og sjøkontrolloperasjoner i hele konfliktspennet. Med den anbefalte sjøforsvarsstrukturen forbedres evnen til myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse og krisehåndtering.

Sjøforsvarets fartøysstruktur anbefales videreført bestående av fem fregatter med NH-90 helikoptre, seks missiltorpedobåter (MTB), seks mineryddingsfartøyer og seks ubåter, i tillegg til logistikkfartøy. Dette innebærer at de grunnleggende sjømilitære basisfunksjonene videreføres. Marinejegerkommandoen, Kystjegerkommandoen og Minedykkerkommandoen videreføres. I kombinasjon med fartøyene setter disse strukturelementene Forsvaret i stand til å operere effektivt i

Tabell 6.2 Sjøforsvarets operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Evne til å lede flernasjonale maritime operasjoner i og utenfor Norge	Commander Norwegian Task Group (CNORTG)
Evne til kontinuerlig tilstedeværelse, overvåkning, suvereniteteshevdelse, og i tillegg myndighetsutøvelse i norske farvann. Evne til raskt å kunne forsterke tilstedeværelse ifm episode- og krisehåndtering. Etablere sjønektelse og sjøkontroll begrenset i tid Evne til deltakelse i flernasjonale operasjoner	- 5 Fridtjof Nansen-klasse Fregatter m/NH-90 - 6 Skjold-klasse MTB - 6 Ula-klasse Undervannsbåter - 6 Alta/Oksøy-klasse Mineryddingsfartøy - Kystjegerkommmadoen - Logistikk og støttefartøy - Minedykkerkommandoen
Evne til å gjennomføre spesialoperasjoner	Marinejegerkommandoen
Evne til kontinuerlig tilstedeværelse, overvåkning, suverenitethevdelse, og myndighetsutøvelse	- 1 Svalbard-klasse Ytre kystvakt m/NH-90 - 3 Nordkapp-klasse ytre kystvakt m/NH-90 - 6 Ålesund/Harstad/ Barentshav-klasse ytre kystvakt - 5 Nornen-klasse indre kystvakt m/ hurtiggående patruljebåter

kystsonen. Det taktiske, sjøbaserte ledelseselement (*Commander Norwegian Task Group* – CNORTG) anbefales også videreført. Det elementet vil være sentralt for evnen til å gjennomføre maritime operasjoner nasjonalt, og for evnen til å gi bidrag inn i flernasjonale styrkeforband og staber. Sjøbasert logistikkstøtte og evne til deployering av integrerte maritime styrkeforband både hjemme og ute planlegges på sikt styrket gjennom innfasing av et nytt logistikkfartøy. Et slikt fartøy vil gi Forsvaret en større operativ utholdenhet i nasjonal og internasjonal innsats.

De nye fregattene av Fridtjof Nansen-klassen er havgående fartøyer som vil utrustes med NH-90 helikoptre. Disse fartøyene kan benyttes innenfor et bredt spekter av maritime operasjoner, nasjonalt og internasjonalt. Fregattenes deployeringsevne og utholdenhet, kombinert med sensor- og våpenkapasiteter, gjør at fartøyene kan gi relevante bidrag over et bredt spekter av scenarier. Fregattene har en viktig oppgave i å forsterke vår tilstedeværelse i norske farvann, blant annet i forbindelse med nasjonal episode- og krisehåndtering. Fregattene vil også være en relevant ressurs for bidrag til operasjoner i utlandet, enten i forbindelse med flernasjonal krisehåndtering, eller som bidrag til NATOs stående styrker.

Undervannsbåtene videreføres med seks fartøyer. Disse representerer en unik militærstrategisk ressurs, gjennom sine anvendelsesområder og spesielle egenskaper. Dette gjelder spesielt evnen til å operere skjult, evne til overvåkning og informasjonsinnhenting. De norske undervannsbåtene er moderne med god evne til å operere både til havs og langs kysten.

Regjeringen vil videreføre dagens seks minerydderfartøyer, bestående av tre Oksøy-klasse minejaktfartøyer og tre Alta-klasse minesveipere. Minerydderne planlegges oppgradert med autonome undervannsfarkoster. Mineryddingskapasitet inngår som et sentralt element i sjøkontrolloperasjoner. Disse fartøyene vil også være viktig for å sikre adkomst til havner og baser dersom sjøminer eller andre typer eksplosiver er plassert i sjøen. Med sine sensorer er mineryddingsfartøyene også en relevant overvåknings- og etterretningsressurs, særlig ved søk og identifisering av objekter i sjøen og på sjøbunnen. I tillegg anvendes mineryddingsfartøyene kontinuerlig i eksplosivryddeoperasjoner i fredstid for uskadeliggjøring av miner og andre typer eksplosiver som kan utgjøre en potensiell sikkerhetsrisiko i forbindelse med annen maritim virksomhet.

Regjeringen anbefaler å videreføre de nye missiltorpedobåtene av Skjold-klassen. Disse fartøyene representerer en vesentlig ressurs, både knyttet til sjøkontroll og sjønektelse. Skjold-klasse MTB har farts- og manøveregenskaper som gjør at de er spesielt egnet til å utfylle fregattene i overflaterollen i kystnære operasjoner. I tillegg bidrar fartøysklassen til antall overflatefartøy i strukturen, noe som er en vesentlig faktor i forhold til militær tilstedeværelse og reaksjonsevne på sjøen. Videreføring av disse fartøyene er spesielt knyttet til regjeringens vektlegging av en tydelig maritim tilstedeværelse med relevante militære kapasiteter i våre interesseområder, særlig i nord.

Kystjegerkommandoen (KJK) anbefales videreutviklet. Kystjegerkommandoen har både land- og fartøyselementer. Kystjegerkommandoen skal fortsatt innrettes mot ISTAR-relaterte oppdrag i egen kystsone. I forbindelse med nasjonal krisehåndtering vil denne kapasiteten kunne bidra til etablering av sjøkontroll i kystsonen.

Marinejegerkommandoen inngår som en del av Forsvarets spesialstyrker og videreføres med en mindre bemanningsmessig styrking, jf. kapittel 6.4.4.

Minedykkerkommandoen videreføres. Denne avdelingen utfyller kapasiteten som ligger i minerydderfartøyene. Minedykkerkommandoen dekker de grunneste og trangeste delene av farvannene som er utilgjengelig for mineryddingsfartøyene. Kommandoen har også en viktig rolle knyttet til alle typer eksplosivrydding, og gjennomfører kontinuerlig oppdrag både under vann og på land også til støtte for sivile myndigheter.

Marinens logistikkvåpen består i dag av teknisk fagpersonell og et antall støttefartøyer. Fartøysstrukturen består i hovedsak av KNM Valkyrien og KNM Tyr. Logistikkfartøy er vesentlige for utholdenhet i maritime operasjoner, både nasjonalt og internasjonalt. De eksisterende fartøyene planlegges erstattet med et nytt logistikkfartøy.

Den rekvirerte fartøysstrukturen, bestående av rekvirerte sanitetsfartøy, vurderes videre i perioden.

Kystvakten videreføres med 15 fartøy, hvorav ytre kystvakt består av 10 fartøy, og indre kystvakt av fem fartøy. For ytre kystvakt er det lagt til grunn en kvalitativ oppgradering av fartøysstrukturen, kombinert med en betydelig økt overvåkningskapasitet og mobilitet ved innføring av nye NH-90 helikoptre til erstatning for dagens Lynx helikoptre. Indre kystvakt videreføres med 5 fartøyer utrustet med mindre hurtiggående patruljefartøyer som kan operere selvstendig for økt fleksibilitet og dekningsgrad. Sett i sammenheng med en ny og moderne sjøheimevernsstruktur, vil den samlede kapasiteten til overvåkning i kystnære far-

vann og kontroll med skipstrafikken langs kysten styrkes. Det legges opp til at alle fartøyene, både i indre og ytre kystvakt, driftes med et tobesetningskonsept for maksimal utnyttelse av tilgjengelige fartøyer. Regjeringen vil også vurdere å kjøpe de leide kystvaktfartøyene som er bygget etter Forsvarets spesifikasjoner.

Denne kystvaktstrukturen vil ha kapasitet til å ivareta et bredt spekter av oppgaver, understøttet av en moderne helikopterflåte med vesentlig ytelse med tanke på tilgjengelighet, rekkevidde og overvåkningskapasitet. Samtidig videreføres dagens overvåkningskapasiteter representert ved Orion maritime patruljefly og kystradarkjeden i nord, supplert med overvåkningsdata fra satellitt og informasjon fra det automatiske identifikasjonssystemet (AIS). Denne betydelige overvåkningskapasiteten, kombinert med en styrking av sambands- og kommando- og kontrollresursene, gir økt evne til effektiv utnyttelse av fartøysstrukturen i Kystvakten. Dette innebærer at Kystvaktens ressurser i større grad kan benyttes på en målrettet og preventiv måte, ved at kapasitetene prioriteres til områder der det er risiko for overtredelser, eller der overvåkningsressursene har påvist overtredelser. Strukturforslaget innebærer en prioritering av den ytre kystvakten, særlig med tanke på evnen til mobilitet, reaksjonsevne og overvåkning av de store havområdene i nord, og gir derved et større potensial for en fleksibel og effektiv utnyttelse av Kystvaktens samlede ressurser.

Med den valgte strukturløsningen er Sjøforsvaret samlet sett innrettet for å kunne stille bidrag for å ivareta oppgavespekteret fra myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse og nasjonal krisehåndtering, til bidrag med styrker til flernasjonale operasjoner hjemme og ute. Slike bidrag kan i prinsippet spenne fra bidrag med enkeltfartøyer, eller mindre avdelinger til oppdragstilpassede komplementære maritime styrkeforband med en tilpasset ledelses- og logistikkstøttekapasitet.

6.6.3 Sjøforsvarets struktur og organisering

Hovedtrekkene i Sjøforsvarets organisasjon videreføres. Det er regjeringens intensjon å legge til rette for et robust og tydelig ledelsesnivå i forsvarsgrenene med et mer helhetlig ansvar samt nærhet til den underlagte virksomheten. Dette skal oppnås gjennom å slå sammen Sjøforsvarsstaben, som i dag er en del av Forsvarsstaben, og underliggende nivå og kompetansemiljø jf. kapittel 6.4.1. Denne sammenslåingen vil kunne påvirke den konkrete organiseringen av enkelte funksjoner som i dag organiseres i Kysteskadren (KE) og Sjøforsvarets skoler (SSK).

Kystvakten videreføres som en del av Sjøforsvaret med Kystvaktstaben, KV Sør og KV Nord. Sjef Kystvaktens fagansvar videreføres, og funksjonen som kystvaktfaglig kontaktpunkt for øvrige aktuelle sektorer i spørsmål knyttet til deres forvaltningsmessige ansvarsområde videreføres.

6.7 Luftforsvaret

6.7.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet

Luftforsvaret kjennetegnes ved fleksible styrker som på kort varsel kan settes inn og dekke store områder. Luftstyrkenes oppdrag vil normalt være overvåkning, informasjonsinnhenting, luftkontroll, bekjemping av landmål eller mål på sjøen, suverenitetshevdelse og lufttransport, primært til støtte for andre forsvarsgrener. Felles for oppdragene er at de ofte inngår i en fellesoperativ ramme. Luftstyrker bidrar i slike sammenhenger med støtte til eller skaper forutsetninger for, øvrige luft-, land- og sjøstyrkers evne til å løse sine oppdrag.

I tillegg til bidrag i forbindelse med operasjoner i utlandet, bidrar Luftforsvaret i kontinuerlige og rutinemessige oppdrag knyttet til overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Dette skjer blant annet gjennom luftovervåkning, jagerflyberedskap og maritime patruljefly til støtte for Kystvakten og Marinen. Luftforsvaret støtter også jevnlig spesialstyrker og landstyrker med blant annet helikoptre, transportfly og kampfly. Luftforsvaret har i tillegg egne oppdrag innen ressurs- og miljøoppsyn, samt søk- og redningsoperasjoner.

6.7.2 Luftforsvarets styrker og operative kapasiteter

Regjeringen anbefaler å videreføre bredden av dagens kapasiteter i Luftforsvaret. Dette skal hovedsakelig skje gjennom organisatorisk videreutvikling og investeringer i nye materiellsystemer og ny teknologi.

Operativ ledelse av luftstridskrefter ivaretas sentralisert gjennom Forsvarets operative hovedkvarter i nasjonale operasjoner, og gjennom NATOs kommandokjede når norske luftstyrker bidrar i utlandet, eller ved flernasjonale operasjoner i Norge. En forutsetning for strukturens luftoperative leveranser er kontroll og varsling (K&V). Det operative K&V-systemet, som i dag består av kontroll- og varslingsstasjonene på Sørreisa og

Boks 6.1 Ny kampflykapasitet

Med det brede spekteret av roller, funksjoner og oppgaver et kampflyvåpen kan utføre, er kampflyene en av hjørnesteinene i en moderne forsvarsstruktur. Kampfly er viktig for evnen til å hevde nasjonal suverenitet og for å opprette og opprettholde nødvendig grad av kontroll i eget luftrom. Luftkontroll er en forutsetning for egne styrkers beskyttelse og operasjonsfrihet. Kampflyene utgjør også en sentral kapasitet knyttet til ildstøtte, informasjonsinnhenting og langtrekkende presisjonslevert ild. Kampflyets fleksibilitet, kombinert med reaksjonsevne og rekkevidde, gjør kampfly relevante i krisesituasjoner, enten utfordringen befinner seg i luften, på land eller til havs. I tillegg til å ha en selvstendig evne til å løse oppdrag, er kampflyene en forutsetning for å kunne utnytte sjø- og landstyrker fullt ut. Kampflyene representerer således en meget sentral komponent i Forsvarets totale operative samvirkesystem. Dette er et system som må virke tilfredsstillende for at Forsvaret skal være i stand til å håndtere de scenarier, intensitetsnivåer, konflikter og oppgaver som Forsvaret er pålagt å løse. Det blir derfor viktig å etablere en kampflystruktur med fleksibilitet og utviklingspotensial for å kunne være relevant, og å tilføre politisk og militær operativ handlefrihet også i et lengre tidsperspektiv.

Dagens F-16 kampfly vil, med planlagte oppgraderinger, ha en forventet operativ levetid til 2015-2020. Innen den tid vil det ikke være realistisk å finne alternative løsninger til kampfly, for eksempel ubemannede systemer eller andre teknologier, som kan erstatte kampfly i dets oppgaver og roller til en lavere kostnad. Med bakgrunn i dette planlegges det med å videreføre den nåværende F-16 kampflystrukturen, og at nye kampfly til erstatning for F-16 anskaffes på det mest optimale tidspunktet etter ca. 2015. Forventet levetid for en ny kampflystruktur kan være så lang som 40 år.

Oppgaver for kampflystrukturen

Multirolleegenskapen ved kampflyene er viktig for et antallsmessig lite kampflyvåpen. Evnen til å hevde suverenitet og håndtere episoder og kriser som inkluderer bruk av luftstridsmidler krever evne til å holde en høy luftmilitær beredskap over tid. I en større alliansesammenheng gjennomfører Norge dette ved å opprettholde kampfly på NATO beredskap i Nord-Norge (*Quick Reaction Alert* - QRA). Den nye kampflystrukturen må videreføre denne evnen, og i tillegg kunne etablere tilsvarende beredskap, men med lavere utholdenhet, for å dekke andre områder av landet. Ved en ytterligere forsterket beredskapssituasjon må kampflyvåpenet også kunne opprettholde en kontinuerlig luftpatrulje over et prioritert område over noe tid.

Den fremtidige kampflystrukturen må opprettholde Forsvarets evne til å levere ild mot overflate- og landmål til støtte for sjø- og landoperasjoner, og som selvstendig kapasitet i offensive luftoperasjoner. Den nye kampflystrukturen med multirollekapasitet må i tillegg ha en evne til å etablere et internasjonalt bidrag av skvadronsstørrelse, i henhold til NATO krav og standarder, samtidig som det nasjonale behovet for luftkontroll og beredskap dekkes.

Status og videre arbeid

Prosjektet for å erstatte dagens kapasitet er i ferd med å utarbeide et sentralt beslutningsdokument (fremskaffelsesløsning). Antallsanalysene står sentralt i dette dokumentet. Ambisjonsnivået beskrevet i denne langtidsproposisjonen vil bli benyttet i vurderingen av kandidatene, antyde det nødvendige antallet fly for å erstatte dagens F-16 og derigjennom forslag til kostnadsramme for selve anskaffelsen. Fremskaffelsesløsningen utgjør også grunnlaget for en egen stortingsproposisjon. Målsettingen er å fremme denne for Stortinget sent i 2008.

Økonomi

Det er foreløpig lagt til grunn at det kan avsettes ca. 24 mrd. kroner innenfor forsvarsrammen til anskaffelse av nye kampfly – gitt at øvrige forutsetninger i planleggingen holder. En full erstatning av kampflyvåpenet, vil kreve betydelige investeringer utover dette nivået. Regjeringen vil komme tilbake til dette spørsmålet i den planlagte proposisjonen om anskaffelse av nye kampfly.

Mågerø, bidrar til NATOs strategiske luftovervåkning. Samtidig er også K&V-systemet en vital del av den nasjonale kommandokjeden, både ved kontinuerlig overvåking av norsk og tilstøtende luftrom og for å lede, og kontrollere innsatsen til luftstyrker i nasjonale operasjoner. Et effektivt K&V-system er derfor en forutsetning for å kunne gjennomføre suverenitetshevdelse og andre typer luftoperasjoner i vårt nasjonale interesseområde. I tillegg er K&V-systemet et viktig element for en optimal taktisk utnyttelse av luftstridskrefter i alle typer av operasjoner. Den eksisterende K&V-strukturen anbefales videreført, og utvikles videre i tråd med NATOs plan for integrasjon av det moderne og enhetlige kommando- og kontrollsystemet, ACCS *(Air Command and Control System)*.

Kampfly er avgjørende for å hevde nasjonal suverenitet, kontrollere luftrommet, og skape forutsetninger for at andre militære styrker kan operere. Luftforsvarets sentrale leveranse er derfor kampflyvåpenet og evne til å lede kampflyoperasjoner, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen anbefaler å videreføre en kampflyflåte med 48 F-16. De resterende ni kampflyene videreføres inntil videre som reservemateriell for å redusere usikkerheten knyttet til flåtens tekniske status samt for å øke materielltilgjengeligheten.

Flyene for elektronisk krigføring, systemkontroll, kalibrering og transport (DA-20) gir viktige bidrag til støtte for luftkontrolloperasjoner. DA-20 utfører også oppgaver knyttet til overvåkning og suverenitetshevdelse og andre typer operasjoner. Videre utgjør flyene en støttekapasitet til den øvrige strukturens styrkeproduksjon og operative leveranser. Dagens tre DA-20 fly anbefales derfor videreført.

De maritime patruljeflyene P-3 C og P-3 N vil fortsatt være sentrale i overvåkning av større havområder, både i våre nærområder og i operasjoner i utlandet. Flyene bidrar også med støtte til landoperasjoner med sensorinformasjon, samt i miljø- og ressursforvaltning, i tillegg til i søk- og redningstjeneste. Regjeringen anbefaler derfor å videreføre dagens fire P-3 C og to P-3 N maritime patruljefly.

Dagens seks Lynx-helikoptre er planlagt utfaset i takt med innføringen av totalt fjorten NH-90 helikoptre til støtte for fregatt og kystvakt. Denne betydelige kapasitetsøkningen innenfor maritime helikoptre vil gi en vesentlig forbedret evne til maritim overvåkning og andre typer maritime operasjoner. Dette vil også bidra til en kraftig kapasitetsøkning for fregattvåpenet og for Kystvakten.

Norges evne til selvstendig nasjonal lufttransport er viktig for å sikre egne styrkers reaksjonsevne, deployerbarhet og understøttelse, både nasjonalt og i forbindelse med operasjoner i utlandet. Norges deltakelse i operasjoner i utlandet stiller høye krav til hurtig innsetting i innsatsområder, og skaper dermed et behov for sikker tilgang på både taktisk og strategisk lufttransport. Det er allerede besluttet å innfase fire nye C-130J transportfly til erstatning for dagens seks C-130H. De samme flyene er også sentrale i å understøtte nasjonale operasjoner, herunder spesialoperasjoner. Tilgangen på strategisk lufttransport planlegges etablert gjennom NATOs C-17 initiativ. Det vises til kapittel 6.10.2 for en nærmere beskrivelse av dette.

Transporthelikoptre er viktige for å dekke Forsvarets behov for transportstøtte, og for å gi landstyrker og spesialstyrker nødvendig mobilitet og fleksibilitet. I tillegg er transporthelikoptrene en sentral kapasitet knyttet til hurtig medisinsk evakuering. De eksisterende atten Bell 412 videreføres. Deler av denne flåten oppgraderes for å understøtte operasjoner med spesialstyrkene fra Hæren og Sjøforsvaret. Det forberedes også en styrking av transporthelikopterkapasiteten på sikt, primært til støtte for landstyrker.

Det bakkebaserte luftvernet NASAMS II videreføres og videreutvikles. Denne kapasiteten er av stor betydning for beskyttelse av militære avdelinger og installasjoner, så vel som sivilbefolkning og kritisk viktig infrastruktur mot trusler fra luften. Dette systemet har evne til å håndtere trusler i hele spekteret, fra tradisjonelle lufttrusler (fly og helikoptre) til mål av mindre størrelse, eksempelvis kryssermissiler. Den eksisterende NASAMS II – strukturen består av et batteri på høy beredskap for alle typer operasjoner, nasjonalt og internasjonalt, samt et mobiliseringsbatteri. Regjeringen anbefaler å videreutvikle denne strukturen til ett forsterket, stående batteri med utgangspunkt i den totale materiellmengden fra dagens to batterier. Denne nye større enheten vil ikke ha mobiliseringsinnslag, men baseres på tjenestegjørende personell og beredskapskontrakter. Enheten videreføres inntil videre med en delt lokalisering (Bodø og Ørland). Denne organisatoriske sammenslåingen, i kombinasjon med en bemanningsmessig styrking over tid, gjør at man i sum øker den luftvernkapasiteten som til enhver tid vil være tilgjengelig, samtidig som evnen til raskt å stille luftvern tilgjengelig for operasjoner nasjonalt og i utlandet økes i forhold til dagens nivå.

Luftforsvarets deployerbare basesett er en forutsetning for Luftforsvarets evne både til nasjonal og internasjonal innsats. Basesettene inneholder nødvendige kapasiteter for å understøtte og sikre Luftforsvarets øvrige operative leveranser, både nasjonalt og internasjonalt. Dagens vedtatte opera-

Tabell 6.3 Luftforsvarets operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Evne til effektiv luftromsovervåkning og kontroll av luftstridsmidler	2 K&V- enheter
Evne til suverenitetshevdelse og krisehåndtering i luften	48+9 F-16 kampfly
Evne til elektronisk krigføring, kalibrering, kontroll og transport	3 DA-20 EK/ViP fly
Evne til å beskytte utvalgte militære og sivile installasjoner	Deployerbart og forsterket luftvernbatteri NASAMS II
Evne til taktisk transportstøtte til andre forsvarsgrener, med transportfly og transporthelikoptre for nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet	4 C 130 J transportfly 18 Bell 412 helikoptre
Evne til å løse oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse og maritim overvåkning, i tillegg til miljø og ressursforvaltning, samt søk og redningstjeneste	6 P3 C/N maritime patruljefly 14 NH-90 helikoptre 12 Sea King redningshelikoptre
Evne til understøttelse av styrkebidrag	Basesett

tive struktur består av to basesett med begrenset kapasitet. Regjeringen anbefaler en organisatorisk sammenslåing av disse to basesettene til en samlet basesettkapasitet. Denne større enheten videreføres inntil videre med en delt lokalisering (Rygge og Ørland). Sammenslåingen, i kombinasjon med en bemanningsmessig styrking over tid, gjør at den baseforsvarskapasitet som til enhver tid må være tilgjengelig øker. Samtidig styrkes evnen til å stille operativ støtte og basesett for å understøtte operasjoner nasjonalt og i utlandet.

Redningstjenesten med dagens tolv Sea King helikoptre anbefales videreført, og beredskapen styrkes i henhold til Justisdepartementets krav og retningslinjer. Anskaffelse av nye helikoptre til redningstjenesten er ennå ikke avklart.

Inntil videre planlegges det med en anskaffelse av stridstekniske ubemannede luftfartøy, hovedsakelig til oppklaringsenhetene i Hæren. Den planlagte anskaffelsen av taktiske ubemannede luftfartøyer (UAV) vil ikke bli gjennomført. Årsaken er at det er betydelig usikkerhet knyttet til hva ubemannede luftfartøyer kan gi av ekstra kapasiteter sett i forhold til den anbefalte strukturen. Videre vil dette frigjøre ressurser til øvrige operative kapasiteter.

Store deler av den luftoperative strukturen vil være tilgjengelig på kort varsel både for nasjonal og internasjonal innsats. Kapasitetsbredden sikrer nasjonal evne til å kontrollere prioriterte deler av luftrommet. Dette inkluderer kommando og kontroll, samt evnen til å understøtte innsats, hjemme og i utlandet. Den operative støtten til alle strukturelementene er en forutsetning for den operative evnen, og er dimensjonert i forhold til den anbefalte strukturen.

6.7.3 Luftforsvarets struktur og organisering

Hovedtrekkene i Luftforsvarets organisasjon videreføres. Det er regjeringens intensjon å legge til rette for et robust og tydelig ledelsesnivå i forsvarsgrenene med et mer helhetlig ansvar samt med nærhet til den underlagte virksomheten. Dette skal oppnås gjennom å slå sammen Luftforsvarsstaben, som i dag er en del av Forsvarsstaben, med underliggende nivå og kompetansemiljø, jf. kapittel 6.4.1. Denne sammenslåingen vil kunne påvirke den konkrete organiseringen av enkelte funksjoner som i dag organiseres i de forskjellige luftvingene, Luftforsvarets utviklings- og kompetansesenter (LUKS) og Luftoperativt inspektorat (LOI).

6.8 Heimevernet

6.8.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet

Som følge av et bredere og sammensatt trusselbilde har Heimevernet (HV) de senere år fått en mer sentral rolle i forbindelse med samfunnssikkerhet og bistand ved kriser. HV har i dag et ter-

ritorielt ansvar, og skal i tillegg kunne forsterke annen militær tilstedeværelse i utsatte områder. Videre skal HV ivareta andre typer spesielle oppdrag som forsterket grensevakt, styrkebeskyttelse, sikring av nasjonale styrker og mottak av allierte forsterkninger. HV kan etter anmodning også yte bistand til sivile myndigheter. Alvorlig kriminalitet og håndtering av trusler om terror eller terroranslag er i utgangspunktet politiets oppgave, men vil etter anmodning fra politiet kunne bli håndtert med støtte fra HV. Dette gjelder særlig vakthold og sikring av viktige objekter og infrastruktur.

HV skal ha en hurtig og utholdende evne til å beskytte viktig infrastruktur, støtte nasjonal krisehåndtering, forsterke militær tilstedeværelse i landet etter behov, og støtte det sivile samfunn basert på det moderniserte totalforsvarskonseptet. Dette innebærer samarbeid med lokale myndigheter som politi, fylkesmenn, kommuner og etater innenfor rammen av totalforsvaret. Et HV som kjenner nærområdene og lokale sikringsobjekter vil spille en viktig rolle i forbindelse med krisehåndtering og samfunnssikkerhet. HV skal fortsatt være mobiliseringsbasert med kort reaksjonstid, godt trent og utrustet.

Regjeringen ønsker å styrke HVs evne til samvirke med andre forsvarsgrener og vil styrke anvendbarheten av HV i kystsonen og på land. Dette, sammen med den pågående kvalitetsreformen, vil videreutvikle HV mot et enda mer relevant og effektivt verktøy for nasjonal suverenitetshevdelse, krisehåndtering og støtte til det sivile samfunn. Ordningen med frivillige HV-soldater for å støtte forsvarsgrenenes deltakelse i operasjoner i utlandet utvides, jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008).

6.8.2 Heimevernets styrker og operative kapasiteter

Regjeringen anbefaler å videreføre og følge opp den kvalitetsreformen som nå pågår i HV, med spesiell vekt på å videreføre HVs evne til å reagere raskt, med godt trente og utrustede styrker. Dagens differensierte innretning videreføres med en styrke på totalt 45 000. Styrken vil bestå av inntil 5 000 i innsatsstyrken, ca. 25 000 i forsterkningsstyrken og ca. 15 000 i oppfølgingsstyrken.

Innsatsstyrkene vil fortsatt være HVs høyest prioriterte avdelinger og skal utføre sikring av vitale objekter. I dette ligger også evne til bekjempelse av mindre fiendtlige styrker. Forsterkningsstyrkene og oppfølgingsstyrkene har lavere beredskap enn innsatsstyrkene. Disse styrkene skal fortsatt kunne overta oppdrag og ressurser fra innsatsstyrkene og vil for øvrig utgjøre en betydelig ressurs i forhold til støtte til det sivile samfunn.

Luftheimevernet videreføres som en integrert del av baseforsvaret til Luftforsvarets baser, men kan i tillegg brukes i samme oppdragsspekter som styrkene i Landheimevernet.

Sjøheimevernet (SHV) videreføres med en SHV-kommando i sør og en gruppe i nord. SHV har fire innsatsstyrker med relativt kort reaksjonstid. SHV består av kapasiteter for maritim overvåkning, kontroll med skipsfart, kontrolldykking, bevoktning, bording, objektsikring samt eskortering og sikring av andre maritime enheter. SHV planlegges utrustet med fartøyer for kommando og kontroll, logistikk og styrkeproduksjon, samt små hurtiggående flerbruksfartøyer som i tillegg til å gi nødvendig taktisk mobilitet, også kan nyttes i utførelse av de øvrige oppgaver.

6.8.3 Heimevernets struktur og organisering

Hovedtrekkene i HVs organisasjon med distrikts- og områdeorganisering, der innsatsledelse, innsatsstyrker, forsterkingsstyrker og oppfølgingsstyrker inngår, samt luft- og sjøheimevernet, videreføres. Utdanning av befal og mannskaper til HVs struktur vil bli ivaretatt gjennom forsvarsgrenene, og gjennom en egen HV utdanningsenhet for befal på Porsangmoen. HV-distriktene viderefører funksjonene som et regionalt ledelsesapparat under Forsvarets operative hovedkvarter.

Grunnlaget for å videreføre kvalitetsreformen legges gjennom den foreslåtte justeringen i HV-strukturens volum, samt endringer i HVs ledelse og styrkeproduksjon. Regjeringen anbefaler å redusere distriktsstrukturen til elleve HV-distrikter. Denne reduksjonen må ses i sammenheng med videreføring av kvalitetsreformen, og er nødvendig blant annet for å finansiere videreføring av en operativ struktur i Heimevernet med høy kvalitet, både i forhold til utrustning og treningsnivå. HV 07 og 08 legges ned og et nytt distrikt lokaliseres til Vatneleiren grunnet nærhet til oljevirksomheten i Stavanger-regionen. HV 17 og 18 legges ned og et nytt distrikt lokaliseres til Høybuktmoen grunnet nærhet til grensen og kompetanse- og familiemessige hensyn gjennom samlokalisering med GSV. HV-skolen på Dombås videreføres. HVs utdanningsvirksomhet på Værnes anbefales avviklet. Det vises til kapittel 7 for en nærmere omtale av disse endringene.

Tabell 6.4 Heimevernets operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Evne til å lede innsatsenheter, territorielt ansvar og samarbeid/koordinering med sivile og militære ressurser	Distriktsstaber med innsatskommando Områdestrukturen og områdestaber SHV-kommando
Evne til å stille hurtige reaksjonsstyrker nasjonalt	Distriktsvise innsatsstyrker land, luft og sjø med inntil 5 000 personell
Evne til utholdenhet i forbindelse med oppgaveløsning nasjonalt	Forsterkningstyrker ca. 25 000 personell Oppfølgingsstyrker ca. 15 000 personell

6.9 Fellesavdelinger og -kapasiteter

6.9.1 Overordnede oppgaver og operativ virksomhet

Forsvarets fellesavdelinger består av strukturelementer og avdelinger innrettet for å støtte enheter fra alle forsvarsgrener. Disse enhetene vil også kunne nyttes som selvstendige nasjonale bidrag i flernasjonale styrkestrukturer, eller som dedikert støtte til nasjonale bidrag i operasjoner hjemme og i utlandet. Enhetene er innrettet fleksibelt og kan tilpasses i volum og innretning til de enheter eller operasjoner de skal støtte. Hovedsiktemålet med videreutvikling av felleskapasitetene har vært å forbedre deres innsats- og reaksjonsevne, slik at støtten ikke begrenser Forsvarets operative evne, verken nasjonalt eller i operasjoner i utlandet. I det videre implementeringsarbeidet vil den organisatoriske opphengningen av, og styrkeproduksjonsansvaret for, fellesavdelingene bli vurdert nærmere.

6.9.2 Felles logistikk

Alle felles logistikk- og støtteavdelinger skal dimensjoneres for å understøtte den nasjonale strukturen, men skal kunne inngå i flernasjonale forband. Dagens deployerbare logistikk- og støtteavdelinger er delvis basert på mobiliseringsenheter, mens de styrker som skal støttes i stor grad er stående avdelinger. Dette skaper ubalanse. For å øke reaksjonsevnen og tilgjengeligheten på disse enhetene er det behov for å øke andelen av fast tilsatt personell og sivilt/vernepliktig personell med beredskapskontrakter. I tillegg er det en målsetting å kunne benytte en større andel av personellet i logistikk- og støttestrukturen også i den operative støttestrukturen.

Den deployerbare logistikken som skal understøtte de primære innsatsenhetene styrkes. Logistikkbasene er en del av de operative leveransene og vil videreutvikles og styrkes. Totalt sett er logistikkstøtten dimensjonert for å kunne etablere inntil tre logistikkbaser samtidig, til støtte for nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet. *Theater Enabling Force* (TEF) videreføres etter samme konsept som i dag og skal sørge for kapasitet til å kunne etablere og avvikle baser i forbindelse med operasjoner. Forsvarets kapasitet til vannrensing videreføres i en felles vannrenseenhet med tre vannrenselag.

Store deler av Forsvarets transportbehov i fredsdrift er dekket gjennom kontrakter med sivile transportselskaper. Det er fortsatt nødvendig å ha militær landtransportkapasitet for å operere i operasjonsområder både hjemme og ute. To landtransportkompanier skal ivareta dette behovet. Evne til transportkontroll som en del av logistikkstøtten, videreføres med en transportkontrollenhet.

Behovet for egne mobiliseringsavdelinger for å støtte NATO-avdelinger i Norge er redusert. NATO opererer nå etter et konsept der denne type støtte ikke er forutsatt i samme omfang. Med dette som bakgrunn anbefales det å avvikle en av dagens to vertslandsstøttebataljoner. En vertslandsstøttebataljon videreføres. Denne har ansvar for mottak og understøttelse av *US Marine Corps Prepositioning Program-Norway* (MCPP-N) og inngår i avtalen Norge har med USA om forhåndslagring. Denne avdelingen videreføres, og nødvendig modernisering og utvikling av kapasiteten gjennomføres i samarbeid med det amerikanske marinekorpset innenfor avtalens rammer.

Kapasiteten til å etablere og drive luftterminaler og havne-/ jernbaneterminaler *(Airlift Operational Unit og Cargo transfer Unit)* videreføres og dimensjoneres for å kunne støtte nasjonale styrker og samtidig kunne operere i multinasjonale forband knyttet til terminaldrift i operasjoner nasjonalt og i utlandet.

6.9.3 Felles sanitet

Den helsemessige beredskapen for våre soldater hjemme og ute er viktig, og sanitetsstøtten skal tilpasses de operative utfordringene slik at personellet til enhver tid kan få en tilfredsstillende medisinsk behandling. Forsvarets operative sanitetskapasitet skal styrkes. Videreutvikling av potensialet knyttet til et eventuelt økt samarbeid med sivile fagmiljøer/sykehus vil være viktig, jf. kapittel 7. Forsvarets operative sanitetskapasiteter skal videreutvikles som modulbaserte enheter og støtte Forsvarets operative struktur med blant annet feltsykehuskapasitet. Kapasiteten skal videre kunne levere sanitetshjelpeplass eller tilsvarende for fellesstyrker, landeveis evakuering, medisinsk beredskap til fly- og helikopterevakuering og spesialisthelsetjenester, samt bemanne det planlagte logistikkfartøyet med sanitetselementer. En videreutvikling av den operative sanitetskapasiteten vil også bli vurdert i en flernasjonal ramme gjennom et samarbeid med Sverige.

6.9.4 Felles ledelsesstøtte og operativ støtte

Forsvarets informasjonsinfrastruktur understøtter Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i operasjoner både hjemme og ute. Den skal understøtte nettverksbaserte operasjonsformer, og bidra til vesentlige forbedringer innenfor interoperabilitet, fleksibilitet, reaksjonsevne, mobilitet og deployerbarhet.

Informasjonsinfrastrukturen skal muliggjøre organisering av Forsvarets ressurser i samvirkende nettverk, fra strategisk til stridsteknisk nivå, både nasjonalt, med allierte styrker og partnere samt med relevante sivile instanser. Samtidig skal informasjonsinfrastrukturen bidra til at Forsvaret innehar robuste kommando- og kontrolløsninger med sikker og effektiv informasjonsutveksling, slik at felles situasjonsforståelse gir rettidige beslutninger med høy kvalitet og legger grunnlaget for en optimal utnyttelse av ressursene. I tillegg må det sikres at norske styrker i operasjoner i utlandet kan utveksle informasjon og samordne aktiviteter med FN-organer, regionale organisasjoner, lokale myndigheter, ikke-statlige organisasjoner og andre aktører. Dette gjelder både i planleggingen og utførelsen av operasjonene.

Viktigheten av å utnytte ny teknologi og kompetanse for effektiv oppgaveløsning øker. Utviklingen tilsier økt behov for en moderne informasjonsinfrastruktur og nettverksbaserte kapasiteter. Norge vil følge NATOs utvikling på dette området. Forsvaret vil støtte seg på og bidra aktivt inn i ulike ekspert- og kompetansemiljøer i alliansen og hos våre allierte og partnere.

I tillegg til å understøtte militære operasjoner, skal informasjonsinfrastrukturen være et sentralt virkemiddel for å muliggjøre en helhetlig og felles forvaltning av Forsvaret og gi innsparinger og effektiviseringer gjennom moderne løsninger innenfor IKT-området.

Det er avgjørende å ha tilstrekkelig antall personell med riktig kompetanse innen militær anvendelse og tilpasning av IKT for å kunne gjennomføre denne satsningen på informasjonsinfrastruktur. Derfor skal det fokuseres på tiltak for å rekruttere, utdanne og beholde personell med kompetanse innen dette området. I tillegg skal det søkes et tettere samarbeid med relevante forskningsmiljøer og industri med sikte på å bedre tilgangen til relevant kompetanse.

Det er et økende behov for satellittkommunikasjon for langtrekkende samband med høy kapasitet for deployerte og mobile avdelinger. For å sikre tilstrekkelig tilgang til satellittkommunikasjon ønsker regjeringen å fremskaffe denne kapasiteten. For den stasjonære delen av kommunikasjonsinfrastrukturen skal det vurderes hvorvidt det er mulig i større grad å utnytte samfunnets samlede kommunikasjonsressurser for å ivareta Forsvarets behov på en bedre og mer kostnadseffektiv måte enn i dag. Det vises i denne sammenheng til nærmere informasjon om vurderingen av den videre utvikling av Forsvarets kommunikasjonsinfrastruktur gitt i St.prp. nr. 1 (2007-2008).

Kommando-, kontroll og informasjonssystemenheten (KKiS-enhet) til støtte for deployering av norske styrker i inn- og utland videreføres. Enheten ivaretar deployering, etablering, overvåkning og beskyttelse av IKT-løsninger både nasjonalt og i operasjoner i utlandet. Den deployerbare enheten for militære informasjonsoperasjoner (CNO-enheten) videreføres. Enheten bidrar til å bygge kompetanse og kapasitet til å beskytte egen informasjonsinfrastruktur og har en viss kapasitet for å påvirke en motstanders informasjonssystemer.

ISTAR nyttes i alle operasjoner nasjonalt og i utlandet, i lengre tid og i flere områder enn øvrige bidrag. ISTAR er et satsningsområde, og den operative evnen økes gjennom innføring av stridstekniske ubemannede luftfartøyer og NBF-satsningen. Felles ISTAR-enhet for korpsnivå avvikles som dimensjonerende grunnlag for volum og sammensetning av ISTAR-avdelingene. Det opprettholdes likevel et ambisjonsnivå om at ISTAR-kapasitetene skal kunne operere sammen.

Tabell 6.5 Felles operative kapasiteter

Operativ evne	Strukturelement
Felles ledelsesstøtte og operativ støtte	
Evne til å understøtte operativ ledelse i Norge og i utlandet med sambands- og informasjonssystemer	Nasjonalt strategisk sambandssystem KKiS-enhet
Evne til luftbåren bakkeovervåkning i Norge og i utlandet	Alliance Ground Surveillance (AGS)
Evne til luftbåren luftovervåking i Norge og i utlandet	NATO Airborne Early Warning and Control Force (NAEW & CF)
Evne til å levere militære polittitjenester	Militærpolitienhet
Evne til å etablere baser og infrastruktur til egne styrker	Theatre Enabling Force (TEF)
Evne til eksplosivrydding - i Norge og i utlandet - støtte til politiet	Eksplosivryddeenhet
Evne til å sikre egne militære informasjonssystemer og utnytte motstanderens systemer	Computer Network Operations-enhet (CNO-enhet)
Evne til å analysere kjemiske stridsmidler og utslipp av industrikjemikalier	Stasjonært laboratorium ved Forsvarets forskningsinstitutt
Felles logistikk og sanitet	
Evne til å understøtte nasjonale styrker med alle klasser forsyninger og tjenester ved operasjoner i Norge og i utlandet	Deployerbare logistikkelementer 3 logistikkbaser med tilpasset behov innenfor land/sjø/luft Landtransportkompanier
Evne til å understøtte allierte avdelinger i Norge	Vertslandsstøttebataljon/ MCPP-N
Evne til å deployere og redeployere norske enheter til og fra operasjonsområder i Norge og i utlandet	Strategisk sjø- og lufttransport Transportkontrollenhet Airlift Operational Unit (AOU) Cargo Transfer Unit (CTU)
Evne til å understøtte operasjoner med medisinsk behandling og evakuering	Forsvarets felles sanitetsstyrker

Mobilt kjemisk laboratorium etableres ikke, men det stasjonære kjemiske laboratoriet ved FFI på Kjeller videreføres for å opprettholde nødvendig nasjonal analysekapasitet for kjemiske stridsmidler. Nødvendig operativ militærpolitikapasitet videreføres gjennom ett MP-kompani i Hæren og en operativ felles MP-enhet integrert med Forsvarets militærpolitiavdeling.

Forsvarets eksplosivryddekapasitet videreføres og styrkes som en integrert del av Forsvarets ammunisjons- og eksplosivryddeskole (FAES). Denne kapasiteten skal ivareta nasjonalt behov for eksplosiv-rydding, herunder støtte til politiet. Den utgjør også et viktig bidrag til å sikre eget personell og sivile mot utplasserte eksplosiver i operasjonsområder både hjemme og i utlandet. Eksplosivryddeenheten kan ved behov operere i multinasjonale forband. Tilsvarende kapasitet i Minedykkerkommandoen kommer i tillegg og utgjør et viktig bidrag for å dekke Forsvarets samlede behov.

6.10 Flernasjonalt kapasitetssamarbeid

Begrensede nasjonale ressurser og felles sikkerhetsutfordringer øker betydningen av flernasjonale samarbeidsløsninger jf. kapittel 4.4. Dette gjelder spesielt for små og mellomstore land. Flernasjonalt samarbeid vil kunne bli en forutsetning for å opprettholde et nasjonalt forsvar i langsiktig økonomisk og operativ balanse.

Forsvaret opplever et vedvarende press på ressurssiden som på sikt vil kunne gjør det vanskelig å opprettholde nødvendig kompetanse og operativ effekt i alle deler av forsvarsstrukturen. Enkelte kapasiteter nærmer seg et nivå hvor den operative effekt er i ferd med falle under nødvendig minstenivå. Samtidig blir kostnadene ved å opprettholde kapasiteter uforholdsmessig høye.

Videreutvikling av et flernasjonalt kapasitetssamarbeid, i NATO eller med utvalgte allierte og partnerland, vil bli stadig viktigere for å møte denne utviklingen. Norge har allerede i dag tilgang på en rekke nødvendige kapasiteter gjennom slike samarbeidsløsninger, blant annet innenfor luftovervåkning, samt strategisk luft- og sjøtransport. Videre arbeides det målrettet innenfor en rekke konkrete områder knyttet til oppfølging av den norsk-svenske mulighetsstudien, jf. boks 4.2 og boks 6.2 under.

Boks 6.2 Bilateralt samarbeid med Sverige

Den norsk-svenske mulighetsstudien har vist at et systematisk flernasjonalt samarbeid kan være et sentralt bidrag til å opprettholde nasjonale operative kapasiteter og videreføre moderniseringen av de to landenes forsvar. Studien påviser et betydelig potensial for økonomiske og operative gevinster ved et gjensidig forsterkende samarbeid. Regjeringen vil utrede og konkretisere dette nærmere i samarbeid med svenske myndigheter. For Hæren ble det spesielt pekt på effekter innen felles fag- og spesialistutdanning, langsiktig materiellsamarbeid, og felles styrkebidrag og logistikk i flernasjonale operasjoner. For Luftforsvaret er det interessant å se nærmere på luftovervåkning og samøving, samt muligheter hva angår utnyttelse av transportfly og helikopter. For Sjøforsvaret kan langsiktig materiellsamarbeid, minerydding og logistikksamarbeid virke gjensidig forsterkende. Videre vil samarbeid om havovervåkning bli utredet videre. Også innenfor sanitetsområdet pågår det vurderinger om et mulig styrket samarbeid.

6.10.1 Bakke- og luftovervåkning

Regjeringen vil videreføre deltakelsen i og støtte til *NATO Airborne Early Warning and Control Force* (NAEW&CF), bidra til *Alliance Ground Surveillance-initiativet* i NATO (AGS), samt understøtte de deployerbare luftkommando- og kontrollinitiativene, herunder DCAOC og DARS.[2] Disse systemene representerer betydelige kapasiteter for luft- og bakkeovervåkning, samt planlegging for, og kontroll av, luftoperasjoner. I en kritisk situasjon er de forutsatt å forsterke nasjonale kapasiteter.

6.10.2 Strategisk sjø- og lufttransport

Forsvarets behov for tilgang på strategisk sjø- og lufttransport sikres gjennom videreføring av avtaler med sivile rederier og flyselskaper, samt deltakelse i *Movement Co-ordination Centre Europe* (MCCE) og C-17-initiativet (strategisk lufttransport basert på en felles flåte av C-17 transportfly).

Gjennom MCCE i Nederland, oppnås en bedre koordinering av en begrenset ressurs. Dette har spart nasjonene for betydelige midler, samt økt tilgjengeligheten av strategisk løftekapasitet. Norges medlemsskap videreføres.

Norge undertegnet i november 2006 en intensjonsavtale om deltagelse i et multinasjonalt initiativ for fremskaffelse av en strategisk transportflykapasitet i form av flytypen C-17. Nasjonene er enige om å plassere hjemmebasen på Papa Airbase i Ungarn og det vil i første omgang bli anskaffet tre fly. Planlagt signering av MoU er satt til april 2008 og hele organisasjonen er forutsatt å være fullt operativ i 2011. I tillegg videreføres medlemskapet i *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS) frem til 2011. Medlemskapet gir deltagernasjonene sikker tilgang på strategisk lufttransportkapasitet av typen Antonov 124.

6.11 Forsvarets operative struktur – målstruktur

6.11.1 Den operative strukturens evne

Hovedmålet med videreutviklingen av Forsvaret er å skape et moderne og fleksibelt innsatsforsvar i tråd med ambisjonsnivået som er lagt til grunn

[2] DCAOC: Deployable Combined Air Operations Centre
DARS: Deployable ARS

Tabell 6.6 Anbefalt operativ struktur

Felleselementer	Hæren	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Heimevernet
Etterretningstjenesten Forsvarets operative hovedkvarter Forsvarets spesialstyrker Felles logistikk og sanitet - Transportkontrollenhet - Luftterminalenhet - Havne- og jernbaneterminalenhet - Deployerbare logistikk baser/ Nasjonale støttelementer - Theatre enabling force - Felles landtransportkompani - Felles vannrenseenhet - Forsvarets felles sanitetsstyrker - Vertslandsstøttebataljon - Strategisk luft- og sjøtransport	1 Brigade - Brigadekommando - 2 mekaniserte bataljoner - 1 lettpansret bataljon - Etterretningsbataljon - Sambandsbataljon - MP-kompani - Artilleribataljon - Ingeniørbataljon - Logistikkbataljon - Sanitetsbataljon	- 1 taktisk maritim kommando (CNORTG) - 6 MTB Skjold-klasse - 5 Fridtjof Nansen-klasse fregatter m/ NH-90 helikoptre - 3+3 Oksøy/Alta-klasse minejakt/-sveip - 6 Ula-klasse ubåter - Marinejegerkommandoen - Minedykkerkommandoen - Kystjegerkommandoen - Logistikk- og støttefartøy	- Luftkontroll og varsling (K&V) - CRC Sørreisa - CRC Mågerø - 48 + 9 F-16 kampfly - 18 Bell 412 helikoptre - 4+2 P-3 C/N maritime patruljefly - 3 DA-20 EK/ViP fly - 4 C-130J transportfly - 1 NASAMS luftvernbatteri - Basesett luft - (14 maritime helikoptre NH-90)	45.000 befal og mannskaper organisert i: - Innsatsstyrker - Forsterknings styrker - Oppfølgingsstyrker 11 distrikter og en SHV-kommando
Felles ledelsesstøtte og operativ støtte - Kapasitet for militære datanettverksoperasjoner (CNO-enhet) - Eksplosivryddeenhet (EOD/IEDD enhet) - Militærpolitienhet - Felles NATO luft-og bakkeovervåkning (NAEW&CF, AGS) - Kapasitet for deployerbar kommunikasjon og informasjon (KKiS-enhet)	- HM Kongens Garde - Grensevakten - Forsvarets spesialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK)	Kystvakten: - 1 Svalbard-klasse ytre kystvakt m/NH-90 - 3 Nordkapp-klasse ytre kystvakt m/NH-90 - 6 Ålesund/Harstad/ Barentshav-klasse ytre kystvakt - 5 Nornen-klasse indre kystvakt	Redningstjeneste - 12 Sea King redningshelikoptere	

som en følge av forsvars- og sikkerhetspolitikken. Dette krever en forsvarsstruktur som har evne til å samvirke med allierte, god reaksjonsevne, utholdenhet, mobilitet og deployerbarhet, egenbeskyttelse og nødvendig treningsstandard til å imøtekomme spekteret av utfordringer både hjemme og ute. Den foreslåtte operative strukturen bidrar i betydelig grad i denne retningen.

For å sikre vår suverenitet og bidrag til stabilitet i våre interesseområder i nord er evnen til overvåkning og situasjonskontroll sentral. I den anbefalte strukturen er evnen til overvåkning av sjø- og luftområdet prioritert, da sikkerhetsutfordringene med potensielle militære oppdrag vurderes å være størst her. Strukturen har evne til periodisk overvåkning av havområdene med fartøyer og fly. Ved behov kan elementer fra strukturen settes sammen for kontinuerlig, sanntidsovervåkning av avgrensede havområder. Videre styrkes evnen til sjøovervåkning med nye fregatter, MTBer, modernisering av Kystvaktens fartøyer og nye NH-90 helikoptre. Evne til å overvåke under vann styrkes med de nye fregattene og oppgradering av minerydderne med autonome undervannsfarkoster. Evnen til kontinuerlig å overvåke nasjonalt og tilstøtende luftrom opprettholdes gjennom en modernisering av sensorstrukturen. Den planlagte innføringen av NATOs enhetlige luftkommando- og kontrollsystem (ACCS) forbedrer evnen til kommando og kontroll. I Hæren opprettholdes evne til overvåkning, primært mot grensen til Russland. Generelt styrkes evne til bildeoppbygging, etablering av situasjonsforståelse og effektiv kommando og kontroll.

Forsvarets bidrag til myndighetsutøvelse er fortsatt prioritert. Myndighetsutøvelsen er primært innrettet mot ressurskontroll til havs, tilstedeværelse i norsk territorialfarvann og grensekontroll mot Russland. Med tilstedeværelse og jevnlig kontroll understøtter Forsvaret et forvaltningsregime i tråd med norske interesser og internasjonale avtaler. Med den anbefalte struktur økes evnen til myndighetsutøvelse til havs. Evne til grensekontroll i territorialfarvannet og på grensen til Russland opprettholdes.

Gjennom kontinuerlig, relevant sjømilitær tilstedeværelse med kystvakt, marine- og luftenheter, vil krenkelser og kriser kunne forebygges, og til et visst nivå håndteres raskt uten behov for ytterligere styrkeoppbygging og eskalering. Med den anbefalte strukturen vil tilstedeværelse i Norges interesseområder til havs styrkes i forhold til dagens struktur, blant annet gjennom innfasing av nye fregatter med NH-90 helikoptre. Vurdert sammen med den anbefalte kampflystrukturen, vil den anbefalte sjøstrukturen ha evne til sjønektelse i avgrensede områder. Strukturen har også kapasiteter for å etablere sjøkontroll, i et avgrenset område og tidsrom.

I luftrommet er suverenitetshevdelse og krisehåndtering nært knyttet til evnen til å holde en høy luftmilitær beredskap over tid. Både den høye prioriteten som er gitt til operativ evne i nordområdene, og Norges forpliktelser i alliansesammenheng krever kampfly på beredskap i Nord-Norge (*Quick Reaction Alert - QRA*). Med den anbefalte kampflystrukturen opprettholdes evne til å avskjære, identifisere, avvise og eventuelt uskadeliggjøre fremmede fly minst på dagens nivå. I tillegg er kampflystrukturen i stand til å opprettholde kontinuerlig luftpatruljering i et område, samt etablere og opprettholde høy luftmilitær beredskap på ytterligere en base. Evne til å etablere luftvernkapasitet videreføres. Med den anbefalte kampflystrukturen opprettholdes Forsvarets evne til å levere ild mot overflate- og landmål til støtte for sjø- og landoperasjoner.

På land vil rutinemessig suverenitetshevdelse være sammenfallende med myndighetsutøvelse, og omfatter i hovedsak bevoktning av grensen mot Russland. Denne evnen opprettholdes på dagens nivå gjennom videreføring av Grensevakten. Støttet av fellesoperative ressurser besitter den anbefalte hærstrukturen de grunnleggende kapasitetene som er nødvendig for krisehåndtering og suverenitetshevdelse. Evnen til å beskytte prioriterte nasjonale objekter opprettholdes med den operative strukturen i Heimevernet, HM Kongens Garde og en styrket Forsvarets spesialkommando. Mot en begrenset militær eller en asymmetrisk trussel anses den anbefalte strukturen å ha evne til å kunne håndtere utfordringene innenfor en nasjonal ramme. Samlet sett økes strukturens fleksibilitet, robusthet og innsatsevne noe for å styrke evnen til suverenitetshevdelse.

Innenfor rammen av en FN-ledet verdensorden, er et effektivt NATO, basert på den kollektive sikkerhetsgaranti og tilpasset nye sikkerhetsutfordringer, fortsatt en grunnstein i norsk sikkerhetspolitikk. Ved kollektivt forsvar på eller utenfor norsk territorium, vil de norske styrkene inngå i en større NATO-styrke. I slike operasjoner vil samvirke og interoperabilitet med allierte være avgjørende. Med den anbefalte strukturen styrkes evnen til å samvirke gjennom en generell kvalitetsmessig oppgradering av strukturen og fokus på nettverksbaserte informasjons- og kommunikasjonskapasiteter. Anbefalt struktur innebærer at den operative strukturbredden videreføres, noe som bidrar til å opptrettholde kompetanse, samt

bidrag til NATOs styrkestruktur på et høyt nivå. Strukturanbefalingen er basert på at Forsvaret ikke deltar substansielt i mer enn inntil tre operasjoner eller geografisk atskilte operasjonsområder samtidig.

Militær deltakelse ute vil fortsatt utgjøre et sentralt element i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk, med FN og NATO som de primære rammer. Deltakelse i operasjoner i utlandet vil kunne kreve både rask innsetting i flernasjonal krisehåndtering og deltakelse i langvarige stabiliseringsoperasjoner. Sjøforsvaret vil kunne yte bidrag med et oppdragstilpasset maritimt styrkeforband for en periode på inntil seks måneder. Sjøforsvaret kan videre bidra kontinuerlig med én fregatt og ett minerydingsfartøy til stående maritime NRF-styrker, herunder tidvis ta ledelsen over disse styrkene. I tillegg kan Sjøforsvaret bidra med enkeltfartøyer til maritime operasjoner, eksempelvis knyttet til overvåkning og patruljering. Marinejegere, kystjegere og minedykkere kan dessuten bidra til operasjoner på land.

Luftforsvaret evner med anbefalt struktur å etablere bidrag på inntil én kampflyskvadron for en periode på inntil tre måneder, eller med et redusert antall kampfly med lengre utholdenhet. I tillegg kan Luftforsvaret bidra med enheter eller enkeltplattformer fra hele luftstrukturen. Med den planlagte styrkingen av taktisk transporthelikopterkapasitet på sikt, vil den operative effekten av landstyrker øke.

Evnen til å bidra til internasjonal fred og stabilitet hviler i vesentlig grad på landstyrkenes evne til å opprettholde bidrag i internasjonale operasjoner over tid. Hæren vil ha evne til å bidra med stridsgruppe på bataljonsnivå periodevis eller stridsgruppe på kompaninivå kontinuerlig. Avhengig av operasjonsområdets karakter og oppdragets art, vil Hæren sammen med enkeltbidrag fra øvrige deler av Forsvaret, spesielt fellesavdelinger, og med utnyttelse av Heimevernet som styrkebrønn for operasjoner i utlandet, kunne bidra ytterligere.

Fellesavdelingene, herunder logistikk og støtte, er dimensjonert for å kunne understøtte styrkene som beskrevet over, i inntil tre geografisk atskilte operasjonsområder i ulikt omfang.

6.12 Avslutning

Siktemålet er å videreutvikle et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som har reaksjonsevne, utholdenhet, mobilitet og deployerbarhet, egenbeskyttelse og treningsstandard til å møte bredden av utfordringer både hjemme og ute. Det legges særlig vekt på en utforming av styrkene som i størst mulig grad skal bidra til å sikre at de kan operere sammen med allierte og partnere, både hjemme og ute. Summen av de anbefalte tiltak, endringer og rammer som er beskrevet i dette og de påfølgende kapitler, vil bringe Forsvaret et viktig steg i denne retningen og skape et godt utgangspunkt for en kontinuerlig videreutvikling av Forsvaret der balansen mellom ambisjoner, ressurser og struktur i sum er bærekraftig.

7 Støttevirksomhet og basestruktur

7.1 Prinsipper og mål

Forsvarssektoren må innrettes slik at den operative virksomheten understøttes på en best mulig måte. Samtidig må driften være helhetlig, rasjonell og effektiv. Dermed danner den operative strukturen utgangspunktet for hvordan den helhetlige virksomheten skal organiseres og videreutvikles. Samtidig må Forsvaret betraktes helhetlig der den operative strukturen og støttevirksomheten i realiteten er to sider av samme sak. Forsvarets operative virksomhet medfører et stort behov for logistikk- og støttevirksomhet. Uten tilstrekkelig støttevirksomhet så rammes den operative evnen. Det må derfor være en balanse mellom ambisjonsnivået som knyttes til den operative strukturen, og yteevnen til støttevirksomheten. En funksjonell balanse mellom disse deler er nødvendig for at de ressurser sektoren rår over skal forbrukes og forvaltes til det beste for fellesskapet. Denne balansen må reflekteres i organisasjonens innretning.

Styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet legger grunnlaget for den operative evnen som skapes av personell og materiell gjennom opplæring, trening og øving. Kompetanseproduksjonen, tjenesteproduksjonen og infrastrukturen som logistikk- og støttevirksomheten representerer, vil også i fremtiden måtte være nært knyttet til den operative strukturen. Både for at den operative virksomheten skal kunne yte på kort sikt, og videreutvikles på lengre sikt.

I den omfattende omleggingen av forsvarssektoren, som er gjennomført med utgangspunkt i reformene som ble initiert av Stoltenberg I-regjeringen, er det gjort en rekke viktige og riktige grep som har gjort Forsvaret både kvalitetsmessig bedre og betydelig mer kostnadseffektivt. Fortsatte forbedringer tilknyttet både den samlede styrkeproduksjonen, og logistikk- og støttevirksomheten, vil frigjøre ytterligere ressurser til en positiv og nødvendig videreutvikling. Grunnlaget for å nå de overordnede og langsiktige målene for forsvarssektoren må ikke minst legges gjennom en fortsatt fornying og effektivisering av Forsvarets støttevirksomhet og basestruktur. Der det er mulig og hensiktsmessig å effektivisere internt i Forsvarets organisasjon vil dette prioriteres fremfor å sette virksomheten ut til eksterne aktører. Det vil samtidig alltid være en utfordring å finne balansen mellom optimalisering av helheten i den samlede virksomheten og hensynet til enkeltheter. Dette gjelder ikke minst i forhold til støttevirksomheten og basestrukturen.

De anbefalte tiltak og utviklingen av den fremtidige støttevirksomheten skal bidra til å legge til rette for *langsiktig balanse mellom Forsvarets operative struktur, styrkeproduksjon, baser og støttevirksomhet*. I tråd med anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg og Forsvarsstudie 07 legger regjeringen vekt på at støttevirksomhet og basestruktur må utvikles med utgangspunkt i de samlede operative behov. Anbefalt operativ struktur er således utgangspunktet for hvordan støttevirksomheten og basestrukturen vil bli fornyet og effektivisert. Forsvarsstrukturen må videre ses i sammenheng med utfordringer, muligheter og tiltak knyttet til det å sikre tilstrekkelig personell med riktig kompetanse. Tilgjengelighet og relevans i støtten for Forsvarets operative virksomhet må også videreutvikles. Logistikk og operativ støtte, som skal virke sammen med andre operative enheter, må prioriteres på samme måte som disse, både materiell-, beredskaps- og treningsmessig, innenfor en helhetlig ramme og med nødvendig fokus på økonomisk rasjonell drift.

Utviklingen av støttevirksomheten og basestrukturen skal bidra til *mer kostnadseffektive løsninger for forsvarssektorens samlede aktivitet*. Samlet legges det opp til at de anbefalte tiltakene tilknyttet basestrukturen vil frigjøre om lag 375 mill. kroner årlig når tiltakene er implementert – hvorav ca. 275 mill. kroner årlig forventes frigjort til prioritert virksomhet og nødvendige investeringer ved utgangen av 2012. Dette vil være et meget sentralt bidrag for å sikre et forsvar i langsiktig økonomisk balanse. Fornyingen av Forsvaret vil også omfatte en rekke initiativ og tiltak for å gjøre virksomheten mer effektiv, uten nødvendigvis å innebære grunnleggende reorganiseringer, flyttinger eller nedleggelser av virksomhet.

Forsvarets virksomhet konsentreres i noe større grad enn i dag, både for å redusere driftskostnadene og for å skape mer robuste fagmiljøer. Samti-

dig er det viktig at Forsvaret opprettholder synlig tilstedeværelse i ulike deler av landet. Dette er også i noen tilfeller viktig av beredskapshensyn. Baser for alle forsvarsgrener og Heimevernet opprettholdes i både Sør-Norge og Nord-Norge. Det anbefales å legge ned enkelte av Forsvarets nåværende baser, herunder Fellesoperativt hovedkvarter på Jåtta, Olavsvern, Bømoen og Madla. Videre avvikles Sola som flystasjon og Heimevernets utdanningsvirksomhet på Værnes. Fire heimevernsdistrikter nedlegges og erstattes av to nye med distriktsstaber og tilpassede geografiske grenser. Disse tiltakene vil bidra til å frigjøre i overkant av 185 000 kvadratmeter bygningsareal.

Endringer i støttevirksomheten og basestrukturen må ivareta *hensynet til langsiktig fleksibilitet*, også i forhold til endringer i operativ struktur. Det innebærer blant annet at de baser som Forsvarets virksomhet skal lokaliseres til, må kunne videreutvikles i tråd med fremtidige behov. Hensynet til fleksibilitet må samtidig holdes opp mot at gjennomføring av tiltak må kunne skje i et tilstrekkelig tempo og med nødvendig grad av forutsigbarhet for berørt personell, Forsvaret som sådan og eksterne samarbeidspartnere. Ikke minst er det, slik blant annet Forsvarspolitisk utvalg har påpekt, viktig at det identifiseres sammenhenger mellom planene for utskifting av infrastrukturkrevende materiellsystemer og planene for nyinvesteringer og vedlikehold av baser, som også er riktig faset i tid. Dette kan bidra til å tydeliggjøre naturlige beslutningspunkter for lokaliseringsvalg og fremme effektiv utnyttelse av ressursene både kortsiktig og i et langsiktig perspektiv.

7.2 Sentrale forhold for videre utvikling

Slik både Forsvarspolitisk utvalg og Forsvarsstudie 07 påpeker, berøres den videre utviklingen av Forsvarets støttevirksomhet og basestruktur av en rekke viktige og til dels motstridende hensyn. Ikke minst gjelder dette for lokaliseringsspørsmål. Ulike alternative løsninger er derfor vurdert med utgangspunkt i et bredt spekter av ulike forhold og ut fra en helhetlig og overordnet innfallsvinkel.

Opparbeidelse og fremvisning av troverdig evne til anvendelse av militære maktmidler er Forsvarets kjernefunksjon. Evne til å gjennomføre operasjoner, og de aktiviteter som må til for å opprettholde et nødvendig nivå på styrkeproduksjon og operativ evne, er derfor tillagt betydelig vekt. Egnede militære enheter må kunne settes inn for å løse ulike oppgaver under varierende betingelser, på norsk territorium og i ethvert område under norsk jurisdiksjon. Dette underbygger behovet for baser for alle forsvarsgrener og Heimevernet i både Sør-Norge og Nord-Norge. Operative styrker og militære baser i Nord-Norge er en viktig del av regjeringens nordområdesatsning. Dette får konsekvenser for Forsvarets tilstedeværelse og basestruktur i nord. Betydningen av ulike løsninger for avstand til operasjonsområder og hensiktsmessige trenings- og øvingsområder, herunder hensyn til sikkerhetsmessige og klimatiske forhold, har stått sentralt i vurderingene. Det er lagt vekt på nasjonal og alliert trening og øving i nord, også som grunnlag for deltakelse i operasjoner i utlandet. Behovet for effektivt samvirke mellom operative enheter kan således tilsi at ulike deler av Forsvarets virksomhet bør lokaliseres sammen eller i nærheten av hverandre, og i tilknytning til trenings- og øvingsområder.

Ivaretakelse av norske sikkerhetsinteresser innenfor en alliert og internasjonal ramme stiller også krav til den norske støttevirksomheten og basestrukturen. Forsvaret må ha tilstrekkelig evne til å motta og samvirke med allierte og partnere, både for trening, øving og operasjoner. Ulike løsninger og tiltak har vært vurdert i forhold til konsekvenser for ivaretakelse av forpliktelser overfor allierte og partnere som Norge har gjennom medlemskapet i NATO og ulike avtaler.

En rekke av Forsvarets kompetansemiljøer er i dag små og sårbare, selv om de ofte har gode nettverk, både internt og eksternt. Konsentrasjon av Forsvarets virksomhet vil styrke mulighetene til å skape større og mer levedyktige kompetansemiljøer, og tilrettelegge for tettere kontakt og samarbeid mellom disse.

Konsentrasjon av baser vil medvirke til å utvikle attraktive tjenestesteder og lokalsamfunn. Evne til å rekruttere og beholde riktig personell er en avgjørende faktor for fortsatt vellykket fornying av Forsvaret, og vil kunne bidra til kostnadsbesparelser. Færre tjenestesteder vil over tid medføre større forutsigbarhet, både for arbeidstakere, deres familier og vertskommunene for Forsvarets virksomhet. Eventuelle negative konsekvenser for personellet og Forsvaret av ulike tiltak, blant annet i form av usikkerhet rundt jobbsituasjon og synkende produktivitet i en overgangsperiode, har vært vurdert opp mot de fordeler en eventuell større konsentrasjon gir på sikt, ikke minst gjennom bedre muligheter for livslang karriere i samme område og økt stabilitet. Samtidig inngår også regjeringens regional- og distriktspolitiske mål i en helhetlig vurdering, jf. kapittel 7.17.

Selv om lokaliseringsvalg dreier seg om mer enn effektiv ledelse, støtte til operative styrker og militær utdanning, må endringer i støttevirksomheten og basestrukturen ikke minst vurderes ut fra muligheten for mer rasjonell drift av Forsvaret. All virksomhet skal så langt som mulig dimensjoneres i forhold til et nøkternt definert behov i den operative virksomheten. Reelt kostnadsbesparende og -effektive løsninger har vært i fokus. Ikke minst vil det være viktig å kunne innrette virksomheten ved den enkelte base slik at Forsvaret på en kostnadseffektiv og rasjonell måte kan benytte mobile logistikkløsninger og unngå unødig duplisering av aktiviteter i de to landsdelene. Forsvarets aktiviteter medfører stort behov for støttevirksomhet.

Vellykket fornying og endring krever uansett vedvarende fokus og tilstrekkelig ressurser. Det er viktig at dette ressursbehovet kan minimaliseres gjennom god planlegging og tilstrekkelig oppmerksomhet i forhold til mulige utfordringer.

Forsvarets virksomhet har konsekvenser for støy, forurensning og biologisk mangfold. Disse konsekvensene er i vesentlig grad knyttet til flystasjoner og skyte- og øvingsfelt. Forsvaret legger stor vekt på å skåne miljø- og naturinteresser for de påkjenningene nødvendige aktiviteter medfører. Negative konsekvenser kan begrenses ved å gjennomføre miljøtiltak, men disse har en kostnad. Konsentrasjon av Forsvarets virksomhet vil i sum kunne gi en mer kostnadseffektiv miljøforvaltning. Med hensyn til skyte- og øvingsfelt vil miljøbelastningen nasjonalt være mindre fra få felt med større aktivitetsnivå, fremfor mange felt med moderat til lav utnyttelse av kapasiteten. Samtidig vil større konsentrasjon kunne gi en høyere miljøbelastning i berørte områder, slik at også disse forhold må vurderes opp mot hverandre. Økt konsentrasjon frigjør områder, og det vil være enklere både å planlegge og gjennomføre gode og effektive avbøtende tiltak og etablere gode miljøstyringssystemer. Dette er viktig i dagens situasjon, men vil kunne være enda viktigere i fremtiden med forventet økende miljøkrav. Forsvaret kan ikke basere seg på omfattende nyetablering av skytefelt i fremtiden.

7.3 Vurderinger av alternative tiltak

Vurderinger av alternative organisatoriske og geografiske tiltak er gjort med utgangspunkt i behovet for å foreta en helhetlig avveining av ulike forhold med betydning for den videre utviklingen av Forsvarets støttevirksomhet og basestruktur. Disse forhold er det redegjort for i kapittel 7.2. Det er således søkt å balansere en rekke viktige og til dels motstridende hensyn, innenfor rammen av de behovene som utledes av anbefalt operativ struktur og slik at Forsvaret i et langsiktig perspektiv skal kunne løse sine oppgaver på en effektiv måte. Regjeringen har ikke minst lagt vekt på at ulike tiltak må ses i en helhet. Dette innebærer at analysene av organisatoriske og geografiske tiltak innenfor styrkeproduksjon, utdanning og støttevirksomhet både er gjennomført ved hjelp av kvantitative beregninger og kvalitative vurderinger.

De kvantitative lønnsomhetsberegningene av organisatoriske og geografiske tiltak er gjennomført ved hjelp av nåverdimetoden. Dette for at potensielle utgifter og besparelser knyttet til de ulike alternativene, både med hensyn til drift og investeringer, skal kunne tas i betraktning på en realistisk og systematisk måte. Nåverdimetoden gir grunnlag for å sammenlikne alternative løsninger med ulike fremtidige inn- og utbetalinger.

7.4 Forsvarets øverste ledelse

7.4.1 Endringer i den strategiske ledelsen

Den strategiske ledelsen av Forsvaret utgjøres av Forsvarsdepartementet, der forsvarssjefen og de militærstrategiske funksjoner er integrert, samt Forsvarsstaben. Regjeringen legger opp til å videreutvikle den vedtatte ledelsesmodellen for den strategiske ledelsen av Forsvaret, der siktemålet er å legge til rette for en bedre strategisk styring og kontroll med sektoren.

Forsvarsdepartementets rolle som regjeringskontor forblir uendret, men departementet videreutvikles for å bedre ivareta det helhetlige ansvaret for strategisk planlegging og styring av sektoren. Forsvarsstaben vil bli videreutviklet til et dedikert stabsapparat for å støtte forsvarssjefen i rollen som etatssjef. Den nye Forsvarsstaben vil da sammen med Forsvarsdepartementet utgjøre forsvarssjefens stabsapparat for å støtte ham i utførelsen av begge hans funksjoner – som øverste fagmilitære rådgiver i departementet, og som etatssjef. Den mest vesentlige endringen er etablering av et tydelig ledelsesnivå der generalinspektørene og deres stabsfunksjoner organiseres utenfor Forsvarsstaben som et underliggende nivå til denne. Dette ledelsesnivået etableres ved å samle generalinspektørene og deres stabsfunksjoner, som i dag ligger i Forsvarsstaben, med funksjoner og kompetanse som i dag er organisert i de underliggende nivåer i forsvarsgrenene, til ett robust og

Boks 7.1 Nærmere om økonomiske beregninger av endringer i basestrukturen

De vurderte alternativene er først tilpasset foreslåtte endringer og justeringer i operativ struktur. Deretter er nåverdien av alternativ organisering og/eller lokalisering av virksomheten beregnet opp mot dagens tilpassede løsning. Fremtidige kontantstrømmer er diskontert med et fire prosent reelt avkastningskrav. Det er nyttet 20-års tidshorisont og tillagt forventet restverdi av eiendom, bygg og anlegg.

Beregningene omfatter i hovedsak inn- og utbetalinger (kontantstrømmer) for personell og infrastruktur. Personellrelaterte kostnader er kategorisert med bistand fra Forsvarets forskningsinstitutt. Infrastrukturutgifter er inndelt i investeringer, avhending og driftskostnader, og er behandlet basert på data fra blant annet Forsvarsbygg. I de tilfeller der alternativer er vurdert å medføre betydelige forskjeller i materiellkostnader eller andre driftskostnader, er dette beregnet særskilt. Materiellrelaterte kostnader for totalstrukturen er i all hovedsak fanget opp i de økonomiske totalberegningene. For å ta høyde for den samlede infrastrukturrelaterte usikkerheten er det gitt et påslag på investeringsgrunnkalkylene. I tillegg er det tatt hensyn til en generell usikkerhet gjennom beregningen av nåverdier. Som ledd i forberedelsen av proposisjonen er det utformet en foreløpig investeringsprofil for de anbefalte tiltakene. Investeringene er således fordelt på flere år. Resultatene fra beregningene er vurdert og prioritert med hensyn til behovet for å realisere nødvendige investeringer innenfor de økonomiske planforutsetningene.

Beregningene er supplert med følsomhetsanalyser hvor hensikten har vært å avdekke hvor følsomme de ulike alternativene er for endringer i de ulike kostnadselementene. Videre er det vurdert hvordan alternativene påvirkes av endringer i avkastningskrav og tidshorisont. Disse analysene har ikke gitt grunnlag for å endre anbefalingene.

Det er benyttet ekstern konsulentstøtte for å kvalitetssikre den metoden og de økonomiske beregningene som ligger til grunn for anbefalte endringer av Forsvarets basestruktur. En hovedkonklusjon er at metodisk tilnærming, forutsetninger, datagrunnlag og usikkerhetshåndtering benyttet i beregningene samlet er tilfredsstillende håndtert. Den eksterne gjennomgangen har vist at konklusjonene som er trukket vedrørende økonomiske konsekvenser for de enkelte tiltak er robuste, og at beregningene er gjennomført med god konsistens. Dette innebærer at tiltakene samlet og enkeltvis har positiv nåverdi, og vil bidra til å redusere Forsvarets driftsutgifter på kort og lang sikt.

tydelig ledelsesnivå for styrkeproduksjonen i de respektive forsvarsgrener. Derfor lokaliseres generalinspektørene og deres stabsfunksjoner i tilknytning til forsvarsgrenenes virksomhet. Det vises for øvrig til ytterligere omtale av dette i kapittel 6.

Generalinspektøren for Hæren, med tilhørende stabsfunksjoner lokaliseres til Bardufoss. Hovedbegrunnelsen for dette er nærhet til hovedtyngden av Hærens avdelinger, samt mulighetene dette vil gi i forhold til å forenkle ledelsesstrukturen i Hæren. Generalinspektøren for Sjøforsvaret, med tilhørende stabsfunksjoner, lokaliseres til Haakonsvern i Bergen, hvor hovedtyngden av Sjøforsvarets virksomhet er lokalisert.

Luftforsvarets basestruktur behandles ikke helhetlig som en del av denne langtidsplanen, men vil bli vurdert videre i lys av prosessen knyttet til fremskaffelse av nye kampfly. Generalinspektøren for Luftforsvaret, med tilhørende stabsfunksjoner, videreføres derfor i Oslo inntil videre, og den nye lokaliseringen vil bli sett i sammenheng med ovennevnte prosesser.

Heimevernets organisasjon og virkemåte er av en slik karakter at det er vanskelig å identifisere et tyngdepunkt som gir de samme effektene som ligger bak begrunnelsen for å flytte de andre generalinspektørene. Generalinspektøren for Heimevernet, med tilhørende stabsfunksjoner, vil derfor lokaliseringmessig bli videreført i Oslo.

Den ovennevnte flyttingen av generalinspektøren for Hæren med tilhørende stabsfunksjoner til Bardufoss og generalinspektøren for Sjøforsvaret med tilhørende stabsfunksjoner til Bergen er beregnet å medføre et investeringsbehov på om lag 72 mill. kroner. Tiltaket er beregnet til å gi en årlig driftsinnsparing på ca. 13 mill. kroner knyttet til personellinnsparinger, og har en beregnet positiv nåverdi på ca. 61 mill. kroner i et 20 års-perspektiv.

7.4.2 Endringer i den operative ledelsen

Regjeringen mener at det er behov for å justere kommandostrukturen slik at det blir bedre samsvar mellom apparatet som skal lede og de avdelinger som skal ledes. Behovet for å klargjøre ansvar og myndighetsforholdene i ledelses- og kommandofunksjonene forsterker behovet for justering ytterligere. Regjeringen anbefaler derfor at virksomheten som i dag ivaretas av Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOHK) og Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) samles, og at det etableres ett Forsvarets operative hovedkvarter.

Etableringen av ett operativt hovedkvarter vil gi robuste fagmiljøer og forbedret evne til døgnkontinuerlig ledelse av operasjoner. Med færre koordineringsnivå mellom den strategiske ledelsen og de taktiske avdelingene, vil ansvars- og myndighetsutøvelsen også bli klarere. En slik samling vil forenkle kommandolinjene, og samtidig være positivt for samarbeidet med sivile aktører og andre partnere i forbindelse med krisehåndtering. Norge vil med denne modellen ha ett robust hovedkvarter som kan lede alle norske styrker i nasjonale operasjoner og følge opp operasjoner i utlandet, samt lede og gjennomføre større nasjonale fellesoperasjoner og større flernasjonale øvelser. Det vises til nærmere omtale av dette tiltaket i kapittel 6.

Forsvarets operative hovedkvarter anbefales lokalisert til Reitan ved Bodø, ikke minst av hensyn til nordområdenes sentrale betydning også i fremtiden. Tiltaket vil, i tillegg til å gi driftsmessige besparelser primært gjennom å redusere antall fjellanlegg i drift, også innebære en robust kapasitet til å lede operasjoner og større øvelser nasjonalt, samt oppfølging av styrkebidrag til operasjoner i utlandet. Flyttingen vil ikke ha konsekvenser for videreføringen av Joint Warfare Center (JWC) slik NATOs kommandostruktur nå er organisert. Norges vertslandsforpliktelser overfor JWC vil ivaretas fullt ut. Samlingen til ett hovedkvarter i Bodø er beregnet å gi en årlig driftsmessig innsparing på ca. 91 mill. kroner. Investeringene knyttet til endringene er beregnet til ca. 452 mill. kroner. Tiltaket har en beregnet positiv nåverdi på ca. 526 mill. kroner i et 20-årsperspektiv.

7.5 Endringer tilknyttet Hæren

7.5.1 Hovedtrekk

Regjeringen vil videreføre satsningen på Hæren, jf. kapittel 6. Støttevirksomheten og basestrukturen knyttet til Hærens fremtidige virksomhet vil bli ytterligere konsentrert til de to geografiske tyngdepunktene som er blitt utviklet over tid i henholdsvis Nord-Norge og Sør-Norge, Indre Troms og i Østerdalen garnison. Den videre utvikling av Hæren vil kreve noe utvidelse av bygningsmasse og infrastruktur. Dette er i hovedsak knyttet til forlegninger og boliger. Det at denne satsningen skjer konsentrert til forsvarsgrenens to eksisterende kjerneområder, og med geografisk nærhet til de store skyte- og øvingsfeltene i disse områdene, er fremtidsrettet og vil legge et godt grunnlag for operativt samvirke og videre rasjonell drift.

Hærens virksomhet ved krigsskolen i Linderud leir videreføres. For nærmere omtale av Hærens skole- og utdanningsorganisasjon vises det til kapittel 8. Grensevakten på Høybuktmoen videreføres og videreutvikles som en effektiv organisasjon for grenseovervåkning, herunder også i forhold til de krav som stilles til Schengenavtalens yttergrense og Norges forpliktelser i henhold til Grenseavtalen av 1949. Utviklingen av Garnisonen i Sør-Varanger må også ses i sammenheng med anbefalt etablering av ett Heimevernsdistrikt i Finnmark med distriktsstab på Høybuktmoen, jf. kapittel 7.8.2.2.

Hans Majestet Kongens Garde videreføres i Husebyleiren i Oslo. Hans Majestet Kongens Garde utdanner sine rekrutter i Terningmoen leir i Elverum. Virksomheten på Terningmoen vil bli videreført. Terningmoen leir, og ikke minst skyte- og øvingsfeltet i umiddelbar nærhet av leiren, gir Forsvaret verdifull fleksibilitet. Dette skyte- og øvingsfeltet kompletterer på en god måte øvrig kapasitet som finnes i Østerdalen garnison. Fortsatt tilgjengelighet til feltet for Hærens avdelinger og øvrige enheter i Forsvaret er således viktig for den fremtidige utviklingen.

7.5.2 Flytting av jegerkompaniet til Setermoen

Gjennomgående utdanning av Hærens jegerkompani/ISTAR *(Intelligence, Surveillance, Target Aquisition and Reconnaissance)* skjer i dag i Porsangmoen leir i Porsanger kommune, jf. Stortingets behandling av Innst. S. nr. 234 (2003—2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Endret lokalisering av denne styrkeproduksjonen til Setermoen vil være operativt gunstig, fremtidsrettet og økonomisk regningssvarende. Det anbefales å avvikle Porsangmoen som base for Hæren. En flytting av kompaniet til Setermoen vil bidra til å samle ISTAR-utdanningen i Hæren til samme leir og innenfor det større miljøet i Indre Troms. På grunn av større robusthet innen kompetansemiljøet, vil en slik

samling bidra til økt evne til operative leveranser, bedre rekrutteringsgrunnlag og større muligheter for livslang karriere i samme område for de ansatte og derigjennom større stabilitet for deres familier. Tiltaket sikrer således en mer helhetlig og langsiktig løsning for de aktuelle fagmiljøene i Hæren og er i tillegg et sentralt element i en rasjonell, fremtidsrettet og helhetlig konsentrasjon av Forsvarets virksomhet. Tiltaket er beregnet å medføre et investeringsbehov i eiendom, bygg og anlegg på Setermoen på ca. 80 mill. kroner. Tiltaket er beregnet å gi en årlig driftsinnsparing på ca. 9 mill. kroner og har en beregnet positiv nåverdi på ca. 55 mill. kroner i et 20-årsperspektiv.

Anbefalingen om å flytte Hærens virksomhet fra Porsangmoen til Indre Troms, må ses i sammenheng med anbefaling om etablering av ett heimevernsdistrikt i Finnmark, jf. kapittel 7.8.2.2 og vurderingene knyttet til etablering av ett alliert treningssenter med hovedsete på Porsangmoen, jf. kapittel 7.9. Samlet er disse tiltakene beregnet til å gi en årlig driftsinnsparing på ca. 31 mill. kroner og en positiv nåverdi på ca. 491 mill. kroner i et 20-årsperspektiv.

7.6 Endringer tilknyttet Sjøforsvaret

7.6.1 Hovedtrekk

Regjeringen anbefaler at det gjøres visse justeringer i støttevirksomheten og basestrukturen tiknyttet Sjøforsvaret for å frigjøre midler til høyere prioritert virksomhet i Forsvaret. Mer effektiv drift og styrkede kompetansemiljøer vil bidra til styrket operativ evne. Det legges opp til fortsatt konsentrasjon av Sjøforsvarets virksomhet til Haakonsvern orlogsstasjon. Videre legges det opp til å konsentrere støttevirksomheten og basestrukturen tilknyttet Sjøforsvaret i Nord-Norge til færre steder. At hoveddelen av Kysteskadren, Sjøforsvarets skoler og Kystvakt Sør er lokalisert på Haakonsvern orlogsstasjon legger til rette for effektivisering av driften gjennom samordning av øving og utdanning, vedlikehold av materiell, og til større økonomisk og personellmessig synergi mellom operativ virksomhet og utdanning. Dette vil ikke minst være viktig i en tid med betydelig utskifting av fartøyer i Sjøforsvarets struktur. Haakonsvern orlogsstasjon, er også en base der krav til operasjonssikkerhet kan ivaretas på en god måte. Konsentrasjon av Sjøforsvarets, i mange tilfeller små og sårbare fagmiljøer, legger til rette for å kunne hente ut størst mulig synergi gjennom samvirke og kompetanseoverføring. Det gjør det også mindre ressurskrevende for disse fagmiljøene å kunne følge og bidra til utviklingen av Sjøforsvarets samlede kompetanse og operative evne. Både for personell i støttevirksomheten og i Sjøforsvaret vil det være gode muligheter for livslang karriere knyttet til Haakonsvern. Samling av aktivitetene på Haakonsvern vurderes både som rekrutteringsfremmende og gjør at det på en god måte kan legges til rette for å ivareta kompetansen i Sjøforsvaret og i store deler av den delen av støttevirksomheten som understøtter Sjøforsvaret. Dette vil være av stor og positiv betydning for den fremtidige virksomheten.

Sjøkrigsskolen videreføres i Bergen. Kystjegerkommandoen videreføres på Trondenes ved Harstad. Kystvakt Nord videreføres på Sortland.

7.6.2 Lokalisering av Marinejegerkommandoen

Marinejegerkommandoen videreføres med justert og styrket organisasjon lokalisert til Ramsund orlogsstasjon, med en enhet for styrkeproduksjon, trening og øving av maritime spesialstyrker, og til Haakonsvern orlogsstasjon. Dette vil redusere behovet for investeringer, være viktig for rekrutteringen, og styrke avdelingens operasjonssikkerhet. Skyte- og øvelsesfeltet på Ramneset er fremtidsrettet, og vil med sine spesielle kvaliteter være et viktig fastpunkt både for Marinejegerkommandoen og andre militære enheter. Ramsund orlogsstasjon er i de senere år, gjennom virksomheten tilknyttet Forsvarets logistikkorganisasjon, tilpasset utviklingen av Sjøforsvarets behov. Innretning av basen og virksomheten tilpasset Marinejegerkommandoen vil videreføres, herunder gjennom investeringer i eiendom, bygg og anlegg.

7.6.3 Nedlegging av Olavsvern

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), besluttet Stortinget å videreføre Olavsvern som base under Haakonsvern orlogsstasjon. Det er i dag ingen permanent operativ virksomhet knyttet til basen, og Olavsvern er heller ikke tiltenkt oppgaver knyttet til understøttelse av Sjøforsvarets fremtidige styrkestruktur. Det er vurdert å tilføre Olavsvern ulike nye oppgaver, men lokalisering av virksomhet til Olavsvern er ikke funnet verken operativt ønskelig eller kostnadseffektivt. Regjeringen anbefaler derfor at Olavsvern base ved Tromsø legges ned.

Militært vedlikeholdes fartøyene i Sjøforsvarets styrkestruktur i alt vesentlig ved Haakonsvern orlogsstasjon, hvor tørrdokken er under ombygging og utvidelse. Støtte til Sjøforsvarets operative enheter på oppdrag i Nord-Norge vil kunne ivaretas av andre militære baser, i første rekke Ramsund, som har utviklet seg til å være tyngdepunktet for Forsvarets logistikkorganisasjons maritime virksomhet i Nord-Norge. I tillegg har ikke minst de nye fregattene i seg selv høy tilgjengelighet og utholdenhet til havs. Også øvrige militære fartøyer vil ha høy tilgjengelighet i de nordlige havområder ved å bli støttet av logistikkfartøy uavhengig av militære baser. I tillegg videreføres en for alle parter positiv bruk av sivile havner i landsdelen, noe som ikke minst bidrar til synlighet for Forsvaret. Det foreligger ingen forpliktelser med hensyn til bruk av fasilitetene ved Olavsvern i forhold til Norges allierte og partnere.

Tilføring av ny virksomhet til Olavsvern ville fjerne eller redusere militær aktivitet på andre steder. Olavsvern har ikke nærhet til skyte- og øvingsfelt på land for å kunne gjennomføre daglig trening for de aktuelle enheter med hensyn til fast virksomhet i basen, men ville vært avhengig av blant annet Ramneset skyte- og øvingsfelt ved Ramsund for dette. Den delen av dagens begrensede virksomhet som videreføres, flyttes innenfor landsdelen. Dette er vurdert å ikke ville medføre behov for nyinvesteringer. Nedleggelse av Olavsvern er beregnet å gi en årlig driftsinnsparing på i overkant av 32 mill. kroner og en positiv nåverdi på ca. 496 mill. kroner i et 20-årsperspektiv.

7.6.4 Flytting av Sjøforsvarets befalsskole

For å oppnå faglige og ressursmessige effekter bør befalsskolene i Forsvaret i størst mulig grad både være organisert og lokalisert i tilknytning til beslektede kompetansemiljøer, jf. kapittel 8. Den grunnleggende befalsutdanningen i Sjøforsvaret er i betydelig grad innrettet mot bruk av skoleskipene samt at spesialisering og fagutdanning finner sted ved Sjøforsvarets øvrige skoler og utdanningsavdelinger, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Det anbefales at Sjøforsvarets befalsskole i Horten flyttes til Bergen. Tiltaket vil legge til rette for nærhet til Sjøforsvarets fagmiljøer, aktuelt materiell, øvrig skolevirksomhet og annen styrkeproduksjon. Tiltaket er et ledd i en bærekraftig konsentrasjon av Sjøforsvarets utdanningsmiljøer og vil gi en bedre synergi mot sentrale deler av Sjøforsvarets organisasjon. Fordi store deler av utdanningen allerede foregår andre steder enn i Horten, vil tiltaket kun ha marginale økonomiske konsekvenser.

7.6.5 Flytting av Sjøforsvarets rekruttutdanning

Som et ledd i å konsentrere, styrke og geografisk samle kompetanse, anbefaler regjeringen at Sjøforsvarets rekruttutdanning lokaliseres og organiseres sammen med grunnleggende befalsutdanning ved å flytte rekruttskolevirksomheten fra Madla til Bergen. Gjennom dette tiltaket og forslaget om å flytte befalsskolen for Sjøforsvaret fra Horten til Bergen, samlokaliseres det alt vesentlige av skolevirksomheten. Tiltaket vil bidra til robuste og bærekraftige utdanningsmiljøer og gi langsiktige faglige og ressursmessige effekter og synergi mot relevante kompetansemiljøer.

Regjeringen foreslår å legge ned Forsvarets virksomhet i Madla leir. Det vises i denne sammenheng til nærmere omtale av Forsvarets fremtidige utdannings- og skolevirksomhet i kapittel 8. Sammen med flyttingen av Luftforsvarets rekruttskole til Kjevik, jf. kapittel 7.7.4, er dette tiltaket beregnet å gi en årlig driftsinnsparing på ca. 27 mill. kroner og en positiv nåverdi på ca. 140 mill. kroner i et 20-årsperspektiv.

De samlede tiltakene i Rogaland, jf. kapittel 7.4, 7.7.4, og 7.8.2.2, utgjør hver for seg og samlet alle viktige elementer i en nødvendig konsentrasjon av virksomhet med utgangspunkt i Forsvarets behov. Tiltakene påvirker i betydelig grad logistikk- og støttevirksomheten i Rogaland. Denne vil organiseres og lokaliseres hovedsaklig til Vatneleiren som utgangspunkt for understøttelsen av blant annet et heimevernsdistrikt, 330 skvadron på Sola, samt ivaretakelse av forpliktelsene tilknyttet Co-located Operating Base (COB), NATO FORACS, og ikke minst vertslandsforpliktelsene overfor JWC i henhold til Memorandum of Agreement med NATO, jf. kapittel 7.4.2.

7.7 Endringer tilknyttet Luftforsvaret

7.7.1 Hovedtrekk

Støttevirksomheten og basestrukturen tilknyttet Luftforsvaret er fortsatt preget av en arv som representerer en kostnadskrevende spredning av virksomheten. Dersom dette ikke endres, vil utgiftene til å opprettholde basene fortsette å trekke ressurser på bekostning av Forsvarets operative evne. Luftforsvaret bør i fremtiden videreføre bredden av sine kapasiteter, men konsentrert til færre

baser med utgangspunkt i at like fagmiljøer samlokaliseres der det er rasjonelt. Dette vil ikke minst kunne bidra til økt geografisk stabilitet for organisasjonen, mer effektiv ledelse samt støtte og utdanning av operative enheter. Konsentrasjon av luftmilitær virksomhet til færre tjenestesteder vil medføre større forutsigbarhet både for personellet, deres familier og for vertskommunene. Dette vil styrke mulighetene for å utvikle attraktive tjenestesteder og lokalsamfunn.

Det er vurdert en rekke ulike alternativer for å redusere antall flystasjoner og baser tilknyttet Luftforsvaret. Enkelte operative elementer er i dag lokalisert ved flere baser uten at det nødvendigvis er operativt påkrevet, og visse baser har operative elementer som ikke nødvendigvis har den best tilpassede lokalisering med utgangspunkt i en helhetlig vurdering av dagens og fremtidens operative og økonomiske krav. Samtidig er mye av Luftforsvarets virksomhet av en karakter som gjør den krevende med hensyn til infrastruktur og støttevirksomhet. Det er derfor meget viktig at sammenhenger mellom planene for utskifting av infrastrukturkrevende materiellsystemer og planene for nyinvesteringer og vedlikehold av baser ses i sammenheng med eventuelle endringer i basestrukturen. Dette er nødvendig for å sikre beslutninger som er kostnadseffektive og rasjonelle både i et kortsiktig og i et langsiktig perspektiv.

Luftforsvarets stasjon Sørreisa og Luftforsvarets stasjon Mågerø videreføres med Luftforsvarets kontroll- og varslingsskole og programmeringssenteret som i dag. Videre utvikling av kontroll- og varslingssystemet må ses i sammenheng med implementeringen av NATOs nye luft kommando- og kontrollsystem, *Air Command and Control System* (ACCS), jf. kapittel 6. Luftkrigsskolen i Trondheim videreføres, jf. kapittel 8. Luftforsvarets flyskole videreføres ved Bardufoss flystasjon. Banak stasjonsgruppe videreføres underlagt Bodø hovedflystasjon. Forsvarets maritime patruljefly i 333 skvadron videreføres på Andøya flystasjon. Rygge flystasjon, hvor det også er etablert positiv synergi med eksterne miljøer, videreføres med visse mindre justeringer av virksomheten, jf. kapittel 7.7.3.

En samling av kampfly, luftvern og basesett tilknyttet Luftforsvaret til én base i fremtiden kan være fornuftig i et langsiktig perspektiv. Et slikt tiltak vil bidra til å samle viktige struktur- og støtteelementer samt kompetansemiljøer og derigjennom gi god faglig og operativ synergi, både for det enkelte strukturelement og for alle de tre strukturelementene sett i sammenheng. Et slikt tiltak vil også kunne gi betydelig økonomisk innsparing, slik at frigjorte midler kan benyttes til prioritert virksomhet i Forsvaret. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til gjennomføring av et slikt tiltak, fremfor alt fordi det foreløpig ikke foreligger kvalitetssikrede og sammenlignbare støydata for de aktuelle kampflykandidatene. Regjeringen legger derfor opp til å vurdere fremtidig lokalisering av kampfly, luftvern og basesett i lys av prosessen knyttet til fremskaffelse av nye kampfly. Inntil videre videreføres de aktuelle virksomhetene ved Bodø og Ørland hovedflystasjoner samt på Rygge flystasjon. Det vises i denne sammenheng til nærmere omtale av utviklingen for de enkelte operative elementene i perioden 2009–2012, jf. kapittel 6.

Justisdepartementet har ansvaret for redningshelikoptertjenesten, mens Forsvaret har driftsansvaret. Dette driftsansvaret utøves i dag ved 330 skvadron, med sin ledelse på Sola flystasjon. Skvadronen har i tillegg til helikoptre på Sola fire detasjementer, henholdsvis på Banak, Bodø, Ørland og Rygge. Regjeringen vil videre opprette en redningsbase i Florø, driftet av Forsvaret.

7.7.2 Lokalisering av Forsvarets transportfly

Ved behandling av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), besluttet Stortinget at virksomheten ved 335 skvadron på Gardermoen skulle legges ned og skvadronen gjenopprettes ved Rygge flystasjon. Stortingsvedtaket har, som regjeringen orienterte om i St.prp. nr. 1 (2005–2006), vært sett i en helhetlig sammenheng med eventuell flytting av Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller til Gardermoen. Flyttingen av 335 skvadron skulle frigjøre eiendom, bygg og anlegg på Gardermoen som kunne utnyttes av Luftforsvarets hovedverksted og således legge til rette for frigjøring av eiendom, bygg og anlegg tilknyttet flystripen på Kjeller. I St.meld. nr. 10 (2005–2006) informerte regjeringen om at flyttingen av Luftforsvarets hovedverksted ikke lar seg gjennomføre, primært av hensyn til punktligheten i sivil luftfart, men også fordi Forsvarets testflyvingsaktivitet ikke er forenlig med trafikksituasjonen ved Oslo lufthavn. I Innst. S. nr. 176 (2005–2006), jf. St.meld. nr. 10 (2005–2006), la forsvarskomiteen til grunn at Stortingets beslutning vedrørende 335 skvadron skulle gjennomføres i tråd med Stortingets vedtak tilknyttet behandling av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Luftforsvarets nye C-130 J transportfly til erstatning for dagens C-130 flåte, jf. Stortingets behandling av Innst. S. nr. 287 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 78 (2006–2007), kan med mindre tilpasninger av infrastrukturen benytte eksisterende hangarer og

øvrige fasiliteter på Gardermoen flystasjon. Det er beregnet at å gjennomføre flytting av 335 skvadron vil kreve en investering på Rygge på ca. 787 mill. kroner. Utgiftene tilknyttet en flytting utlignes ikke av potensielle positive operative og driftsmessige effekter. En helhetlig vurdering tilsier at det tidligere vedtaket om relokalisering av 335 skvadron til Rygge ikke bør gjennomføres. Regjeringen anbefaler at Gardermoen flystasjon videreføres som base for 335 skvadron.

7.7.3 Lokalisering av fremtidig helikopterstruktur

Regjeringen anbefaler at Bardufoss flystasjon utvikles som hovedbase for Forsvarets fremtidige helikopterstruktur.

Ved behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), besluttet Stortinget å gjøre Sola til flystasjon for Forsvarets maritime helikoptre i forbindelse med innføringen av enhetshelikoptre. I denne forbindelse vedtok Stortinget også å endre stasjonens tidligere status som kadreflystasjon og deployeringsbase. Sola flystasjon skulle således benyttes som base for 330 skvadron, 334 skvadron og 337 skvadron. Ved behandling av Innst. S. nr. 194 (2004–2005), jf. Dokument 8:69 (2004–2005), besluttet Stortinget at 337 skvadron skulle videreføres på Bardufoss flystasjon, også etter innfasing av nye NH-90 helikoptre.

Hensiktsmessig lokalisering av den fremtidige helikopterstrukturen er et viktig bidrag for å konsentrere Forsvarets fremtidige virksomhet og tilrettelegge for rasjonelt og kostnadseffektivt mottak av nye og viktige strukturelementer. Etablering av Bardufoss som hovedbase vil legge til rette for operative og logistiske synergieffekter med utgangspunkt i et videreført og forsterket operativt tyngdepunkt for spesielt den mellomtunge helikopterstrukturen i nord samt for en langsiktig, rasjonell drift av den fremtidige helikopterflåten. Det operative tyngdepunkt for disse helikoptrene vil være i Nord-Norge, og Bardufoss flystasjon har nærhet til prioriterte operasjonsområder. Det vises i denne sammenheng til omtale av den planlagte fremtidige helikopterstrukturen i kapittel 6.

Det er i dag et betydelig helikoptermiljø på Bardufoss og dette vil i sammenheng med innfasing av nye helikoptre kunne utvikles videre, eventuelt i samarbeid med eksterne miljøer. De operative avdelingene, bestående av 337 skvadron kystvakthelikopter, 339 skvadron transporthelikopter og 334 skvadron fregatthelikopter organiseres under én felles ledelse. 337 skvadron vil fortsette å operere Lynx MK3 frem til innfasing av NH-90. 334 skvadron, som er under oppbygging, vil fortsette den planlagte innfasingen av NH-90. Det må videre etableres et tilpasset detasjement for å understøtte fregattvåpenet og Kystvakten i Sør-Norge, med nødvendig geografisk nærhet til de aktuelle fartøyene. Omfanget av dette detasjementet må tilpasses styrkeproduksjonsaktivitetene og den operative virksomheten som skal understøttes samt vedlikeholdskonseptet for NH-90 helikoptrene. Uavhengig av fremtidig plassering av dette detasjementet vil behovet for å videreføre Sola som egen flystasjon bortfalle. Sola anbefales derfor nedlagt som militær flystasjon. 330 skvadronens virksomhet på Sola videreføres.

På grunn av operative behov for å støtte blant annet virksomheten i Østerdalen garnison og på det sentrale Østlandet på en rasjonell måte, legger regjeringen til grunn at helikoptermiljøet på Rygge flystasjon videreutvikles og tilpasses den operative virksomheten. 720 skvadron vil bli styrket med et nødvendig antall Bell 412 helikoptre til støtte for spesialoperasjoner samt ha ansvar for nødvendig understøttelse av planlagt operativ drift i forbindelse med et begrenset antall fremtidige taktiske transporthelikoptre i denne delen av landet, jf. kapittel 6. Antall Bell 412 i 339 skvadron vil tilpasses, og disse helikoptrene planlegges skiftet ut i takt med innføring av nye transporthelikoptre i den operative strukturen.

Satsning på Bardufoss flystasjon vil redusere behovet for investeringer i forhold til en nødvendig oppbygging andre steder. Etablering av en helikopterbase på Sola eller andre steder, ville kreve betydelige investeringer. På Bardufoss flystasjon kan eksisterende eiendom, bygg og anlegg benyttes i betydelig grad og suppleres tilpasset innføring av nye helikoptre.

7.7.4 Flytting av Luftforsvarets rekruttutdanning

For å oppnå faglige, rekrutteringsmessige og ressursmessige effekter anbefaler regjeringen at Luftforsvaret samler sin utdanningsvirksomhet på rekruttskole- og grunnleggende befalsutdanningsnivå på Kjevik. Det vises i denne sammenheng til kapittel 8 og til kapittel 7.6.5, da tiltaket må ses i sammenheng med anbefalingen om å flytte Sjøforsvarets rekruttskole. Ved å flytte Luftforsvarets rekruttutdannelse fra KNM Harald Haarfagre på Madla til Kjevik, vil denne bli samlokalisert med Luftforsvarets grunnleggende befalsutdanning og tekniske utdanning. På Kjevik vil disse virksomheter bli organisert på en rasjonell og kostnadseffektiv måte under samme ledelse. Tiltaket bidrar således til å konsentrere

Forsvarets virksomhet og vil videre bidra til etablering av et robust og bærekraftig utdanningsmiljø. Dette vil gi faglige og ressursmessige effekter og synergi mot relevante kompetansemiljøer. Tiltaket kan gjennomføres uten at det kreves investeringer av betydning på Kjevik.

7.8 Endringer tilknyttet Heimevernet

7.8.1 Hovedtrekk

Heimevernet (HV) skal videreføre en desentralisert distriktsinndeling, med tilstedeværelse i alle landsdeler og vedlikeholde gode forbindelser med lokale og regionale institusjoner fra øvrige samfunnssektorer. Med den foreslåtte strukturen og videreføringen av kvalitetsreformen vil HV inneha både en hurtig og utholdende evne til å beskytte viktig infrastruktur og forsterke militær tilstedeværelse i landet etter behov. Distriktssjefene skal på vegne av sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter ha det territorielle ansvaret, men skal ikke utgjøre et territorielt landforsvar i tradisjonell forstand. HV skal fortsatt være mobiliseringsbasert med kort reaksjonstid, godt trent og utrustet. Det vises i denne sammenheng til nærmere omtale i kapittel 6.

7.8.2 Endringer i distriktsstrukturen

Ved behandling av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), besluttet Stortinget blant annet etableringen av 13 heimevernsdistrikter. Regjeringen anbefaler å legge ned Agder heimevernsdistrikt 07, Rogaland heimevernsdistrikt 08, Vest-Finnmark heimevernsdistrikt 17 og Øst-Finnmark heimevernsdistrikt 18, tidligst mulig og senest innen 1. august 2009. Disse distriktene erstattes av to nye heimevernsdistrikter med distriktsstaber og tilpassede geografiske grenser. Den fremtidige strukturen vil således bestå av 11 heimevernsdistrikter.

Endringen av de berørte heimvernsdistriktene vil frigjøre midler til høyere prioritert virksomhet og redusere behovet for støttevirksomhet. Heimevernsdistriktene bør prinsipielt samlokaliseres med annen militær virksomhet der dette er formålstjenlig.

7.8.2.1 Nytt heimeverndistrikt med distriktsstab foreslås opprettet i Vatneleiren. HV-07 og HV-08 foreslås nedlagt.

Et nytt heimevernsdistrikt som omfatter Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland fylker foreslås opprettet med distriktsstab i Vatneleiren i Sandnes. Agder heimevernsdistrikt 07 og Rogaland heimevernsdistrikt 08 legges ned.

Stavanger er sentrum i et strategisk viktig område med vital petroleumsvirksomhet og NATO-virksomhet. I forhold til den samlede oppdragsporteføljen tilsier en helhetlig vurdering at distriktsstaben bør ligge i Vatneleiren i forhold til en alternativ lokalisering på Kjevik. En eventuell lokalisering til Kjevik ville øke reiseavstandene til den operative virksomheten i kjerneområdet. Stavangerområdet har et meget godt utskrivningsgrunnlag knyttet opp til de operative behov. Den nye distriktsstaben vil ha gode muligheter for trening lokalt. Det pågår blant annet opprusting av skyte- og øvingsfeltene i Svartemyr øvingsfelt i Sandnes kommune.

Tiltaket må ses i sammenheng med en videreføring av støttevirksomhet til gjenværende forsvarsinstallasjoner og virksomhet i Rogalandsområdet, nedleggelse av Madla leir og Sola flystasjon samt etableringen av Forsvarets operative hovedkvarter på Reitan. Den fremtidige støttevirksomhet i dette området, herunder støtte til JWC, er planlagt samlet hovedsakelig i Vatneleiren som følge av anbefalt nedleggelse av Madla leir. Tiltaket er beregnet til å gi en årlig driftsinnsparing på ca. 20 mill. kroner og en positiv nåverdi på ca. 240 mill. kroner i et 20-årsperspektiv.

7.8.2.2 Nytt heimeverndistrikt med distriktsstab foreslås opprettet på Høybuktmoen. HV-17 og HV-18 foreslås nedlagt.

Et nytt heimevernsdistrikt som omfatter Finnmark fylke foreslås opprettet med distriktsstab på Høybuktmoen ved Kirkenes. Vest-Finnmark heimevernsdistrikt 17 og Øst-Finnmark heimevernsdistrikt 18 legges ned.

Distriktet vil omfatte Vest- og Øst-Finnmark politidistrikter og få samsvarende grenser med Finnmark fylke. Nærheten til riksgrensen, Øst-Finnmark politidistrikt, fylkesmannen og Grensekommissæren er tillagt vekt. Lav befolkningstetthet og utfordrende rekrutteringsgrunnlag er sentrale faktorer som taler for etablering av ett heimevernsdistrikt i Finnmark.

En lokalisering til Høybuktmoen vil gi synergieffekter gjennom samlokalisering med annen militær virksomhet. Hærens fremtidige aktivitet på Høybuktmoen har flere likhetstrekk med HVs oppgaver i regionen og det er allerede etablert rasjonelle fellesløsninger innenfor logistikk- og støttefunksjonene. Potensialet vurderes å være vedvarende, ikke minst ut fra krav til hvordan grensevak-

ten skal innrettes og organiseres. Lokaliseringen gir gode muligheter for rekruttering og en livslang karriere både for militært og sivilt tilsatte. Totalt sett anses derfor Høybuktmoen å ha bedre forutsetninger som lokaliseringssted for distriktsstaben enn Porsangmoen. Tiltaket er beregnet til å gi en årlig driftsinnsparing på ca. 13 mill. kroner og en positiv nåverdi på ca. 137 mill. kroner i et 20-årsperspektiv. Tiltaket må videre ses i sammenheng med flytting av Hærens jegerkompani til Indre Troms og etableringen av ett alliert treningssenter med hovedsete på Porsangmoen, jf. kapittel 7.5.2 og 7.9.

7.8.3 Heimevernets utdannings-organisasjon

Ved behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), besluttet Stortinget blant annet at HVs førstegangsutdanning skulle gjennomføres på Værnes og Porsangmoen. Regjeringen anbefaler at HVs utdanningsvirksomhet på Værnes nedlegges. Endringene i den operative strukturen medfører at behovet for egen seksmåneders mannskapsutdanning for HV bortfaller, jf. kapittel 6 og kapittel 8. Forsvarsgrenene vil årlig kunne utdanne og overføre spesialister og øvrige mannskaper i et antall som vil tilfredsstille behovet for å vedlikeholde HVs struktur. Mannskapene som overføres vil ha en kvalitativt god utdanning i forhold til HVs behov og krav. Tiltaket vil derfor ikke få betydning for kvalitet eller volum på HVs operative struktur. Tiltaket vil styrke vernepliktsordningen ved at Forsvaret vil benytte vernepliktige soldater, også etter endt førstegangstjeneste.

Produksjon av befal i forsvarsgrenene vil i all hovedsak også tilfredsstille HVs behov for befal i den operative strukturen. Imidlertid vil det være formålstjenlig å videreføre et visst volum på egen befalsutdanning i HV. Egen befalsutdanning for HV videreføres på Porsangmoen, spesielt rettet inn mot behovet tilknyttet innsatsstyrken i HV.

Det er videre behov for at HV viderefører egen kursproduksjon. HVs skole- og kompetansesenter (HVSKS) videreføres derfor på Dombås med en kursproduksjon tilpasset endringene i HVs struktur.

Bortfall av HVs egenproduksjon av mannskaper og befal på Værnes og avhending av infrastruktur, vil skje slik at tilstrekkelig eiendom, bygg og infrastruktur fortsatt vil være tilgjengelig for distriktsstaben i Trøndelag heimevernsdistrikt 12, og for støttevirksomhet. Tiltaket er beregnet å gi en årlig driftsinnsparing på ca. 162 mill. kroner og en positiv nåverdi på ca. 2,048 mrd. kroner i et 20-årsperspektiv. Det er lagt til grunn at skyte- og øvingsfeltene i Leksdalen og på Frigård videreføres.

7.8.4 Kommandantskapet på Kongsvinger festning

Ved behandling av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) besluttet Stortinget blant annet å etablere ett heimevernsdistrikt omfattende Hedmark og Oppland fylker, med en distriktsstab på Terningmoen og med et underlagt kommandantskap på Kongsvinger festning. For å sikre en konsistent og enhetlig innretning av fremtidig rolle, oppgaver og organisasjon for kommandantene ved de nasjonale festningene, anbefaler regjeringen at kommandantskapet på Kongsvinger festning overføres fra Opplandske Heimevernsdistrikt 05 og organisatorisk underlegges Forsvarsstaben på samme måte som øvrige kommandantskap.

7.9 Alliert treningssenter

I dag er utenlandsk landbasert trening organisatorisk ivaretatt ved henholdsvis Alliert treningssenter/Sør ved Bømoen og Alliert treningssenter/Nord i Åsegarden. Videre er det infrastruktur i bruk til dette formålet ved en rekke baser og leire. Dette vurderes ikke å være en fremtidsrettet løsning og ivaretar heller ikke behovet for en rasjonell konsentrasjon av Forsvarets virksomhet.

Etter en helhetlig vurdering legges Alliert treningssenter Sør (ATS/S) på Bømoen og Alliert treningssenter Nord (ATS/N) i Åsegarden ned. Virksomheten samles i ett nytt konsolidert treningssenter (ATS) underlagt Forsvarets operative hovedkvarter, og med hovedsete og infrastruktur på Porsangmoen samt med infrastruktur også i Åsegarden og på Evenes. Løsningen er operativt hensiktsmessig og bidrar til konsentrasjon av Forsvarets virksomhet. *Centre of Excellence – Cold Weather Operations* (COE – CWO), et kompetansesenter Norge tilbyr NATO, er også av betydning for tilrettelegging for trening i Norge for allierte og partnere og vil bli videreført.

Den nye organiseringen av ATS innebærer at hovedtyngden av landbasert utenlandsk trening samles i Nord-Norge. Løsningen gir god fleksibilitet for Forsvaret, gitt de muligheter som ligger i nasjonalt å utnytte senterets dedikerte infrastruktur, eksempelvis i forbindelse med opptrening til ulike oppdrag. Det vil også fortsatt kunne legges til rette for samtrening med norske styrker, herunder i Indre Troms. Det er lagt til grunn en

ambisjon for landbasert utenlandsk trening i Norge dimensjonert etter en størrelse på to bataljoner (á 900 mannskaper og befal) med tilhørende infrastruktur. Dimensjoneringen er basert på en totalvurdering av normal utenlandsk landbasert treningsvirksomhet i Norge i et gjennomsnittsår. Løsningen vil ikke frata øvrige avdelinger og enheter i Forsvaret muligheten til fortsatt å kunne være vertsavdelinger for utenlandske styrker i forbindelse med trening eller øving, men da innenfor rammen av egen infrastruktur. Gjestende avdelinger vil således kunne benytte infrastruktur som er tilgjengelig grunnet blant annet sesongmessige svingninger i utdanningssykluser og utenlandsoppdrag. Tiltaket er beregnet å gi en årlig driftsinnsparing på ca. 9 mill. kroner og en positiv nåverdi på 299 mill. kroner i et 20-årsperspektiv. Tiltaket er sett i sammenheng med anbefalt flytting av Hærens jegerutdanning og endringer i Heimevernets virksomhet i Finnmark.

For utenlandsk sjø-, luft-, og heimevernstrening videreføres eksisterende ordninger. Nasjonale og utenlandske spesialstyrkers samtrening knyttes mot spesialstyrkenes fremtidige basestruktur og deres respektive øvingsområder med tilsvarende ordninger.

7.10 Forsvarets logistikk- og støttekonsept

Forsvarssjefens logistikk- og støttekonsept er i dag retningsgivende for hvordan logistikk for understøttelse av operasjoner og annen støttevirksomhet skal gjennomføres. Sentrale elementer i konseptet er avklaring av grensesnitt mellom for eksempel operativ og stasjonær logistikk, vurdering av hvilke minstemål det bør være på Forsvarets egen vedlikeholdskapasitet, og hvordan Forsvarets materiell og systemer skal ivaretas. I denne sammenheng vises det blant annet til Innst. S. nr. 30 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 78 (2006–2007), der forsvarskomiteen la til grunn at det i forbindelse med gjennomgang og analyser av hva som er Forsvarets kjernefunksjoner, også foretas en helhetlig gjennomgang av Forsvarets støtte- og logistikkonsept.

Forsvarsdepartementet vil etablere nye overordnede føringer for logistikk- og støttevirksomheten, som vil være styrende for forsvarsjefens fremtidige direktiver på dette området. I direktivene må blant annet de ulike aktørers ansvar, oppgaver og myndighet tydeliggjøres, herunder grenselinjer mellom logistikk- og støttevirksomheten og brukerne. Dette er viktig fordi logistikk- og støttevirksomhetens kompleksitet medfører behov for betydelig samhandling både internt og med ulike eksterne aktører. God samhandling krever, i tillegg til vilje og evne, en klar og omforent forståelse av de ulike aktørers roller og ansvar, og dessuten også at de ulike brukerne har tilstrekkelig kompetanse for å kunne definere egne behov og tydeliggjøre krav.

Disse direktivene vil også gi nærmere avgrensninger når det gjelder hvilke funksjoner sektoren må ivareta selv. I denne sammenheng må det gjøres grundige prinsipielle vurderinger og analyser. Sikkerhetspolitiske og operative forhold, herunder blant annet fleksibilitet, tilgang på nødvendig kompetanse og leveransesikkerhet, vil alltid bli tillagt betydelig vekt. Logistikk- og støttefunksjoner som direkte understøtter den operative virksomheten vil være helt avgjørende for den operative evnen. Den direkte understøttende logistikken bør derfor, uansett område, videreføres i sektorens egen regi.

7.11 Forsvarets logistikkorganisasjon

Forsvarets logistikkorganisasjons (FLO) overordnede oppgaver er å fremskaffe, vedlikeholde og levere materiell og forsyninger på rett sted og tid, og til avtalt pris og kvalitet innenfor fastsatte rammer. I tilegg er FLO ansvarlig for egne operative leveranser, både i form av operative enheter og gjennom ulike operative støttefunksjoner.
Logistikken i Forsvaret er styrt av den operative strukturens og organisasjonsenhetenes behov for understøttelse. Virksomheten i FLO er på denne måten uløselig knyttet til den operative strukturen. En funksjonell balanse mellom disse deler av virksomheten er nødvendig for at de ressurser sektoren rår over skal forbrukes og forvaltes til det beste for fellesskapet.

Den videre utviklingen og innretningen av virksomheten i FLO må være ressurseffektiv i et helhetlig perspektiv. Samtidig er det i dag utfordringer knyttet til samhandling på logistikk- og støtteområdet i Forsvaret. En meget sentral utfordring er å videreutvikle Forsvarets evne og kapasitet til å tilpasse logistikk- og støttebidragene ytterligere til innsatsorganisasjonens behov og krav til forsterket og fleksibel understøttelse. Med utgangspunkt i Forsvarets videre utvikling øker behovet for en logistikk- og støttevirksomhet som er organisert med tanke på stor tilpasningsevne til kontinuerlige endringer i behov.

I denne sammenheng anser regjeringen at det er to hovedutfordringer knyttet til den videre sty-

ring og utvikling av FLO. For det første er FLO en meget stor organisasjon med svært kompleks virksomhet. For det andre ivaretar FLO funksjoner i hele tjenestespektret, fra lokale støttefunksjoner ved den enkelte base/avdeling til strategisk viktige og ofte svært ressurskrevende og kompliserte investeringsprosjekter. I lys av den strategiske betydning av logistikk- støttevirksomheten i Forsvaret anser regjeringen at det vil være hensiktsmessig med en helhetlig gjennomgang av FLOs innretning og virksomhet.

Parallelt med denne gjennomgangen skal FLO tilpasses endret operativ struktur og basestruktur, øke omfanget av internasjonalt samarbeid og tilrettelegges i samsvar med Forsvarets tilnærming til nettverksbasert forsvar. Det er trolig innen logistikkområdet at de største positive effektene av nettverksbasert forsvar kan tas ut på kort sikt, ettersom mye av teknologien allerede er utviklet og i bruk sivilt.

Det primære fokuset i gjennomgangen av FLO vil være styringsmessige, samt ledelses- og kompetansemessige aspekter knyttet til en så stor og kompleks organisasjon. Regjeringen vil derfor på en egnet måte komme tilbake til Stortinget etter en slik gjennomgang. Det vises i denne sammenheng også til behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), der Stortinget ba regjeringen utrede en ny etat under Forsvarsdepartementet med et helhetlig ansvar for den utøvende delen av Forsvarets investerings- og innkjøpsvirksomhet, der innkjøps- og materiellanskaffelser er tatt ut av FLO.

7.12 Forsvarets kompetansesenter logistikk

Ved behandling av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), besluttet Stortinget blant annet å opprette Forsvarets kompetansesenter logistikk på Sessvollmoen. Gjennom å samle små og spredte kompetanse- og produksjonsmiljøer, er det skapt bedre utholdenhet og robusthet for disse miljøene, noe som kommer hele Forsvaret til gode. Forsvarets kompetansesenter logistikk forestår i samarbeid med Forsvarsstaben og Forsvarets skolesenter også en vesentlig del av forvaltnings- og fagopplæringen definert under begrepet forsvarlig forvaltning.

Forsvarets kompetansesenter logistikk videreføres i hovedsak som i dag, men med visse mindre tilpasninger innenfor enkelte funksjonsområder. Justeringer gjøres for å styrke spesielt Hærens egen utholdenhet innenfor rensing av vann og taktisk transport. Videre gjøres det mindre justeringer i organisasjonsstrukturen med bakgrunn i den anbefalte utdanningsordningen, jf. kapittel 8.7.

Ett av kompetansesenterets hovedvirkeområder er å støtte Forsvarets innsatsvirksomhet med tilpasset understøttelse innenfor gitte fag- og funksjonsområder, enten som direkte leveranser eller som delleveranser til den samlede forsterkende logistikken. Den gjennomgang av logistikk- og støttevirksomheten regjeringen vil foreta, jf. omtalen i kapittel 7.10 og 7.11, vil derfor naturlig også inkludere ansvarsområder og fremtidig innretning av Forsvarets kompetansesenter logistikk.

7.13 Forsvarets sanitet

Med bakgrunn i Stortingets behandling av Innst. S. nr. 122 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 36 (2001–2002) og Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), skal Forsvarets sanitet (FSAN) fortsatt videreutvikles i en retning der militærmedisinske fagmiljøer med spisskompetanse legges inn til, eller inn i tilsvarende sivile fagmiljøer/sykehus. Dette innebærer et intensivert og utdypet samarbeid med det sivile helsevesen hvor synergier kan skapes gjennom militære og sivile fagmiljøer som kan dra veksler på hverandre, blant annet innenfor planlegging av felles og egne mål, utvikling av kompetansemiljøer og fremskaffelse av løsninger som blant annet kan bidra til å sikre Forsvaret nødvendig tilgjengelighet på helsepersonell og sanitetskapasiteter.

Helseberedskapsrådet har en viktig rolle i forhold til å kartlegge, utrede og utvikle sivilt-militært samarbeid innenfor helsesmessig beredskap. Sammen med berørte fagdepartementer har Forsvarsdepartementet iverksatt tiltak for å gjennomføre vurderinger av et utdypet samarbeid som omfatter Forsvaret, og blant annet universitetene/medisinske fakulteter, spesialisthelsetjenesten (sykehus), kommunehelsetjenesten (fastlegeordningen) og øvrige relevante aktører. Målet er å finne frem til samarbeidsmodeller som ivaretar fellesskapets behov i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Fremtidige ordninger må utvikle potensialet for samvirke- og samordningsgevinster, så langt dette er mulig og hensiktsmessig, også med hensyn til ordninger som ivaretar Forsvarets behov for sanitetsmessig kompetanse, beredskap og understøttelse av operasjoner. Regjeringen tar sikte på å orientere Stortinget om status i dette arbeidet høsten 2008.

Det skal kontinuerlig arbeides for å identifisere og gjennomføre tiltak for å effektivisere og styrke

sanitetstjenesten i Forsvaret, herunder gjennom interneffektivisering og videreutvikling av samarbeidet mellom FSAN og forsvarsgrenenes sanitetsvirksomhet.

Evnen til å planlegge og yte sanitetstøtte i operasjoner skal forsterkes. Dette skjer også gjennom å øke tilgjengelighet, kvalitet og fleksibilitet på Forsvarets sanitetsstrukturer. Dette muliggjør en situasjonstilpasset og fleksibel sanitetsstøtte, noe som er kostnadseffektivt ved at Forsvaret ikke er avhengig av å holde alle kapasitetene i operasjonsområdene kontinuerlig. Deltakelse i operasjoner i utlandet fordrer forholdsmessig større sanitetsbidrag, samtidig som kompleksitet og kvalitet på sanitetstjenesten som ytes er økt og tilsvarer tilnærmet de tjenester som ytes i det sivile samfunn. Omstillingen fra et mobiliserbart sanitetssystem til et daglig operativt system som kan deployeres for å dekke norske forpliktelser i forhold til FN, NATO og EU, skal videreføres både innenfor en nasjonal og en internasjonal ramme.

I tråd med anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg og Forsvarsstudie 07 vil det også innenfor sanitetstjenesten utvikles et tettere og dypere samarbeid med andre land om militære sanitetsstyrker og sanitetsfaglig virksomhet. Dette innebærer blant annet satsning på kompatible materiellsystemer, utvikling av modulsystemer og utveksling av fagmedisinsk personell som et grunnlag for å utvikle felles løsninger innenfor hele bredden av sanitetstjenesten. En slik satsning vil kunne gi samordningsgevinster både i et kortere og lengre perspektiv, samtidig som det vil kunne gi større utholdenhet i internasjonale operasjoner. Slike løsninger må samtidig sikre tilstrekkelig nasjonal handlefrihet i bruk av norske sanitetsstyrker.

7.14 Forsvarets musikk

Forsvarets musikk er en viktig tradisjons- og kulturbærer og en helt sentral del av Forsvarets ansikt utad. Forsvaret er aktivt innen en rekke kulturaktiviteter. Dette gjenspeiler seg blant annet innenfor Forsvarets musikk som i dag består av fem profesjonelle korps. Hovedoppgaven til Forsvarets musikk skal først og fremst være å profilere Forsvaret, bidra til rekruttering samt skape forståelse for Forsvarets rolle og oppgaver i samfunnet. I tillegg har Forsvarets musikk seremonielle oppgaver for Kongehus, Storting og regjeringen. Regjeringen legger opp til en fortsatt satsning på Forsvarets musikk. Dagens korpsstruktur med fem profesjonelle musikkorps videreføres, bestående av Forsvarets stabsmusikkorps (Oslo), Forsvarets musikkorps Nord-Norge (Harstad), Forsvarets musikkorps Vestlandet (Bergen), Kongelige Norske Marines musikkkorps (Horten) og Luftforsvarets musikkkorps (Trondheim).

7.15 Andre etater under Forsvarsdepartementet

7.15.1 Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Det er FFIs styre som er ansvarlig for effektiv og målrettet drift og at det er samsvar mellom antall ansatte, kompetanse, bevilgninger og oppdrag.

FFI er den største forskningsenheten i Forsvaret. FFI skal gi råd med sikte på å bistå Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren i utviklingen av materiell- og investeringsprogrammer, samt å bidra til omstilling og rasjonell drift. Instituttet skal ha spesiell fokus på trekk ved den vitenskapelige og militærtekniske utvikling som kan påvirke forutsetningene for forsvarsplanleggingen på materiell- og teknologisiden. Videre skal FFI bistå den øverste ledelsen i forsvarssektoren med å fremskaffe et best mulig beslutningsgrunnlag med tanke på Forsvarets videre utvikling.

FFI vil i de kommende år stå foran en rekke utfordringer. Den teknologiske utvikling går hurtig, og utviklingen skjer i økende grad i sektorer som ligger utenfor forsvarsforskningen. Samtidig skjer utviklingen svært raskt både i forhold til hvilke geografiske områder enheter fra Forsvaret settes inn i og når det gjelder karakteren til de ulike operasjoner. FFI må kunne møte oppdukkende utfordringer langt raskere enn det tradisjonelle treårsperspektivet prosjektene ved FFI gjerne har hatt. FFI må derfor i økende grad kunne bidra inn i konseptutviklings- og eksperimenteringsprosesser samt ha kapasitet til håndtering av oppdukkende enkeltsaker.

FFIs rolle som selvstendig vitenskapelig og teknologisk rådgiver for Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren er viktig. Forskningen er grunnlaget for denne rådgivningen. Den nære kontakt med oppdragsgivere og brukere i sektoren, og den tilgang til operativ og fagmilitær kunnskap dette gir, er viktig for kvaliteten på FFIs forskning og rådgivning. Hensynet til kraftsamling om kjerneaktivitetene tilsier imidlertid at instituttets befatning med sikkerhetspolitisk forskning og utvikling begrenses til temaer som er av

direkte relevans for Forsvarets strukturplanlegging, eller på utvalgte temaområder hvor instituttet besitter særlig kompetanse sett i nasjonal sammenheng, som for eksempel innen terrorisme og samfunnssikkerhet.

FFI har gode forutsetninger for å drive forskning på samfunnets sårbarhet, særlig på områder hvor Forsvarets og sivile interesser overlapper hverandre. Fokus for slik forskning bør derfor ligge på vitenskapelige og teknologiske utviklingstrekk, og konsekvenser av disse for samfunnssikkerhet og beredskap. Ansvaret for forskning på samfunnssikkerhet ligger til de ansvarlige sektordepartementene, og Justisdepartementet har et overordnet koordinerende ansvar for denne forskningen i sivil sektor. Forsvarsdepartementet vil sikre en best mulig samordning av egen innsats med øvrige departementers ressursinnsats på dette området.

FFIs kontakt og samarbeid med nasjonale og internasjonale forskningsinstitusjoner og -miljøer, både militære og sivile, er viktig for å få tilgang til komplementær kunnskap og herigjennom øke kvaliteten og effektiviteten på egen forskning. En økende grad av norsk militær innsats vil skje gjennom deltakelse i operasjoner utenlands. Det er viktig at norske militære kapasiteter kan spille best mulig sammen med samarbeidende lands kapasiteter, og som helhet bidra til gjensidig forsterkende forsvarsstrukturer. Internasjonalt samarbeid er derfor et viktig hensyn ved innretning av forskningsaktiviteten.

Kompetanse og kunnskap må også bidra inn i den forskningsbaserte undervisningen på bachelor- og mastergradnivå ved Forsvarets skoler, og bygge videre på det gode samarbeidet som er etablert mellom FFI og Forsvarets skolesenter. Hensynet til ressursutnyttelse og ønsket om å unngå dupliserende innsats medfører at FFI fortsatt må prioritere forskning på områder som ikke ivaretas av Forsvarets skolesenter eller andre og trekke på ressurser fra disse andre fagmiljøene fremfor å bygge opp egne fagmiljøer. Det er et betydelig potensial for gjensidig utvikling og utdyping av undervisnings- og forskningsvirksomheten mellom FFI og Forsvarets skolesenter, for eksempel gjennom hospitering og deltakelse i konkrete arbeidsoppgaver.

FFI vil fortsatt bevare og videreutvikle sin analysekapasitet for støtte til langtidsplanarbeidet i forsvarssektoren. Herunder konseptuelle studier, langsiktige kostnadsberegninger og ytelsesvurderinger av militære kapasiteter og den helhetlige forsvarsstrukturen.

7.15.2 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) ansvar er å ivareta de utøvende funksjoner for den forebyggende sikkerhetstjenesten, som blant annet omfatter innhenting og vurdering av relevant informasjon, føre tilsyn med sikkerhetstilstanden og gi informasjon, råd og veiledning til virksomhetene. Dette gjøres på vegne av justisministeren og forsvarsministeren, hvor justisministeren har et overordnet ansvar for sikkerheten i sivil sektor, mens forsvarsministeren har et tilsvarende ansvar i militær sektor. NSM har ingen funksjon i selve styringen av den forebyggende sikkerhetstjeneste innenfor de enkelte virksomheter. I Forsvaret har forsvarssjefen, innen rammen av regelverket og med hjemmel i instruksjonsmyndigheten, ansvaret for styringen av den forebyggende sikkerhetstjenesten. Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) er den avdeling som på vegne av forsvarssjefen ivaretar dette ansvaret.

Forsvarsdepartementet er tillagt det administrative ansvaret for NSM, med budsjett- og etatsstyringsansvar. Etatsstyringen foregår i nært samspill med Justisdepartementet. Ved etableringen av NSM ble det besluttet at det skulle foretas en gjennomgang av den nye etaten etter en viss tid. En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet er etablert for å foreta en nærmere gjennomgang av etatsstyringen av NSM og direktoratets oppgaveportefølje. Selv om NSM ivaretar sitt ansvar innenfor både sivil og militær sektor på en gjennomgående god måte, er det behov for å se på blant annet hvordan etatsstyringen fungerer. Infrastrukturutvalget stiller i sin utredning, jf. NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst, spørsmål om hvorvidt det i praksis er mulig å skille klart mellom etatsstyringsansvar og faglig ansvar. Utvalget har også pekt på at ansvar og oppgaver som er tillagt NSM, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) kan oppfattes som delvis overlappende. Det er derfor naturlig at det i forbindelse med gjennomgangen ses nærmere på NSMs oppgaveportefølje og grensesnitt mot andre aktører, herunder også FSA. I en tid med til dels store endringer i samfunnet med hensyn til sikkerhetstruende virksomhet og en stadig hurtigere omstillingstakt i forhold til teknologiske nyvinninger, vil det også være naturlig å se nærmere på balansen i de samlede oppgaver for NSM innenfor henholdsvis sivil og militær sektor.

7.15.3 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg (FB) er ansvarlig for å fremskaffe, drifte og avhende eiendom, bygg og anlegg for forsvarssektoren. FB er underlagt Forsvarsdepartementet og organisert som et forvaltningsorgan med eget styre og vedtekter. FB baserer i hovedsak sin inntjening på husleie og oppdrag fra øvrige etater i sektoren. FB skal tilpasse virksomhetens omfang til etterspørselen fra leietakerne/oppdragsgiverne, og FBs styre er ansvarlig for en forsvarlig og effektiv organisering av virksomheten.

7.15.3.1 Forvaltningsmodellen for eiendom, bygg og anlegg

Dagens forvaltningsmodell for eiendom, bygg og anlegg (EBA) ble innført i Forsvaret med virkning fra 1. januar 2002 og FB ble opprettet fra samme dato ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 343 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 77 (2000–2001). Forsvarsdepartementet har gjennomgått erfaringene med forvaltningsmodellen og konkludert med at dagens måte å organisere EBA-virksomheten på i all hovedsak har vært vellykket, og bør videreføres. Det er imidlertid identifisert potensial for å videreutvikle dagens forvaltningsmodell blant annet gjennom å styrke kapasiteten på langsiktig og strategisk EBA-planlegging i forsvarssektoren.

7.15.3.2 Endringer i kapitalelementet

Stortinget fastslo gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 343 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 77 (2000–2001), at det ikke skulle innføres avskrivninger på nasjonal operativ EBA og NATO-infrastruktur. Det ble vist til at investeringer i slike anlegg ikke var forutsatt finansiert på samme måte som øvrige bygg og anlegg, men krevde særskilte bevilgninger over statsbudsjettet. Ved Stortingets behandling av Budsjett-innst. S. nr. 7 (2002–2003), jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (2002–2003), hvor det blant annet ble det forutsatt at husleieinntektene skulle være fullt ut kostnadsdekkende, ble det samtidig besluttet at alle investeringer i eiendom, bygg og anlegg skulle bevilgningsfinansieres. Som en følge av at forutsetningene som lå til grunn for St.prp. nr. 77 (2000–2001) har endret seg og en ytterligere vektlegging av prinsippet om kostnadsdekkende husleie, legger regjeringen til grunn at avskrivningsgrunnlaget bør utvides til å omfatte all EBA, herunder også infrastruktur, nasjonal operativ EBA og NATO-infrastruktur.

Endring av kapitalelementet ved å utvide avskrivningsgrunnlaget vil sikre en mer fullstendig kostnadsdekkende husleie, som er det bærende prinsipp i den horisontale samhandelen mellom FB og Forsvaret. Det faktiske kapitalslitet som følger av Forsvarets EBA-bruk vil bli bedre synliggjort ved å innføre avskrivninger i husleien på infrastruktur, nasjonal operativ EBA og NATO-infrastruktur. Endringen medfører at all EBA vil bli behandlet ensartet, noe som forenkler husleiemodellen. Dette vil samtidig kunne eliminere utilsiktede negative effekter som kan oppstå ved ulik behandling av avskrivninger innenfor EBA-massen.

Endringen vil legge til rette for et mer korrekt beslutningsgrunnlag med henblikk på etterspørsel av EBA siden alle reelle kostnader vil være synlige. I tillegg vil den sikre at beslutninger baserer seg på reelle kostnader, noe som vil kunne bidra til å forhindre overforbruk eller feil bruk av EBA-ressurser i forsvarssektoren. Endringen vil også bidra til et bedre samsvar med de reelle kostnadene på porteføljenivå. I dag utgjør årlige avskrivninger ca. 500 mill. kroner. Dette avskrivningselementet er for lavt sett i forhold til behovet for reanskaffelse av forsvarssektorens EBA over en avskrivningstid på 60 år.

Endringen i husleiemodellen har ingen budsjettmessige konsekvenser og påvirker ikke forsvarsbudsjettet utover at de respektive driftskapitlene må tilføres en økt tildeling tilsvarende økningen i kapitalelementet. Dette finansieres ved at summen på kapittel 1710, post 47 reduseres tilsvarende.

7.15.3.3 Kulturminnevern – nasjonale festningsverk

De nasjonale festningsverkene har betydning som nasjonale kulturminner. Festningenes historie, særpregede arkitektur og miljø gjør at de er godt egnede som samlende midtpunkt for kunst- og kulturutfoldelse. Regjeringens målsetning er at de nasjonale festningsverkene skal ivaretas gjennom verdibevarende og tilstandsbasert vedlikehold og investeringer. I 2006 ble det utarbeidet og fastsatt felles overordnede retningslinjer for forvaltning av kulturhistoriske statlige eiendommer. I retningslinjene gjøres sektoransvaret gjeldende. Det innebærer at det enkelte departement er ansvarlig for at retningslinjene blir etterlevd innen egen sektor. Forvaltningsansvaret for de nasjonale festningsverkene ivaretas av FB på vegne av Forsvarsdepartementet.

Retningslinjene forplikter den enkelte eiendomsforvalter til å utarbeide landsverneplan og forvaltningsplaner. Forsvarssektoren er en av de sektorer som har lengst erfaring med forvaltning av verneverdige bygninger og anlegg. Landsver-

neplanen for Forsvaret ble ferdigstilt i 2000. Verneplanene for de 14 nasjonale festningsverkene, som ble komplettert i 2007, gir en omfattende dokumentasjon av ulike forhold ved festningene, og danner grunnlag for fredning i henhold til kulturminneloven, eller grunnlag for vern på annen måte.

For å sikre at den kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteten på bygningene blir tatt vare på og synliggjort, er langsiktig og forutsigbar forvaltning nødvendig. Festningsverkene ivaretas gjennom tilstandsbasert vedlikehold og finansieres ved utleie til aktører også utenfor Forsvaret, i tillegg til årlige driftstilskudd over statsbudsjettet. I dag utgjør leieinntekter en betydelig kilde til drift av anleggene. Det langsiktige målet er å oppnå en tilfredsstillende tilstandsgrad frem mot 2020. En tilstandsvurdering gjennomført av FB i 2007 vil inngå som grunnlag for prioritering av midler frem mot 2020. Målet er å gjøre festningene mer tilgjengelige for allmennheten, uten at den kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteten på bygningene forringes.

7.16 Forsvarets virksomhet og miljø

Miljøhensyn skal veie tungt i all virksomhet Forsvaret driver, og det skal legges til rette for en mest mulig skånsom bruk av miljøet.

Som en oppfølging av regjeringens miljøpolitikk, klimapolitikk og satsning på et giftfritt miljø, skal Forsvaret ha økt oppmerksomhet på følgende områder: Virksomheten skal planmessig søke å redusere utslipp av klimagasser og nitrogenoksider, det skal legges vekt på energieffektivisering og omlegging til oppvarming basert på fornybare energikilder, arbeidet med redusert bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og substitusjon av miljøgifter skal intensiveres og miljø- og samfunnsansvar skal tas i alle anskaffelser. Hensynet til biologisk mangfold i Forsvarets forvaltningsområder skal videreutvikles.

Sentralt i Forsvarets systematiske miljøvernarbeid er innføring av miljøledelse. Miljøledelse skal videreutvikles og bidra til å gjøre miljøhensyn til en integrert del av alle plan- og beslutningsprosesser. Ved å ha et godt miljøstyringssystem vil Forsvaret blant annet kunne oppnå at miljøpåvirkningene reduseres sett i forhold til stridsevne og aktivitetsnivå (økt grad av miljøeffektivitet), økonomiske innsparinger gjennom reduserte fremtidige kostnader forbundet med drift og avhending, og operasjonelle begrensinger med grunnlag i miljøbegrunnede restriksjoner reduseres.

Forsvaret skal til enhver tid ha oversikt og kontroll med virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av miljøet. Forsvarets miljødatabase skal benyttes som grunnlag for kontroll og systematisk forbedring av sektorens miljøpåvirkninger.

Ved militære flyplasser tas det sikte på å innføre et system for mer aktiv planlegging, styring og dokumentasjon av virksomheten for å sikre mer støyoptimale flymønstre og avgangsprosedyrer samt forutsigbarhet for aktiviteten.

Støyforurensningen fra fly er regulert gjennom retningslinjer fra Miljøverndepartementet om arealbruk ved flyplasser og gjennom forurensningsforskriften med hensyn til innendørs støyforhold i boliger. Kampfly gir høye maksimale støynivåer ved avgang og representerer hovedutfordringen knyttet til flystøy for Forsvaret.

Det legges opp til at det for alle større skyte- og øvingsfelt skal utarbeides en flerbruksplan. En slik plan vil legge enda bedre til rette for en variert bruk av arealene når Forsvaret ikke benytter dem, og vil gi større forutsigbarhet for alle parter.

Det legges videre opp til å etablerere en plan for søknad om utslippstillatelse for prioriterte skyte- og øvingsfelt på land. Dette blant annet for å sikre en fremtidig forutsigbarhet for utvikling og drift.

Forsvarets bruk av skyte- og øvingsfelt har miljøkonsekvenser knyttet til blant annet støy, forurensning og biologisk mangfold. En konsentrasjon av virksomheten til færre skyte- og øvingsfelt kan legge til rette for en bedre og mer kostnadseffektiv miljøforvaltning i fremtiden. Samtidig vil større konsentrasjon kunne gi en høyere miljøbelastning i berørte områder, slik at behovet for å planlegge og gjennomføre gode og effektive avbøtende tiltak aksentueres.

Forsvarets mest moderne skyte- og øvingsfelt er Regionfelt Østlandet, hvor det er brukt store ressurser på å legge til rette for en mest mulig skånsom bruk av miljøet. Ny teknologi er i stor grad tatt i bruk for å begrense uønskete utslipp og det er lagt opp til at også publikum i perioder kan bruke arealene.

7.17 Forsvarets skyte- og øvingsfelt

Forsvaret disponerer i dag ca. 80 små og store landbaserte skyte-, øvings- og regionfelt over hele landet, med et samlet areal på ca. 1 650 kvadratkilometer. Noen få felt dekker store arealer. Forsvarssjefen har tidligere utrangert i underkant av

30 felt. En avhendingsplan for disse er under forberedelse og i denne sammenheng er behovet for miljøopprydding vurdert.

Fleksible og hensiktsmessige skyte- og øvingsfelt beliggende nær den militære bruker, er en forutsetning for en god og effektiv soldatutdanning med sikte på å forberede avdelinger og enheter på forskjellige typer oppdrag. Forsvaret er i stadig utvikling gjennom tilførsel av nytt materiell og ny kompetanse. For at store investeringer skal gi utbytte i form av økt stridsevne, er det avgjørende å kunne benytte materiellet i øvinger som stiller personellet overfor realistiske situasjoner i alle stridsformer. Adgang til egnede skyte- og øvingsfelt er nøkkelen til dette.

For å kunne samtrene avdelinger på en mest mulig realistisk måte og på tilstrekkelig høyt nivå, er det behov for å disponere et antall større felt med tilliggende områder uten restriksjoner på lavflyging. Disse må gi mulighet for gjennomføring av skyteøvelser med tyngre våpen i hensiktsmessige forband. De må også gi rom for realistisk samtrening med forskjellige avdelings- og våpentyper, enten med bruk av skarp ammunisjon eller simulatorbaserte treningssystemer. Videre vil det være behov for et antall mindre øvingsfelt for øvelsesvåpen. Det er et mål at Forsvarets skyte- og øvingsfelt i størst mulig grad skal være tilpasset den trening og øving som kreves for å klargjøre og dyktiggjøre styrker for de oppgaver, oppdrag og operasjoner de blir pålagt å gjennomføre.

Forsvaret disponerer i dag et lite antall store skyte- og øvingsfelt på land, hvorav ett, Hjerkinn, vil utfases i takt med innfasing av Regionfelt Østlandet. Dette gir Forsvaret fem gjenværende skyte- og øvingsfelt av en viss størrelse, gitt sammenbinding av Mauken og Blåtind.

De senere års utvikling innen våpenteknologi og konsepter har resultert i at allerede etablerte skyte- og øvingsfelt ikke gir tilstrekkelige rammebetingelser for gjennomføring av nødvendig virksomhet. Levering av skarpe våpen fra større høyder og lengre avstander, både styrte flybomber, missiler og tradisjonelle artillerisystemer, med tilhørende sikkerhetsutfordringer, stiller nye krav til feltene. Der hvor det ikke er praktisk eller økonomisk mulig å oppgradere eller utvide feltene slik at behovene kan tilfredsstilles fullt ut, må Forsvaret se seg om etter andre måter å dekke behovene på.

Samarbeid om felles bruk av skyte- og øvingsfelt er et av de områdene som er anbefalt vurdert videre i den norsk-svenske mulighetsstudien, jf. kapittel 4. Slikt samarbeid vil kunne åpne muligheter for å se nasjonenes øvingsområder mer

Boks 7.2 Nærmere om visse sentrale skyte- og øvingsfelt på land

- *Porsangmoen og Halkavarre skyte- og øvingsfelt* kan i dag understøtte manøvrering og skarpskyting i bataljonsgruppe. Feltet kan benyttes av fly, dog med visse begrensninger, spesielt ved bruk av presisjonsvåpen levert fra høyder over 15 000 fot. Kamphelikoptre kan drive skarpskyting, og feltet har programmerbart målmateriell. Forband større enn bataljonsgruppe kan manøvrere i tilknytning til feltet.
- *Mauken og Blåtind* skyte- og øvingsfelt er primært for Hærens avdelinger i Troms, med kapasitet for bataljonsgruppe støttet av alle Hærens våpen. Større forband kan manøvrere utenfor feltene. I feltene finns traséer for stridskjøretøyer og programmerbart målmateriell. Et anlegg for strid i bebygd område (SIBO) er bygget i Mauken skytefelt. Kamphelikoptre kan til en viss grad støtte manøveravdelingene. Sammenbinding av Mauken og Blåtind vil gi styrkene større muligheter for realistiske øvelser og bygger opp under konsentrasjon av virksomhet i Indre Troms.
- *Setermoen skytefelt* har kapasitet for manøvrering og skarpskyting med bataljonsgruppe støttet av alle Hærens tyngre våpen, samt fly og kamphelikoptre. Trening med fly er begrenset ved at levering av skarpe våpen må skje fra høyde under 15 000 fot. Feltet er arealmessig lite og det er små variasjonsmuligheter i innflygingsprofil ved levering av skarpe våpen. Også her kan større forband manøvrere utenfor feltet. Skyting med rørartilleri på avstander ut til over 30 km kan gjennomføres.
- *Mjølfjell* har kapasitet for manøver- og skarpskyting med kompanigruppe støttet av alle Hærens støtteråpen. Større forband kan manøvrere i tilknytning til skarpskytingen.
- *Regionfelt Østlandet* er et moderne felt med kapasitet for skarpskyting og manøvrering med to bataljonsgrupper støttet av alle Hærens våpen samt fly (kun øvingsvåpen), og kamphelikoptre. Større forband kan manøvrere utenfor feltet. Feltet er fortsatt under utbygging, men deler av det ble tatt i bruk som forutsatt høsten 2005. Det mest sentrale anlegget, Angrepsfelt Sør, ble første gang brukt i mai 2007.

samlet for å oppnå ønskede trenings- og øvingseffekter.

Forsvarets landbaserte skytefelt er vurdert med tanke på Forsvarets fremtidige behov og vurderte endringer i støttevirksomheten og basestrukturen. Skyte- og øvingsfelt som Forsvaret ikke har fremtidig behov for vil bli avviklet. Allierte og partneres styrker i Norge vil benytte tilgjengelige nasjonale kapasiteter og deres behov er således ikke i seg selv direkte dimensjonerende for Forsvarets skyte- og øvingsfelt.

Nedleggelse og tilbakeføring av landbaserte skyte- og øvingsfelt kan være en omfattende og ressurskrevende prosess. Innsatsnivået for det enkelte felt avhenger i stor grad av feltets størrelse, hva slags aktiviteter det har vært brukt til og den planlagte etterbruken av arealene. Det viktigste enkelthensyn i dette arbeidet er naturlig nok allmennhetens sikkerhet ved bruk av og ferdsel i arealer som tidligere har vært brukt til skytefelt.

Forsvarets virksomhet i Hjerkinn skyte- og øvingsfelt er nå under avvikling etter mer enn 80 års drift. Dette er det første store skytefeltet som nedlegges i Norge, og er således et pilotprosjekt som vil gi verdifull erfaring. Området er del av en omfattende plan for utvidet vern av Dovrefjell gjennom Sunndalsfjella/Dovrefjell nasjonalpark.

Gjennomføringsplanen for tilbakeføring av Hjerkinn er delt i to faser hvorav første fase varer frem til 2012. Denne fasen omfatter i hovedsak rydding av blindgjengere og ammunisjonsrester, fjerning av bygg og anlegg, reparasjon av terrengskader samt håndtering av forurensing. Den økonomiske rammen for første fase er på omlag 320 mill. kroner. Fase 2 av Hjerkinn-prosjektet strekker seg over perioden 2013– 2020.

En gjennomgang av skyte- og øvingsfeltene til sjøs er påbegynt, og vil bli videreført i perioden for å sikre Forsvarets fremtidige behov på en hensiktsmessig måte, herunder i forhold til behov knyttet til nye fartøyer og kapasiteter i strukturen samt å identifisere felt som kan tas ut av aktiv militær bruk.

7.18 Regionalpolitiske forhold

Regjeringen vil gi folk reell valgfrihet i hvor de vil bo og vil legge grunnlaget for å ta hele landet i bruk. Regjeringen har et sterkt ønske om at alle mennesker i hele landet skal kunne utvikle evnene sine og leve gode og meningsfulle liv. En aktiv og målrettet distrikts- og regionalpolitikk skal medvirke til verdiskaping, arbeidsplasser og velferd der folk bor. Regjeringen har som overordnet mål i distrikts- og regionalpolitikken å legge til rette for likeverdige levekår i hele landet og opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret. Politikken skal medvirke til en balansert utvikling mellom by og land. Økt verdiskaping og styrket lokal og regional vekstkraft er både et virkemiddel for å få dette til og et mål i seg selv, jf. Innst. S. nr. 56 (2006–2007) og St.meld. nr. 26 (2005–2006).

Når statlige sektorer og virksomheter fornyes og moderniseres, blant annet ut i fra et mål om å få en mer effektiv tjenesteproduksjon, kan dette få negative virkninger for de distrikts- og regionalpolitiske målene. Regjeringen har derfor lagt vekt på at disse forhold inngår i og blir tatt hensyn til i den helhetlige vurdering av Forsvarets videre utvikling, jf. kapittel 7.2. Forsvaret med sin tradisjonelt landsomfattende virksomhet har hatt betydning for bosetting, sysselsetting og annen aktivitet i en rekke lokalsamfunn og regioner. Omlegging og fornying kan føre til færre arbeidsplasser direkte tilknyttet Forsvaret, og redusert etterspørsel etter varer og tjenester, både lokalt og sentralt. Andre steder vil en økt konsentrasjon av Forsvarets virksomhet medføre mer aktivitet og ringvirkninger i berørte lokalsamfunn. Militære anlegg og infrastruktur som Forsvaret ikke lengre har behov for kan også ha potensial for videreutvikling til sivile formål og slik representere en positiv mulighet for utvikling av enkelte lokalsamfunn. Gode og effektive avhendingsprosesser vil i denne sammenheng være viktig.

Forsvarets påvirkning på det sivile samfunnet dreier seg ikke bare om de direkte konsekvenser som følger av Forsvarets virksomhet rundt om i landet i form av arbeidsplasser, kjøp av varer og tjenester og arealbruk. Forsvaret har også en bredere samfunnsmessig betydning gjennom den signaleffekt og stabilitet Forsvarets tilstedeværelse i et område representerer. Det er derfor viktig at Forsvaret opprettholder en tilstrekkelig desentralisert tilstedeværelse i ulike deler av landet innenfor rammen av det som er operativt og samfunnsøkonomisk hensiktsmessig, og slik at Forsvaret kan løse sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte.

Regjeringen vil, så langt det er i samsvar med de overordnede målene for utviklingen av Forsvaret, søke å sikre at den videre fornyingen bygger opp under de distrikts- og regionalpolitiske målene. Som et grunnlag for å vurdere distriktspolitiske konsekvenser og belyse i hvilken grad aktuelle kommuner og regioner påvirkes av endringer i basestrukturen har Forsvarsdepartementet engasjert ekstern konsulentstøtte til å bearbeide data og til å gjennomføre en analyse av samfunnsmessige virkninger.

Beregning av virkningene er utført for aktuelle vertskommuner og for den felles bo- og arbeidsmarkedsregionen som vertskommunen er i. Grunnlaget er antall militære og sivile årsverk, herunder personell tilknyttet Forsvarsbygg, og antall vernepliktige «årsverk» som blir berørt. I tillegg bygger beregningene på regionale kjøp av varer og tjenester. Samlet sett viser disse vurderingene at de aktuelle kommunene totalt sett i liten grad vil bli berørt av de tiltak som anbefales. Mest merkbar er nedleggelse der hvor bo- og arbeidsmarkedsregionen er liten og der hvor den generelle utviklingen de senere årene er preget av nedgang i sysselsetting og i folketall. De anbefalte endringene knyttet til Stavanger, Sola, Stjørdal samt Tromsø skjer i folkerike regioner som har hatt vekst de senere årene. De samlede virkninger for disse regionene vurderes derfor som små og mindre alvorlige. Porsanger kommune vil derimot bli berørt i større grad av den anbefalte omstillingen. Regjeringen vil videreføre en dialog med Porsanger kommune knyttet til behovet for omstillingstiltak som følge av endringene i Forsvarets virksomhet i kommunen.

8 Kompetanse og personell

8.1 Overordnet

8.1.1 Utviklingstrekk

Forsvaret har de senere år endret seg fra å være et mobiliseringsforsvar til et forsvar som brukes hjemme og ute hver eneste dag – med utenlandsoperasjoner som en naturlig del av tjenesten. De samme avdelinger skal i hovedsak løse oppgaver både nasjonalt og internasjonalt – noe som stiller meget store krav til medarbeiderne. Kompleksiteten og dynamikken i dagens militære operasjoner, kombinert med et vedvarende behov for utvikling og effektivisering, stiller høye krav til den enkeltes kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Samtidig stiller spesialisering innenfor ulike forvaltningsfunksjoner nye krav til lederskap og kompetanse, ut over den rene militære profesjon. Dette øker behovet for en mer helhetlig tilnærming til den videre utvikling av kompetanse- og personellstrukturen i Forsvaret.

Utviklingen mot et nettverksbasert forsvar, understøttet av omfattende nye teknologiske løsninger vil fortsette, og utviklingen vil øke behovet for kompetanse og større kontinuitet i deler av Forsvarets organisasjon.

Et stramt arbeidsmarked påvirker også Forsvaret. I dagens høykonjunktur er det stor konkurranse om arbeidskraften. Det medfører at organisasjonen må legge mer vekt på å rekruttere, beholde og videreutvikle medarbeidere, samt utvikle mer fleksible ordninger tilpasset arbeidsmarkedet.

Økt globalisering og internasjonalisering gir nye muligheter for et utvidet samarbeid med andre nasjoner. Et mer integrert, flernasjonalt samarbeid kan bidra til gode og effektive løsninger, også innenfor kompetanse- og personellområdet.

8.1.2 Mål innenfor kompetanse- og personellområdet

Personellet er Forsvarets viktigste ressurs, og Forsvaret skal være en attraktiv og trygg arbeidsplass som ivaretar medarbeiderne og deres mulighet til å ha et mest mulig normalt familieliv på en god måte.

Forsvaret har vært gjennom en periode med betydelige nedbemanninger og store strukturelle endringer. Omstillingen fra et stort invasjonsforsvar til et mindre, fleksibelt innsatsforsvar har vært nødvendig. Samtidig er det liten tvil om at det har vært krevende for medarbeiderne. For å sikre at Forsvaret også i fremtiden skal kunne bemannes med den rette kompetansen, har det som del av denne omleggingen også vært igangsatt store personellreformer. Dette inkluderer blant annet en mer fleksibel befalsordning, herunder avdelingsbefalsordningen, innføring av generell beordringsadgang også til operasjoner utenfor Norge, jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004) og St.prp. nr. 42 (2003-2004), samt en harmonisering av gradsnivået og en justering av alderssammensetningen blant befalet. I tillegg har det vært iverksatt tiltak for å øke kvinneandelen, jf. Innst. S. nr. 31 (2007-2008) og St.meld. nr. 36 (2006-2007), og det har vært gjennomført endringer i praktiseringen av verneplikt og førstegangstjeneste for å gjøre tjenesten mer attraktiv og meningsfull.

Personellreformen i Forsvaret har vært nødvendig, og gir i dag resultater. Den bidrar til å gi Forsvaret tilgang på det personellet og den kompetansen organisasjonen behøver. Samtidig har ikke alle deler av befalsordningen funnet sin endelige form, og på noen områder vil det også være behov for justeringer og videreutvikling. Forsvarsdepartementet har iverksatt en evaluering av avdelingsbefalsordningen. Resultatene av denne vil foreligge i juni 2008, jf. også kapittel 8.4.2.7.

Hovedelementer i de tiltak og endringer som foreslås, baserer seg på Soria Moria-erklæringen, anbefalinger fra Forsvarspolitisk utvalg (FPU), Innst. S. nr. 31 (2007-2008), jf. St.meld. nr. 36 (2006-2007) og Forsvarsstudie 07, og er samtidig en oppfølging av signaler om den overordnede personellstrukturen gitt i Innst. S. nr. 234, jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004).

En utfordring i kommende langtidsperiode vil være å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Innenfor enkelte personellkategorier vil det også være behov for en oppbemanning. Nettopp derfor er det viktig å sikre at de virkemidlene som skal benyttes i fremtiden er gode og hensiktsmessige,

både med tanke på å motivere og ta vare på de medarbeiderne vi har, og for å utvikle personellkorpset i forhold til fremtidens behov.

Endringer av kompetansesammensetning og personellstruktur er en tidkrevende prosess. Det vil derfor være avgjørende for Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i fremtiden at personellpolitikken tidlig innrettes mot organisasjonens fremtidige behov for kompetanse og kunnskap.

Hovedmålsettingen for Forsvarets personellpolitikk er å legge grunnlaget for å rekruttere, beholde og videreutvikle både militære og sivile medarbeidere med høy motivasjon og riktig kompetanse, tilpasset Forsvarets behov og oppgaver. Samtidig må personellpolitikken i enda større grad enn i dag innrettes mot og reflektere utviklingen i samfunnet for øvrig, ikke minst hva gjelder familie- og livsfasepolitikk, praktisering av verneplikt og førstegangstjeneste samt rekruttering og mangfold.

De operative krav og behov er styrende for kompetanse- og personellstrukturen, og hvordan denne skal fremskaffes og forvaltes. Intensjonen er å videreutvikle den gode kvaliteten som allerede finnes i Forsvarets samlede personellkorps og utdanningssystem, for å øke operativ effekt og tilgjengelighet.

Å ta vare på den enkelte medarbeider og dennes familie er et satsningsområde for Forsvaret. Ikke minst i forhold til den krevende tjenesten som arbeid i Forsvaret kan innebære. Det legges videre stor vekt på å videreutvikle Forsvaret som en likestilt og inkluderende arbeidsplass, preget av toleranse og respekt.

Utenlandsoperasjoner er sentralt i dagens forsvar. I dag er det en tendens til at slik deltakelse fordeles nokså ujevnt på personellet, med de utfordringer det gir. Den kompetanseutvikling og de muligheter, men også de belastninger slik tjeneste medfører, må fordeles jevnere. Samtidig må det tas høyde for at mange medarbeidere har sin primærfunksjon innenfor andre prioriterte oppgaver.

Det er viktig for regjeringen å sikre at personellet ivaretas på best mulig måte. Dette gjelder ikke minst for *veteraner* fra utenlandsoperasjoner. Regjeringen arbeider med å styrke veteranenes rettigheter. De kvinner og menn som deltar for Norge i utenlandsoperasjoner skal føle seg trygge på at de får den oppfølging de har behov for. Det legges også stor vekt på å videreføre den gode dialogen Forsvaret har med familier og pårørende, for å skape økt trygghet og forståelse for det oppdraget som skal løses.

Forsvarsdepartementet utreder videre mulige *kompensasjonsordninger*, herunder objektivt erstatningsansvar og lovfestet rett til oppfølgning for veteraner etter utenlandsoperasjoner.

Forsvaret er en organisasjon med et variert kompetansebehov. Det legges derfor vekt på å *styre Forsvarets kompetanseressurser* på en mest mulig hensiktsmessig måte. Arbeidet med en helhetlig oppfølging og utvikling av personellets kompetanse skal prioriteres. Dette skal sikre at Forsvaret anvender relevant kompetanse på en hensiktsmessig måte.

Organisasjonen må ha tilstrekkelig utholdenhet, tilgjengelighet, reaksjonsevne og fleksibilitet til å ivareta Forsvarets oppgaver, både nasjonalt og internasjonalt. Det innebærer behov for en justering i retning av noe flere avdelingsbefal enn i dag, og noe færre kontrakts- og yrkesbefal. *Sivile* representerer en helt nødvendig ressurs i Forsvarets organisasjon. Det legges til grunn at det i større utstrekning enn i dag videreutvikles hensiktsmessige virkemidler, herunder karriere- og utviklingsmuligheter, også for denne gruppen. Det legges derfor blant annet opp til å åpne og videreutvikle muligheter for å gi sivile økt tilgang til Forsvarets utdanning og til ulike fag- og kurstilbud.

Den allmenne verneplikten ligger fast, men må utvikles kontinuerlig for å være best mulig tilpasset samfunnets, Forsvarets og de vernepliktiges behov. Førstegangstjenesten må innrettes slik at den oppfattes som meningsfull og ivaretar behov og krav i forsvarsgrenene knyttet til rekruttering, utdanningstid, kompetanse, evne til å dekke beredskapskrav og til å løse oppdrag hjemme og ute. Forsvarets behov skal ligge til grunn. Samtidig må det faktum at det satses på verneplikten utgjøre et viktig premiss for utviklingen av Forsvaret. Verneplikten utgjør et fundament for Forsvaret, og vernepliktige vil fortsatt ha en sentral plass i den operative strukturen. Den kontinuerlige utviklingen av verneplikten og førstegangstjenesten innebærer blant annet at den også må tilpasses samfunnet hva gjelder likestilling og mangfold.

Det legges dessuten opp til en justering av *sesjonsordningen*, for å gjøre denne til et enda bedre seleksjons- og rekrutteringsverktøy. For å sikre at alle kvinner i det aktuelle årskullet får tilgang til informasjon om Forsvaret – og at de best skikkede og mest motiverte også får et møte med Forsvaret, for derigjennom å styrke rekrutteringen av denne gruppen – legges det opp til å innføre pliktig sesjon for kvinner.

De fremtidige krav til oppgaveløsning øker behovet for å rekruttere flere *kvinner* til Forsvaret. Kvinneandelen er i dag på ca. syv prosent blant befal og vervede. Det er de siste årene iverksatt flere tiltak for å øke kvinneandelen, og resultatene

av disse forventes i den kommende langtidsperioden. Rekruttering av kvinner vil fortsatt være et høyt prioritert område i perioden fremover. I den sammenheng vises til de tiltak regjeringen har anbefalt i St.meld. nr. 36 (2006-2007), jf. Innst. S. nr. 31 (2007-2008) om økt rekruttering av kvinner til Forsvaret.

Dagens rekrutteringssituasjon og konkurransen med det sivile arbeidsmarkedet er en utfordring for Forsvaret. Den konsentrasjon av virksomhet som har pågått de senere år, har hatt som konsekvens at Forsvarets tilstedeværelse flere steder er redusert. Forsvarets daglige kontakt med befolkningen er mindre enn tidligere, noe som skaper nye utfordringer med hensyn til rekruttering. I tiden fremover vil det derfor bli lagt stor vekt på informasjons- og rekrutteringsfremmende tiltak som bidrar til å synliggjøre Forsvaret som en attraktiv og spennende arbeidsplass.

Forsvaret er en kompetanseintensiv organisasjon, hvor utdanningsvirksomheten er høyt prioritert og skal innrettes mot kravene til god oppgaveløsning – både nasjonalt og internasjonalt. Det er fortsatt behov for å effektivisere kompetanseproduksjonen og skape mer robuste fagmiljøer, ikke minst gjennom en hensiktsmessig samhandling med det sivile utdanningssystem.

8.2 Organisasjonskultur, mangfold og arbeidsbelastning

8.2.1 Organisasjonskultur

Organisasjonskulturen er et fundament for understøttelse av sektorens utvikling, oppgaveløsning og resultater, og for å påvirke den enkeltes holdninger og verdier. Dette er et viktig utgangspunkt for Forsvarets organisasjonskultur. I den militære rollen ligger et stort spenn av oppgaver som i ytterste konsekvens innebærer skarpe operasjoner, og en avveining mellom nødvendigheten av å anvende våpen i gitte situasjoner, og ønsket om å unngå bruk av vold. Kulturelt sett har Forsvaret over tid utviklet et verdifullt samhold og en stolthet som gir motivasjon og tilhørighet for den enkelte, med betydelig innsats og personlig engasjement involvert. Denne kulturen vil være et viktig bidrag i den videre utviklingen av Forsvaret.

Forsvarets ledere som rollemodeller vil være en viktig faktor når det gjelder påvirkning av organisasjonskulturen. Forsvarssektoren skal videreutvikles som en verdibasert og lærende organisasjon, med en organisasjonskultur preget av integritet, åpenhet og høy etisk standard.

8.2.2 Ledelse, etikk og arbeidsmiljø

Forsvaret har i de senere år gjennomført en av de største omstillinger i offentlig sektor, og er fortsatt i stadig utvikling. Tydelig lederkommunikasjon og bred involvering er spesielt viktig i omstillingsprosesser, for å gi mulighet for påvirkning, skape forståelse for og oppslutning om Forsvarets oppgaver, innretning og utfordringer, og ansvarliggjøre personellet på vei mot målene. Omstillinger krever en solid forankring og forutsetter en sterk, synlig og samstemt ledelse samt god kommunikasjon av mål og retning. I tiden som kommer vil det derfor bli videreført et sterkt fokus på god kultur for ledelse og styring. I den sammenheng er det viktig at erfaringer fra tidligere omstillinger utnyttes og omsettes i fornyet innsikt.

Det legges opp til større åpenhet omkring ledelses- og beslutningsprosesser, samt best mulig utnyttelse av organisasjonens samlede kompetanse, for å skape engasjement og involvering, eksternt så vel som internt. Ulik kompetanse øker evnen til innovativ tenkning, og et forsvar i stadig utvikling krever en organisasjon med god kultur for kunnskaps- og kompetansedeling.

Forsvaret skal fortsette arbeidet med å videreutvikle en organisasjonskultur preget av ansvarlighet, læringsevne og vilje til å løse oppdrag. Oppfølgingen av tiltakene i Handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse (HEL) er et sentralt virkemiddel i denne sammenheng. Målet er at dette arbeidet skal øke den enkeltes etiske bevissthet og integritet.

Medvirkning og dialog er avgjørende i alt etikkarbeid. Regelmessige dialogkonferanser er et av tiltakene i Handlingsplanen. Hensikten er å skape større bevissthet i forsvarssektoren rundt ansattes egne holdninger og egne bidrag til en god jobbkultur og et godt ytringsklima.

Videre beskriver Handlingsplanen tiltak som blant annet omfatter utarbeidelse av e-læringsprogram for holdninger og etikk og tiltak som retter seg mot å gi ledere kunnskap om å forbedre intern og ekstern kommunikasjon. Samarbeid med eksterne aktører og andre nasjoner er også sentrale virkemidler for å samle erfaring og kompetanse som kan bidra til å videreutvikle organisasjonskulturen på disse områdene.

Det skal legges vekt på å videreutvikle et arbeidsmiljø hvor medarbeidere trives og henter motivasjon. Dette skal blant annet måles gjennom regelmessige medarbeiderundersøkelser, og følges opp gjennom hensiktsmessige tiltak. Det vil også være et kontinuerlig fokus på å legge best mulig til rette for varsling av kritikkverdige forhold

i virksomheten i henhold til Arbeidsmiljøloven (AML).

8.2.3 Mangfold og likeverd

Mangfoldet i en organisasjon skapes blant annet gjennom variasjon i faglig bakgrunn og kompetanse, aldersspredning, etnisk variasjon og en god kjønnsfordeling. Økt mangfold vil kunne gi større deler av befolkningen mulighet til å identifisere seg med Forsvaret, og vil kunne bidra til å øke Forsvarets legitimitet i samfunnet. Økt grad av etnisk mangfold vil i tillegg kunne bidra positivt også i forhold til Forsvarets evne til å drive operasjoner i utlandet.

Mangfold er en styrke i seg selv, og det er et mål for regjeringen å oppnå større mangfold i forsvarssektoren. Sektoren må således, i større utstrekning enn i dag, arbeide for å rekruttere med utgangspunkt i hele befolkningen.

Et arbeidsliv med plass til alle er et hovedmål for regjeringen. Å ta vare på den enkelte medarbeider og sikre likeverd på alle nivåer i organisasjonen, er et satsningsområde også for Forsvaret. Forsvaret skal ha aksept for ulikhet og nulltoleranse for trakassering eller forskjellsbehandling på bakgrunn av kjønn, seksuell orientering eller nedsatt funksjonsevne.

Forsvarets seniorpolitikk skal gi personell som nærmer seg pensjonsalderen fleksible overgangsløsninger, tilpasset personlige og tjenestemessige forhold. Avhengig av utviklingen i arbeidet med pensjonsreformen, vil regjeringen vurdere mer fleksible løsninger for seniorer i forsvarssektoren.

8.2.4 Arbeidsbelastning og familiepolitikk

Forsvaret har en skjev fordeling av arbeidsbelastning mellom ulike avdelinger og personellkategorier. Den tyngste belastningen ligger naturlig nok på mange av de operative enhetene, samt de funksjonene som gir direkte støtte til disse. Forsvarets medarbeidere har også en spesiell arbeidssituasjon, med relativt lange og hyppige fravær fra hjemmet, blant annet ved sjøtjeneste, øvelser og utenlandsoperasjoner. Det vises i den sammenheng også til Forskrift om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.

Det er en utfordring for Forsvaret å finne en god balanse mellom oppgaver og den enkeltes behov for fritid og familieliv. Det skal ikke, under noen omstendighet, tillates brudd på AML eller øvrig regelverk. Forsvarsdepartementet vil i etatsstyringen følge opp at bruk av overtidsgodtgjørelse blir praktisert i henhold til gjeldende regelverk og at vernereglene i AML blir overholdt.

Utfordringer knyttet til arbeidsbelastningen i Forsvaret må adresseres på alle nivåer. Forsvaret bør i den sammenheng ikke minst vektlegge en bedre fordeling av belastende tjeneste - nasjonalt og internasjonalt.

Videre må det vurderes tiltak for å utdanne flere medarbeidere innenfor de personellkategorier som er mest etterspurt i forhold til slik tjeneste.

Forsvaret skal legge til rette for å ivareta personellets behov så langt det er mulig, i ulike faser av livet. I den forbindelse skal Forsvarets familiepolitikk bidra til å redusere eventuelle negative effekter av Forsvarets særskilte tjenestevilkår. Familiepolitikken skal bidra til tilhørighet, større forståelse for tjenesten og til å motivere personellet og deres familier. Forsvaret skal, i nær dialog med personellorganisasjonene, legge til rette for en videreutvikling av familiepolitikken, herunder en videreutvikling av Forsvarets familiedirektiv.

God familiepolitikk er imidlertid også avhengig av lokale initiativ innenfor overordnede rammer. Dette gjelder ikke minst i forhold til å ivareta nødvendig dialog og samarbeid med lokale myndigheter, knyttet til blant annet arbeidsplasser for partnere, barnehageplasser mv. Sjefer på alle nivåer, og spesielt lokale sjefer, skal planlegge med en god familiepolitikk.

Den daglige tjenesten skal gi rom for fleksibilitet, slik at de ansatte, både kvinner og menn, kan ivareta omsorgen for barn og familie i kombinasjon med egen – og partners – karriere. Det bør også vurderes løsninger hvor personell med spesielle behov kan tilbys fjernarbeid eller annen relevant tilpasning av arbeidet. I den forbindelse skal det også legges opp til at enkelte kan besette stillinger tillagt lavere grad for en periode, men beholde egen grad og lønn.

8.2.5 Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Forsvarets virksomhet stiller i sin natur høye krav til sikkerhetsarbeidet. HMS må derfor være en integrert del av tjenesten, og kontinuerlig tilpasses nytt utstyr og nye tjenestemønstre.

HMS-systemet skal sikre god oversikt over den totale HMS-situasjonen, herunder mål for HMS-arbeidet, ansvar og myndighet innenfor de ulike fagområdene, resultater fra HMS-kartlegginger, risikovurderinger og tiltaksplaner. Internkontrollsystemet skal sikre korrekt håndtering ved brudd på regelverk og samordning med virksomheter som Forsvaret har et samarbeid med.

På områder hvor HMS-lovgivningen helt eller delvis ikke gjelder, skal Forsvaret tilstrebe at virksomheten utføres så nært opp til denne lovgivningen som mulig. Dette gjelder for eksempel i utenlandsoperasjoner, under øvelser og for militær luft- og sjøfart. Forsvaret skal videreutvikle regelverk som ivaretar intensjonen i HMS-lovgivningen på disse områdene.

Det må være best mulig samsvar mellom de oppgavene Forsvaret skal løse og den arbeidskraften som er tilgjengelig. Forsvaret skal tilstrebe en jevn fordeling av arbeidsbelastningen mellom arbeidstakere, arbeidstakergrupper og avdelinger.

8.3 Ivaretakelse av medarbeidere før, under og etter utenlandsoperasjoner

Når norske kvinner og menn sendes ut i tjeneste for internasjonal fred og sikkerhet, skal de kunne føle seg trygge på at de får oppfølging før, under og etter endt oppdrag. Regjeringen arbeider derfor aktivt for å styrke veteranenes rettigheter, og å sørge for at de får den oppfølgingen de trenger. Det er satt i gang en rekke ulike tiltak for å styrke oppfølgingen av, og rettighetene til veteraner. Dette gjelder både på det økonomiske og det medisinske området, i tillegg til rådgivning og støtte til å løse praktiske problemer. Regjeringen vil også bidra til at veteranene får økt anerkjennelse i samfunnet generelt. Dette er mennesker som har gjort en betydelig innsats for Norge, og for internasjonal fred og sikkerhet.

Utenlandsoperasjoner skal være en naturlig del av tjenesten for ansatte i Forsvaret, og personellstrukturen skal videreutvikles slik at en større andel medarbeidere kan disponeres til slike operasjoner. Utenlandsoperasjoner bidrar til kompetanseheving på en rekke områder, men kan også oppfattes som en belastning, særlig dersom personellet opplever for mange perioder med utenlandstjeneste uten tilstrekkelig tid til restitusjon.

Det personellet som deltar for Norge i slike operasjoner, skal føle seg trygge på at de får god oppfølging før, under og etter en tjeneste som ofte er forbundet med betydelig risiko.

Det legges vekt på en fortsatt aktiv dialog med familier og pårørende. Nær kontakt med og god oppfølging av familien skal prioriteres. En slik dialog skal gi økt trygghet, god informasjon og forståelse for det oppdraget som løses. Ordningen med refusjon av reiseutgifter er utvidet for personer med omsorg for barn. Ordningen er etablert for å lette hverdagslivet for den av foreldrene som er alene med ansvaret for barn.

Utenlandsoperasjoner kan være en belastning for parforhold. For personell som har deltatt i utenlandsoperasjoner gis det i noen tilfeller tilbud om spesielt tilrettelagte samlivskurs eller samlivsveiledning. Tiltaket har økt i omfang, og skal videreutvikles.

Forsvarsdepartementet nedsatte i 2006 to arbeidsgrupper for å vurdere veteranenes økonomiske rettigheter ved personskade og for å vurdere arbeidsgivers ansvar for personell som har deltatt i utenlandsoperasjoner. Rapportene ble overlevert til forsvarsministeren i august 2007, og regjeringen arbeider nå med oppfølging av de foreslåtte tiltak. Implementeringen av tiltakene vil strekke seg inn i langtidsperioden 2009-2012, jf. blant annet kapittel 8.3.3 og 8.3.4. Med «veteraner» menes i denne sammenheng sivilt eller militært personell som har deltatt i skarpe militære operasjoner innen- eller utenlands.

Forsvarets arbeid for å styrke oppfølgingen av veteraner skal ha som overordnet målsetting at veteranene snarest mulig skal tilbake til en normal situasjon hvor de benytter seg av samfunnets alminnelige ordninger, herunder også helsetjenester. Dette innebærer at de som har fått en fysisk eller psykisk skade etter utenlandstjenesten, i tillegg til den medisinske oppfølgingen, også skal kunne få annen nødvendig bistand. Denne gruppen skal prioriteres i Forsvarets veteranarbeid. Utfordringen for Forsvarets veteranpolitikk blir å legge til rette for at alle veteraner etter utenlandsoperasjoner snarest mulig kan komme i en slik normal situasjon, samtidig som det tas hensyn til den enkeltes behov.

8.3.1 Rekruttering til utenlandsoperasjoner

Det legges stor vekt på en grundig seleksjon for alt personell som skal tjenestegjøre i utenlandsoperasjoner, samt at den enkelte soldat som verves er medisinsk skikket og har et bevisst og reflektert forhold til de oppdrag soldaten skal delta i, før kontrakt inngås. Personellet skal primært velges med bakgrunn i militær erfaring og kompetanse, og skal gis grundig opplæring i relevante lover og bestemmelser.

Forsvarets operasjoner i utlandet krever at en relativt stor andel av de menige som er inne til førstegangstjeneste rekrutteres til vervingskontrakter av kortere eller lengre varighet. God og balansert informasjon allerede før fremmøte til tjeneste og gjennom hele tjenestetiden samt en god førstegangstjeneste, er de viktigste virkemidler for å nå Forsvarets målsettinger på dette området.

Regjeringen legger opp til å styrke kvalitet og kvantitet i oppøvingsperioden før utenlandsoperasjoner. Det må videre legges vekt på å tilstrebe en hensiktsmessig rotasjonsordning, særlig for å verne personell som er sterkt etterspurt i utenlandsoperasjoner, slik at forutsigbarheten blir bedre og belastningen reduseres. Dette vil samlet gi en styrket innsatsevne og utholdenhet, sammenlignet med dagens nivå, og vil også legge bedre til rette for en utjevning av den belastning slike oppdrag medfører.

Deltakelsen i utenlandsoperasjoner aktualiserer fortsatt behov for flere kategorier reservepersonell, og det tas sikte på å kartlegge og følge opp denne gruppen – med fokus på personell som er kvalifisert og motivert for slik tjeneste.

Forsvarets operasjoner er helt avhengig av enkelte personellgrupper som i hovedsak må rekrutteres fra det sivile arbeidsmarked. Dette gjelder i første rekke medisinsk personell, som er helt nødvendige for å sikre avdelingenes operative evne og gi styrkebidragene den nødvendige medisinske sikkerhet. Forsvaret har nå et større behov enn tidligere for allmennleger og spesialister så vel i fast tjeneste som på beredskapskontrakt. Regjeringen arbeider målrettet for å bedre rekrutteringen av denne gruppen. Forsvarsdepartementet vil videreføre dialogen med Helse- og omsorgsdepartementet og de berørte parter for å identifisere tiltak som kan bidra til å bedre situasjonen, både på kort og lengre sikt.

I dette ligger både økonomiske forhold og kompetansegivende kurs og utdanning. Videre må det legges til rette for at det medisinske personellets tjeneste i Forsvarets operasjoner skal være meritterende for den enkelte, i tillegg til at de kan opprettholde et høyt kompetansenivå mens de tjenestegjør i Forsvaret. Etablering av et militært legekorps skal også vurderes.

8.3.2 Sanitet og oppfølging av skadde fra utenlandsoperasjoner

Sanitet i internasjonale operasjoner er et nasjonalt ansvar som skal ligge så nær opp til sivil standard som mulig og være i samsvar med det faglige ambisjonsnivået til sanitetstjenesten i NATO. Sanitetstjenesten skal planlegges, dimensjoneres og utøves for å vedlikeholde stridsevnen, samt ivareta tjenestegjørende som skades eller blir syke.

Forsvaret skal ivareta den fysiske og psykiske helse så lenge personellet er i tjeneste. Dette gjelder ikke minst før, under og etter utenlandsoperasjoner. Generelt er det slik at de aller fleste kommer hjem med positive erfaringer, og uten skader. Personell som har behov for helsemessig oppfølging etter utenlandsoperasjoner, skal gjennom Forsvarets sanitet sikres et lett tilgjengelig tilbud om oppfølging i inntil ett år etter endt tjeneste. Forsvarsdepartementet arbeider for å lovfeste denne retten, og det er iverksatt tiltak for å styrke psykiatritjenesten i Forsvaret slik at den kan ivareta denne oppgaven. Ved behov for ytterligere helsetjenester ut over ett år, skal det sivile helsevesenet overta behandlingsansvaret.

Forsvarets helseregister skal gi en kontinuerlig oversikt over helsesituasjonen blant Forsvarets personell, herunder blant annet identifisere overhyppighet av sykdommer og risikofaktorer for sykdommer. Tilsvarende skal helseregisteret også gi oversikt over skader og skadeårsaker.

Det tas sikte på en gjennomgang av krav og regler for sanitetstjeneste i utenlandsoperasjoner. Forsvarets sanitet er nasjonal normerende fagmyndighet, og skal sikre at faglige normer for sanitetstjenesten er slik at behandlingsresultatene tilsvarer den beste medisinske praksis. Normene for sanitetstjeneste skal sikre at intensjonen og bestemmelsene i relevante internasjonale konvensjoner ivaretas. Planleggingen av sanitetstjenesten må baseres på medisinsk etterretning, herunder informasjon om trusselsituasjonen, og epidemiologiske data om forekomst av sykdom og skade. For å bidra til at personellet får tilstrekkelige og forsvarlige sanitetstjenester, vil Forsvarsdepartementet etablere en uavhengig tilsynstjeneste.

Personellet skal på forhånd gis nødvendig informasjon om eventuelle problemer de kan komme til å møte i ettertid, samt råd om hvordan de kan takle dem, og hvor de kan få støtte til dette. Det er avgjørende at personell som får psykiske reaksjoner gis tilbud om behandling raskt. Det bør derfor legges inn muligheter for slik belastningsvurdering i løpet av utenlandsoperasjonen og etter hjemkomst. Forsvaret skal så langt som mulig søke å gi personell som blir skadet i tjeneste et tilbud om tilrettelagt arbeid. Forsvarets evne til å ta ansvar for personellet ved hjemkomst, og til å sikre at den enkelte ved behov får helsemessig og annen oppfølging, skal styrkes ytterligere.

Forsvarets sanitet skal kunne støtte pårørende til forsvarsansatte ved behov for helsemessig bistand, der dette er relatert til den forsvarsansattes skade. Selv om det sivile helsevesen har det primære ansvaret for helsetjenester, skal Forsvaret, gjennom tettere kontakt med den enkelte, støtte dem som har behov for særskilt hjelp, og bidra til at den enkelte får et fullgodt tilbud i helsevesenet. Forsvarets sanitet skal bidra til at det sivile helsevesenet tilføres kompetanse om militære operasjoner.

De forpliktelser som Forsvaret påtar seg med hensyn til medisinsk og praktisk oppfølging overfor skadde fra utenlandsoperasjoner, skal også gjelde for personell som blir skadet under trening, øvelser og eventuelt skarpe operasjoner i Norge.

8.3.3 Styrket erstatningsvern

Personell som blir skadet i internasjonal tjeneste får, i tillegg til trygdeytelser, erstatning etter yrkesskadeforsikringsloven dersom de har vært utsatt for en yrkesskade eller yrkessykdom som er likestilt med yrkesskade. Personell som deltar i operasjoner i utlandet har i tillegg utvidet vern mot yrkesskader, 24 timer i døgnet. Medarbeidere som faller utenfor vernet i yrkesskadeforsikringsloven kan ha rett til erstatning etter andre ansvarsgrunnlag, blant annet det ulovfestede objektive ansvaret. Det er dessuten innført en forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av tjenestegjøring i operasjoner i utlandet.

En arbeidsgruppe som vurderte erstatningsvernet og avga rapport i 2007, jf. kapittel 8.3, pekte imidlertid på at visse skadetyper, herunder særlig psykiske senskader, ikke i tilstrekkelig grad hadde erstatningsvern etter disse regelverkene, og fremsatte flere forslag til tiltak. Regjeringen utreder nå blant annet et styrket erstatningsvern, herunder et lovfestet objektivt erstatningsansvar. Det er tett dialog mellom Forsvarsdepartementet og personell- og veteranorganisasjonene om disse spørsmålene.

8.3.4 Forsvarets veteranadministrasjon

Anerkjennelse og fellesskap er viktig for veteraner fra utenlandsoperasjoner. Det er også viktig at veteranene får mulighet til å opprettholde kontakten med Forsvaret. Forsvaret skal derfor opprettholde støtten til veteranorganisasjoner, og videreføre arbeidet med å arrangere minnedag og bekransninger, legge til rette for samlinger, samt iverksette tiltak for årlig kontakt med alle veteraner.

Forsvarets veteranadministrasjon (FVA) er forsvarssjefens apparat for planlegging og gjennomføring av veteranpolitikken. FVA skal også fungere som en aktiv bidragsyter og et kontaktpunkt for alle veteraner som trenger informasjon eller støtte. FVA skal gi støtte på grunnlag av henvendelser fra veteraner eller deres pårørende, eller formidle kontakt til rette instans.

Regjeringen vil bidra til å gi veteranene den offentlige anerkjennelsen de fortjener, blant annet gjennom FVAs arbeid og støtte til veteranenes eget arbeid. Det vil også bli opprettet et senter for velferd og rekreasjon for Forsvarets veteraner på Bæreia ved Kongsvinger.

8.4 Kompetansestyring og personellforvaltning

8.4.1 Forsvarets kompetansebehov

Den enkelte medarbeiders, avdelingenes og Forsvarets samlede kompetanse er sentrale innsatsfaktorer for å sikre god oppgaveløsning på alle nivåer. Forsvaret må derfor bruke betydelige ressurser på utvikling og styring av personellets kompetanse, og på å sikre at rett person disponeres på rett sted til rett tid.

Den omfattende omstillingen Forsvaret har vært igjennom har medført at Forsvaret i dag har færre medarbeidere til å løse stadig mer krevende oppgaver. I kombinasjon med blant annet tjeneste i utenlandsoperasjoner, legger dette et stort press på Forsvarets evne til å opprettholde robuste fagmiljøer. Med en relativt liten operativ struktur, står Forsvaret også overfor utfordringer knyttet til bemanning av krevende funksjoner blant annet i Forsvarets ledelses- og støttestruktur samt i internasjonale staber og avdelinger. Det omfattende rotasjonssystemet skaper utfordringer i forhold til kontinuitet, vedlikehold og utvikling av både personellets og organisasjonens totale kompetanse.

Målsettingen med bedre kompetansestyring er å sørge for at Forsvarets kompetansebehov til enhver tid skal kunne dekkes – både på kort og lang sikt. Det er samtidig vesentlig at utvikling og bruk av kompetanse tar hensyn til individuelle interesser og forutsetninger, noe som vil være avgjørende for å rekruttere og beholde medarbeidere. Det skal i denne sammenheng legges vekt på å utarbeide tjeneste- og karriereplaner for ulike kategorier personell. Disse planene skal bidra til å styre og utvikle medarbeiderne ut fra Forsvarets behov, og samtidig være et viktig instrument for den enkelte til å planlegge egen karriere.

I tråd med anbefalingene i Innst. S. nr. 31 (2007-2008), jf. St.meld. nr. 36 (2006-2007) prioriteres et arbeid med å utarbeide et program for lederutvikling, personlig utvikling og karrieremuligheter rettet mot kvinner, som en pilot for videreutvikling. Arbeidet med systematisering og oppfølging av de ansattes kompetanse må knyttes tett opp til Forsvarets mål og oppgaver, og må forankres i Forsvarets organisasjon og kultur. Tiltak som traineeprogram og prosesser for leder- og medarbeideroppfølging skal også vurderes.

8.4.2 Innretning av Forsvarets personellstruktur

For at Forsvaret skal kunne møte fremtidens utfordringer på en best mulig måte, må personellstrukturen innrettes slik at det skapes en hensiktsmessig balanse mellom de ulike personellkategoriene i forhold til Forsvarets behov.

Det har i lengre tid pågått en omfattende modernisering av personellforvaltningen. Dette har skjedd gjennom innføring av en bedre tilpasset befalsordning, justeringer knyttet til praktisering av førstegangstjenesten, innføring av generell beordringsadgang til utenlandsoperasjoner samt en påbegynt harmonisering av gradsnivået og personellsammensetningen. Samlet sett bidrar dette til en kompetanse-, grads- og aldersstruktur som i større grad er tilpasset organisasjonens behov. Det legges opp til en videreføring av dette arbeidet i kommende langtidsperiode.

Endringer av personellstrukturen er imidlertid tid- og ressurskrevende prosesser som kan ta 10-15 år å fullføre. Ved endring av strukturelementer må det tas hensyn til at tilføring av nødvendig kompetanse ofte kan ta lengre tid enn selve systemanskaffelsen. Det er derfor essensielt at endringer i personellstrukturen iverksettes tidlig, gjerne før de systemanskaffelsene som gir behovet for ny kompetanse.

Ved større systemendringer må det beregnes merutgifter til personell fordi det vanligvis tar lang tid å endre og videreutvikle medarbeidernes kompetanse. Det innebærer at Forsvaret i slike endringsperioder må ha mer personell enn det den til enhver tid pågående driften tilsier.

Et mer langsiktig perspektiv i personellplanleggingen vil redusere behovet for at større nedbemanninger gjennomføres ved at medarbeidere oppfordres til å gå før oppnådd pensjonsalder.

Høy jobbrotasjon gir utfordringer i forhold til planlegging og styring av personellressursene og kompetansen. Rotasjonen av militært personell i ulike tjenestestillinger bør således reduseres. Dette innebærer blant annet behov for sterkere styring fra arbeidsgiver, økt fokus på horisontal karriere, en reduksjon i antall tidsbegrensede stillinger og større vektlegging av kontinuitet og tid i stilling. Gradsinflasjonen kan også være en indikasjon på at det i Forsvaret har vært et for sterkt fokus på vertikal karriere.

8.4.2.1 Disponering av personell

Lov av 2. juli 2004 om personell i Forsvaret og innføring av ny befalsordning (BO) innebar en endring i disponeringsordningen. Det ble i den forbindelse etablert et enhetlig forvaltningssystem hvor alt befal ble underlagt et søknadssystem. Dette enhetlige forvaltningssystemet sikrer like rettigheter og plikter for hele befalskorpset, men har også hatt enkelte utilsiktede konsekvenser.

Dagens praktisering av søknadssystemet gir en uhensiktsmessig høy personellrotasjon, noe som også er påpekt av Forsvarspolitisk utvalg. Utvalget skriver i sin rapport blant annet at «dagens omfattende rotasjon av militært personell i ulike tjenestestillinger bør reduseres kraftig. Dette vil innebære et større innslag av beordring enn dagens søknadssystem».

Erfaringen er at særlig rotasjonshastigheten blant befal på lavere gradsnivå er en utfordring. Disse er i en fase hvor de skal bygge opp sin kompetanse og karriere, og et søknadssystem kan ofte friste den enkelte til å søke stillinger som virker attraktive på kort sikt, men som ikke nødvendigvis gir den langsiktige kompetansen befalet trenger eller den kontinuitet som Forsvaret har behov for. I tillegg skaper systemet utfordringer i forhold til å anvende tjenesteplaner, noe som er et viktig styringsinstrument i oppfølgingen av personellet. Det er således behov for en større satsning på kontinuitet i stilling og mulighet for horisontal karriere samt et mer fleksibelt disponeringssystem, tilpasset både Forsvarets og den enkeltes behov.

Det legges derfor opp til en justering av befalsordningen, slik at disponeringen av befal på gradsnivå fenrik og lavere får større innslag av beordring. Det innebærer at de disponeres etter tjenstlig behov, hensynet til kompetanseutvikling og den enkeltes realkompetanse. En slik tilpasning av disponeringssystemet for de lavere gradsnivåene forutsetter at Forsvaret sikrer en grundig gjennomgang av lokal arbeidsgivers plikter. Gjensidig forpliktende tjenesteplaner skal utarbeides gjennom dialog, slik at tilbeordret befal får en forutsigbar og kompetansebyggende beordringsperiode.

For å sikre personellet en viss forutsigbarhet, bør tilpasningen av disponeringssystemet følges av normalavansement fra sersjant/kvartermester til fenrik. Normalavansement innebærer at personell etter en fastsatt tid i grad gis automatisk opprykk til neste grad. Dette gis uavhengig av stilling. Opprykk til løytnant gis etter søknad mot stilling og etter en minimumstid som fenrik.

8.4.2.2 Vernepliktige i førstegangstjeneste

Førstegangstjenesten skal bidra til Forsvarets operative evne, ved å rekruttere til de nasjonale fredsoperative avdelingene som er satt opp med vernepliktige, og fungere som rekrutteringsbrønn til

utenlandstjeneste. Vernepliktige inne til førstegangstjeneste er også viktige for forsvarsgrenenes beredskap. Førstegangstjenesten skal videre dekke Forsvarets behov for vervede og kandidater til befalsutdanning. Antallet som avtjener førstegangstjeneste, tjenestens lengde og utdanningens innhold må være best mulig tilpasset Forsvarets behov – både under og etter tjenesten. Antallet vernepliktige inne til førstegangstjeneste vil bli videreført på et robust nivå. Innkallingen vil bli tilpasset erfaringsbasert frafall under tjenesten.

8.4.2.3 Vernepliktig akademisk befal (VAB)

Ordningen med vernepliktig akademisk befal (VAB) skal sikre rekruttering av tilstrekkelig akademisk kompetanse innenfor nisjeområder. Forsvarssektoren har økende krav til akademisk kompetanse på mastergradsnivået og høyere, innenfor spesifikke sivile fagområder. Tjeneste som VAB skal være et alternativ til ordinær førstegangstjeneste for personell som har høyere akademisk kompetanse. Forsvarsdepartementet avgjør hvilke yrkesgrupper ordningen skal omfatte, avhengig av Forsvarets behov. Det arbeides med en fleksibel tilpasning av ordningen.

8.4.2.4 Lærlinger

Lærlingeordningen skal sikre Forsvaret medarbeidere med relevant fagkompetanse på lavere nivå, samt bidra til rekruttering av sivile, vervede og avdelingsbefal. Den skal videre gi vernepliktige med yrkesfaglig bakgrunn mulighet for kompetanseheving. Ved bruk av lærlinger i administrative funksjoner, kan Forsvaret gi de vernepliktige som har valgt yrkesfaglig studieretning fra videregående skole anledning til en toårig tjeneste, som kombinerer avtjening av førstegangstjeneste med mulighet til å fullføre den yrkesfaglige opplæringen med avsluttende fagprøve. Det er en målsetting å videreutvikle lærlingeordningen i Forsvaret, slik at den i større grad enn i dag ivaretar både den vernepliktiges, Forsvarets og samfunnets behov. Ordningen skal videreføres slik at den i størst mulig utstrekning fungerer som rekrutteringsmekanisme til militære og sivile stillinger i Forsvaret. Fokuset på å utvikle og beholde kompetanse som Forsvaret har behov for, skal styrkes.

8.4.2.5 Vervede

For en del avdelinger og oppdrag går kravene til militær kompetanse, samtrening og disponering langt ut over det man kan oppnå eller forvente at personellet tilegner seg i løpet av ordinær førstegangstjeneste. Vervede mannskaper er derfor av avgjørende betydning i avdelinger/enheter som har spesielt høye krav til reaksjons- og/eller yteevne.

Vervede skal som hovedregel dekke behovet for erfarent personell på lavere nivå. Vervingsperioden er normalt tre år. Vervede kan i dag verves for to slike treårsperioder. Det legges opp til å åpne muligheten for en tredje treårsperiode i særskilte tilfeller – for å sikre fleksibilitet, kontinuitet og forutsigbarhet. Samtidig bør vervede i større grad enn i dag stimuleres til å gjennomføre grunnleggende befalsutdanning. Forsvaret skal legge forholdene til rette slik at vervede kan ta relevant videreutdanning som en forberedelse til videre yrkeskarriere enten i eller utenfor Forsvaret.

Forsvaret skal også kunne verve vernepliktige med fullført førstegangstjeneste og relevant kompetanse for kortere perioder enn tre år. Det legges opp til en moderat økning vervede i strukturen.

8.4.2.6 Kontraktsbefal

Kontraktsbefal er militært personell som har inngått en engasjements- eller åremålskontrakt. Antallet korttidskontrakter skal reduseres til det strengt nødvendige, men vil kunne være aktuelt for enkelte kategorier personell, blant annet i forbindelse med utenlandsoperasjoner. Befal skal som hovedregel tilsettes enten som avdelingsbefal eller tas opp ved krigsskole for senere yrkestilsetting.

8.4.2.7 Avdelingsbefal

For å øke Forsvarets evne til å løse utfordringer knyttet til behovet for dybdekompetanse og erfaring på lavere nivå i organisasjonen, ble avdelingsbefalsordningen innført i 2005. Ordningen skal sikre forutsigbarhet og kompetanseutvikling for den enkelte, samt kontinuitet og stabil tilgang på erfarent personell med relevant kompetanse for Forsvaret. Ordningen er også et sentralt virkemiddel for å skape en bedre og mer bærekraftig balanse i alders- og gradsstrukturen i Forsvaret, både på kort og lang sikt.

Avdelingsbefalet skal bekle stillinger i gradssjiktet fra sersjant til løytnant. De skal besette stillinger som krever kontinuitet og høyt erfaringsnivå og behov for ekspertise på spesielle fagområder. Det kan blant annet være operative lederstillinger på lavere nivå, samt andre stillinger innenfor teknisk eller forvaltningsbransje.

For å oppnå intensjonen med avdelingsbefalsordningen, er det behov for en betydelig andel avdelingsbefal med relevant kompetanse. Det legges derfor opp til en økning i andelen avdelingsbefal i forhold til dagens nivå, og økt fokus på kompetanseutvikling av denne gruppen. For å sikre en

mer helhetlig praktisering av ordningen og for å bidra til å redusere andelen kontraktsbefal i systemet, må arbeidet med en nærmere spesifisering av de funksjonene avdelingsbefalet skal fylle, videreføres. Det legges opp til økt synliggjøring av avdelingsbefalets kompetanse og erfaring, og bedre markedsføring av og rekruttering direkte til denne kategorien. Det er dessuten viktig at rasjonalet bak ordningen er godt kjent i organisasjonen.

Karriere- og kompetanseutvikling må henge sammen og tillegges vekt gjennom hele avdelingsbefalskarrieren. Dette innebærer fokus på utdanning, annen kompetanseheving og bonusanvendelse samt at det legges til rette for økende ansvar innen funksjoner og fagområder gjennom karrieren. Kompetanseutviklingen skal samtidig kvalifisere for annen karriere etter endt tilsettingsforhold. Den opparbeidede bonusen kan benyttes mer fleksibelt under eller ved avslutning av tilsetningsforholdet til avdelingsbefal. Intensjonen med bonusordningen er å forberede til en sivil karriere utenfor Forsvaret. Arbeidsgiver skal innby til dialog for å planlegge hvordan dette kan legges opp.

Avdelingsbefal er en del av rekrutteringsgrunnlaget til krigsskole og krigsskole kvalifiseringskurs. I denne sammenheng skal både flerårig grunnleggende befalsutdanning og tjenesteerfaring tillegges vekt. Det skal også legges til rette for at et antall avdelingsbefal kan yrkestilsettes uten krigsskole. Det skal derfor videreutvikles gode og fleksible overgangsordninger fra avdelingsbefal til yrkesbefal i de tilfeller der det er aktuelt. Med bakgrunn i sin realkompetanse skal avdelingsbefal etter avsluttet tjeneste også oppmuntres til å søke sivile stillinger i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet har igangsatt en evaluering av avdelingsbefalsordningen, jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004) og St.prp. nr. 42 (2003-2004). Eventuelle større justeringer som det vil være behov for å foreta på bakgrunn av denne evalueringen, vil vurderes når denne er gjennomført. Evalueringen, gjennomgangen av resultatene og konkretisering av eventuelle oppfølgende tiltak skal skje i nær dialog med personellorganisasjonene.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i forbindelse med denne saken.

8.4.2.8 Yrkesbefal

Yrkesbefal bekler primært stillinger fra løytnantsnivå og høyere. De vil imidlertid også kunne inneha stillinger på lavere nivå for å bygge opp kompetanse til stillinger på høyere nivå. Forsvaret vil i enkelte tilfeller fortsatt ha behov for å yrkestilsette befal uten gjennomført krigsskole for spesielle kompetansekategorier. Det legges opp til en noe redusert andel yrkesoffiserer i strukturen. Forsvaret skal ha økt fokus på målrettet kompetanseutvikling av denne gruppen.

8.4.2.9 Sivile

De sivile i forsvarssektoren utgjør ca. 35 % av de ansatte og representerer et helt nødvendig kompetansemangfold som kompletterer militær kompetanse. Sivile vil ved ansettelse inneha etterspurt kompetanse, og kan raskt innplasseres i organisasjonen uten behov for tilleggsutdanning. Videre representerer sivile kontinuitet og institusjonell hukommelse. De er stabil arbeidskraft som gjerne sitter i én spesifikk stilling/funksjon over lengre tid enn det som er vanlig for militært personell. De sivile utgjør derfor en avgjørende ressurs for Forsvaret.

Det er behov for en økt grad av bevisstgjøring, involvering og anerkjennelse av sivil kompetanse på ulike nivåer i Forsvarets organisasjon. Det skal således legges til rette for en hensiktsmessig incentivstruktur, herunder karriere- og utviklingsmuligheter, for denne gruppen.

Det skal prioriteres å gjennomføre kompetanseheving for sivile i forsvarssektoren, slik at kunnskapen om og innsikten i Forsvarets virksomhet økes. Utdanningsmulighetene som ligger i Forsvaret i dag, bør i større grad gjøres tilgjengelig for sivile. Det vil i den forbindelse også bli vurdert å utvide dagens voksenopplæringstilbud til også å innbefatte tilbud for sivilt tilsatte. Det vil imidlertid være viktig at en slik eventuell utvidelse av ordningen ikke går på bekostning av vernepliktige inne til førstegangstjeneste og deres behov.

Det bør legges til rette for god vertikal karriereutvikling for sivile med relevant kompetanse, slik at disse i større grad kan inneha relevante lederstillinger.

Sivile dekker i dag i hovedsak funksjoner innenfor spesifikke fagområder og drift av base- og støttestrukturen. Andelen sivile innenfor områder som ledelse og økonomistyring samt spesifikke fagområder og prosjektstyring skal styrkes.

For å møte Forsvarets behov for personell til utenlandsoperasjoner innenfor støttefunksjoner, åpner Lov av 2. juli 2004 om personell i Forsvaret for at det kan knyttes disponeringsplikt til utenlandsoperasjoner til nærmere bestemte sivile stillinger. Dette innebærer at sivile med relevant kompetanse kan deployeres på linje med militære. For noen vil dette kreve kompetanseutvikling som kvalifiserer dem for mulig deltakelse i utenlandsoperasjoner, samt en særskilt forvaltning av dette personellet.

Når det gjelder bruken av militær og sivil kompetanse, må blant annet de funksjoner og stillinger der det ut fra en faglig vurdering med fordel bør være sivilt tilsatte, identifiseres, jf. St.prp. nr. 78 (2006-2007).

Behovet for særskilt kompetanse innebærer at en del militære stillinger, primært i forvaltningsfunksjoner, uten krav til regelmessig deployering eller militær kompetanse, bør konverteres til sivile, i tråd med intensjonene i St. prp. nr. 78 (2006-2007). Militært personell fyller normalt forvaltningsstillinger som inngår i deployerbare, operative enheter.

Utvalgte stillinger i støttefunksjoner, i dag besatt av sivile arbeidstakere, bør også vurderes å gjøres deployerbare – enten som sivile med militær tilleggskompetanse eller som militære stillinger.

Det legges opp til å etablere flere stillinger der det kan alterneres mellom sivilt og militært tilsatte.

8.4.2.10 Reservepersonell

Ved bortfallet av mobiliseringsforsvaret er Forsvarets behov for reservepersonell betydelig redusert. Likevel utgjør reservebefal og -mannskaper en viktig ressurs for styrking av de stående avdelingene for beredskap og operasjoner. De innehar verdifull militær og sivil kompetanse, som i enkelte operasjoner er en forutsetning for styrkebidraget og dets utholdenhet. Heimevernet (HV) er avhengig av å få tilført reservebefal og -mannskaper fra forsvarsgrenene, i tillegg til det befalet HV selv utdanner gjennom kurs av kortere varighet. Det må legges til rette for re-rekruttering av reservepersonell, basert på kompetanse og Forsvarets behov. Forsvaret skal derfor styrke dialogen med aktuelt reservepersonell.

Regjeringen vil videre, som et tiltak både for å øke utholdenheten i den operative strukturen, og for bedre å kunne utnytte de investeringer som gjøres i kompetanse gjennom verneplikten, vurdere å etablere en ordning med reserver, det vil si frivillige reservestyrker innenfor forsvarsgrenene. Flere personer som står i et aktivt forhold til Forsvaret vil også bidra til å forsterke Forsvarets forankring i befolkningen.

8.4.2.11 Internasjonale stillinger

Utviklingen mot en økende internasjonalisering og satsing på flernasjonalt militært samarbeid vil fortsette. Behovet for internasjonal representasjon og den operative strukturens krav fordrer målretting av de ressurser som benyttes til samarbeid med internasjonale organisasjoner og andre land. Det må derfor vurderes nøye hvordan ressursene skal benyttes for best mulig å ivareta Norges interesser.

I tråd med målsettingene for inneværende langtidsperiode, jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004) og St.prp. nr. 42 (2003-2004), er antall stillinger i utlandet blitt redusert. Det vil i langtidsperioden bli arbeidet videre med å tilpasse antallet til et nivå som er tilstrekkelig for å ivareta Forsvarets behov, noe som vil kunne variere over tid.

Det vil i kommende langtidsperiode bli lagt vekt på å prioritere stillinger som fremmer kompetanseutvikling, ivaretar spesielle allianse- og samarbeidsrelasjoner samt gir påvirkningsmulighet og bidrar til synlighet. Prioriterte områder er NATO, FN, EU og nære allierte land. Samtidig fører den globale utvikling til nye samarbeidsformer, større variasjon i vårt internasjonale engasjement og fremvekst av nye strategiske tyngdepunkt. Prioriterte områder for å møte denne utviklingen vil være Den afrikanske union (AU) og Asia, herunder Kina.

Det skal i perioden legges opp til at Norge aksepterer et begrenset antall stillinger på lavere gradsnivå. Dette skal gi avdelingsbefal mulighet til å tilegne seg den kompetansen som utenlandsstillinger gir, samt ivareta behovet for å vise større norsk ansvar for stillinger på dette nivået.

8.4.3 Forsvarets lønnspolitikk

Lønn er en av flere viktige komponenter i en helhetlig personellpolitikk. Lønns- og tariffsystemet må være hensiktsmessig i forhold til å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Forsvaret må oppfattes som en attraktiv og konkurransedyktig arbeidsplass, også når det gjelder lønnsnivå og muligheter for lønnsutvikling. Hovedtariffavtalen skal legges til grunn for arbeidet med reformer i lønnspolitikken i Forsvaret. Forsvaret skal søke å utarbeide konjunkturuavhengige, langsiktige strategier i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene.

Gjennomsnittlig grunnlønnsvekst i Forsvaret skal følge lønnsutviklingen i staten for øvrig, og Forsvarets ansatte skal som hovedregel gis samme vilkår som øvrige statsansatte. Sivile og militære medarbeidere i Forsvaret likestilles så langt stillingens grunnpreg, herunder rettigheter og forpliktelser, i hovedsak er det samme. Det legges videre til grunn at medarbeiderne i forsvarssektoren skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi, uavhengig av kjønn, etnisk bakgrunn eller funksjonsevne.

Lønnssystemet må legges opp slik at det muliggjør en akseptabel lønnsutvikling i et horisontalt karriereløp, ikke minst for å sikre lønnsutvikling for avdelingsbefal og vervede som er tilsatt på tids-

begrensede vilkår/kontrakter. Det er også på enkelte felter innen lønns- og tariffområdet behov for å styrke styringen, ledelsen og kompetansen totalt sett.

Det er nær sammenheng mellom lønnssystemet og Forsvarets personell- og kompetanseutvikling. Lønn er en sentral faktor ved nytilsetting og beordring. Uansett innretning på et fremtidig lønnssystem, vil det være svært viktig at det så langt som mulig virker rekrutterende og bidrar til å beholde personell.

Det arbeides derfor med en tilpasning til et nytt lønnssystem som ivaretar så vel horisontal som vertikal karriereutvikling. En sentral del av dette arbeidet vil også være å forenkle nåværende lønnssystem.

Forsvarsdepartementet etablerte, i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene, et eget lønnsprosjekt i juni 2006. Prosjektet leverte sin sluttrapport i juni 2007. Rapporten inneholder en rekke forslag til innretning av fremtidig lønnspolitikk og tiltak for forenkling av lønnssystemet i Forsvaret. Forsvaret har startet implementering av disse tiltakene, og dette arbeidet vil strekke seg inn i langtidsperioden 2009-2012.

8.5 Sesjon, verneplikt og førstegangstjeneste

8.5.1 Sesjon

Gjennom sesjonsordningen har Forsvaret en unik mulighet til å møte og markedsføre seg overfor en stor andel av det enkelte årskull. I rekrutteringssammenheng setter det Forsvaret i en særstilling, og denne muligheten må Forsvaret benytte på en optimal måte. Dagens sesjonsprosess er preget av utfordringer i forhold til å få rett person på rett plass, av høyt frafall ved innrykk, og av at perioden mellom sesjon og tjeneste er for lang. Det er også for liten grad av oppfølging og dialog med den enkelte vernepliktige i denne perioden.

8.5.1.1 Videreutvikling av sesjonsordningen

Regjeringen ønsker å gjøre sesjonen til et bedre seleksjons- og rekrutteringsverktøy, og legger opp til at fremtidig sesjon skal gjennomføres i to deler. Del I vil være en egenerklæring, primært nettbasert, hvor hensikten er å skaffe grunnlagsinformasjon om den enkeltes helse, forutsetninger og interesser, og målet er å benytte dette som grunnlag for videre utvelgelse og oppfølging. Del II vil innebære at de best skikkede og mest motiverte møter til sesjon i et av Forsvarets sesjonslokaler. Fokus vil være målrettet rekrutteringsvirksomhet, herunder informasjon om forsvarsgrenene og tjenestestillinger, klassifisering og testing av den enkelte. For å øke kvaliteten legges det opp til å avskaffe den ambulerende sesjonen og innføre et antall faste sesjonssteder i ulike deler av landet. Dette må imidlertid praktiseres på en fleksibel måte, slik at geografiske avstander ikke svekker den enkeltes mulighet til å møte på sesjon.

Et slikt tiltak innebærer at det kalles inn færre til sesjon del II, og således frigjøres både tid og ressurser, i tillegg til at kvaliteten på sesjonen som helhet økes. Det skapes også rom for at de best egnede identifiseres så tidlig som mulig, samt at sesjon del II kommer nærmest mulig innrykk, noe som vil bidra positivt i forhold til oppfølgingen av den enkelte i denne perioden. Det legges opp til målrettet, nettbasert oppfølging av de vernepliktige i perioden fra sesjon del I og fram til oppmøte.

Stortinget har gjennom vernepliktsloven fastsatt at menn i utskrivnings- og vernepliktig alder på oppfordring plikter – ved personlig fremmøte eller skriftlig – å gi opplysninger om forhold som har betydning for deres utskriving og verneplikt. Loven åpner således også for at opplysninger kan gis skriftlig, men lovens system bygger på at sesjon som hovedregel gjennomføres ved personlig fremmøte. En todeling av sesjonen og en innføring av nettbasert egenerklæring må gjennomføres gjennom en justering av vernepliktsloven og tilhørende regelverk. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i dette spørsmålet. En slik ordning stiller også store krav til ivaretakelse av sensitive data samt til verifiseringsmekanismer som sikrer kvalitet i gjennomføringen av sesjonens del I. Det vil bli utredet mekanismer som sikrer ivaretakelse av datasikkerheten i forhold til sensitiv informasjon på en god måte. Egenerklæringen må utvikles slik at den gir et sannferdig bilde av den vernepliktiges skikkethet.

8.5.1.2 Tiltak for å gjøre Forsvaret bedre kjent i ungdomskullene

Parallelt med innføring av ny sesjonsordning, arbeides det med utvikling av tiltak som kan bidra til å gjøre Forsvaret bedre kjent i ungdomskullene og motivere ungdom for tjeneste. For å opprettholde Forsvarets kontakt med ungdommen i deres eget lokalmiljø, tas det sikte på at dagens ordning med skolebesøk utvides til å gjelde samtlige videregående skoler i landet. Det tas også sikte på å utrede muligheten for andre tiltak som bidrar til et bredt rekrutteringsgrunnlag og økt kunnskap om Forsvarets funksjon og virksomhet.

Boks 8.1 Hva er allmenn verneplikt

Allmenn verneplikt innebærer i dag at alle menn som blir kjent tjenestedyktige er vernepliktige. Kjernen i verneplikten er at alle skikkede norske mannlige statsborgere skal stå til disposisjon for nasjonen fra de er 18 til de er 44 år, det vil si totalt 25 år. Verneplikt er ikke det samme som førstegangstjeneste. Skikkede som ikke kalles inn til tjeneste i første omgang, er fortsatt vernepliktige og kan kalles inn hvis det blir behov for det. De vernepliktige utfører med andre ord sin plikt selv om de ikke blir innkalt og gjennomfører førstegangstjenesten. Allmenn verneplikt er således en nasjonal beredskapsordning, i tilfelle det skulle komme tider der befolkningen må mobiliseres til vern av landet vårt.

8.5.2 Verneplikt

Et militært forsvar er en grunnleggende oppgave som innbyggerne bør stå sammen om. Verneplikt er det bærende element i Forsvarets rekruttering. Bruk av vernepliktige som er inne til førstegangstjeneste fungerer bra for mange typer nasjonale operasjoner og som grunnlag for og forberedelse til operasjoner i utlandet. Gjennom verneplikten får Forsvaret muligheten til å rekruttere de medarbeidere det er behov for.

I Soria Moria-erklæringen legger regjeringen vekt på at den allmenne verneplikten, jf. boks 8.1, skal opprettholdes, tilpasset en ny tid. Forsvarets behov skal ligge til grunn. Gjennom verneplikten får Forsvaret stabil tilførsel av godt egnet personell og den bidrar til Forsvarets operative evne. Verneplikten sikrer en bred rekruttering til Forsvaret, på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer på en måte som er alternative rekrutteringsmekanismer overlegen. Dette mangfoldet er viktig, ikke minst i forhold til Forsvarets legitimitet og forankring i samfunnet. Verneplikten er således sentral for rekruttering. Samtidig har vernepliktige en viktig rolle i forsvarsstrukturen. I tillegg bidrar også verneplikten til å opprettholde tette bånd mellom Forsvaret og samfunnet for øvrig, og er sentral i forhold til forsvarsviljen og -evnen.

Det er bred oppslutning om Forsvaret og verneplikten i Norge. I henhold til Folk og Forsvars meningsmåling om Forsvaret fra 2008, mener 90 prosent av befolkningen at Norge bør ha et militært forsvar i den nåværende situasjonen. I den samme målingen fremkommer at 83 prosent mener vi bør beholde verneplikten i Norge.

Likeledes er de vernepliktige jevnt over godt fornøyd med Forsvaret og sin egen tjeneste. I henhold til Vernepliktsundersøkelsen fra 2007 mener ca. 70 prosent av respondentene at det bør være verneplikt i Norge. Nesten like mange har et ganske eller meget positivt inntrykk av Forsvaret.

Verneplikten skal fortsatt utgjøre et viktig fundament for Forsvarets virksomhet, og vernepliktige skal også i fremtiden ha en sentral plass i forsvarsgrenenes operative strukturer. Vernepliktens og førstegangstjenestens innretning må utvikles kontinuerlig for å være best mulig tilpasset Forsvarets, samfunnets og den enkelte vernepliktiges behov. Det må legges vekt på å videreutvikle en variert, meningsfull og relevant militærtjeneste som har kvalitet, og som møter ulike behov og krav i forsvarsgrenene.

Forsvarets behov skal være styrende for hvordan verneplikt og førstegangstjeneste praktiseres og for det antallet som kalles inn til førstegangstjeneste. Samtidig skal verneplikten utgjøre et viktig premiss for utviklingen av Forsvaret. En behovsbasert innkalling er viktig, ikke minst for tjenestens legitimitet. Det vil være lite motiverende for den enkelte samt kostbart og lite hensiktsmessig for Forsvaret og samfunnet for øvrig at flere vernepliktige kalles inn til tjeneste enn det faktisk er behov for. Det vil svekke Forsvarets mulighet til å sikre en meningsfull og hensiktsmessig tjeneste for alle, ikke bare for de ekstra innkalte.

Vernepliktige i førstegangstjeneste skal normalt nyttes i stillinger i den operative strukturen. Unntak fra dette kan gjøres hvis for eksempel administrativ tjeneste kan koordineres med den vernepliktiges påbegynte utdanningsløp – særlig i sammenheng med lærlingeordningen. Antallet vernepliktige mannskaper i støttefunksjoner skal reduseres til det strengt nødvendige, og bør vurderes erstattet av fast ansatte sivile der hvor dette er hensiktsmessig.

Mannskapene som har gjennomført førstegangstjeneste vil fortsatt være en viktig ressurs for Forsvaret og samfunnssikkerheten generelt. Etter endt førstegangstjeneste vil en stor andel av de utdannede mannskapene bli disponert i Heimevernet. I tillegg vil mannskaper med fullført førstegangstjeneste utgjøre en viktig rekrutteringsbrønn for operasjoner i utlandet.

8.5.2.1 Bruk av incentiver ved gjennomføring av verneplikten

En plikt pålagt av samfunnet bør oppfattes som både nødvendig og rettferdig for at ordningens legitimitet skal kunne opprettholdes. Byrdene og godene må stå i et rimelig forhold til hverandre.

Det er derfor viktig for regjeringen å videreføre arbeidet med å gjøre tjenesten mer attraktiv for de vernepliktige. Dette dreier seg ikke bare om økonomisk kompensasjon, men også om en effektiv sesjonsordning jf. kapittel 8.5.1.1, utviklende tjeneste og styrkede muligheter for en videre karriere, både i og utenfor Forsvaret. I denne sammenheng vil regjeringen se nærmere på incentiver for også å rekruttere og motivere befalselever.

Det er i inneværende langtidsperiode gjennomført flere statushevende tiltak, herunder innføring av studiepoeng og økning av tjenestetillegget og dimisjonsgodtgjørelsen i henhold til målsettingen. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å heve statusen for dem som gjennomfører førstegangstjeneste, og legger opp til følgende:

- Størrelsen på tjenestetillegget vurderes videre i perioden.
- Ordningen med opptjening av studiepoeng under førstegangstjenesten videreføres. Ordningen skal tilpasses behovet for militær opplæring og være fleksibel for personell som verver seg før fullført førstegangstjeneste.
- Tjenestens innhold videreutvikles, og det gjennomføres kontinuerlige vurderinger av hvilke stillinger som bør besettes av vernepliktige – slik at tjenesten oppleves som meritterende. Administrative funksjoner uten militærfaglige oppgaver ivaretas hovedsakelig gjennom lærlingeordningen.
- Voksenopplæringen og velferdstjeneste videreutvikles.
- Forsvarsdepartementet vil i perioden vurdere behovet for endring av økonomisk kompensasjon for mannskaper inne til HV- og repetisjonsøvelser.

8.5.2.2 Spørsmålet om sesjons- og verneplikt for begge kjønn

Innst. S. nr. 31 (2007–2008) jf. St.meld. nr. 36 (2006-2007) identifiserte en rekke tiltak for å øke den lave kvinneandelen i Forsvaret, og det ble også varslet at Forsvarsdepartementet ville foreta en nærmere drøfting av spørsmålet om sesjons- og verneplikt for begge kjønn.

Den lave kvinneandelen gjør at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad nyttiggjør seg den kompetansen og de ressursene kvinner kan tilføre organisasjonen. Verneplikten kan kun delvis fylle sin hovedfunksjon – å forankre og legitimere Forsvaret i det norske samfunn og sørge for at Forsvaret har forutsigbare muligheter til å rekruttere et stort antall dyktige, unge mennesker hvert år – så lenge den kun omfatter menn. De oppgavene og utfordringene Forsvaret står overfor, medfører at Forsvaret må kunne rekruttere kvalifisert personell fra hele befolkningen.

Forsvarspolitisk utvalg anbefaler at verneplikten gjøres lik for kvinner og menn, og at en slik utvikling av verneplikten må skje gradvis.

Våre grunnleggende verdier innebærer like rettigheter og plikter – uavhengig av kjønn. Oppgavene og utfordringene Forsvaret står overfor, forutsetter at Forsvaret kan rekruttere kvalifisert personell fra hele befolkningen. Dagens sesjons- og vernepliktsordning bidrar til å opprettholde et kjønnsrollemønster som skaper et inntrykk av at tjeneste i Forsvaret er en rolle som er bedre tilpasset menn enn kvinner.

En innføring av verneplikt for begge kjønn reiser imidlertid også potensielle problemstillinger. Antallet vernepliktige vil øke til det dobbelte, uten at Forsvarets behov vil øke tilsvarende. Andelen vernepliktige som faktisk gjennomfører førstegangstjeneste, blir således mindre enn i dag. Dette vil kunne sette vernepliktens legitimitet under press, og bidra til en utvanning av selve pliktbegrepet, slik at den samfunnsmessige aksepten for verneplikten som sådan over tid blir utfordret.

Som et virkemiddel for å nå målet om økt rekruttering av kvinner til Forsvaret, ble det i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004) innført innkalling til frivillig sesjon for kvinner. Hensikten var at kvinner og menn skulle få lik tilgang til informasjon om de muligheter tjeneste i Forsvaret gir, samt øke interessen for å gjennomføre førstegangstjeneste for begge kjønn. Så langt har responsen vært positiv. Med dagens ordning nås imidlertid ikke hele det kvinnelige årskullet, mange kvinner går dermed glipp av informasjon om Forsvaret.

For å sikre at alle kvinner i det aktuelle årskullet får tilgang til informasjon om Forsvaret – og at de best skikkede og mest motiverte også får et møte med Forsvaret, for derigjennom å styrke rekrutteringen av denne gruppen – går regjeringen inn for å innføre pliktig sesjon for kvinner. Dette kan delvis implementeres i løpet av 2010.

Regjeringen går ikke inn for kvinnelig verneplikt nå. Dette spørsmålet må vurderes i lys av erfaringene med sesjonsplikt for kvinner.

Målet om å rekruttere flere kvinner til Forsvaret står fast. Dette innebærer at Forsvaret uansett må fortsette implementeringen av ulike tiltak for å møte en høyere kvinneandel. Dette gjelder primært innenfor to områder: For det første må Forsvarets bygningsmasse tilpasses både kvinner og menn, noe som krever ombygginger eller tilpasninger av mange eksisterende anlegg. Dette arbei-

det er allerede i gang flere steder, og sammenfaller delvis med den stadig pågående utviklingen av Forsvarets infrastruktur. I tillegg må det, i større grad enn i dag, skaffes til veie personlig bekledning og utrustning som er tilpasset kvinner.

Innføring av sesjonsplikt for kvinner vil kreve endring av vernepliktsloven og tilhørende regelverk. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i dette spørsmålet.

8.6 Rekruttere og beholde medarbeidere

Forsvaret skal være en attraktiv arbeidsplass også i fremtiden, og er helt avhengig av å rekruttere og beholde dyktig personell av begge kjønn. Dette forutsetter imidlertid at det arbeides målbevisst med å styrke og synliggjøre de positive sidene ved Forsvaret som arbeidsplass, som for eksempel utfordrende og spennende oppgaver, gode utviklingsmuligheter, brede kompetansenettverk og et godt arbeidsmiljø. Dette gjelder ikke minst i dagens arbeidsmarked, med sterk konkurranse om å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft.

Forsvaret har på mange områder vært selvrekrutterende, men dette er i endring. Det er derfor behov for å tenke nytt i forhold til rekruttering, og vurdere hvilke mål og virkemidler som skal være styrende. Det er i den sammenheng behov for en mer helhetlig styring og koordinering av rekrutteringsressursene, slik at innsatsen kan kraftsamles og tverrprioriteres.

8.6.1 Rekruttere medarbeidere

Det legges opp til å reorganisere og samordne rekrutterings- og seleksjonsressursene. Rekruttering og seleksjon må i større grad betraktes som et eget fagfelt og satsningsområde, som sikrer Forsvarets evne til å rekruttere tilstrekkelig mange kvalifiserte kandidater. Seleksjon, opplæring og utdanning av personell innen dette fagfeltet må prioriteres og ressurser allokeres for å sikre Forsvaret det beste grunnlaget for gode rekrutterings- og seleksjonsprosesser. Vernepliktsverket og Forsvarets mediesenter (FMS) skal i økende grad koordinere sine aktiviteter, støttet av Forsvarets utdanningsvirksomheter og Forsvarets personelltjenester (FPT).

Det legges opp til å etablere en ny strategi for rekrutteringsvirksomheten i Forsvaret. Hensikten er å gjøre Forsvaret mer kjent, åpent og tilgjengelig for befolkningen, og samtidig stille økte krav til Forsvarets eget rekrutteringsarbeid.

En viktig forutsetning for å tiltrekke og rekruttere nye medarbeidere er grunnleggende kunnskap om Forsvaret som organisasjon, herunder rasjonale, oppgaver og verdigrunnlag.

Forsvarets rekrutteringsstrategi må ivareta både interne forhold (organisasjonsperspektivet) og forholdet til samfunnet for øvrig (samfunnsperspektivet).

Samfunnsperspektivet sier noe om omgivelsenes forhold til og kunnskap om Forsvaret. Gode relasjoner og samhandlingsmål bør etableres med relevante institusjoner for å sikre langsiktige og helhetlige kompetanseutviklingsmuligheter for ungdom i målgruppen. Konkrete tiltak for å understøtte dette arbeidet vil blant annet være videreutvikling av sesjonsordningen, sesjonsplikt for kvinner, nærmere kobling mot det sivile utdanningsmiljøet, herunder muligheter for å kombinere sivil utdanning med militær påbygning mv. Ansvaret for Forsvarets omdømme tilligger både organisasjonens ledere og medarbeidere.

Organisasjonsperspektivet beskriver interne satsingsområder for å styrke Forsvarets rekrutteringsarbeid, herunder intern organisering av rekrutteringsressursene. I den sammenheng vil en mer profesjonell tilnærming til rekruttering være et sentralt satsningsområde. Det er i dag mange aktører som bedriver rekruttering til og informasjonsaktivitet om Forsvaret. Disse aktivitetene må i større utstrekning koordineres og samkjøres under en helhetlig og enhetlig ledelse, samtidig som de ulike aktørene har tilstrekkelig handlefrihet. Det anvendes i dag betydelige ressurser til informasjons-, rekrutterings- og seleksjonsprosessene til og i Forsvaret. Gode evalueringsordinger skal etableres, for å sikre at Forsvaret anvender ressursene optimalt, helhetlig og målrettet.

8.6.2 Beholde medarbeidere

I kommende planperiode legges det opp til en begrenset økning i antall årsverk totalt sett. Det vil være behov for å øke andelen avdelingsbefal i forhold til dagens nivå og i noen grad antall vervede. Forsvarets behov for å beholde medarbeidere er således stort, og det er viktig at organisasjonen er i stand til å beholde medarbeiderne, uavhengig av konjunktursvingninger.

Forsvaret vil alltid ha relativt stor rotasjon mellom stillinger nasjonalt og internasjonalt. Det må derfor tilstrebes gode rutiner for planlegging og styring av personelldisponeringen, slik at kompetansen blir best mulig utnyttet.

Forsvaret vil som regel ikke kunne konkurrere med privat næringsliv når det gjelder lønn. Det er derfor viktig å markedsføre et helhetlig og konkurransedyktig sett med betingelser. Dette omfatter blant annet muligheter for videreutdanning, en god livsfasepolitikk, tilrettelegging av arbeidsoppgaver og boligmuligheter.

I denne sammenhengen er tjenestens innhold og lønnsutvikling også sentrale forhold. Først og fremst innebærer det behov for en videreutvikling av muligheten for horisontale karriereløp og en større grad av differensiering mellom lønn og grad. Det skal legges til rette for at den enkelte kan gjøre karriere og derigjennom få økte faglige utfordringer og ansvar innenfor et begrenset gradsnivå. Dette skal gjennomføres i sammenheng med en videreutvikling av lønnssystemet som gir en mest mulig konkurransedyktig lønnsutvikling, innenfor de gitte rammer.

Forsvarssektoren må også verdsette og legge forholdene til rette for personell som ønsker å komme tilbake etter å ha arbeidet utenfor sektoren. Det skal derfor innføres fleksible løsninger som sikrer at kombinasjonen av en sivil karriere og tjenestegjøring i Forsvaret verdsettes. Det vil kunne tilføre Forsvaret verdifull erfaring samt at organisasjonen også kan oppnå en bedre forankring i andre deler av samfunnet.

8.7 Forsvarets utdanningssystem

8.7.1 Overordnet målsetting

Forsvaret er en kompetanseorganisasjon. Den økende kompleksiteten og dynamikken i militære operasjoner, i en verden i endring og med sammensatte utfordringer og nye krav til de væpnede styrkers omstillingsevne, vil stille stadig høyere krav til kompetanse.

Her hjemme representerer endringene i den strategiske ledelsen av Forsvaret også en rekke nye krav til våre høyere offiserer, blant annet som en følge av det nære og løpende samarbeidet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben og gjennom tilbeordring av et betydelig antall stabsoffiserer i Forsvarsdepartementet. Utdanningssystemet må derfor videreutvikles for å ivareta disse kravene.

Regjeringen slutter seg til anbefalingen fra Forsvarspolitisk utvalg om at Forsvaret trenger en kunnskapsstrategi for å:

- Gjennomføre en systematisk og metodisk innsamling av egne og andres erfaringer på taktisk og operasjonelt nivå.
- Utføre analyser av slike erfaringer og trekke lærdommer ut av dem.
- Omsette lærdommer i doktriner, taktikk og teknikk, og identifisere konsekvenser for Forsvarets planlegging.
- Videreformidle denne kunnskapen i undervisning, trening og øving, og implementere ny praksis i operative enheter.

Kompetanseproduksjonen i Forsvaret er høyt prioritert og skal organiseres og innrettes i tråd med ovennevnte strategi, dvs. mot kravene til god oppgaveløsning – både nasjonalt og internasjonalt. Utdanningsbehovene i Forsvaret ivaretas av en rekke institusjoner – både innenfor Forsvarets eget utdanningssystem, gjennom nært samvirke med internasjonale samarbeidspartnere og i samarbeid med sivile universiteter og høgskoler. Det vil i langtidsplanperioden også bli vurdert å videreutvikle samarbeidet med andre land på dette området.

Det legges opp til en ytterligere forsterkning av prinsippet om at Forsvaret skal konsentrere sin egen utdanningsvirksomhet rundt behovene for militær kjernekompetanse. Det må derfor legges til rette for hensiktsmessig samhandling med det sivile utdanningssystemet og med utenlandske samarbeidspartnere, slik at kompetansebehov som ligger utenfor den militære kjernekompetanse eller er av en natur som gjør det lite effektivt for Forsvaret å utvikle den selv, kan hentes utenfor Forsvarets eget utdanningssystem. Militær kompetanse som det vil være lite kosteffektivt for Norge å besitte gjennom sin egen profesjonsrettede høgskoleutdanning, kan således oppnås gjennom flernasjonale samarbeidsløsninger.

Generalinspektørene i henholdsvis Luftforsvaret, Sjøforsvaret og Hæren vil ha et helhetlig ansvar for den grunnleggende utdanningen i egen forsvarsgren, samt for å produsere vernepliktige og befal til fellesavdelingene og Heimevernet. Forsvarets rekruttutdanning og grunnleggende befalsutdanning er nærmere omtalt i kapittel 8.7.2 og 8.7.3.

Utdanningssystemet har gjennomgått nødvendige og omfattende endringer, reformer og tilpasninger de senere år for å møte nye og endrede krav til oppgaveløsning nasjonalt og internasjonalt. Deler av Forsvarets utdanningssystem er i inneværende langtidsperiode tilpasset den standardiseringsprosess for høyere utdanning som er besluttet i Europa (Bolognatraktaten). Dette har skapt nye og utvidede muligheter for å kombinere utdanningsløsninger mellom Forsvarets utdanningssystem og det sivile universitets- og høgskolesystemet i Norge. På samme måte gir det etter hvert store

muligheter for å utvikle et samarbeid med akkrediterte militære utdanningsinstitusjoner i land som Norge har et særlig nært forhold til på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Gjennom Bologna-prosessens overordnede samordning vil norske offiserer som gjennomfører deler av sin utdannelse ved et utenlandsk lærested, og utenlandske offiserer som gjør det samme ved norske militære skoler, oppnå gjensidig godkjent utdanning innenfor et enhetlig system.

For å tilpasse utdanningssystemet ytterligere til Forsvarets endrede behov og krav, legges det opp til en videreutvikling av Forsvarets utdanningssystem langs følgende linjer:

- For å oppnå en mer hensiktsmessig og fleksibel kompetanseproduksjon skal utdanningssystemet som hovedregel være modulbasert og ikke duplisere sivile utdanningstilbud. Forsvarets utdanningsinstitusjoner skal videreutvikles slik at det oppnås optimal synergi med sivile utdannings- og forskningsmiljøer.
- Det skal tilstrebes et tettere gjensidig samarbeid mellom Forsvarets utdanningsinstitusjoner og forsknings- og utviklingsmiljøer.
- Forsvarets skolesenter (FSS) skal, i tillegg til dagens ansvar for å koordinere all høyere utdanning i Forsvaret, gis bedre mulighet til å styre og videreutvikle Forsvarets akkrediterte høgskoleutdanning. Det skal særlig legges vekt på å styrke sammenhengen mellom bachelor- og masternivåene.
- Innenfor den overordnede rammen som FSS har ansvaret for, gis forsvarsgrenene et ansvar for videreutvikling av forsvarsgrenvise funksjonsrettede kurs, rekrutt-, befals- og krigsskoleutdanning.
- Forsvarets utdanningssystem skal preges av åpenhet og tilgjengelighet for å synliggjøre virksomheten og styrke kvaliteten. Dette innebærer blant annet at sivilt ansatte og kvalifiserte søkere fra andre samfunnssektorer gis økt tilgang til det militære utdanningssystemet.
- Forsvarets profesjonsrettede høgskoleutdanning skal søkes utviklet gjennom utvidet nasjonalt og flernasjonalt samarbeid. Flernasjonale samarbeidsløsninger må imidlertid veies opp mot behovet for å ivareta kritisk nasjonal kompetanse innenfor de mest sentrale militære fagdisipliner, innbefattet stabsutdannelse, sikkerhets- og forsvarspolitikk.

8.7.2 Forsvarets rekruttutdanning

Gjennom den innledende del av førstegangstjenesten gis vernepliktige grunnleggende opplæring i militære ferdigheter. Slik opplæring gjennomføres på to måter, enten som en introduksjon til gjennomgående tolv måneders tjeneste ved samme avdeling eller i form av en egen rekruttskoleopplæring før fordeling til videre tjeneste. Rekruttutdanningen tilpasses forsvarsgrenenes behov og gjennomføres derfor noe differensiert innenfor de ulike grener. Det skal legges vekt på at all rekruttutdanning gir en felles militær minimumskompetanse, slik at alle soldater behersker grunnleggende militære ferdigheter.

Regjeringen anbefaler at Luftforsvarets og Sjøforsvarets felles rekruttskole ved KNM Harald Haarfagre på Madla legges ned og at det etableres forsvarsgrenvise rekruttutdanninger i Sjøforsvaret og Luftforsvaret, organisatorisk underlagt de respektive befalsskolene, jf. kapittel 7. Dette vil gi faglige, rekrutteringsmessige og ressursmessige effekter. Samhandling mellom befalsskolene og rekruttskolene, under felles skoleledelse, vil gi synergier i forhold til elevenes læringsmiljø og skolenes utnyttelse av kompetanse, og dermed økt kvalitet i utdanningen. Kapasiteten i forhold til infrastruktur, materiell og øvingsvirksomhet vil også kunne bli bedre utnyttet.

Organiseringen av Hærens rekruttutdanning videreføres som i dag. Heimevernets gjennomgående seks måneders mannskapsutdanning på Værnes anbefales avviklet. Heimevernets behov for mannskaper vil dekkes gjennom mannskapsutdanning i de tre øvrige forsvarsgrener og i fellesinstitusjonene.

8.7.3 Grunnleggende befalsutdanning (GBU)

GBU gir utvalgte menige mannskaper inne til førstegangstjeneste og vervet personell det faglige og personlige grunnlaget for å bli befal. Gjennomført og bestått GBU, inkludert praksisperiode, skal være en sentral rekrutteringsportal til avdelingsbefalsstillinger og grunnleggende offisersutdanning (GOU). Den skal videre kvalifisere personell som befal i Heimevernet. Forsvaret skal til enhver tid tilpasse antall og kategori GBU-elever til disse behovene.

Det skal fortsatt legges til rette for at GBU gir studiepoeng, som vil kunne inngå i en eventuell senere bachelorgrad.

Det legges opp til økt grad av fleksible utdanningsløsninger, herunder en videreføring av den modulbaserte befals- og offisersutdanningen. Varigheten av GBU varierer avhengig av ulike kompetansebehov. Linjealternativene og fagporteføljen må videreutvikles kontinuerlig og tilpasses Forsvarets behov.

Det skal i større grad legges til rette for at vervede og avdelingsbefal fra fagområder hvor det er personelloverskudd, gis muligheten til å gjennomføre en faglig konverteringsutdanning for å møte behov på områder hvor Forsvaret mangler kompetanse. Et modulbasert utdanningssystem i Forsvaret vil legge til rette for slik konverteringsutdanning på alle nivåer.

Det er i kommende langtidsperiode behov for å øke utdanningsvolumet på GBU-nivået. Dette for å bygge opp avdelingsbefalsordningen i samsvar med de målsettinger som er satt for den videre utvikling av Forsvarets personellstruktur. Forsvarsgrenene skal produsere befal på GBU- og grunnleggende offisersutdanningsnivå til HV og fellesinstitusjonene. Det skal legges til rette for at flere kvinner og kvalifiserte vervede mannskaper stimuleres til å gjennomføre GBU som basis for grunnleggende offisersutdanning (GOU) eller før kontraktsinngåelse som avdelingsbefal.

For å oppnå faglige og ressursmessige effekter bør befalsskolene i størst mulig grad være organisert og lokalisert nær beslektede kompetansemiljøer. Befalsskolene i Forsvaret anbefales organisert og innrettet som følger, jf. også kapittel 7:

- Luftforsvarets befalsskole på Kjevik videreføres.
- Hærens befalsskole på Rena videreføres.
- Forsvarets tekniske befalsskole videreføres på Sessvollmoen, men skifter navn til Forsvarets befalsskole for logistikk.
- Befalsskolen for etterretnings og sikkerhetstjeneste videreføres på Lutvann. Det anbefales at den, som en del av Forsvarets skole i etterretning og sikkerhet (FSES), legges organisatorisk under Etterretningstjenesten.
- Sjøforsvarets befalsskole legges ned i Horten og flyttes til Haakonsvern i Bergen.
- Heimevernets befalsutdanning på Værnes legges ned. Egen befalsutdanning for HV videreføres på Porsangmoen, spesielt rettet inn mot behovet tilknyttet innsatsstyrken i HV.

8.7.4 Forsvarets akkrediterte høgskoleutdanning (GOU og VOU)

Forsvaret må, som enhver moderne kunnskapsorganisasjon, ha medarbeidere med gode faglige og personlige forutsetninger for å løse komplekse oppgaver – nasjonalt og internasjonalt. Det er derfor nødvendig at majoriteten av yrkesoffiserene har gjennomført relevant militær høgskoleutdanning. Det er også behov for at et økt antall sivilt ansatte gis en militærfaglig påbygning. Behovet for nært sivilt-militært samvirke på mange nivåer må reflekteres i utdanningsmønsteret.

De fem profesjonsrettede høgskoler som er gitt akkreditering under forskrift til universitets- og høgskoleloven, Luftkrigsskolen, Sjøkrigsskolen, Krigsskolen, Forsvarets ingeniørhøgskole og Forsvarets skolesenter (FSS), skal videreutvikles innenfor rammen av nåværende bachelor- og masterutdanning.

Krigsskoleutdanningen skal, i tillegg til å gi felles profesjonsgrunnlag for offiserer, vektlegge en forsvarsgrenvis spesialisering og legge til rette for ulike bransje- og fagfeltspesifikke utdanningsbehov. Utviklingen av ramme- og fagplaner skal koordineres mellom de tre krigsskolene og mellom krigsskolene og FSS under ledelse av FSS.

For tekniske og forvaltningsfaglige fordypningslinjer skal det spesielt vurderes hensiktsmessige kombinasjoner mellom utdanning i henholdsvis det sivile og det militære utdanningssystem. Forsvaret vil videreføre nåværende, modulbaserte forvaltningsutdanning på GOU-nivå, og etablere en langsiktig og stabil produksjon tilpasset kompetansebehovet. Befal som har gjennomført og bestått minimum en bachelorutdanning kan tilbys yrkestilsetting i Forsvaret etter søknad og gjennomført krigsskole kvalifiseringskurs.

Forsvarets stabsskole tilbyr videregående offisersutdanning (VOU) med relevant faglig spesialisering på masternivå for utvalgte offiserer og sivilt ansatte. Utdanningen ved Forsvarets stabsskole kan på en hensiktsmessig måte kombineres med annen relevant masterutdanning. Som et ledd i Forsvarets prioritering av økonomi- og forvaltningskompetanse, skal det vurderes å etablere en fordypning innen virksomhetsstyring på masternivå.

Det etableres en grunnleggende, modulbasert stabsutdanning ved FSS. Det legges opp til at denne i hovedsak er nettbasert, med 1-2 felles samlinger. Målgruppen er primært yrkesoffiserer på løytnants/kapteins-nivå, som kan ha et slikt behov. Det legges også opp til å gjøre dette kurset tilgjengelig for sivile.

Akkrediteringen av Forsvarets høgskoler under universitets- og høgskoleloven stiller krav til forskningsbasert undervisning. Dette gir skolene et økt ansvar og en sentral rolle som kunnskapsinstitusjoner, og forutsetter stor faglig og metodisk kompetanse. Den forskningsbaserte undervisningen skal videreutvikles i samarbeid med andre relevante fagmiljøer i og utenfor Forsvaret.

Forsvaret har omfattende aktiviteter innenfor innsamling, utvikling, håndtering og formidling av kunnskap. Her må det utvikles effektive samarbeidsmekanismer for å oppnå større synergi og unngå duplisering. I tillegg er det nødvendig å

styrke sammenhengen mellom erfaringshåndtering på den ene side og doktrineutvikling, analyse og undervisning på den andre. I undervisning og veiledning ved Forsvarets skoler er det således av stor betydning å kunne knytte sammen teoretisk og analytisk kunnskap med erfaringer fra militære operasjoner. Her vil FSS, med støtte fra krigsskolene, ha en sentral rolle.

I tillegg til å inneha og videreutvikle tidsriktig kunnskap og erfaringer om aktuelle operasjonsområder og operasjoner, har FSS også et ansvar for å analysere langsiktige utviklingstendenser av betydning for norsk sikkerhet og det norske forsvaret. Slik kunnskap må stadig videreutvikles og brukes i undervisningen. Med utgangspunkt i det økte fokus på sikkerhetspolitiske og militærstrategiske spørsmål knyttet til Asia generelt og Kina spesielt, legges det opp til økt kompetansebygging på dette feltet innenfor rammen av FSS. Samtidig vil FSS videreutvikle sin kompetanse knyttet til norsk og internasjonal sikkerhetspolitikk, sivilmilitære relasjoner og transatlantiske studier.

FSS består i dag av ni enheter, der skolesenteret utgjør en samlende paraply (Forsvarets høgskole, Forsvarets stabsskole, Institutt for forsvarsstudier, Norges Idrettshøgskole/Forsvarets institutt, FSES, Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet, Forsvarets fjernundervisning, Forsvarets studiesenter og Voksenopplæringen). Regjeringen tar sikte på å videreutvikle FSS i form av én integrert undervisnings- og forskningsinstitusjon. FSES vil i langtidsperioden bli organisatorisk underlagt Etterretningstjenesten.

Dagens lokalisering av akkrediterte høgskoler i Forsvaret skaper visse utfordringer i forhold til en videre utvikling mot mer faglig robuste og bærekraftige forskningsbaserte nasjonale kompetansemiljøer. Forsvaret vil derfor søke løsninger for å sikre en helhetlig og effektiv utnyttelse av de samlede kompetanseressurser. En systematisk og god samhandling mellom krigsskolene og Forsvarets skolesenter for å skape faglige og ressursmessige synergier mellom bachelor- og masterstudiene vil derfor bli tillagt særlig vekt. Forsvarets skolesenter har ansvar for å styre denne samhandlingen.

Det initierte samarbeidet mellom Sverige og Norge vil bli vurdert videreutviklet, blant annet med basis i den akkrediterte høgskoleutdanningen, innenfor e-læring og med tanke på etablering av et felles kompetansemiljø relatert til oppfølging av FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000). Økt grad av bilateral utdanning innen logistikk, forvaltning og kursproduksjon vurderes også. Et slikt samarbeid skal også være åpent for utvidelse i en flernasjonal ramme.

8.7.5 Forsvarets funksjonsrettede utdanning

Forsvaret har en rekke fag- og våpenskoler som ivaretar fellesinstitusjonenes og de forsvarsgrensvise, funksjonsrettede utviklings- og utdanningsbehov. Disse skolene skal videreutvikles innenfor gitte rammer og forutsetninger. Det er en klar sammenheng mellom antall, sammensetning og bredden av strukturelementer med tilhørende støttefunksjoner og behovene for utdanningsinstitusjoner som ivaretar funksjonsrettet fagopplæring. En videre effektivisering av den funksjonsrettede utdanningen vil bli vurdert gjennom en oppfølging av potensialet for flernasjonalt samarbeid. Som et ledd i Forsvarets prioritering av økonomi- og forvaltningskompetanse (jf. kapittel 8.7.7) skal kapasiteten til å ivareta det funksjonsrettede opplæringsbehovet innen økonomi og forvaltning videreutvikles.

8.7.6 Voksenopplæringen

Vernepliktige som avtjener førstegangstjeneste er voksenopplæringens primære målgruppe. Voksenopplæringstilbudet skal blant annet kompensere for tap av utdanning og yrkeskompetanse i det sivile, og utgjør en viktig del av de statushevende tiltak for vernepliktige inne til førstegangstjeneste. Kurstilbudet er rettet inn mot arbeidslivets behov, og er et bidrag i forhold til å holde arbeidsløsheten nede blant ungdom. Voksenopplæringen vil videreutvikle sitt tilbud til også å omfatte enkelte grupper av ansatte i Forsvaret. Dette skal imidlertid ikke gå på bekostning av tilbudet til de vernepliktige.

8.7.7 Utvikling av forvaltningsområdet

Regjeringen legger vekt på at forsvarlig forvaltning prioriteres høyt i forsvarssektoren. Riksrevisjonen har de senere år påpekt noen svakheter i Forsvarets forvaltning. Dette gjelder blant annet innenfor områdene materiellforvaltning, anskaffelser, regnskap, personell og lønn. Det har vært iverksatt tiltak som har hatt effekt, jf. Innst. S. nr. 176 til St. meld. nr. 10 (2005-2006). Riksrevisjonen påpeker i Dokument nr. 1 (2007-2008) at det har vært en positiv utvikling, selv om det fortsatt foreligger vesentlige merknader til regnskapet.

Forsvarets operative leveranser er avhengig av at medarbeiderne innehar den riktige og balanserte kompetanseprofilen for hovedfunksjonsområdene, henholdsvis innenfor de operative, tekniske og forvaltningsmessige områdene. I dag er det mangel på forvaltningskompetanse i Forsvaret, og dermed en ubalanse mellom de tre funksjonsområdene. Forvaltningsområdet må derfor løftes

frem som en likeverdig hovedfunksjon og gis tilsvarende anerkjennelse som de operative og tekniske områdene. Dette må reflekteres i Forsvarets utdannings- og karrieresystem. I samarbeid med etablerte fagmiljøer, må Forsvaret videreutvikle den forsvarsspesifikke forvaltningskompetansen som kreves for å understøtte militære operasjoner, fremskaffe militære kapasiteter og utøve en forsvarlig forvaltning. Forsvaret skal i den sammenheng søke å unngå duplisering av det sivile utdanningstilbudet. Bruk av sivile utdanningsordninger skal komplettere de militære der dette er faglig og økonomisk hensiktsmessig.

Tidsriktig kompetanse innen forvaltningsområdet er sentralt for effektiv og forsvarlig drift og betinger et gjennomgående fokus på forvaltning i det militære utdanningssystemet. Relevante utdanningstilbud skal styrkes og være innrettet mot militære arbeidstakere, men bør etter behov også åpnes for sivilt tilsatte.

Den funksjonsrettede utdanningen for sivile og militære må tilrettelegges for det konkrete fagområdet den enkelte skal ivareta, og bør være koblet opp mot et kvalitetssikringssystem for kompetanseproduksjonen.

Prinsipper og kriterier for hvilke stillinger som bør være henholdsvis sivile og militære, fastsettes i dialog mellom Forsvarsdepartementet, Forsvaret og arbeidstakerorganisasjonene, jf. kapittel 8.4.2.9. En aktiv bruk av de fastsatte kriteriene for vurdering av om en stilling skal være tilsatt av sivilt eller militært personell, må reflekteres i oppsetningsplaner og stillingsbeskrivelser.

Forsvarets utdanning innen forvaltning vil bli kraftsamlet til et fåtall utdanningsinstitusjoner med nærhet til militærfaglige kompetansemiljøer samt sivile utdanningsinstitusjoner. Dette vil sikre faglige synergier, bedre rekruttering av kvalifisert personell og effektive læringsmiljøer.

Større kontinuitet og krav til dybdekompetanse i forvaltningsfunksjoner er viktig for å nå målsettingen om forsvarlig forvaltning. Forsvaret arbeider målbevisst med ulike tiltak innen forvaltningsområdet, herunder et styrket system for kvalitetssikring, forbedret datakvalitet og leveranser som holder et høyt nivå.

8.8 Andre personellrelaterte temaer

8.8.1 Forskning og utvikling

Forsvaret skal ha en helhetlig politikk for forskning og utvikling, også innenfor personell- og kompetansefeltet, jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008). En slik helhetlig politikk må sees i sammenheng med forsvarssektorens totale FoU-portefølje. Forskning innen kompetanse- og personellområdet skal blant annet gi Forsvaret økt kunnskap om hvordan organisasjonen bør ta vare på og videreutvikle medarbeiderne samt skape mangfold, jf. Innst. S. nr. 31 (2007-2008) og St.meld. nr. 36 (2006-2007). Denne forskningen skal konsentreres om spesifikke problemstillinger relatert til Forsvaret, ikke duplisere annen forskning og foregå med utgangspunkt i etablerte kompetansemiljøer.

Innen helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet (HMS) har Forsvaret et ansvar for å støtte forskning og utvikling for å redusere risikoen for ulykker, skader og sykdom. Dette arbeidet skal prioriteres.

Det er avgjørende at personellpolitikken og tiltak for personell som tjenestegjør i utenlandsoperasjoner, er basert på en grundig kartlegging av relevante data og vitenskapelig metoder. Arbeidet ivaretas ved Forsvarets deltakelse i Nasjonalt kompetansesenter mot vold og traumatisk stress (NKVTS) og andre relevante forskningsmiljøer. Ressursene i FSAN og NKVTS skal koordineres slik at Forsvaret får tilgang til et relevant fagmiljø innen psykiatri knyttet til militære operasjoner.

8.8.2 Tillitsmannsordningen (TMO)

TMO har siden 1972 utviklet seg til en verdifull samarbeidsordning mellom de vernepliktige som er inne til førstegangstjeneste og forsvarssektorens ledere på alle nivåer. De tillitsvalgtes engasjement har i vesentlig grad bidratt til denne positive utviklingen, og TMO fremstår som moderne og hensiktsmessig. Formålet med TMO ligger fast og vil være en viktig inspirator i arbeidet med å finne frem til felles løsninger for å ivareta de vernepliktiges interesser også i fremtiden.

8.8.3 Arbeidstakerorganisasjonene

Arbeidstakerorganisasjonene er sektorens viktigste samarbeidspartnere. En god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner er en forutsetning for å finne løsninger som utvikler Forsvaret over tid. Samarbeid med organisasjonene er nødvendig for eierforholdet hos arbeidstakerne når endringer gjennomføres og organisasjonen videreutvikles. Regjeringen vil videreføre den gode dialogen med organisasjonene, også utover de områdene som er avtalefestet gjennom Hovedavtalene.

8.8.4 Veien ut av Forsvaret

Forsvaret skal etablere en helhetlig politikk med nødvendig fleksibilitet som ivaretar personellets

behov ved overgang til annet virke. Det legges opp til å videreutvikle Forsvarets Personelltjenester (FPT) for å ivareta behovet for gode ordninger ved karriereskifte, enten som frivillig overgang til annet arbeid utenfor Forsvaret eller omskolering internt. Medarbeidere som blir overtallige eller avslutter sitt tilsetningsforhold kan tilbys bistand fra Forsvaret og ekstern samarbeidspartner for å tilrettelegge for karriere utenfor Forsvaret.

9 Mål, tiltak og gjennomføring 2009-2012

9.1 Målrettet gjennomføring

Helheten av de tiltak som er foreslått i denne proposisjonen vil sikre et relevant forsvar, forberedt på å håndtere et bredt spekter av ulike oppgaver både nasjonalt og internasjonalt. For regjeringen har den sentrale målsetningen vært å legge grunnlaget for bærekraft i forsvarssektoren ved å videreføre og videreutvikle det som er oppnådd gjennom moderniseringen siden 2001. Forsvaret skal ha militære kapasiteter med nødvendig reaksjonsevne, innsatsevne, tilgjengelighet og utholdenhet, der verneplikten utgjør et fundament, samtidig som det samarbeides effektivt med allierte. Denne langtidsproposisjonen legger dette grunnlaget. Samtidig er dette ambisiøse mål som setter høye krav til sektoren i gjennomføringen.

Det er helt vesentlig at sektoren, gjennom både plan- og gjennomføringsarbeidet, evner å holde fast ved overordnede mål og utvikle seg mot disse gjennom en balanse mellom å videreføre og forbedre eksisterende løsninger og å tilføre nye, på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte. Som et fundamentet for implementeringsarbeidet ligger kontinuerlig forbedring og utvikling innenfor rammen av fastlagte omstillingsmål, og de angitte overordnede økonomiske rammene for forsvarssektoren.

Forsvarssektoren forvalter betydelige ressurser på vegne av samfunnet. Det stilles strenge krav til at disse ressursene forvaltes effektivt, og i tråd med politiske vedtak. Det er meget viktig at forsvarssektoren opprettholder god kostnadskontroll og forsvarlig forvaltning av personell og materiell. Dette krever styringsevne, men er i tillegg avhengig av holdninger, etikk og ledelse som støtter opp om dette. I tillegg kreves det kompetanse og en organisering av virksomheten som gjør den styrbar og intensjonsdrevet. Gode incentivstrukturer og tydelige prioriteringer må understøtte de overordnede mål som er satt. Dette er forhold det vil bli lagt spesiell vekt på både i forberedelsene til gjennomføringen – og også i gjennomføringen – av denne langtidsplanen. Satsningen for å videreutvikle holdninger, ledelse og organisasjonskultur står i denne sammenheng helt sentralt.

En vedvarende utfordring har vært å sikre forutsigbarhet i sektorens rammefaktorer, og balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang. Bevilgningsnivået er en avgjørende faktor for denne balansen. I tillegg er virksomhetens egen evne til styring og gjennomføring også avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling av sektoren.

Regjeringen legger særlig vekt på at videreutviklingen av sektoren skal foregå på en helhetlig måte. Det er viktig at prosessene internt i sektoren, og kommunikasjonen mellom sektoren og omgivelsene, fungerer godt. Dette er vesentlig for at forsvarssektoren fortsatt kan være – og også fremstå som – et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge.

9.2 Fundamentet for den videre utviklingen av Forsvaret

Regjeringen er først og fremst opptatt av å legge til rette for en bærekraftig utvikling som sikrer at sektoren kan løse sine oppgaver nasjonalt og internasjonalt, både på kort og lang sikt. Kortsiktige og langsiktige hensyn må derfor balanseres på en ansvarlig og effektiv måte. Følgende hovedhensyn skal derfor ligge til grunn for den videre utforming og modernisering av forsvarsstrukturen:

- At Forsvaret er relevant for de oppgaver som til enhver tid skal løses, både alene og i samarbeid med allierte og partnere.
- At forsvarssektoren har evne til god styring og kontinuerlig fornyelse og forbedring.
- At det fortsatt er tette bånd mellom forsvarssektoren og det sivile samfunnet, basert på tillit til at sektorens ressurser blir forvaltet til det beste for fellesskapet.

Regjeringen legger til grunn at dette fundamentet, og en god dialog med arbeidstagerorganisasjonene og øvrige samarbeidspartnere, skal danne basis for gjennomføringen av tiltakene i denne langtidsproposisjonen, og for Forsvarets videre utvikling.

9.3 Regjeringens satsningsområder for perioden 2009-2012

I den kommende langtidsplanperioden har regjeringen pekt ut flere satsningsområder. Ambisjonsnivået innenfor flere av disse områdene vil være tett knyttet til den bevilgningsmessige økningen som denne langtidsplanen forutsetter. Regjeringen vil videreføre arbeidet for å realisere det forsvarspolitiske ambisjonsnivået som Soria Moria-erklæringen la opp til. I den kommende perioden vil derfor regjeringen fortsatt prioritere å:

- Styrke aktivitet og tilstedeværelse i nordområdene som det viktigste strategiske satsningsområdet. Målsettingen er først og fremst å ivareta norsk suverenitet, forebygge konflikter og sikre stabilitet.
- Bidra til internasjonal fred og stabilitet, basert på en FN-ledet verdensorden, gjennom aktive bidrag til samarbeid og operasjoner i regi av FN og NATO.
- Sikre en helhetlig tilnærming til sikkerhetspolitikken, med økt vekt på samfunnssikkerhet og balanse i forholdet mellom sivil og militær beredskap.
- Videreutvikle og forbedre verneplikten som et fundament for Forsvarets virksomhet og utvikling.
- Videreutvikle personalpolitikk og ledelse, i tråd med utviklingen i samfunnet, slik at det legges til rette for at sektoren kan løse sine oppgaver og videreutvikles, samtidig som medarbeiderne ivaretas på en god måte.

9.4 Hovedtrekk og prioriteringer i gjennomføringen

9.4.1 Overordnede sammenhenger og hensyn

Denne langtidsplanen beskriver en helhet der en rekke satsninger, endringstiltak og omprioriteringer i sum skal bidra til at målsettingene for perioden realiseres, både hva gjelder økonomisk/administrative forhold, modernisering og videreutvikling av organisasjon og operativ struktur. Samtidig skal forsvarssektoren løse oppdrag og ivareta oppgavene med den struktur og de kapasiteter som til en hver tid er tilgjengelig. Disse to hensyn må balanseres i gjennomføringen av langtidsplanen.

Hovedtrekkene i den kommende langtidsperioden vil være videreutvikling, og innenfor utvalgte områder styrking av den operative strukturen, gjennom økt bemanning og innfasing av nye materiellsystemer. Disse satsningene skal muliggjøres gjennom en styrking av bevilgningsnivået, frigjøring av ressurser gjennom endringer i basestrukturen, stram og målrettet styring, interneffektivisering, samt justeringer i operativ struktur. Ambisjonsnivået for materiellinvesteringer og materiellfornying er lagt på et nøkternt nivå. I sum gir dette rom for den foreslåtte videreutvikling av den operative strukturen.

De første årene av perioden vil være særlig utfordrende, og kreve en spesiell aktsomhet og kontroll i gjennomføringen. Dette skyldes den noe forsinkede strukturutviklingen i inneværende langtidsplanperiode (2005-2008), og at forutsatt innsparte midler ikke frigjøres like hurtig som de er ønsket brukt til nye satsninger. Det vil de neste årene kreves betydelig økte driftsmidler til innfasing av nye materiellsystemer som fregatter, MTB-er, NH-90 helikoptre og til oppbemanningen innenfor prioriterte områder i strukturen. Det vil i tillegg kreves ytterligere avsetninger i den samme perioden, primært knyttet til EBA-investeringer, for å gjennomføre de foreslåtte basetiltak. De driftsinnsparinger som på lengre sikt balanserer den anbefalte strukturen, vil imidlertid først kunne realiseres fullt ut etter noen år med ekstraordinære EBA-investeringer.

9.4.2 Nærmere om strukturutviklingen på sentrale områder

Hæren har i inneværende planperiode gjennomført en betydelig bemanningsøkning. Samtidig er oppbyggingen likevel forsinket i forhold til målsettingene for Hæren i inneværende langtidsplan. I regjeringens anbefalte operative struktur er det prioritert å videreføre oppbyggingen og videreutvikling av Hæren. Dette vil innebære en bemanningsøkning i Hæren, med hovedvekt på avdelingsbefal. Det vil være særlig viktig at denne bemanningsøkningen og tilhørende EBA-investeringer gjennomføres koordinert. Byggetakten på EBA, og rekruttering og utdanning av avdelingsbefal, vil derfor, innenfor den ovennevnte fasingen, være hovedelementene som styrer oppbyggingstakten i Hæren.

Sjøforsvarets utvikling vil preges av innføringen av nye fregatter og Skjold-klasse MTB. Det er avgjørende at den stramme prioriteringen internt i Sjøforsvaret videreføres, slik at driftsnivået med de nye fartøyene ikke legges på et for høyt og ikke bærekraftig nivå. Dette hensynet må vies særskilt oppmerksomhet i styringen og oppfølgingen de nærmeste årene. For Kystvakten vil den pågående kvalitetshevingen gjennom innføring av nye og moderne fartøy stå sentralt. Sammen med nye heli-

koptre vil disse gi Kystvakten en betydelig forbedret kapasitet og yteevne. Kystvaktens aktivitet og kapasitet skal fortsatt prioriteres til myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse i nord.

Luftforsvaret videreutvikles langs den hovedretning som er fastlagt i inneværende periode, og vil i begrenset grad endre den operative strukturen. I tillegg innfases nye transportfly og nye maritime helikoptre. Luftforsvarets oppfølging av denne langtidsplanen vil konsentreres om en mer kostnadseffektiv innretning av virksomheten og den samlede base- og støttestruktur. En eventuell beslutning om anskaffelse av nye kampfly vil være helt sentral for den mer langsiktige utviklingen av Luftforsvaret, og den videre utvikling i dette anskaffelsesprosjektet vil være et viktig grunnlag også for videreutvikling av den øvrige virksomheten.

For at Heimevernet skal kunne fortsette kvalitetsreformen og videreutvikle virksomheten innenfor en forsvarlig økonomisk ramme, reduseres den operative strukturen fra 50 000 til 45 000 befal og mannskaper. Den tilførsel av moderne utrustning som har skjedd i HV de siste årene tilsier også at kapasiteten kan videreføres med noe færre mannskaper. Hovedaktivitet er trening og øving for å etablere og opprettholde den operative kapasiteten på de styrkene som videreføres, med prioritet til innsatsstyrkene. For Heimevernet vil det være spesielt viktig å sikre god rekruttering og gjenbruk av den kompetansen som produseres i forsvarsgrenene gjennom førstegangstjenesten og befalsutdanning. Videre vil det være viktig å videreutvikle trenings- og øvingsmønsteret, spesielt med tanke på internasjonal tjeneste og samarbeid med sivile myndigheter.

For felleselementene vil hovedsiktemålet de nærmeste årene være å forbedre deres innsats-, reaksjonsevne og utholdenhet, tilpasset de enheter de skal understøtte, slik at støtteenhetene ikke begrenser den operative virksomheten, verken nasjonalt eller i operasjoner i utlandet. Mobiliseringsbaserte logistikk- og støtteavdelinger som erstattes av avdelinger bemannet med stadig tjenestegjørende personell gjør at kvaliteten og reaksjonsevnen bedres. Det er vesentlig at disse enhetene innrettes med tilstrekkelig kapasitet, men samtidig i tråd med de forutsetningene som er lagt, slik at det ikke anlegges et for høyt investerings- og driftsbehov i strukturen.

En meget sentral utfordring i den videre omstillingen av logistikkvirksomheten er å gjøre operative logistikk- og støttebidrag mer tilpasset den operative strukturens behov og krav til forsterket og fleksibel understøttelse. Omstilling og fornyelse innenfor logistikk- og støttevirksomheten må gjennomføres på en måte som gir fordelaktige totaløkonomiske løsninger og følger de generelle utviklingstrendene i samfunnet, blant Norges allierte og samarbeidspartnere. Regjeringen legger opp til å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av FLOs innretning og virksomhet slik at det legges et godt grunnlag for videreutvikling av denne delen av virksomheten, jf . kapittel 7.11.

De endringene i støttevirksomheten og basestrukturen som anbefales i denne proposisjonen, er forutsetninger for ambisjonsnivået og innretningen av den operative strukturen. Det er en absolutt avhengighet mellom realiseringen av disse endringene – også driftskostnadsmessig – og de operative satsningene. Balanseringen av satsningene i operativ struktur med ressursfrigjøringen fra effektiviseringstiltak og baseendringer vil derfor være en hovedoppgave i ressursfordelingen de nærmeste årene. Videre skaper satsningene og strukturendringene også endringer i personellbehovet i strukturen. Med de satsninger som regjeringen anbefaler, vil antall ansatte i Forsvaret gradvis øke til omlag 17 000, gitt at forutsetningene ellers innfris. Det vil fortsatt være nødvendig med streng prioritering av personellressursene for å støtte realiseringen av den anbefalte strukturen. Årsverksrammer er i denne sammenheng et viktig verktøy, men de skal ikke stå i veien for å etablere løsninger som er totaløkonomisk gunstige. Innleiet personell skal primært benyttes til å bistå ved topper eller i andre spesielle situasjoner.

Som beskrivelsene over viser, er denne langtidsplanen en helhet der en rekke satsninger, endringstiltak og omprioriteringer i sum skal bidra til at målsettingene for perioden realiseres.

9.4.3 Investeringer i materiell og utrustning

Et av de mest vesentlige tiltakene for å sikre bedre balanse mellom økonomiske forutsetninger og den struktur som anbefales i denne proposisjonen, har vært en betydelig reduksjon i nivået for nyanskaffelser av materiell. Dette har bidratt til å redusere gjennomsnittlig årlig materiellinvesteringsnivå med omlag 1,6 mrd. kroner i forhold til videreføring av strukturen vedtatt for perioden 2005-2008 i perioden 2009-2012. Denne reduksjonen er dels et resultat av en kritisk gjennomgang av alle investeringsplaner for å prioritere og redusere ambisjonsnivået innenfor en rekke kapasiteter, og dels gjennom reduksjoner og avvikling av enkeltkapasiteter, samt meget nøkterne investeringsforutsetninger knyttet til nye satsninger i denne planen. I den anbefalte strukturen ligger det således totalt sett

meget nøkterne investeringsforutsetninger til grunn. Det må derfor i gjennomføringen legges en spesiell vekt på å sikre at denne nøkterne tilnærmingen også legges til grunn i planleggingen av materiellinvesteringene totalt sett og de enkelte prosjekter.

For å sikre at investeringsforutsetningene realiseres er det særlig to forhold som det vil legges vekt på. Det første vil være å sikre at alle investeringer som planlegges og gjennomføres, baseres på en nøktern «godt nok» tilnærming der det er de grunnleggende og primære kravene til materiellsystemene som legges til grunn. Også alternative måter å fremskaffe materiell på – eksempelvis ved å gå sammen med andre land, særlig om kjøp av hyllevareprodukter og/eller materiell som produseres i stor skala – vil måtte få økt oppmerksomhet innenfor en slik tilnærming. Dernest vil det gjennomgående gis prioritet til prosjekter der formålet er å få på plass grunnkapasiteter knyttet til den vedtatte strukturen. Prosjekter der hovedformålet er kapasitetsøkning og forbedring i forhold til en allerede etablert kapasitet, vil måtte prioriteres lavere.

9.4.4 Investeringer i eiendom, bygg og anlegg

De organisatoriske endringene som følger av forslagene i denne planen, vil kreve vesentlige investeringer i eiendom, bygg og anlegg. Fornyelse av operativ struktur, økning av antall årsverk i Forsvaret, konsentrasjon til færre baser, samt et fortsatt betydelig behov for fornyelse av EBA-massen i forsvarssektoren, gjør at sektoren de nærmeste årene vil gjennomføre vesentlige oppgraderinger av eksisterende eiendomsmasse og investeringer i nye bygg og anlegg. Investeringene i den eksisterende bygningsmassen har de siste årene vært på et noe lavere nivå enn hva som på sikt er nødvendig for å videreføre og opprettholde de verdiene som ligger i den bygningsmassen sektoren forvalter. En viktig forklaring er den kraftige kostnadsveksten innenfor bygg og anlegg. En tilstrekkelig fremdrift på fornyelsen og omstillingen, hvor ikke minst samlingen av det operative hovedkvarteret til Reitan ved Bodø utgjør en viktig satsing, vil være helt sentral fordi driftsinnsparingene tilknyttet relevant EBA utgjør en viktig del av de økonomiske forutsetningene langtidsplanen bygger på.

Det er derfor en nær sammenheng mellom hvor raskt sektoren vil være i stand til å gjennomføre omstillingskritiske EBA-investeringer, og hvor raskt de driftsinnsparingene som denne planen hviler på, kan realiseres. Det legges derfor opp til en balansert tilnærming i prioriteringen av EBA-investeringer. Foruten EBA-investeringer knyttet til arbeidsmiljø og HMS-krav, vil omstillingsrelaterte prosjekter knyttet til å realisere driftsinnsparinger og øke den operative evnen gis prioritet i gjennomføringen. Det vil samtidig legges særlig vekt på å sikre at de EBA-investeringer som planlegges og gjennomføres, tar utgangspunkt i og fastholder nøkterne behovsvurderinger og ambisjoner. Det vil være viktig at et nøktert ambisjonsnivå reflekteres i detaljeringen av EBA-investeringene, både i forprosjekteringen og gjennomføringen av de enkelte investeringsprosjektene.

9.5 Målområder for virksomheten i forsvarssektoren 2009-2012

Mål- og resultatstyring er et bærende prinsipp for virksomhetsstyring i staten. I forsvarssektoren følges dette opp ved å etablere klare sammenhenger mellom målsettingene i de til enhver tid gjeldende langtidsplaner og den løpende oppfølging av virksomheten. Strategiske mål for sektoren i perioden 2009-2012 er å:

- Modernisere virksomheten – rettet inn mot en langsiktig bærekraftig utvikling. Videreføre pågående satsninger, som sammen med nye kapasiteter, skal danne grunnlaget for et moderne, fleksibelt og robust norsk forsvar både på kort og lang sikt.
- Øke den operative evnen – gjennom en videreutvikling av strukturen, en balansert vektlegging av styrkeelementenes reaksjonsevne, utholdenhet og kvalitet, og et ambisjonsnivå i tråd med oppgavene.
- Forbedre understøttelsen av Forsvarets operative virksomhet – gjennom å videreutvikle logistikk- og støttevirksomhetens evne til å stille deployerbare logistikk- og støttebidrag. Disse må for fremtiden prioriteres og videreutvikles, på samme måte som andre operative enheter i Forsvaret.
- Etablere tettere og dypere samarbeid med andre land om militære styrker og militær virksomhet – blant annet for å oppnå økonomiske innsparinger, og bevare tilgang på kapasiteter.
- Ha systematisk utvikling og bruk av kunnskap, erfaringer og kompetanse ut fra organisasjonens behov – gjennom en målrettet styring av kompetansen og en sterkere kobling mellom utvikling og formidling av kunnskap, samt mellom analyse av erfaringer og utvikling av doktriner, teknikk og taktikk.
- Sikre vedvarende fokus på holdninger, etikk og ledelse – gjennom en målrettet og langsiktig

satsning. Forsvarssektoren skal være en foregangssektor på dette området.
- Videreutvikle de tette bånd som er mellom Forsvaret og resten av samfunnet – gjennom høye standarder, bidrag til innsikt i sektorens rolle i samfunnet, videreutvikling av verneplikten og gjennom å bidra til forutsigbarhet i lokal og regional samfunnsutvikling. Samfunnet må i tillegg ha tillit til at ressursene innenfor forsvarssektoren brukes til fellesskapets beste, herunder åpenhet fra forsvarssektorens side om resultater og ressursbruk.
- Sikre god styring og kontroll i sektoren – gjennom klare ansvars- og styringslinjer, tydelige resultatkrav og god oppfølgning. En sterk, effektiv forsvarssektor krever blant annet gode ledelsesstrukturer og stiller store krav til utøvelsen av lederskap. Dette vil være avgjørende for totalt sett å sikre evne til helhetstenkning, tverrprioritering og gjennomføring av endringer.
- Etablere forbedret evne til effektivisering – gjennom bedret evne til å identifisere, fastholde og følge opp struktur- og organisasjonsuavhengige potensial for effektivisering og rasjonell drift. Dette skal skapes både gjennom interne tiltak og utvikling av Forsvarets grensesnitt og samarbeid med nasjonale og internasjonale omgivelser.

9.6 Økonomiske planforutsetninger for perioden 2009-2012

9.6.1 Samlet ramme for forsvarssektoren

Regjeringen legger opp til at forsvarsrammen trappes opp med 800 mill. kroner i forhold til 2008-nivået, til 32,34 mrd. kroner. Rammen forutsetter en årlig avsetning til merutgifter til norske styrker i utlandet med 730 mill. kroner. Forsvarets utenlandsoperasjoner planlegges med utgangspunkt i de midler som er avsatt innenfor rammen. Forslag om aktivitet utover dette, og finansiering av denne, behandles i det enkelte tilfelle. Regjeringen legger med andre ord opp til en betydelig satsning på forsvarssektoren. Denne styrkingen er nødvendig for å bringe forsvarsutviklingen over i et stabilt bærekraftig spor, der forholdet mellom ambisjoner, ressurser og struktur er i mer varig balanse.

I tråd med ovenstående legges økonomiske hovedstørrelser (mrd. kr) til grunn for forsvarssektorens utvikling 2009 – 2012, i henhold til tabell 9.1.

Tabell 9.1 Økonomiske hovedstørrelser

Mrd. 2008 kr	2008	Nytt nivå
Materiellinvesteringer	7,69	7,80
Infrastruktur-investeringer	1,50	1,65
Fellesfinansiert infrastruktur	0,28	0,28
Drift	21,34	21,88
Merutgifter utenlands-operasjoner	0,73	0,73
Sum	31,54	32,34

Etter 2012 er det foreløpig lagt til grunn at det kan avsettes ca. 24 mrd. kroner innenfor forsvarsrammen til anskaffelse av nye kampfly – gitt at øvrige forutsetninger i planleggingen holder og følges opp. En full erstatning av kampflyvåpenet vil kreve betydelige investeringer utover dette nivået. Regjeringen vil komme tilbake til dette spørsmålet i den planlagte proposisjonen om anskaffelse av nye kampfly.

9.6.2 Bevilgningsmessig økning

Regjeringens forslag til bevilgningsmessig økning er helt nødvendig for:
- Å ivareta oppgavene hjemme på et forsvarlig nivå, ikke minst i nordområdene.
- Å bidra blant annet til fredsstøttende operasjoner internasjonalt i et tilstrekkelig volum og over tid.
- Å videreføre verneplikten som et fundament for sektorens virksomhet.

Den bevilgningsmessige økningen skal bidra til å videreføre og styrke dagens hærstruktur, et robust nivå på Heimevernet og innfasing og drift av MTB Skjold. Økningen vil også bidra til å sikre et nødvendig driftsnivå, herunder trening og øving, samt strukturell fornyelse innenfor andre deler av den operative strukturen, i tillegg å bidra til å sikre nødvendige infrastrukturinvesteringer knyttet til den videre omstillingen.

9.6.3 Intern ressursfrigjøring

En grunnleggende forutsetning for omstillingsarbeidet vil fortsatt være å omdisponere midler fra lavere prioritert virksomhet til høyere prioritert virksomhet. Dette skal gjøres gjennom en betydelig intern ressursfrigjøring:

- Ved å avvikle baser og annen infrastruktur. Om lag 375 mill. kroner forventes frigjort når tiltakene fullt ut er implementert, hvorav ca. 275 mill. kroner ved utgangen av 2012. Dette vil isolert sett innenfor base- og støttevirksomheten innebære en reduksjon på om lag 300 årsverk og i overkant av 185 000 kvm bygningsareal.
- Forsterket fokus på interneffektivisering som en forutsetning for fornyelse og forbedring av sektoren på sikt. Dette gjøres ved å effektivisere ulike interne prosesser i forsvarssektoren tilsvarende et krav på minimum 0,5 % årlig (til sammen 600 mill. kroner ved utgangen av 2012).
- Gjennom meget nøktern, men tilstrekklig prioritering av behov for materiellanskaffelser, og nedprioritering av enkelte kapasiteter. Dette reduserer gjennomsnittlig årlig materiellinvesteringsbehov med 1,6 mrd. kroner i forhold til videreføring av strukturen vedtatt for perioden 2005-2008 i perioden 2009-2012.

9.7 Forutsigbarhet med hensyn til økonomisk utvikling

Implementering av langtidsplaner er utfordrende. Grunnlaget for langtidsplanen bygger på en rekke forutsetninger, dels forutsetninger som sektoren selv bare i begrenset grad kan påvirke. Dette inkluderer eksternt påførte kostnader, budsjettnivå, lønnsvekst, prisvekst, levetider for materiell, operativt ambisjonsnivå og, i noen grad, gjennomføringsevne for materiellanskaffelser og infrastrukturtiltak.

Den anbefalte strukturen og tilhørende ambisjonsnivå er basert på de økonomiske forutsetningene omtalt i kapittel 9.6. Skal denne strukturen kunne videreføres og videreutvikles også utover 2012 kreves en oppfyllelse og videreføring av disse økonomiske forutsetningene. En økonomisk utvikling innenfor denne langtidsperioden, og etter, som ikke samsvarer med forutsetningene i denne proposisjonen, vil få langvarige strukturelle konsekvenser. Samtidig har nødvendige strukturelle grep, rettet mot å gjenopprette balansen mellom budsjett og kostnader og derigjennom sikre vedvarende bærekraft, ofte ikke tilstrekkelig økonomisk effekt i det kortere perspektiv. Strukturelle grep må derfor suppleres med kortsiktige og driftsmessige ad hoc-pregede tiltak for å sikre inndekning i nærtid. Dette innebærer at dersom de økonomiske forutsetningene endres og strukturen nok en gang settes under press, vil regjeringen innenfor planperioden måtte komme tilbake til Stortinget med ytterligere endringsforslag av strukturell art, både knyttet til den operative strukturen, støttevirksomheten og basestrukturen. Regjeringen anser det som avgjørende at konsekvenser av eventuelt endrede økonomiske forutsetninger vurderes og håndteres i et langtidsperspektiv. Eventuelle økonomiske endringer i årsperspektivet må håndteres strukturelt og i et flerårig perspektiv.

9.8 Kostnadskontroll og forsvarlig forvaltning

Omstillingen fra år 2001 og frem til i dag har i hovedsak blitt fulgt opp i henhold til forutsetningene. Forsvarets samlede operativitet er blitt styrket i perioden. Et sentralt grunnlag for dette er strukturell fornyelse, ledelsesreform og relativt stabil budsjettutvikling, hvor forsvarssektorens samlede forbruk over en rekke år har ligget nær forutsatt nivå. Som ledd i denne omstillingen har forsvarssektoren bedret kontrollen med kostnadsutviklingen, særlig på driftsområdet. I den kommende perioden vil innsatsen på dette området bli ytterligere styrket, med særlig fokus på kontinuerlige forbedringer og gode incentivstrukturer for kostnadskontroll.

Forvaltning, herunder virksomhetsstyring, utgjør en hovedfunksjon i sektorens samlede drift og utvikling. Regjeringen legger vekt på at forsvarlig forvaltning prioriteres høyt i forsvarssektoren. Dette krever at sektoren blant annet tilpasser personellstrukturen, avansements- og disponeringssystemet slik at det etableres en langsiktig stabil personell- og kompetansemessig balanse innenfor forvaltningsområdet. En sterk prioritering av den samlede forvaltningen vil gi en bedre utnyttelse av forvaltningskompetansen, og sikre et kompetanseområde som er bedre samstemt med de øvrige hovedfunksjoner i sektoren.

Forsvarssektoren vil derfor gjøre større bruk av sivil kompetanse innenfor administrasjon, økonomifunksjoner, logistikk- og støtteapparat. Stillinger hvor det i all hovedsak etterspørres sivilfaglig kompetanse, bør fortrinnsvis besettes av sivilt personell.

9.9 Ledelse og styring

Etableringen av den integrerte strategisk ledelsen i 2003 har bidratt til å skape en bedre strategisk styring og kontroll med sektoren, og reformen har gitt sektoren et bedre grunnlag for effektiv styring og ledelse. I likhet med Forsvarspolitisk utvalg

mener også regjeringen at denne reformen har gitt den strategiske ledelse bedre forutsetninger for god og effektiv ledelse. Regjeringen mener at hovedtrekkene i den valgte modellen bør videreføres og videreutvikles, jf. de foreslåtte endringene i kapittel 6.4. Der er likevel flere forhold og dilemma knyttet til ledelse og styring i sektoren som ikke kan håndteres kun gjennom strukturelle endringer. Det vil være vel så viktig å videreutvikle og forbedre både ledelsesprosesser, organisasjonskultur og ledelsesutførelsen. I denne sammenheng er det enkelte områder som vil bli spesielt vektlagt i de neste årene.

Det er, og vil også i fremtiden være en kontinuerlig utfordring for sektoren å finne god balanse mellom å fokusere på utfordringer som bør løses i et langsiktig perspektiv, og å fokusere på å oppnå mål og resultater i driften på kort sikt. I denne sammenheng er det særlig to tiltak regjeringen legger opp til som forventes å bedre denne balansen i fremtiden. For det første vil de anbefalte endringene i den strategiske ledelsen gi en tydeligere ansvars- og oppgaveinndeling i de øverste nivåene, og på den måten legge grunnlaget for en klarere ansvarsledelse og rollefordeling. Dette er helt vesentlig for å unngå overlappende arbeid, ikke minst uklarhet om hvilke problemstillinger som håndteres på ulike nivåer i organisasjonen. Det grunnleggende i denne sammenheng – som også er det sentrale premisset for dagens ledelsesmodell – er at ansvaret for den helhetlige strategiske og langsiktige planleggingen og styringen er tillagt det integrerte departementet.

Dernest legges det til grunn en mer kontinuerlig tilnærming til langtidsplanlegging, slik regjeringen har tatt initiativ til, jf. kapittel 10. Dette vil også bidra til å styrke fokuset på gjennomføring og kontinuerlig forbedring, ved at endringsbehov adresseres når de oppstår fremfor at det skapes usikkerhet om konsekvenser for vedtatte mål og veivalg. De to ovennevnte tiltak vi bidra til å legge til rette for en bedre balanse mellom langsiktige utfordringer, og måloppnåelse på kort sikt. Et siste helt avgjørende element i dette er også åpne, forutsigbare og involverende prosesser mellom de forskjellige nivåene i organisasjonen, arbeidstagerorganisasjonene og øvrige samarbeidspartnere.

Videre er det helt sentralt at en sektor i kontinuerlig modernisering og omstilling har en ledelse som styrer i én felles retning. Det er viktig med en god og åpen dialog omkring utvikling av sektoren og om sentrale veivalg. Når beslutningen først er fattet, må det arbeides målrettet for å nå vedtatte mål, og gjennomføre de besluttede tiltak. I denne sammenheng hviler det et spesielt ansvar på alle ledelsesnivåer i sektoren, men spesielt på de øverste nivåene, som må gå foran og lede arbeidet mot vedtatte planer og mål. På dette området har sektoren enkelte utfordringer i dag. For å sikre måloppnåelsen, en nødvendig sikkerhet for sektorens ansatte og omgivelsene, og sektorens renommè, vil dette derfor være et område det vil settes fokus på fremover. Det skal blant annet legges større vekt på endringsledelse og gjennomføring av omstilling som kriterium for evaluering og videreutvikling av både ledere og medarbeidere. For å bygge tillit i organisasjonen, etablere en ledelsesforankret omstilling og sterkere organisasjonstilhørighet ønsker regjeringen blant annet å vektlegge økt kontinuitet i lederposisjoner, samt klarere resultatkrav for den enkelte leder. Forsvaret trenger tydelige sjefer, som evner å forvalte et ansvar på en helhetlig og effektiv måte. Dette må samtidig ikke være til hinder for effektiv tverrprioritering eller utvikling og realisering av helhetlige, langsiktige og bærekraftige løsninger.

For å finne gode og innovative innfallsvinkler til de utfordringer som sektoren vil møte i fremtiden vil organisasjonen særskilt vektlegge kunnskap, kompetanse, evne til tverrprioritering og utarbeidelse av helhetlige løsninger. Det vil derfor være nødvendig å videreutvikle og forbedre eksisterende ledelses- og beslutningsstrukturer, for å sikre en best mulig utnyttelse av organisasjonens kunnskap og kompetanse. Det legges derfor opp til større åpenhet omkring ledelses- og beslutningsprosesser for å skape engasjement eksternt så vel som internt. Kulturelt vil dette gi større åpenhet og større grad av involvering, noe som vil gi forsvarssektoren totalt sett et bedre grunnlag for tverrprioritering og utarbeidelse av helhetlige løsninger.

9.10 Sentrale virkemidler i perioden 2009-2012

Med denne langtidsplanen bringes omstillingen over i en ny fase med vekt på kontinuerlig utvikling og tilpasning til endringer i behov og rammebetingelser. Regjeringen vil fortsatt ha et sterkt fokus på kontinuerlig modernisering og fornying. Erfaringer fra de endringer som er gjennomført siden 2001, har gitt sektoren verdifull innsikt og lærdom som vil benyttes i det videre arbeidet. For å lykkes må organisasjonen ha evne til god styring og kontinuerlig fornyelse og forbedring. En rekke sentrale virkemidler vil i den kommende perioden være helt nødvendige for at sektoren skal lykkes med dette.

9.10.1 Forsterket evne til helhetlig planlegging og styring

Det stilles store krav til ledelsesutførelsen på de respektive nivåene i sektoren. Foruten å ivareta rollen som regjeringskontor er det kritisk at Forsvarsdepartementet håndterer helheten og kompleksiteten i sektorens utvikling og omsetter dette i et balansert og godt styringsgrunnlag, samtidig som departementet evner å ha en strategisk innretning og fokus, både i planleggingen og styringen. Forsvarssjefen må, i tillegg til å være tett integrert i departementets strategiske prosesser i rollen som strategisk rådgiver, som etatssjef være i stand til å iverksette og følge opp virksomheten på en god måte i forhold til resultat og måloppnåelse. I denne sammenheng vil det rettes spesielt fokus mot å videreutvikle de prosesser og rutiner som legger til rette for at totaliteten av forsvarssjefens stabsapparat, både i Forsvarsdepartementet og etatsledelsen, skal kunne utnyttes på en ryddig, fleksibel og god måte. Det er med utgangspunkt i det integrerte departementets ressurser at den helhetlige strategiske – og langsiktige – planleggingen og styringen skal drives.

Videre vil det legges sterk vekt på å få et godt styringsgrunnlag gjennom helhetlige planer for mål- og resultatstyring fra det flerårige perspektivet og inn i den årlige styringen og den daglige virksomhetsstyringen av sektoren. Risikohåndtering og avvikshåndtering vil være fremtredende elementer i dette arbeidet. I tillegg vil det prioriteres å utvikle en mer kontinuerlig tilnærming i den langsiktige strategiske planleggingen. Sektorens evne til tverrprioritering og til å identifisere og iverksette helhetlige løsinger skal forsterkes. Også fokus på kontinuitet i lederposisjoner, samt klare resultatkrav for den enkelte leder, vil være sentrale virkemidler i denne forbindelse.

9.10.2 Utvikling av mer kostnadseffektive løsninger for sektorens samlede aktiviteter

God kontroll med driftskostnadene i forsvarssektoren er en forutsetning for forbedring av kostnadsstrukturen og utvikling av kostnadseffektive løsninger. Videre vil bedre kontroll med driftskostnadene forenkle måling og vurdering av interneffektivisering i sektoren. Erfaringer fra perioden 2005-2008 understreker viktigheten av at effektiviseringen er målbar. For å bedre målsette og evaluere interneffektiviseringen i sektoren, vil systemer for benchmarking, også ved hjelp av ekstern ekspertise, innføres. Gode incentivstrukturer danner et viktig grunnlag for vellykket modernisering og effektivisering. Arbeidet med å utvikle slike, sammen med fortsatt vektlegging av forsvarlig forvaltning, vil stå sentralt i kommende langtidsperiode. Forsvarets virksomhet vil i den kommende perioden konsentreres i større grad enn i dag, blant annet med den hensikt å oppnå mer kostnadseffektive løsninger.

9.10.3 Fortsatt sterk vektlegging av etikk, holdninger og ledelse

Forsvarssektoren er spesiell, særlig i forhold til de oppgaver som sektoren løser på vegne av samfunnet, og de verdier som forvaltes. Det stilles derfor særlige krav til integritet, åpenhet og høy etisk standard. Forsvarssektoren skal være en foregangssektor på dette området, og videreutvikles som en verdibasert og lærende organisasjon. Det skal legges stor vekt på åpenhet, tillit og ledere som rollemodeller. Bevissthet rundt holdninger, etikk og ledelse er et langsiktig arbeid. I den kommende perioden vil det fortsatt legges stor vekt på dette arbeidet. En positiv utvikling på disse områdene er helt avgjørende, både for eksternt omdømme og intern oppslutning. Etisk refleksjon på alle nivåer og i alle deler av virksomheten er et fundament for den videre utvikling innenfor forsvarssektoren. I denne forbindelse blir det også spesielt viktig at utdanningsinstitusjonene i Forsvaret bidrar til kunnskap og bevisstgjøring rundt holdninger, ledelse og etikk. Godt lederskap er kritisk viktig, og det legges til grunn større åpenhet omkring ledelses- og beslutningsprosesser.

Best mulig utnyttelse av organisasjonens kunnskap og kompetanse, vil gi større engasjement og involvering både internt og eksternt. Dette vil styrke organisasjonens evne til å finne nye og gode løsninger på framtidens utfordringer. Mangfold i organisasjonen er et annet viktig og prioritert felt, og et forsvar i stadig utvikling krever en organisasjon med god kultur for kunnskaps- og kompetansedeling. Ulik kompetanse øker evnen til innovativ tenkning.

9.10.4 Målrettet bruk av ny teknologi

Et vesentlig element i moderniseringen av forsvarssektoren er innføring av forbedrede informasjons- og kommunikasjonsteknologisystemer. Denne innføringen har bidratt til at sensor- og våpensystemer kan knyttes sammen i datanettverk. Dette har ført til en betydelig økt militær effekt og har åpnet for nye operasjonsmetoder.

Anvendelse av ny teknologi skaper dermed nye muligheter og større fleksibilitet til å løse militære oppgaver på en mer effektiv måte.

9.10.5 Utnyttelse av muligheter innenfor flernasjonale løsninger

Internasjonalt samarbeid og flernasjonale samarbeidsløsninger har grunnleggende betydning for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Både innenfor rammen av FN og NATO er det etablert formaliserte prosedyrer for fellesfinansiering av operasjoner, investeringer, drift og vedlikehold. FN har egne finansieringsprosedyrer for sine operasjoner. Samtidig er også en stadig økende andel av NATOs fellesfinansiering direkte knyttet til NATOs operasjoner i Afghanistan og i Kosovo. I NATO-rammen er flernasjonale løsninger også sentrale på områder som luftovervåkning, kalibrering av sensorer på marinefartøy, strategisk luft- og sjøtransport og utvikling av standarder for interoperabilitet. Flere samarbeidsprosjekter er under planlegging som en del av materiellsamarbeidet i NATO, for eksempel innenfor områdene luft-til-bakkeovervåkning, beskyttelse mot terroranslag og strategisk lufttransport jf. kapittel 6.10.

For mindre og mellomstore land vil flernasjonale, herunder integrerte, samarbeidsløsninger over tid være et viktig virkemiddel for å unngå gradvis forvitring av nasjonale forsvarsstrukturer. Det mulige løsningsalternativet – meget kraftig budsjettvekst også i det lengre perspektiv – er det svært få nasjoner som ser muligheter for. Økt flernasjonalitet på de fleste av forsvarssektorens ansvarsområder er derfor noe de fleste allierte og partnere både ser nødvendigheten og nytten av. Regjeringen vil på denne bakgrunn intensivere arbeidet på dette området, ikke minst ved økt kontakt og samarbeid med nærstående land om langtidsplanlegging.

Gjennom medlemskapet i NATO har Norge en unik kontakt med andre nasjoner, som muliggjør flere flernasjonale løsninger, bilateralt eller multilateralt, gjennom for eksempel anvendelse av NATOs eget organ for kjøp av varer og tjenester – *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA). Historisk sett har Norge anvendt NAMSAs tjenester i svært beskjedent omfang. En utvikling i retning av mer materiellikhet og økt bruk av hyllevare åpner for at NAMSA bør bli en mer aktuell tjenesteyter i fremtiden, jf kapittel 4.5.

Med etableringen av *European Defence Agency* (EDA) har man gjennom den senere tid vært vitne til betydelig utvikling innenfor det europeiske materiellsamarbeidet. Samarbeidsavtalen med EDA gir Norge en nødvendig og viktig mulighet til å delta i konkrete initiativer for militær kapasitetsutvikling i samarbeid med nære partnere i Europa, jf. kapittel 4.5

Gjennom god kontakt med de øvrige nordiske landene ligger også forholdene til rette for styrket militært samarbeid. Gjennom den videre utvikling av samarbeidet mellom Norge og Sverige, som beskrevet i kapittel 4, er mulighetene til stede for et utvidet samarbeid om operativ virksomhet, utdanning og logistikk.

9.10.6 Forsterket fokus på personell og kompetanse

Utfordringene på personellområdet har endret karakter i de senere årene. Utfordringen i tiden fremover vil være å rekruttere, videreutvikle og beholde medarbeidere.

Innenfor enkelte personellkategorier vil det være behov for en oppbemanning. Nettopp derfor er det viktig å sørge for at de virkemidlene som skal benyttes i fremtiden er så gode og effektfulle som mulig, både med tanke på å motivere og ta vare på personellet, og for å utvikle personellkorpset til fremtidens behov. En kritisk suksessfaktor for å sikre både en helhetlig og effektiv omstilling, og en effektiv kompetansestyring, er at det foreligger oppdaterte personelloppsettingsplaner for alle avdelinger i forsvarssektoren som grunnlag for gjennomføringen. Det er viktig å opprettholde kompetansen som finnes i Forsvaret. Årsverksrammer er i denne sammenheng et viktig verktøy, men de må ikke stå i veien for å etablere løsninger som er totaløkonomisk gunstige. Innleiet personell skal primært benyttes til å bistå ved topper eller i andre spesielle situasjoner.

For å kunne tilpasse seg omskiftelige sikkerhetsutfordringer, er forsvarssektoren avhengig av høyt motivert personell, med kompetanse tilpasset kompleksiteten i de oppgavene organisasjonen forventes å løse. Det vil derfor være avgjørende for Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i fremtiden at personellpolitikken tidlig innrettes mot organisasjonens behov for kompetanse og kunnskap. En helhetlig personellpolitikk vil være nødvendig for å kunne dekke forsvarssektorens behov for kvalifiserte medarbeidere både på kortere og lengre sikt, innenfor gitte økonomiske rammevilkår. Regjeringen vil videreføre den gode dialogen med organisasjonene, også utover de områdene som er avtalefestet gjennom Hovedavtalene.

9.10.7 Kommunikasjon, dialog og involvering

God kommunikasjon er et av de mest sentrale elementer for å få til endringsprosesser. Effektiv gjennomføring av beslutninger forutsetter grunnleggende forståelse for utfordringene og bred tilslutning til løsningene. Den kontinuerlige utviklingen av forsvarssektoren stiller store krav, spesielt til Forsvarets egne medarbeidere, men også til samarbeidspartnere og samfunnet for øvrig. En vellykket utvikling av Forsvaret forutsetter en grunnleggende kunnskap både i organisasjonen og samfunnet for øvrig om hva som er Forsvarets oppgaver og målsettinger. Slik kunnskap og forståelse er grunnlaget for rekrutteringen til Forsvaret, og skal bidra til å opprettholde det tradisjonelt nære forholdet mellom folk og forsvar.

Kommunikasjon er en integrert del av strategisk ledelse og er et verktøy av avgjørende betydning for gjennomføringen av strategier og planer. Systematisk og koordinert innsats på dette området er en forutsetning for å skape den nødvendige forståelse for, og tilslutning til, sektorens målsettinger. En strategisk basert og helhetlig anlagt kommunikasjon er en suksessfaktor for den videre utviklingen av Forsvaret og for gjennomføringen av Stortingets vedtak. Kommunikasjonsvirksomheten i forsvarssektoren skal ta utgangspunkt i en felles, overordnet strategi og et felles sett med prinsipper, blant annet åpenhet og inkludering. Av særlig stor betydning er kommunikasjon internt i organisasjonen. Informasjon er et lederansvar, og skal sikre at alle ansatte får den informasjon de har rett og krav på. For å nå bredest mulig ut, er samarbeid med andre aktører også en sentral del av kommunikasjonsstrategien.

9.10.8 Samarbeid med andre

For å ivareta pålagte oppgaver best mulig er forsvarssektoren avhengig av et godt samarbeid med andre offentlige virksomheter og et effektivt samarbeid med næringslivet, både nasjonalt og internasjonalt. Slikt samarbeid bidrar også til næringsutvikling og kompetanseoppbygging i næringslivet. Industrien og næringslivet medvirker ellers til å skaffe sektoren det den trenger av varer og tjenester, fra kompliserte og integrerte prosesser innenfor produksjon og drift, til de mer enkle varer og tjenester. Samarbeidet mellom forsvarssektoren og industrien er nærmere omtalt i kapittel 9.11.

I den videre moderniseringen av Forsvaret legger regjeringen opp til å prioritere effektivisering internt i Forsvarets militære organisasjon, der det er mulig og hensiktsmessig, fremfor å sette deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører. I vurderingen av hva som er formålstjenlige moderniseringstiltak, skal totaløkonomiske forhold legges til grunn, ikke bare bedriftsøkonomiske innsparinger. I et større perspektiv er det også nødvendig å vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av ulike moderniseringstiltak i Forsvaret. Regjeringen vil legge særlig vekt på de personellmessige forhold ved vurdering av totaløkonomiske konsekvenser av alternative moderniseringstiltak. I arbeidet med å utvikle helhetlige retningslinjer for logistikkområdet, jf. kapittel 7, vil det gis nærmere avgrensninger når det gjelder hvilke funksjoner sektoren må ivareta selv. I denne sammenheng må det gjøres grundige prinsipielle vurderinger og analyser. Sikkerhetspolitiske og operative forhold, herunder blant annet fleksibilitet, tilgang på nødvendig kompetanse og leveransesikkerhet, vil alltid bli tillagt betydelig vekt. Logistikk- og støttefunksjoner som direkte understøtter den operative virksomheten vil være helt avgjørende for den operative evnen. Den direkte understøttende logistikken bør derfor, uansett område, videreføres i sektorens egen regi.

Beslutninger om iverksetting av utvidet næringssamarbeid og samarbeid med andre offentlige virksomheter skal baseres på grundige vurderinger, der alle relevante forhold belyses, også samfunnsøkonomiske. Det forutsettes at valgte løsninger alltid skal være fordelaktige for forsvarssektoren, når de samlede kostnader, effekter og nytte er vurdert i et levetidsperspektiv.

9.11 Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser.

I St.meld. nr. 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien – strategiske partnere, jf. Innst. S. nr. 117 (2007-2008), ble en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser trukket opp. Regjeringen legger spesiell vekt på å følge opp denne strategien og de tiltak som er trukket opp her. Strategien er viktig for å kunne bidra til å videreutvikle norsk industris kompetanse til å understøtte Forsvarets materiellbehov, styrke norsk industris muligheter til å delta i internasjonalt materiellsamarbeid, samt bidra til at norske bedrifter blir satt i best mulig stand til å levere materiell til Forsvaret innenfor de områder hvor dette anses hensiktsmessig.

Forsvarsdepartementet og Forsvaret har en rekke krevende oppgaver i tilknytning utvikling, investering og bruk av Forsvarets materiell. Derfor er det viktig å etablere samarbeid med miljøer

som innehar den kompetanse som Forsvaret selv ikke finner det hensiktsmessig å ha internt. Forsvarets materiell er bygget opp med kompetanse og innspill fra en rekke bidragsytere. For at Forsvaret skal kunne levere resultater med den forventede kvalitet, er Forsvaret avhengig av et samspill med forsknings- og utviklingsmiljøer samt med næringslivet.

9.11.1 Strategien

Basert på Forsvarets behov, vil strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser bidra til økt nasjonal verdiskapning og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv, samt sikre Forsvaret tilgang på kompetanse, materiell og tjenester. Videre vil det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet, basert på Forsvarets behov, styrkes. Samarbeidet vil omfatte både nasjonale og internasjonale prosjekter. For å oppnå målsettingen for strategien, og for at norsk industri tidlig skal kunne posisjonere seg gjennom en realistisk forståelse av krav og muligheter, legger regjeringen opp til at:

- Forsvaret og industrien på et tidligst mulig tidspunkt utveksler informasjon om industrielle muligheter ved Forsvarets planlagte anskaffelser.
- Forsvaret legger de prioriterte teknologiske kompetanseområdene til grunn for samarbeidet med industrien i Norge.
- Valg av samarbeidspartnere, både nasjonalt og internasjonalt, industrielt og på myndighetsnivå skal, når dette understøtter Forsvarets behov, skje i en tidligfase av utvalgte prosjekter.
- Det vil bli krevd gjenkjøp ved kjøp fra utenlandske bedrifter. Gjenkjøpsordningen styrkes og videreutvikles.

Forsvarsdepartementet er i samarbeid med Forsvaret og industriens representanter i gang med å utvikle og implementere strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. En handlingsplan med konkrete forslag til mulige samarbeidsprosjekter mellom Forsvaret og industri i Norge vil bli utarbeidet. Det er viktig at både Forsvaret og næringslivet oppfatter og behandler hverandre som strategiske samarbeidspartnere. Denne tilnærmingen gir muligheter for et mer åpent og direkte samarbeid enn tidligere.

9.11.2 Bærende elementer i strategien

Tidlig dialog/tidlig identifisering av samarbeidsprosjekter: For at aktuelle leverandører i Norge skal kunne tilby riktig materiell, kompetanse eller tjenester til Forsvaret, er det viktig at næringslivet forstår hva Forsvaret trenger. Tidlig dialog mellom aktørene vil bidra til at nødvendig informasjon tilflyter alle parter, slik at den enkelte har forutsetninger for å ta riktige beslutninger. Det vil bli identifisert mulige samarbeidsprosjekter, nasjonalt så vel som internasjonalt. Dette er viktig for å skape grunnlag for å utvikle samarbeidet med industrien i Norge. I dette arbeidet inngår også fordeling av ansvar mellom Forsvaret og industrien. Dette er viktig for implementeringen av strategien.

Forskning og konseptutvikling: Internasjonalt forskningsprosjektsamarbeid forutsetter at deltakerne kan bidra med innsats og kompetanse som de andre partene oppfatter som verdifull. Høy faglig kvalitet kan ofte, selv med begrenset innsats, være nøkkelen til et nært samarbeid og gi tilgang til resultater fra andres forskning. Forsvarsdepartementet vektlegger arbeidet med kompetanseutvikling.

Teknologiske kompetanseområder: Forsvarsdepartementet vil konsentrere bruken av forsknings- og utviklingsmidler til prioriterte teknologiske kompetanseområder og styrke dem ved bruk av gjenkjøp. Departementet vil primært søke internasjonalt materiellsamarbeid innenfor de mest prioriterte teknologiske kompetanseområdene. Norge har verken mulighet eller økonomiske ressurser til å ha dybdekompetanse innenfor hele spekteret av forsvarsmateriell. Det er derfor igangsatt et arbeid med å identifisere nisjer hvor norske bedrifter kan være ledende eller fullt på høyde med andre aktører. Dette er nødvendig for å være en attraktiv industriell samarbeidspartner i internasjonalt samarbeid.

Internasjonalt materiellsamarbeid: Det er i Norges strategiske interesse å delta i internasjonalt materiellsamarbeid. For å bli sett på som en interessant industriell samarbeidspartner, er det avgjørende at vi har kompetanse å tilby. Forsvarsdepartementet vil, ut fra Forsvarets behov, arbeide aktivt for å komme med i eller få etablert internasjonalt samarbeid. Innen det nordiske materiellsamarbeidet er det tatt flere initiativer til samarbeidsprosjekter.

Anskaffelsesregelverket: Hovedregelen i Anskaffelsesregelverket for Forsvaret (ARF) er at Forsvarets anskaffelser skal baseres på konkurranse, men det gis også muligheter for å fravike konkurranseprinsippet, der dette understøtter Forsvarets behov eller når andre samfunnsmessige forhold tilsier det. Disse forholdene vil bli ivaretatt ved implementeringen av strategien gjennom utformingen av handlingsplanen. Revidert ARF er iverksatt.

Gjenkjøp: Gjennom St.meld. nr. 38 (2006-2007) og Stortingets behanding av denne, jf. Innst. S. nr

117 (2007-2008), ble gjenkjøpsregimet styrket for å sikre og øke norsk forsvarsindustris adgang til utenlandske markeder. Ordningen er et viktig verktøy i strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Nytt regelverk for gjenkjøp er iverksatt for å bygge opp under en kvalitativ styrking av gjenkjøp. Grensen for krav om gjenkjøp er senket til 50 mill. kroner.

Støtte til eksportrettet virksomhet: Forsvarsmarkedet er et lukket, styrt marked. Det nasjonale næringslivet er avhengig av myndighetenes støtte for å komme inn på eksportmarkedet. Støtte til eksportrettede tiltak fra Forsvarsdepartementet eller Forsvaret i form av markeringer eller felles markedsføring av nasjonale produkter og løsninger, er av stor betydning for hvordan Norge oppfattes i markedet. Dette arbeidet vil bli gjennomført i tråd med Utenriksdepartementets eksportregelverk for forsvarsmateriell.

9.12 Samarbeid med frivillige organisasjoner

Forsvarssektoren er en vidtfavnende sektor som grenser inntil et stort antall samfunnsfunksjoner. Mange av disse områdene blir ivaretatt av flere frivillige organisasjoner. Disse organisasjonene dekker et vidt spekter både når det gjelder størrelse, virksomhet og funksjoner. Mange av organisasjonene har lange tradisjoner, og et stort antall medlemmer med kompetanse og innsikt både i forsvarsrelatert virksomhet og tilgrensende samfunnsfunksjoner. Frivillige organisasjoner yter betydelige økonomiske bidrag til samfunnet gjennom tjenesteproduksjon og omfattende ulønnet innsats. Forsvarsdepartementet gav i 2008 støtte til en rekke frivillige organisasjoner som støtter opp om Forsvarets oppgaver og som bidrar til å styrke befolkningens kunnskap om, og forståelse for, norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. I tillegg bevilger Forsvaret midler til frivillige organisasjoner. Dette gjenspeiler viktigheten av de frivillige organisasjonene og det potensialet de representerer. Det mangfoldet av aktivitet som de frivillige organisasjonene yter, er viktige supplement til Forsvarets måloppnåelse.

Regjeringen ønsker å videreføre støtten til frivillige organisasjoner. I langtidsperioden vil de frivillige, forsvarsrelaterte organisasjonene bli invitert til en dialog om hvordan samarbeidet kan videreutvikles slik at den støtten som gis i størst mulig grad bidrar til å støtte Forsvarets løpende oppgaver, og til å styrke befolkningens kunnskap om, og forståelse for, norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk.

9.13 Avslutning

Det primære i denne langtidsproposisjonen er videreutviklingen av Forsvarets operative struktur og kapasiteter innenfor fastsatte økonomiske rammer. Som et helt sentralt premiss ligger det til grunn ambisiøse tiltak og mål for forbedringer knyttet til støttevirksomheten og basestrukturen samt til ledelse, styring og kompetanse i forsvarssektoren. De prinsipper, økonomiske rammer og virkemidler som er beskrevet i det foregående, vil legge forholdene godt til rette for å lykkes i den videre omleggingen av sektoren. Dette arbeidet vil være krevende, og medføre betydelige utfordringer de kommende årene.

Gjennom å bygge videre på de gode resultater som er oppnådd i inneværende langtidsperiode, vil en gjennomføring og aktiv oppfølging av de tiltak og grep som er beskrevet i denne proposisjonen, bidra til å sikre et relevant forsvar tilpasset aktuelle sikkerhetsutfordringer og som er forberedt på å håndtere et bredt spekter av ulike oppgaver, både nasjonalt og internasjonalt.

10 Forsvarets utvikling på lengre sikt

10.1 Et forandrings- og tilpasningsdyktig forsvar

Et forandrings- og tilpasningsdyktig forsvar – som kan møte et bredt spekter av mulige sikkerhetsutfordringer og løpende tilpasse seg endringer i omgivelsene – vil være den beste garanti for at Norge kan møte fremtidige forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringer. For at denne endringsevnen skal være til stede, må det legges til grunn et langsiktig og bredt perspektiv på den videre utviklingen av Forsvaret.

Regjeringen legger vekt på å skape og opprettholde et best mulig samsvar mellom de oppgaver Forsvaret blir pålagt å løse og de rammebetingelser som sektoren får. Langsiktige og forutsigbare rammer samt kontinuerlige prosesser skal utgjøre forsvarssektorens grunnlag for helhetlig langtidsplanlegging.

Gitt de lange ledetider som knytter seg til Forsvarets materiellinvesteringer og til produksjon av militær kompetanse, er det verken mulig, hensiktsmessig eller ønskelig å anlegge en tilnærming der det gjennomføres gjennomgripende endringer i forsvarssektoren med utgangspunkt i kortsiktige prioriteringer. Samtidig som Forsvaret må ha den nødvendige fleksibilitet og størst mulig robusthet til å håndtere kontinuerlige endringer og nye utfordringer, er det viktig å skape forutsigbarhet rundt de overordnede politiske målsettinger og rammer for Forsvarets virksomhet.

10.2 Hensikt

Denne delen av proposisjonen trekker opp noen hovedlinjer i de forutsetninger regjeringen mener bør legges til grunn for Forsvarets videre utvikling i et mer langsiktig perspektiv, og de muligheter og potensielle valg som følger av disse. I tillegg vil de linjer og avveiinger som skisseres her danne en del av grunnlaget for en mer kontinuerlig og helhetlig videreutvikling av Forsvaret, der både kortsiktige behov og langsiktige mål prioriteres mot hverandre.

Målet med å anlegge en slik tilnærming til videreutvikling av forsvarssektoren, er å sikre at hensynet til det langsiktige perspektiv og de langsiktige konsekvenser av de valg som fattes, blir mer tungtveiende. Samtidig vil denne tilnærmingen legge til rette for at nødvendige prioriteringer og valg kan fattes, basert på behov og utfordringer når de oppstår, slik at langsiktige utfordringer ikke akkumuleres.

Den anbefalte forsvarsstrukturen, og de rammefaktorene som er lagt til grunn i denne proposisjonen, danner et godt utgangspunkt for en kontinuerlig videreutvikling av Forsvaret, der balansen mellom ambisjoner, ressurser og struktur i sum vil kunne forbli bærekraftig. Forsvaret vil med dette kunne videreføre dagens moderniserningslinje, på en mer rasjonell og totaløkonomisk måte.

10.3 Stabilitet og usikkerhet

Forsvarsutviklingen på lengre sikt vil drives frem i samspillet mellom utviklingen i sektorens sentrale rammebetingelser, de forsvarspolitiske mål som settes og konsekvensene av de valg og prioriteringer som allerede er gjort. På denne måten vil Forsvarets langsiktige utvikling preges av både forutsigbarhet og uforutsigbarhet på en og samme tid. Uforutsigbarheten skapes i stor grad av den usikkerhet og kompleksitet som knytter seg til utviklingen i de overordnede rammebetingelser, slik som den sikkerhetspolitiske og samfunnsøkonomiske utviklingen både globalt og i våre nærområder, samt den teknologiske utvikling.

Konsekvensene av de valg og prioriteringer som allerede er gjort knyttet til sektoren vil i seg selv representere en relativt stor grad av stabilitet, idet konsekvensene av disse valgene i stor grad danner premissene for den videre utvikling av Forsvaret. Denne forutsigbarheten utgjør et vesentlig trekk ved forsvarssektoren, ved at den både er spesialisert, personellintensiv og investeringsintensiv. Forsvarets langsiktige utvikling vil derfor være forbundet med vesentlig grad av uforutsigbarhet, samtidig som sektoren har en grunnleggende stabil karakter. Det vil oppstå en rekke dilemmaer og utfordringer i skjæringspunktet mellom kravet til endringsevne, som drives frem av uforutsigbarhe-

ten og den mer grunnleggende stabilitet, som ligger i sektorens egenart. Det sentrale i den videre forsvarsplanleggingen ligger i å møte disse utfordringene gjennom en helhetlig og målrettet tilnærming med utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende sikkerhetspolitiske mål og det gjeldende forsvarspolitiske grunnlag.

10.4 Rammer for den videre utvikling

10.4.1 Sikkerhetspolitiske målsetninger og ambisjoner

Som en del av statens maktapparat skal Forsvaret være et moderne ogfleksibelt sikkerhetspolitisk virkemiddel. De sikkerhetspolitiske målsetninger og politiske ambisjoner styrer Forsvarets utvikling. Disse omfatter:

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

Samtidig er forsvarsplanleggingen av en slik natur at endringer i strategiske eller sikkerhetspolitiske rammefaktorer som kan ha innvirkning på Norge, kan komme raskere enn Forsvarets evne til å omstille seg. Den ytre trusselsituasjonen vil kunne endre seg som følge av eksterne forhold - som endringer i de sikkerhetspolitiske omgivelser eller teknologisk utvikling hos potensielle motstandere. Endringene vil kunne ha konsekvenser for forsvarsutviklingen eller innretningen av forsvarsstrukturen, enten i form av kapasitetsutvidelse innenfor enkelte områder eller kapasitetsreduksjoner innenfor andre.

10.4.2 Mulige sikkerhetspolitiske utviklingstrekk på lengre sikt

Norges sikkerhetspolitiske utfordringer utover planperioden vil være et resultat av utviklingen globalt og i våre nærområder, og det forventes at utviklingen globalt i økende grad vil påvirke situasjonen i Norges nærområder. Norge står i dag overfor nye geopolitiske utviklingstrekk med potensielt store konsekvenser for fremtidens globale mønster. Verden er imidlertid i en endring hvor utviklingen kan ta flere retninger. De nærmeste årene kan bli avgjørende for hvilken retning utviklingen faktisk tar, og det blir derfor viktig å overvåke og analysere denne. Avhengig av utviklingsretning vil dette kunne ha tildels betydelige konsekvenser for Norge, både sikkerhets- og forsvarspolitisk.

At Norge skal kunne spille en aktiv og konstruktiv sikkerhetspolitisk rolle internasjonalt, er en langsiktig målsetting som baseres på bred konsensus i Stortinget. Norge skal være en tydelig fredsnasjon, og de overnasjonale og globale utfordringene må løses gjennom felles innsats og forpliktelser. De verdier som vi ønsker å verne om, krever en bred og langsiktig tilnærming til forsvarsutviklingen. Kravet til norsk militært engasjement både nasjonalt og internasjonalt vil kunne være betydelig, både for å ivareta våre nasjonale interesser, av humanitære årsaker og for å bidra til internasjonal sikkerhet.

Det er forbundet med stor usikkerhet å forutsi hvordan utviklingen vil være på middels eller lang sikt. Det kan imidlertid skisseres en del utviklingsretninger som alle er mulige, men med ulik grad av sannsynlighet. På et generelt og overordnet grunnlag kan det være mulig å se for seg både en positiv, en dyster, og en mer utfordrende utvikling.

En overveiende positiv utviklingsretning vil kunne være kjennetegnet av at omfanget av risikoer og trusler mot den kollektive sikkerhet og internasjonal fred og stabilitet gradvis reduseres. En slik utvikling ville forutsette at forholdet mellom de største internasjonale aktører preges av grunnleggende samarbeid og av en verdensorden basert på stabilitet, noe som kan gi seg uttrykk i en større grad av samarbeid om håndteringen av felles utfordringer som internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, globale miljøutfordringer og regionale konflikter. Fraværet av stormaktsmotsetninger ville i en slik situasjon bidra til at multilaterale sikkerhetssystemer, som FN, gis spillerom. Også i våre nærområder kunne en se for seg at samarbeidslinjen ville være rådende, med utgangspunkt i felles norsk-russiske interesser på ressursområdet. En slik utvikling kunne antas å bidra til å redusere de samlede utfordringer i våre nærområder, og gi mulighet for å vende en enda større del av vår oppmerksomhet mot utfordringene internasjonalt, inkludert deltakelse i fredsstøttende operasjoner.

I den andre enden av spekteret kan det beskrives en mulig dyster utviklingsretning, basert på en antagonistisk verdensorden preget av et økende grunnleggende motsetningsforhold. I verste fall

kunne de vestlige land og NATO igjen stå overfor en konvensjonell eller kjernefysisk trussel som vil kunne kreve oppbygging av større militære styrker for å ivareta militær avskrekking og kollektivt forsvar. Dette ville gi mindre rom for multilaterale sikkerhetsordninger. Det samme vil kunne gjelde mulighetene for å i fellesskap håndtere globale utfordringer som spredning av masseødeleggelsesvåpen, terrorisme og miljø. Statsperspektivet og symmetriske trusler ville igjen kunne bli dominerende, med negative konsekvenser også i norske nærområder. Dette ville i sin tur kunne få følger for ivaretakelse av norske interesser, utviklingen av Forsvaret og hvilke oppgaver NATO bør ivareta knyttet til kollektivt forsvar og sikkerhet. Vår mulighet til å engasjere oss internasjonalt kunne bli redusert, tross vedvarende utfordringer på dette området.

Den tredje mulige utviklingsretningen vil kunne representere en fortsettelse og forsterking av dagens utviklingsretning mot en mer multipolær verden, men uten at dette kulminerer i åpen motsetning eller konfrontasjon mellom de tyngste internasjonale aktørene. Tendensen til økt rivalisering ville imidlertid, i en slik situasjon, kunne være tydelig, med konsekvenser både for forholdet mellom stormaktene, for mindre stater, og potensielt også for det vestlige sikkerhetssystem. Multilateralismen ville som i dag kunne spille en viktig rolle med hensyn til å gi legitimitet for bruk av militær makt og i forhold til å kunne løse en rekke globale utfordringer. Statsperspektivet måtte forventes å stå sentralt, noe vi allerede ser i våre egne nærområder, og en forverring i den internasjonale situasjon ville kunne spille over på situasjonen i nord.

Den videre utviklingen av forsvarsstrukturen må ta høyde for en utvikling som vil kunne være preget av trusler som globale miljøutfordringer, øket konkurranse om strategiske råvarer, internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Fremtidige utfordringer i nord er knyttet til blant annet ressursforvaltning, uavklarte jurisdiksjonsforhold i områder preget av betydelige fiskeri- og petroleumsressurser, samt klimaendringer og miljøutfordringer. Nye muligheter i nord har som konsekvens økt skipstrafikk, noe som vil medføre økte krav til sjøsikkerhet og beredskap.

Langsiktig satsning på nordområdene, en styrket rolle for FN i verdenssamfunnet samt økt fokus på samfunnssikkerhet, er grunnleggende elementer i norsk sikkerhetspolitikk. Den globale tidsalder er preget av en rekke interne og grenseoverskridende konflikter, som har alvorlige konsekvenser for menneskerettigheter og regional stabilitet, ofte med konsekvenser langt ut over det regionale. Det mest karakteristiske trekk ved dagens internasjonale bilde er gradvise, men like fullt fundamentale, endringer over et relativt kort tidsrom. Det må påregnes at dette fortsetter, hvilket betyr at den internasjonale utviklingen fremover preges mer enn noe annet av usikkerhet og vedvarende utfordringer.

Det understreker betydningen av, for mindre land som Norge, å kunne opptre innenfor en allianseramme som ivaretar våre felles sikkerhetsinteresser, samt behovet for å ha en troverdig nasjonal evne til å kunne ivareta de oppgaver som følger av å være en suveren stat. Kombinert med økte utfordringer i våre nærområder, må Norge også kunne bidra til internasjonal fred og stabilitet, blant annet gjennom bidrag i fredsstøttende operasjoner. De samlede utfordringer hjemme og ute vil kunne være betydelige, med Forsvaret i en sentral rolle. I utviklingen av Forsvaret må vi ta høyde for at de utfordringene vi kan bli stilt overfor på lengre sikt kan være andre enn dem vi står overfor og evner å se i dag. I et slikt perspektiv blir det viktigere å fokusere på hva vi skal forsvare enn hva vi skal forsvare oss mot.

Konsekvensen av dette er at Forsvaret må innrettes for å kunne ivareta vår grunnleggende sikkerhet, og de verdier og interesser vi som nasjon ønsker å verne. En langsiktig og robust forsvars- og sikkerhetspolitikk må ha dette som utgangspunkt. Det er derfor viktig at forsvarsstrukturen utvikles i et langsiktig perspektiv, og at den samtidig er scenariorobust for å kunne ta høyde for ulike utviklingstrekk, der usikkerhet og vedvarende utfordringer både internasjonalt og i våre nærområder med stor sannsynlighet vil prege sikkerhetsbildet.

10.4.3 Teknologisk utvikling

Forsvarsutvikling og ny teknologi gir tilgang til nye konseptuelle løsninger og nye muligheter som kan bidra til en bedre eller mer kostnadseffektiv løsning av Forsvarets oppgaver. Generelt tar utvikling og anskaffelse av avansert militært materiell relativt lang tid, og materiellet har vanligvis lang levetid. Dette gjør det mulig å gi forholdsvis presise anslag hva gjelder hvilket militært materiell som vil være tigjengelig de nærmeste 10-15 årene.

De vestlige land er i dag ledende innen avansert militærteknologi. Norge, som et lite land med begrensede ressursrammer, vil normalt anskaffe ferdig utviklet materiell, alternativt utvikle moderne teknologi og kapasiteter gjennom et samarbeid med andre. De materiellmessige valg som

gjøres hos våre allierte og partnere har derfor sterke føringer på hvilke teknologiske rammer norske militære styrker bør operere innenfor.

Vår geografiske beliggenhet, et lavt folketall, utfordringene fra økt petroleumsvirksomhet, økonomisk avhengighet av ressursene i havet, konsekvenser av klimaendringer og faren for kjernefysisk forurensing kan gi Norge spesielle sikkerhetsutfordringer som avviker fra utfordringene hos de store nasjonene som driver teknologiutviklingen. Det medfører at vi også må inneha evne til å tilpasse oss til og utnytte den teknologiske utviklingen. I tillegg vil det i stadig økende grad stilles krav om interoperabilitet for å kunne delta i flernasjonale operasjoner. Utfordringen ligger i å forstå og å forholde seg rasjonelt til alle de nye dimensjonene i tenkningen om sikkerhet og forsvar, og å bruke de tildelte ressurser selektivt der hvor de kan gi det største bidraget til sikkerheten i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv.

Teknologi muliggjør modernisering, men det mest vesentlige spørsmål er i hvilken grad de ulike lands forsvar faktisk gjør organisatoriske, doktrinemessige og praktiske endringer som utnytter teknologiens potensial. Verden gjennomgår en revolusjon innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og nesten alle vestlige land har vedtatt å videreutvikle sine militære styrker i en nettverksbasert retning. Generelle teknologiske utviklingstrekk som muliggjør et nettverksbasert forsvar er økt kommunikasjonsbåndbredde og prosesseringskapasitet, samt billigere, mindre og lettere brukerutstyr. Fram mot 2020 vil kombinasjonen av satellittbaserte navigasjonssystemer, satellittkommunikasjon, radio og transponderteknologi muliggjøre en dramatisk forbedring i kommando-, kontroll-, informasjons- og identifikasjonssystemer.

Det virtuelle rom har etablert seg som en egen dimensjon for krigføring. Mulighetene for langtrekkende anslag gjennom nettverk mot en motstanders militære systemer eller vitale sivile informasjonsinfrastrukturer synes å være raskt økende. Kostnadene ved å beskytte alle militære som sivile systemer mot denne trusselen er meget betydelige.

Tradisjonelle plattformer, våpentyper, kommunikasjonsmidler og sensorer vil forsatt være en del av forsvarsstrukturen i 2020. Imidlertid vil utviklingen innen mikroelektronikk og mikromekanikk resultere i vesentlig mer kompakte sensorsystemer. Det er et økende krav til bedre personlig beskyttelse, større presisjon og lettere utstyr, noe som introduserer nye materialer og informasjons- og kommunikasjonsteknologi i soldatutrustningen. Luftkontroll er avgjørende i militære operasjoner, og en ny generasjon kampfly er på vei inn i de vestlige lands forsvarsstrukturer. Generelt utfordres bemannede fly stadig sterkere av ubemannede luftfarkoster. Imidlertid har disse i overskuelig fremtid klare operative begrensninger. Store landbaserte ubemannete luftfarkoster i overvåkningsrollen, og ubemannede farkoster brukt fra tradisjonelle moderfartøy vil på sikt kunne innta en viktig rolle i forsvarsstrukturen.

Våpensystemer har fått vesentlig øket presisjon, og utviklingen fokuserer nå på å gjøre våpnene mindre og med mer tilpasset effekt. Store land tar i bruk nye kryssermissilsystemer som vil gi evne til å påvirke mål på større avstand. Forsvarets nye sjømålsmissiler vil gi Norge en begrenset evne til langrekkende påvirkning. Imidlertid vil en eventuell videreutvikling av disse som våpen til våre fremtidige kampfly øke kapasiteten, herunder evnen til bekjempelse av landmål.

Den teknologiske utviklingen bidrar til å øke våpnenes militære nytteverdi, samtidig som teknologien også kan bidra til å redusere omfanget av utilsiktede humanitære skadevirkninger. Eksempelvis arbeides det i dag for å finne alternativer til områdevirkende våpen, som for eksempel alternativer til dagens klaseammunisjon. Dette kan også bidra til å styrke operasjonenes legitimitet.

Innenfor logistikk er det store forventninger til at informasjonsteknologien skal gi operative gevinster hvis de forsjellige nettverk kobles tett sammen. Det må ses nærmere på hvordan spørsmålet om informasjonssikkerhet og kostnader knyttet til disse nye logistikksystemer vil måtte løses. Det må tas hensyn til at en større satsning på flernasjonalt samarbeid og multinasjonal logistikk vil kreve økt standardisering, noe som kan medfører at Forsvaret som en mindre aktør må tilpasse seg våre alliertes og partneres valg av tekniske løsninger.

10.4.4 Personell og kompetanse

Utfordringer innenfor personell- og kompetanseområdet krever en langsiktig personellpolitikk. Det skal legges grunnlag for å rekruttere, beholde og videreutvikle medarbeidere med høy motivasjon og riktig kompetanse, tilpasset Forsvarets fremtidige behov og oppgaver. I de kommende årene vil alderssammensetningen av yrkesoffiserer føre til at Forsvaret vil få flere offiserer på midlere og høyere gradsnivå med relativt høy alder. Samtidig vil behovet for avdelingsbefal i strukturen øke i forhold til i dag, og det vil være en stor naturlig avgang av sivilt støttepersonell.

Personellpolitikken må innrettes mot og reflektere utviklingen i samfunnet for øvrig, både hva gjelder kompetansesammensetning og mangfold, verneplikten, rekruttering, kvinneandel, familiepolitikk og utdanningssystemet. For å kunne skape en optimal balanse mellom oppgaver og tilgjengelig kompetanse, er det behov for å investere betydelige ressurser i kompetanseutvikling og videreutvikling av systemer som bidrar til en effektiv styring av kompetansebeholdningen.

Utfordringene med å rekruttere og beholde personellet vil variere med utviklingen i arbeidsmarkedet, Forsvarets omdømme og samfunnsutviklingen. Utviklingen i makroøkonomien i kombinasjon med det fremtidige generasjonsregnskapet vil føre til utfordringer for Forsvaret. Et element som er av betydning er at samfunnets utvikling karakteriseres av kraftig aktivitetsvekst, som slår ut i meget stor etterspørsel etter høyt kvalifisert og spesialisert personell. En annen faktor er at andelen av befolkningen som er i jobb vil gå sterkt ned om noen år, mens det vil bli langt flere pensjonister. Disse utviklingstrekkene vil kunne drive kvalifisert personell med rett kompetanse til de områder der verdiskapning er størst. Konkurransen om arbeidskraften vil kunne skjerpes, og skape et stort underliggende udekket behov for arbeidskraft, særlig i offentlig sektor. Dette kan bety at rekruttering av høyt kvalifisert og spesialisert personell forblir en vedvarende utfordring for Forsvaret. At Forsvaret er og fremstår som en attraktiv arbeidsplass vil derfor bli stadig viktigere.

Kompleksiteten av oppgaver i et nettverks- og effektbasert forsvar, understøttet av omfattende nye teknologiske løsninger, vil generere nye og endrede kompetansekrav. Økt satsning på nettverksløsninger vil utfordre den tradisjonelle hierarkiske organisering, lederskapsformene, etablerte kunnskaper, kulturen, kommunikasjonsformene, tempoet og incentivordningene. Avanserte militærteknologiske løsninger vil ytterligere forsterke Forsvarets behov for militær kjernekompetanse og øke behovet for særskilt kompetanse samt redusere behovet for generalister. I tillegg må det tas hensyn til at nettverksbasering vil kunne føre til at Forsvarets organisasjon, seleksjon, trening og utdanning må videreutvikles for i enda større grad å kunne ivareta evnen til samarbeid, fleksibilitet, innovativ tenkning og beslutningstakning. Et sentralt element vil være å forsterke evnen til å analysere det fremtidige kompetansebehovet slik at dagens rekrutterings- og utdanningssystem i enda større grad reflekterer morgendagens behov.

Verneplikten skal fortsatt utgjøre et fundament for Forsvaret, og vernepliktige vil fortsatt ha en sentral plass i Forsvarets operative struktur. Vernepliktens og førstegangstjenestens innretning må imidlertid utvikles kontinuerlig for å være best mulig tilpasset Forsvarets, samfunnets og den enkelte vernepliktiges behov. Det må legges vekt på å videreutvikle en variert, meningsfull og relevant militærtjeneste som har kvalitet, og som møter ulike behov og krav i forsvarsgrenene. Dette vil utgjøre det langsiktige grunnlaget for å videreføre verneplikten som et viktig premiss for utviklingen av Forsvaret.

10.4.5 Økonomi og kostnadsutvikling

Forsvaret skal være dimensjonert og innrettet slik at en langsiktig og forsvarlig balanse mellom operativ struktur og støttestruktur kan opprettholdes. Utvikling av forsvarsstrukturen er i sin natur en langsiktig prosess, hvor planleggingshorisonten på enkelte områder vil måtte gå langt utover den fastlagte økonomiske planhorisonten. Forsvarets oppgaver, ambisjonsnivå og realistiske langsiktige økonomiske rammer, er de rammefaktorer som primært må søkes balansert for å sikre at sektoren utvikles i en riktig retning. Regjeringen legger vekt på at det skal skapes og opprettholdes et best mulig samsvar mellom de oppgaver Forsvaret blir pålagt å løse og de rammebetingelser som tildeles sektoren. Ressursprioriteringer på både nasjonalt politisk nivå (mellom ulike sektorer) og på sektornivå (innenfor Forsvaret) vil være styrende for innretningen av forsvarsstrukturen. Samtidig består det makroøkonomiske perspektiv, i form av den globale verdensøkonomien, av en rekke svært komplekse mekanismer, som gjør det vanskelig å beskrive langsiktige økonomiske utviklingstrekk ved bruk av historisk statistikk. I tillegg er denne globale økonomien en meget sentral faktor som påvirker både den globale trussel- og sikkerhetssituasjonen, Norges nasjonale økonomi og utvikling av forsvarssektoren. Det vil derfor være en betraktelig usikkerhet knyttet til det langsiktige ressursgrunnlaget.

Det ligger en rekke utfordringer knyttet til teknologianvendelse i forsvarssektoren. Det foregår en kontinuerlig utvikling av ny teknologi som leverer bedre systemytelser relativt til eldre systemer. Denne utviklingen både bestemmes av og påvirker den globale trusselsituasjonen og sektorens kostnadsutvikling. Historien viser at enhetskostnadene også for enkelte typer forsvarsmateriell har en tendens til å øke betydelig fra en generasjon til den

neste. Dette er en utvikling som Forsvaret har begrenset innflytelse på, fordi den i stor grad styres av de store nasjonenes etterspørsel etter økt ytelse. Denne type enhetskostnadsvekst vil derfor være et element i den langsiktige forsvarsplanleggingen. Samtidig vil forbedrede systemytelser relativt til eldre systemer introdusere en rekke muligheter for en mer gunstig og effektiv innretting av virksomheten totalt sett. Takten av denne typen kostnadsvekst og verdien av forbedret systemytelse er imidlertid vanskelig å kvantifisere for fremtiden, ikke minst i et langsiktig perspektiv.

10.5 Sentrale forhold i forsvarsutviklingen på lengre sikt

10.5.1 En bredere tilnærming til ønskede virkemidler

En helhetlig sikkerhetspolitikk, økt fokus på samfunnssikkerhet og en god balanse i forholdet mellom militær og sivil beredskap vil styrke Norges evne til å kunne møte både tradisjonelle og nye sikkerhetsutfordringer. Det forventes i økende grad at Forsvaret kan anvende makt med koordinerte, presise og situasjonstilpassede virkemidler. Effektbasert tenkning ser militære operasjoner i en større sammenheng, der innsatser koordineres med andre militære enheter og sivile instanser og underlegges en overordnet politisk strategi. Økt vekt på effektbasert tenkning medfører en bredere tilnærming til hvilke virkemidler som vil kunne ha størst effekt i en langsiktig forming av miljøet i et operasjonsteater. Det vil medføre at Forsvaret vil få et økende behov for å kunne benytte et bredere spekter av virkemidler for å oppnå ønsket resultat. På lengre sikt er det behov for å videreutvikle ikke-dødelige virkemidler som reelle alternativer til dagens konvensjonelle våpen. Disse vil primært ha sin anvendelse i det lavere konfliktspekteret til bruk både i forbindelse med operasjoner i utlandet og til støtte under suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse nasjonalt. Et sentralt element i operasjoner er evnen til å håndtere de menneskelige faktorer, noe som må utnyttes gjennom bruk av informasjonsoperasjoner, herunder psykologiske operasjoner og mediaoperasjoner, samt sivilt-militært samarbeid. Kravet om tilfredsstillende beskyttelse av personellet vil alltid stå sentralt i forbindelse med anvendelse av militære styrker. Den direkte trusselen mot personell og materiell må i fremtiden kunne møtes med en blanding av aktive og passive virkemidler. Ny teknologi og kontinuerlig tilpasning av operasjonsmønsteret vil stå sentralt i denne utviklingen.

10.5.2 Fremtidig operativt behov

Regjeringen ser utviklingen av Forsvaret i et langsiktig perspektiv, der evnen til å håndtere både de nasjonale oppgavene og internasjonale forpliktelser samtidig, må videreutvikles. Oppgavene som er dimensjonerende for utformingen av forsvarsstrukturen, forventes fortsatt å være relatert til overvåkning og etterretning, suverenitetshevdelse, episode- og krisehåndtering, i tillegg til å bidra til kollektivt forsvar og deltakelse i fredsstøttende operasjoner. Disse hovedprioriteringene betyr ikke at andre typer oppgaver, herunder Forsvarets bidrag til samfunnssikkerheten og myndighetsutøvelse, ikke er viktige. Slike oppgaver må imidlertid i hovedsak løses med grunnlag i den forsvarsstruktur som er etablert for å ivareta hovedprioriteringene, samtidig som det legges vekt på en mest mulig rasjonell utnyttelse av samfunnets samlede ressurser.

Sektorens operative evne er til enhver tid en funksjon av de faktiske strukturelementer som er tilgjengelige og kan anvendes. Evnen til å utnytte disse militære kapasiteter vil være sammensatt av en rekke forhold, hvor for eksempel kapasitetenes innbyrdes relasjoner og avhengigheter, alliansetilhørighet, doktrine og operasjonskonsept vil være av betydning. Behovet for fremtidig operativ evne vil i hovedsak fremkomme av de strategiske rammebetingelser og sikkerhetspolitiske målsetninger Norge forventer å operere innenfor, hvor den sikkerhetspolitiske dimensjonen vil ha størst betydning.

Evnen til å gjennomføre og bidra i hele spekteret av operasjoner, det være seg kampoperasjoner, stabiliseringsoperasjoner og humanitær assistanse, er styrende for innretningen av Forsvaret. Forsvarsutviklingen forventes fortsatt å preges av nettverks- og effektbasert tenkning, hvor fremtidig evne til å gjennomføre militære operasjoner må ses i sammenheng med den teknologiske utviklingen og videreutvikling av konseptet for flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner. Dette vil stille betydelige krav til teknologi- og kvalitetsnivå i fremtiden. Evne til å føre samordnende operasjoner i høyt tempo og i alle intensitetsnivåer krever mobile og fleksible styrker, og personell med høy kompetanse og treningsstandard. Teknologisk fortrinn gir militære fordeler som i gitte situasjoner vil kunne ha avgjørende betydning for utfallet av en situasjon. Samtidig må materiellet være i stand til å samvirke

med allierte enheter både i nasjonale og internasjonale operasjoner. For å sikre en tilstrekkelig utholdenhet må samtidig kravene til teknologi, fleksibilitet og kvalitet i styrkene balanseres mot behovet for å ha et tilstrekkelig dybde innenfor de enkelte kapasiteter.

10.5.3 Ledelse og kommandostruktur

Kommando- og kontrollsystemet er de prosesser og strukturer som etableres for å omgjøre intensjon til handling. Personellet må ha en felles doktrinær forståelse, og systemet skal kunne understøtte situasjonsbevissthet. Militære operasjoner vil være preget av stor usikkerhet, og det finnes som regel flere aktører og motstandere. Forsvarets evne til å lede både nasjonale militære operasjoner, samt bidra i ledelsen av flernasjonale og flerdimensjonale operasjoner, må videreutvikles med et slikt utgangspunkt. Dette krever en nasjonal kommandostruktur som evner å planlegge, forberede og lede operasjoner i samarbeid med nasjonale og utenlandske militære og sivile aktører, innenfor rammen av en overordnet politisk strategi. Situasjonsforståelse og evne til å lede militære operasjoner fordrer klare styringslinjer og ansvarsforhold, tydelige roller og funksjonsfordeling og stor fleksibilitet både innenfor ledelseskonsept, teknologi og menneskelig tilpasning. Innenfor den nettverksbaserte tenkningen vil mobile kommando- og kontrollenheter videreutvikles ved hjelp av ny og moderne teknologi.

Fortsatt satsning på informasjons- og kommunikasjonsteknologi er en forutsetning for å kunne utøve ledelse i et moderne stridsmiljø. Informasjonen må organiseres på en slik måte at den er mest mulig tilgjengelig og anvendelig i forhold til brukerens behov, uavhengig av hvor, og i hvilken situasjon, disse befinner seg. En intensjonsbasert ledelsesfilosofi legger til rette for effektive beslutningsprosesser og økt effekt i en fellesoperativ ramme.

10.5.4 Informasjonsinnhenting

Etterretningsvirksomheten skal kunne evne å understøtte beslutninger på alle nivåer. I tillegg til tradisjonell etterretning, vil det også være nødvendig å fremskaffe etterretninger relatert til miljø, mulige industrielle trusler, samt medisinsk etterretning rettet mot å analysere helsemessige utfordringer og trusler i et operasjonsområde. Videre vil bakgrunnsinformasjon som kulturelle, sosiale, politiske, demografiske og topografiske forhold være av avgjørende betydning.

Teknologiutviklingen skaper store muligheter for å videreutvikle evnen til innhenting av informasjon i form av både billedoppbyggende sensorer og utnytting av det elektromagnetiske spekteret. Den langsiktige målsettingen vil være å kontinuerlig kunne overvåke norsk nærområde, inkludert norsk økonomisk sone. Fleksible mobile sensorer vil være viktige komponenter som kan settes inn selektivt mot prioriterte interesser eller områder. Grenvise ISTAR-kapasiteter, integrert i et felles nettverk, vil utgjøre et sentralt element i et moderne operasjonskonsept hvor kravet til etterretning og presisjon i operasjonene er økende. Videreføringen av evne til luftovervåkning og kontroll vil, sammen med et moderne og robust kampflyvåpen, være en forutsetning for å kunne hevde norsk suverenitet og fremstå som et viktig element ved nasjonal og internasjonal krisehåndtering.

10.5.5 Konseptuelle og strukturelle utviklingstrekk

Den teknologiske utviklingen er en sentral militærstrategisk rammefaktor, også for en liten nasjon som Norge. Kvalitetskravene er entydige og strenge, og blir mer synlige både som et resultat av at strukturen er blitt mindre, og fordi det i dag gjennomføres skarpe operasjoner i utlandet. Forsvarssektorens begrensede ressursrammer gjør det ikke mulig, og heller ikke ønskelig, å drive kontinuerlig utvikling og fornying innenfor alle kapasitetsområder. Multinasjonalt samarbeid på et stadig lavere nivå stiller også strengere krav til interoperabilitet enn tidligere. Samarbeid og omforent innsats bilateralt med utvalgte allierte og partnere eller multilateralt primært innenfor rammene av FN, NATO, EU og PfP vil bidra til nødvendig interoperabilitet. Endringer i doktriner, konsepter, prosedyrer, organisasjon, materiell, utdanning og ledelse må ivaretas for å sikre interoperabilitet. Bruk av ny teknologi og nye konsepter for mer effektiv anvendelse av militærmakt omfatter alt fra nye måter å anvende og disponere militære styrker for å løse oppdrag, til enklere utprøving av kommersielle systemer i en militær sammenheng. Utfordringen er ikke å utføre gamle prosedyrer og handlemåter bedre, men også å kunne utforske og tilrettelegge for å løse oppgavene på en bedre og mer kostnadseffektiv måte.

Nye muligheter vil oppstå for forsvarssektoren som følge av den sivile og militære teknologiske utviklingen. Det må vurderes om teknologi med begrenset levetid sett i forhold til dagens norm må aksepteres i større grad. Det kan være ønskelig å anskaffe systemer med store oppgraderingsmulig-

heter, slik at disse kan integreres og kombineres med ny teknologi. Det skal legges til rette for en mer aktiv bruk av konseptutvikling, eksperimentering og forskning i strukturutviklingen. Helhetlige vurderinger, basert på konseptutvikling og eksperimentering støttet av relevant forskning og utvikling, er virkemidler for å vinne ny innsikt og utvikle nye anvendelsesområder for etablert kunnskap. Dette kan skje både i en nasjonal ramme og i samarbeid med andre nasjoner, avhengig av grad av kostnadseffektivitet. En vellykket videre utvikling av Forsvaret må baseres på innsikt i den teknologiske utvikling og forståelse for dens mulige anvendelser.

10.5.6 Produksjon av operativ evne

Kontinuerlig tilpasning og utvikling av utdannings-, logistikk- og støttevirksomheten er en forutsetning for å møte fremtidige krav til et effektivt forsvar. Den totale logistikk- og støttevirksomheten skal først og fremst tjene den operative strukturens behov. Et kontinuerlig fokus på rasjonalisering, forbedring og effektivisering av Forsvarets støttestruktur gjennom å finne en riktig dimensjonering, samt en riktig balanse mellom operativ virksomhet og støttevirksomhet, er helt grunnleggende for forsvarssektorens videreutvikling. En av hovedutfordringene vil være et stort fornyelsesbehov av 1950- og 1960-talls infrastruktur. Effektivisering, sentralisering og flernasjonalt samarbeid vil gjennom synergieffekter kunne bidra til ytterligere kostnadseffektiviseringer og styrke utsatte fagmiljøer. Samtidig skal det legge til rette for å imøtekomme behov for å kunne deployere, opprette og drifte logistikk- og støttevirksomhet i eller i nærheten av et operasjonsområde.

Styrkeproduksjon og tilgjengelighet av personell med riktig kompetanse er en forutsetning for å kunne møte fremtidens krav til deployeringsevne. Tilgangen på personell vil ofte utgjøre en begrensende faktor hva gjelder å vedlikeholde engasjementer samtidig som det etableres og vedlikeholdes beredskap for eventuelle nye oppdrag. Dette krever effektiv styrkeproduksjon og en bevisst utnyttelse av de personellmessige ressursene, hvor balansen mellom kort reaksjonstid og evne til å opprettholde et militært engasjement over tid vil stå sentralt. Balansen mellom strukturens behov for fast tilsatt personell og vernepliktige, samt en effektiv utnyttelse av en reserve i form av befal og mannskaper må kontinuerlig tilpasses de operative behovene. Nødvendig tid til regenerering er en forutsetning for å ha et forsvar i balanse, herunder beholde personell over tid, gjennomføre materiellmessig vedlikehold, samt sørge for tilstrekkelig med tid for utdanning og trening. Hele strukturen må utnyttes rasjonelt, og det må fokuseres nærmere på sammenhengen mellom volumet på styrkebidragene til utenlandsoperasjoner og kompetansedimensjonen ved avdelingene.

Også i et lengre perspektiv vil Brigaden stå sentralt i Hæren, og vil utgjøre hovedelementet i det mobile landforsvaret. Hæren forventes fortsatt å utgjøre en helt sentral del av grunnlaget for Norges bidrag til operasjoner i utlandet, primært gjennom bidrag opp til bataljonsnivå. Dette betyr at evnen til å opprettholde et landmilitært engasjement i utlandet over tid vil være sentralt og høyt prioritert i videreutviklingen av Hæren. I tillegg forberedes det en styrking av transporthelikopterkapasiteten, noe som er sentralt for Hærens mobilitet under operasjoner. Det vil videre, med utgangspunkt i å finne nye og bedre måter å innrette virksomheten på, og for å kunne utnytte Forsvarets ressurser totalt sett bedre, være naturlig å vurdere tiltak for bedre samordning mellom, eller eventuelt sammenslåing av, Hæren og Heimevernet til et landforsvar.

Marinen og Kystvakten vil få levert en rekke nye plattformer, som vil øke effekten og utholdenheten i nasjonale og internasjonale operasjoner. Et moderne kampflyvåpen er en forutsetning for å ivareta våre nasjonale interesser. Moderne kampfly er etterspurte kapasiteter også internasjonalt. De planlagte investeringene i en ny kampflykapasitet vil være av stor betydning for å kunne videreføre et relevant forsvar også i fremtiden.

Det vil også, i forbindelse med den videre utviklingen av NATOs strategiske luftovervåkning, være naturlig å vurdere en videreutviklet innretning av den nasjonale kontroll- og varslingskapasiteten. Dette vil være nødvendig, både for å etablere hensiktsmessige grensesnitt, og for å sikre en langsiktige bærekraftig videreføring av kapasiteten nasjonalt.

10.5.7 Et relevant forsvar også for fremtiden

I et omskiftelig sikkerhetsbilde må sikkerhets- og forsvarspolitikken ta utgangspunkt i de verdier og interesser vi ønsker å sikre, og Forsvarets innretting kan ikke utelukkende basere seg på en fremskriving av dagens situasjon. Den må også være et robust utgangspunkt for endring og tilpasning til det uforutsette, både på kort og lengre sikt. Et relevant forsvar, også på lengre sikt, må baseres på det Norge trenger for å ivareta det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten,

befolkningen og samfunnet, og beskytte og fremme våre verdier og interesser.

Dette krever et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som kan operere både alene og i en kollektiv ramme for å møte fremtidens spekter av utfordringer både hjemme og ute. Dette forutsetter en kontinuerlig utvikling og forbedring, samt en utforming som primært må reflektere NATOs standarder. Dette vil innebære gradvis utvikling av enheter og kapasiteter som kan operere i felles- og allierte nettverk, hvor evnen til å omsette informasjon til effekt gjennom effektiv ledelse utgjør kjernen.

En fleksibel organisasjon med nettverkbaserte og mobile strukturelementer vil bidra til innsamling av informasjon og være forutsetningen for å kunne levere tidsriktig operativ effekt. Sammen med gode kommando- og kontrollsystemer til å kontrollere situasjonen, vil godt utrustede enheter, personell som er godt trent, og relevante og moderne plattformer utstyrt med våpen som muliggjør en gradert respons, legge til rette for å kunne oppnå meget rask effekt.

10.6 Videreutvikling av langtidsplanleggingen

Etter den kalde krigen har forsvarssektorens rammebetingelser i betydelig grad endret karakter. Et mer usikkert og sammensatt trusselbilde med stor dynamikk, preger Norges sikkerhetspolitiske omgivelser både globalt og i våre egne nærområder. Forsvarssektoren har også erfart en større grad av uforutsigbarhet knyttet til de økonomiske rammebetingelsene. I sum har dette ført til at behov for endring oppstår raskere og mer kontinuerlig.

Den strategiske forsvarsplanleggingen kan derfor ikke utelukkende basere seg på en fremskriving av dagens situasjon. Den må også skape et robust utgangspunkt for endring og tilpasning til det uforutsette, både på kort og lengre sikt. Dette stiller økte krav til den strategiske langtidsplanleggingen i forsvarssektoren. Denne må kunne ta opp i seg endringer kontinuerlig og håndtere disse i et tilstrekkelig langsiktig og helhetlig perspektiv.

I dag opplever vi at rammene og forutsetningene for Forsvarssektorens virksomhet endrer seg såpass raskt at valg og prioriteringer som gjøres på enkelte områder må justeres etter kun kort tid. Videre er det en utfordring at vi tidlig i hver nye planperiode må starte opp igjen arbeidet med omfattende og gjennomgripende reformer der store deler av forsvarssektoren «kastes opp i luften». Dette bidrar både til å svekke langsiktigheten i politiske vedtak som nettopp er fattet og til å fjerne fokus fra gjennomføringen av vedtatte planer. Det skaper også unødig usikkerhet og utrygghet i organisasjonen, hos den enkelte ansatte, samt i de lokalsamfunn som er berørt av Forsvarets virksomhet. I kommuner og regioner hvor Forsvaret er en sentral aktører skaper dette ofte en stadig tilbakevendende usikkerhet, med konsekvenser for både arbeidsplasser, næringsutvikling, boligpriser og andre forhold. Disse utfordringene må møtes ved å finne en god og riktig balanse mellom behovet for stabilitet og bærekraft på lang sikt og nødvendig evne til tilpasning på kortere sikt.

Det innebærer på den ene siden at utviklingen av forsvarssektoren må ta utgangspunkt i konkretiserte og langsiktige mål som ligger fast over tid. Både planleggings- og gjennomføringsarbeidet må ha en tilstrekkelig tidshorisont. Sentrale målsettinger og prioriteringer kan ikke endres kontinuerlig. Dette ville føre til tap av styringskraft og til en adhoc preget utvikling, der helhetlige prioriteringer erstattes av kortsiktige, skiftende og tilfeldige hensyn. Samtidig må langtidsplanleggingen innrettes slik at sektoren i større grad enn i dag settes i stand til å respondere på endringer, og slik at kursen kan justeres ved behov. Målsettingen er å skape et mest mulig robust grunnlag for en langsiktig utvikling av Forsvaret, der nødvendige endringer kan håndteres innenfor rammen av fastlagte overordnede mål og prioriteringer.

Regjeringen legger derfor opp til at den fremtidige utviklingen av forsvarssektoren bør skje gjennom et mer kontinuerlig strategisk og langsiktig utviklingsarbeid innenfor rammen av det integrerte departementet. Dette skal være en naturlig, tydelig og mer permanent aktivitet i den strategiske ledelsen av forsvarssektoren, og i mindre grad fremstå som ekstraordinære og altomfattende skippertak. Dette skal bidra til å:

- Sikre økt forutsigbarhet og mindre utrygghet for Forsvaret, dets ansatte og samarbeidspartnere.
- Skape et bedre samsvar mellom planlegging og gjennomføring.
- Sikre at kortsiktige prioriteringer gjøres i et langsiktig perspektiv og i en helhet.
- Etablere et mer robust plangrunnlag og en bedre dokumentert sporbarhet i planarbeidet.
- Styrke det langsiktige perspektivet i alle deler av virksomheten.

En slik tilnærming følger opp sentrale forutsetninger som ble lagt til grunn da dagens integrerte strategiske ledelse i forsvarssektoren ble etablert. Dette dreier seg om å styrke evnen til strategisk

langtidsplanlegging, gjennomføring og styring i forsvarssektoren. I en slik sammenheng er det helt nødvendig med tette og integrerte prosesser mellom politiske og fagmilitære beslutningstagere. Forsvarssjefen skal fortsatt fremme uavhengige fagmilitære råd og militærfaglige utredninger slik det er nedfelt i hans instruks. Samtidig må det legges stor vekt på at de fagmilitære råd løpende inngår som en integrert del av den helhetlige planprosessen frem til en beslutning skal treffes. Disse skal fortsatt være synlige og identifiserbare.

En mer kontinuerlig tilnærming til langtidsplanleggingen vil heller ikke endre forholdet til Stortinget. Stortinget vil fortsatt få seg forelagt og ta stilling til de overordnede og langsiktige mål for forsvarssektorens innretting og virksomhet. Politisk vedtatte langtidsplaner må fortsatt være et sentralt fundament for utviklingen av forsvarssektoren. Tilnærmingen åpner imidlertid for en økt fleksibilitet, der omfang, innretting og hyppighet av de plan- og beslutningsdokumenter som presenteres for Stortinget i større grad kan tilpasses behovet for endring.

En grunnleggende omstilling fra et tradisjonelt invasjonsforsvar til et moderne innsatsforsvar er langt på vei gjennomført. Dette betyr ikke at moderniseringen av Forsvaret er sluttført, men at det bør tilstrebes å bringe utviklingen av Forsvaret over i et mer stabilt og forutsigbart spor.

Målsettingen er å skape en situasjon der utviklingen i større grad skjer gjennom gradvise justeringer innenfor rammen av langsiktige målsettinger, fremfor gjennom hyppige og altomfattende reformer.

En mer kontinuerlig tilnærming til langtidsplanleggingen vil styrke forsvarssektorens evne til å møte nye krav og utfordringer. Samtidig forutsetter dette at det etableres et mest mulig stabilt og bærekraftig fundament for forsvarssektorens virksomhet, der det tilstrebes en langsiktig balanse mellom ambisjonsnivå, struktur og ressurstilgang. Det er derfor en sentral målsetting for regjeringen å skape et slikt fundament gjennom denne langtidsproposisjonen.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om utviklingen av et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier.

Vi HARALD, Norges konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om utviklingen av et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag
til vedtak om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier

Styrkestruktur

I

Stortinget slutter seg til Forsvarets fremtidige styrkestruktur som beskrevet i tabell 6.6. Forsvarsdepartementet gis fullmakt til å iverksette endringene.

Forsvarets ledelse og kommandostrukturen

II

Forsvarets fellesoperative hovedkvarter og Landsdelskommando Nord-Norge legges ned. Det opprettes et samlet Forsvarets operative hovedkvarter på Reitan ved Bodø.

Hæren

III

Jegerutdanningen ved Porsangmoen flyttes til Setermoen i Indre Troms.

Sjøforsvaret

IV

Olavsvern legges ned.

V

Befalsskolen for Sjøforsvaret flyttes til Bergen.

VI

Utdanningsvirksomheten ved KNM Harald Haarfagre legges ned. Sjøforsvarets rekruttutdanning flyttes til Bergen. Madla leir legges ned.

Luftforsvaret

VII

335 skvadron videreføres på Gardermoen.

VIII

334 skvadron, 337 skvadron og 339 skvadron organiseres under en felles ledelse på Bardufoss flystasjon.

IX

Sola flystasjon legges ned.

X

Luftforsvarets rekruttutdanning flyttes til Kjevik.

Heimevernet

XI

Heimevernets distriktsstruktur omfatter 11 distrikter. Det etableres to nye HV-distrikter med distriktsstaber og nye geografiske grenser som erstatning for de fire distriktene som legges ned:

Et distrikt omfattende Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland fylker, med distriktsstab i Vatneleiren, Sandnes.

Et distrikt omfattende Finnmark fylke med distriktsstab på Høybuktmoen, Kirkenes.

XII

Heimevernets utdanningsvirksomhet på Værnes legges ned.

XIII

Kommandantskapet på Kongsvinger festning overføres kommandomessig fra Opplandske Heimevernsdistrikt 05 til Forsvarsstaben.

Fellesvirksomheter

XIV

Bømoen leir legges ned.

Personell

XV

Gjeldende befalsordning justeres i henhold til prinsippene i kapittel 8.4.2.1.

Vedlegg 1

Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser

1 Innledning

Det fagmilitære innspill til denne proposisjonen bygger på forslagene i forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007 (FS 07), som ble lagt frem i november 2007. Forsvarssjefens anbefalte styrkestruktur med tilhørende base- og støttestruktur og tilpasset personellstruktur representerer hans syn på hvordan Forsvaret bør innrettes for fremtiden med bakgrunn i oppgaver og studiens økonomiske ramme. Det er i anbefalingen lagt betydelig vekt på å etablere en funksjonell balanse mellom den operative strukturen og tilhørende base- og støttestruktur, samt en tilsvarende balanse mellom strukturens totale ressursbehov og den økonomiske rammen. Hovedfokus har vært på å sikre størst mulig operativ evne og etablere et forsvar i langsiktig balanse ved en helhetlig tilnærming til utvikling av Forsvarets struktur i perioden 2009 til 2028, med fokus på perioden frem til 2016.

Langtidsproposisjonen som nå legges frem viderefører hovedlinjene i Forsvarets utvikling fra de senere årene, og vil gi Norge et moderne og kvalitativt godt forsvar med evne til å løse både nasjonale oppgaver og oppgaver vi må løse i samarbeid med andre - nasjonalt og internasjonalt. Forsvaret vil således fortsatt være et fleksibelt sikkerhetspolitisk verktøy for våre myndigheter, med evne til innsats både innenfor og utenfor landets grenser.

2 Økonomiske forutsetninger

Forsvarssjefens anbefaling i Forsvarsstudie 07 er basert på en forutsetning der forsvarsbudsjettet videreføres reelt på 2008-nivå i perioden 2009 til 2028. Reell videreføring innebærer i denne sammenheng at budsjettutviklingen følger lønns- og prisutviklingen i forsvarssektoren. Denne forutsetningen er sentral i forhold til muligheten for at Forsvaret skal kunne opprettholde og utvikle sin operative evne og etablere og vedlikeholde en forsvarsstruktur i langsiktig balanse. Dersom det vedvarende kjøpekrafttapet videreføres, vil det derimot raskt undergrave forsvarsstrukturen. Dette må i så fall forventes å gi en aksellererende forvitringseffekt i årene fremover, fordi det ikke lenger er mulig å tære på restene av et redundant mobiliseringsforsvar, slik vi til nå har kunnet. Langtidsproposisjonen legger opp til et fremtidig budsjettnivå som ligger 800 mill. kroner per år over forsvarsstudiens økonomiske planforutsetning. Forsvarssjefen er tilfreds med den prioriteringen av Forsvaret dette innebærer, men understreker samtidig nødvendigheten av at dette budsjettnivået følges opp i kommende års budsjetter. I motsatt fall vil en slik økning være direkte skadelig for strukturutviklingen, fordi Forsvaret i en slik situasjon vil starte oppbyggingen av et forsvar som det på sikt viser seg at man likevel ikke vil kunne vedlikeholde, med en økende ubalanse som resultat. Dette vil i så fall innebære fare for store feilinvesteringer og representere svært dårlig anvendelse av samfunnets ressurser. En budsjettutvikling der Forsvarets kjøpekraft opprettholdes fra år til år er derfor av større betydning for strukturens stabilitet enn budsjettnivået i utgangspunktet.

3 Den strategiske ledelsen av Forsvaret og nasjonal kommandostruktur

Forsvarssjefen har ingen kommentar til den videre utvikling av Forsvarets strategiske ledelse, utover sterkt å fraråde flyttingen av generalinspektørene med deres staber ut av Forsvarsstaben. Dette vil i betydelig grad vanskeliggjøre den daglige styring av etaten, og spesielt svekke mulighetene for løpende økonomistyring ved at meget viktige kapitteleiere adskilles fra den sentrale økonomiforvaltning.

Langtidsproposisjonen viderefører forsvarssjefens anbefaling om å etablere ett fellesoperativt hovedkvarter i Forsvaret. Dette vil bringe større samsvar mellom kommandostrukturen og de avdelinger som skal ledes, gi mer robuste fagmiljøer og forbedre evnen til døgnkontinuerlig ledelse av ope-

rasjoner. Videre vil en slik løsning forenkle kommandolinjene og samarbeidet med sivile aktører, samtidig som evnen til ledelse av nasjonale operasjoner, oppfølging av norske styrker i operasjoner i utlandet og gjennomføring av større fellesoperative øvelser i Norge sikres. Tiltaket bidrar også til en generell effektivisering av Forsvarets drift ved reduksjon av infrastruktur og støttebehov på sikt.

4 Operativ struktur

Den operative strukturen som langtidsproposisjonen foreslår er en moderne struktur med høy kvalitet som sikrer evne til fellesoperasjoner og nødvendig interoperabilitet. Av særlig betydning i så måte er økningen i mobilitet og deployeringsevne, kombinert med økt evne til å operere i nettverk, både mellom egne land-, sjø- og luftstyrker og med allierte og partnere. Den operative strukturen er i begrenset grad tilgjengelig for operasjoner både hjemme og ute, spesielt for Hærens del. Dette skyldes satsingen på en videreføring av dagens hærmodell, der en betydelig del av ressursene er bundet til vernepliktsbaserte utdanningsavdelinger. Gitt den økende kompleksitet på moderne materiell og stigende kompetansekrav har disse enhetene nasjonal operativ beredskapsverdi kun i de avsluttende måneder av sin tjenestetid, samtidig som de ikke kan sendes utenlands. Deres viktigste funksjon er derfor som rekrutteringsbrønn for korttidsverving av mannskaper til internasjonale operasjoner.

Strukturen har likevel begrenset dybde og robusthet på flere områder, noe som reduserer evnen til utholdenhet i operasjoner. Med anbefalt styrkestruktur bør derfor Forsvarets bidrag til operasjoner i utlandet i større grad enn til nå basere seg på bruk av hele strukturbredden, det vil si anvendelse av operative enheter og avdelinger fra alle forsvarsgrener for å gi utholdenhet internasjonalt. Ønsket om å stå ute over tid med et substansielt styrkebidrag fra Hæren, ideelt en bataljon, vil ikke være realiserbart, men dette bør etter forsvarssjefens vurdering heller ikke være noen dimensjonerende ambisjon. Strukturen er således på de fleste områder i tråd med forsvarssjefens anbefalinger, men avviker fra denne primært i forhold til innretning og organisering av landstyrkene. Videreføring av Skjold-klasse MTB vil under forutsetning av økonomisk dekning styrke Sjøforsvarets evne til kystnære operasjoner. Spørsmålet om hvilke operative baser og installasjoner som skal videreføres utover dem det er et strengt behov for må forventes å komme opp igjen i løpet av perioden, dersom økonomiske prioriteringer gjør det nødvendig.

5 Base- og støttestruktur

For å sikre både økonomisk og strukturell balanse, og derved opprettholdelse og utvikling av Forsvarets operative evne på lang sikt, anbefalte forsvarssjefen i Forsvarsstudie 07 en betydelig konsentrasjon av likeartet virksomhet og nedleggelse av et større antall baser. Forsvarssjefen er tilfreds med at langtidsproposisjonen med enkelte unntak har lagt denne anbefalingen til grunn. Med usikkerheten som etter fremleggelse av FS 07 preget problemstillingen rundt støy fra nye kampfly, støtter forsvarssjefen derfor en tilnærming der fremtidig lokalisering av kampfly, luftvern og basesett vurderes i lys av prosessen knyttet til fremskaffelsen av nye kampfly. Det understrekes likevel at etablering av en samlet base for kampflyene vil være et sentralt strategisk tiltak for å bidra til langsiktig økonomisk balanse og store operative synergieffekter. Dette tiltaket bør følgelig gjennomføres så snart som mulig etter at gjenstående usikkerhet er avklart. I lys av støyspørsmålets mulige konsekvenser for lokaliseringen bør imidlertid muligheten for et tredje lokaliseringsalternativ fortsatt holdes åpen. Forsvarssjefen er også av den oppfatning at det fortsatt finnes et uutnyttet potensial for ytterligere konsentrasjon av baser og virksomhet som, dersom det realiseres, ytterligere vil bedre den funksjonelle balansen og derigjennom bidra til å sikre opprettholdelse og videreutvikling av Forsvarets operative evne. Det bør derfor gjennomføres vurderinger med sikte på å identifisere hvorledes Forsvarets base- og støttestruktur best mulig kan videreutvikles i så måte.

6 Kompetanse og personell

Et personellkorps med riktig sammensetning i forhold til grad, kategori, alder og kompetanse er sentralt for å sikre god oppgaveløsning og videreføre og videreutvikle Forsvaret som et anvendbart og relevant sikkerhetspolitisk verktøy. Forsvarssjefen har derfor lagt stor vekt på dette området i sin anbefaling. Videreutviklingen av disponeringsordningen med fokus på presis kompetansestyring, tjenestelige behov, økt lokal innflytelse og økt kontinuitet særlig på lavere gradsnivåer, vil være viktige tiltak for å sikre Forsvaret riktig kompetanse på alle nivåer i organisasjonen. Av særlig betydning er arbeidet med å videreutvikle avdelingsbe-

falsordningen for å sikre økt kontinuitet og erfaringsnivå på de lavere gradsnivåer. Langtidsproposisjonens understrekning av behovet for å øke antall avdelingsbefal er således helt i tråd med forsvarssjefens prioriteringer. Styrking av avdelingsbefalsordningen og økning av antall avdelingsbefal har stor betydning for å øke sikkerheten både i gjennomføringen av operasjoner og øvelser, og vil øke effektiviteten til Forsvarets avdelinger.

Forsvarets utdanningssystem har i utgangspunktet svært høy kvalitet og fungerer godt. Det er derfor ikke anbefalt større endringer innenfor dette området. De justeringene som gjennomføres vil tydeliggjøre generalinspektørenes ansvar og myndighet for utdanning fra rekruttskolenivå til og med krigsskolenivå, og er i tråd med forsvarssjefens anbefaling. Forsvarssjefen støtter også den helhetlige og effektive utnyttelsen av Forsvarets samlede kompetansemiljøer proposisjonen legger opp til, blant annet ved å styrke samarbeidet mellom de skolene som gjennomfører akkreditert høgskoleutdanning. I tillegg til samarbeid mellom Forsvarets egne skoler, bør samarbeidet med både sivile utdanningsinstitusjoner i Norge og med utenlandske kompetansemiljøer styrkes. Forsvarssjefen vil i denne sammenheng særlig fremheve det potensial han mener ligger i en videreutvikling av samarbeidet mellom Sverige og Norge innenfor videregående offisersutdannelse.

7 Verneplikten

Verneplikten er avgjørende for evnen til å bemanne Forsvarets enheter, spesielt de fredsoperative avdelingene. I tillegg vil Heimevernet også i fremtiden være helt avhengig av vernepliktige. Videre spiller verneplikten en avgjørende rolle i forhold til Forsvarets rekrutteringsevne. Det er derfor avgjørende at verneplikten beholdes, og praktiseres i tråd med Forsvarets behov. For å sikre vernepliktens fortsatte legitimitet er det sentralt at de vernepliktige selv oppfatter førstegangstjenesten som meningsfull. Forsvarssjefen vil understreke at rettferdighet ifm praktisering av verneplikten etter de vernepliktiges egen vurdering ikke dreier seg om at flest mulig skal tjenestegjøre, men om at de som kalles inn kompenseres på en økonomisk og statusmessig rimelig måte. Fokus på tjenestens innhold og kvalitet må derfor opprettholdes og arbeidet med å heve statusen til de vernepliktige som gjennomfører førstegangstjenesten må videreføres.

Langtidsproposisjonen legger opp til en endring av sesjonsordningen som i hovedsak er i tråd med forsvarssjefens anbefaling, men går ett steg lenger ved å anbefale at både del 1 og del 2 av den nye sesjonsordningen gjøres obligatorisk for kvinner. Forsvarssjefen ønsker å videreføre og intensivere arbeidet med å øke kvinneandelen i Forsvaret, og ser obligatorisk sesjon for kvinner som et ledd i dette arbeidet.

8 Heimevernet

Langtidsproposisjonen legger opp til å videreføre og følge opp kvalitetsreformen i Heimevernet, med spesiell vekt på utrustning, treningsnivå og reaksjonsevne. Som grunnlag for videreføring av kvalitetsreformen legges det opp til en reduksjon i antall distrikter. Dette er i tråd med forsvarssjefens anbefaling. I tillegg legger proposisjonen opp til en reduksjon av styrkestrukturen på 5 000 personell og en videreføring av dagens tre kategorier av Heimevernsstyrker. Forsvarssjefen vurderer det slik at Heimevernet er en av få deler av forsvarsstrukturen som fortsatt er skalerbar og likevel økonomisk og kompetansemessig bærekraftig. Anbefalt innretning vil i stort videreføre Heimevernets evne til å beskytte viktig infrastruktur, støtte nasjonal krisehåndtering, forsterke militær tilstedeværelse etter behov og yte støtte til det sivile samfunn, dog med noe redusert utholdenhet eller lavere ambisjon i forhold til antall sikringsobjekter. På lengre sikt vil det være hensiktsmessig å vurdere om det er potensial for å utvikle større synergi og økt operativ evne gjennom et tettere samarbeid, en funksjonsinndeling eller en sammenslåing av Hæren og Heimevernet.

9 Samarbeid med allierte og partnere

For små nasjoner er det i økende grad en utfordring å kunne vedlikeholde en forsvarsstruktur med alle de enheter og kapasiteter en slik struktur tradisjonelt har omfattet. Reduserte forsvarbevilgninger, kombinert med økende priser på forsvarsmateriell og driftskostnadsvekst, har ført til at enkelte operative elementer i strukturen, både i Norge og i andre små land, er nede på eller raskt nærmer seg kritisk masse, det vil si et nivå som verken er økonomisk eller kompetansemessig bærekraftig. For å beholde flere av de kapasitetene små land i realiteten ikke kan beholde hver for seg, blir det avgjørende å i økende grad etablere flernasjonale samarbeidsløsninger, særlig innenfor logistikk og styrkeproduksjon. Forsvarssjefen har i denne sammenheng, som en del av Forsvarsstu-

die 07, gjennomført en mulighetsstudie sammen med det svenske forsvaret. Studien viser at det er et betydelig potensial for samarbeid med Sverige, både innenfor logistikk, trening, øvelser, utdannelse og en rekke andre områder. Et eventuelt tettere samarbeid med Sverige skal ikke være til hinder for, eller komme istedenfor, allerede etablerte eller potensielle samarbeidsløsninger med allierte eller andre nasjoner, men utgjøre et supplement til disse. Det er en økende tendens til tettere europeisk forsvarssamarbeid og integrasjon. Et norsk-svensk samarbeid på dette området vil derfor være fremtidsrettet og i tråd med en slik utvikling. Langtidsproposisjonens omtale av disse mulighetene er således i tråd med forsvarssjefens anbefaling, og arbeidet med å konkretisere og operasjonalisere samarbeidsløsninger innenfor denne rammen bør gis prioritet.

10 Avslutning

Forsvarssjefen har hatt to hovedmålsettinger med sin militærfaglige anbefaling for Forsvarets videre utvikling fra 2009. For det første å videreutvikle et stående innsatsforsvar med tidsriktige militære kapasiteter for å gi de politiske myndigheter et sikkerhetspolitisk verktøy som gir handlefrihet til å kunne møte kriser og utfordringer både nasjonalt og internasjonalt. For det andre å utvikle et forsvar i langsiktig strukturell og økonomisk balanse innenfor et budsjett som videreføres på 2008-nivå tillagt årlig lønns- og priskompensasjon. Hovedtiltakene som er identifisert for å etablere en forsvarsstruktur i langsiktig balanse er en betydelig rasjonalisering av basestrukturen og samling av Forsvarets virksomhet til færre steder for å redusere driftskostnadene, en økt satsning på flernasjonalt samarbeid, særlig innenfor logistikk og styrkeproduksjon, for å redusere kostnadene innenfor disse områdene og en nødvendig reduksjon av operativ struktur gjennom fjerning av de relativt sett minst kritiske og viktige kapasiteter.

Vurdert samlet og overordnet er langtidsproposisjonens anbefalinger i stort i tråd med den utvikling forsvarssjefen mener er nødvendig for at Forsvaret skal sikre størst mulig operativ evne, samtidig som det etableres en struktur som er i langsiktig funksjonell og økonomisk balanse. Proposisjonen forutsetter imidlertid et høyere budsjettnivå enn det som har vært lagt til grunn for forsvarssjefens anbefaling. Dette innebærer en prioritering av Forsvaret som forsvarssjefen ønsker velkommen. Dersom en slik økning skal ha tilsiktet effekt, må det imidlertid anlegges et langsiktig perspektiv for fremtidige budsjetter ved at den foreslåtte økningen følges opp i kommende år med budsjetter på minimum tilsvarende nivå, tillagt lønns- og priskompensasjon. Forutsigbare budsjettrammer er derfor viktigere for Forsvaret enn en kortvarig økning av budsjettene i ett eller noen få år.

Stabil og forutsigbar ressurstildeling kombinert med et kontinuerlig fokus på skjerming av operativ evne ved å utnytte det potensial om fortsatt finnes i base- og støttestrukturen, vil kunne sikre et forsvar i langsiktig økonomisk og strukturell balanse, med tilstrekkelig evne til å løse Forsvarets fremtidige oppgaver.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
www.regjeringen.no

Trykk: Lobo Media AS – 03/2008 – opplag 1950

MILJØMERKET
241 570
Trykksak