



STORTINGET

Innst. 334 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Prop. 62 S (2019–2020)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Fortsatt styrking og modernisering

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

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik må ta utgangspunkt i de verdier og interesser vi ønsker å sikre. Disse verdiene innebærer at Norge og vårt demokrati kan utvikles i en ramme av nødvendig frihet og selvstendighet, og for å sikre lov og orden, menneskerettigheter og trygghet. Samfunnet må kunne verne om og beskytte

seg mot alvorlige trusler mot disse verdiene. Et troverdig forsvar er statens mest grunnleggende virkemiddel for å sikre fred og stabilitet.

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

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

Den negative sikkerhetspolitiske utviklingen regjeringen pekte på i forrige langtidsplan har i økende grad blitt en realitet for Norge, og vi må ta høyde for en ytterligere negativ utvikling av sikkerhetssituasjonen i våre nærområder. Det er nødvendig med et sterkt nasjonalt forsvar for å møte utfordringene sammen med NATO og

våre allierte. Norge står i dag bedre rustet til å ivareta våre sikkerhetsinteresser sammenlignet med da den forrige langtidsplanen ble lagt frem. Regjeringen har tatt viktige grep og snudd utviklingen i Forsvaret. Forsvaret opererer mer og har et høyere aktivitetsnivå enn på mange år. Satsingene som regjeringen anbefalte og som Stortinget sluttet seg til i forrige plan fortsetter og realiseres nå. Samtidig legger vi i denne nye langtidsplanen grunnlaget for en ytterligere og trinnvis styrking av forsvarsevnen gjennom nye og viktige satsinger utover i tid. Regjeringen legger derfor opp til å prioritere betydelige ressurser til forsvarssektoren også i årene som kommer.

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

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

Kompleksiteten i trusselbildet krever også at militær og sivil side samarbeider enda tettere enn tidligere. Forsvaret av Norge blir mer avhengig av et moderne totalforsvar som bidrar til å understøtte den nasjonale og allierte forsvarsinnsatsen i hele krisespekteret, også i det daglige.

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

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

FNs bærekraftsmål ser økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft i sammenheng. I langtidsplanperioden vil FNs bærekraftsmål integreres i planlegging og styring av forsvarssektoren, og på denne måten styrke arbeidet for at utviklingen i forsvarssektoren blir en del av Norges bidrag til å nå FNs bærekraftsmål.

1.2 Balanse mellom oppgaver med ambisjoner, struktur og økonomi

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

Gjennom den betydelige satsingen på Forsvaret i foregående langtidsplan startet regjeringen på et omfattende og langsiktig arbeid for å styrke, modernisere og videreutvikle forsvarssektoren. Anbefalingene i denne proposisjonen forutsetter at de vedtatte tiltakene videreføres. Det betyr at gjennomføringen av tiltakene i foregående langtidsplan legger betydelige økonomiske bindinger også for kommende langtidsplanperioder. Igangsatte investeringer skal fullføres. Prioriteringen av å redusere etterslepet innenfor vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger opprettholdes. Etableringen av nye avdelinger fortsetter. Denne langtidsplanen prioriterer at de planlagte tiltakene oppnår den nødvendige og forutsatte effekten. Dette vil bidra til at videreutviklingen av den operative evnen også i årene fremover skal kunne følge det sikkerhetspolitiske bildet.

1.3 Grunnlaget for ny langtidsplan

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

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

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

Svensden-utvalget, bestående av toppledere fra privat næringsliv og offentlige virksomheter, skal levere en rapport sommeren 2020. Utvalget har allerede gitt inn-

spill til arbeidet med ny langtidsplan om hvordan Forsvaret kan bli bedre til å rekruttere, beholde, utvikle og avvikle kompetanse. De har gitt råd om tiltak for å øke kompetansemangfoldet i forsvarssektoren, med særlig vekt på informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

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

1.4 Kontinuerlig langtidsplanlegging

Stortinget sluttet seg i Innst. S. nr. 318, jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008) – Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier, til en mer kontinuerlig planmodell for forsvarssektoren. Stortinget vil fremdeles få seg forelagt et overordnet, helhetlig perspektiv på utviklingen av forsvarssektoren i hver stortingsperiode. Arbeidet med å utvikle og fornye Forsvaret har implikasjoner som strekker seg over flere stortingsperioder. Regjeringen påpeker at denne langtidsplanen derfor gir en detaljert beskrivelse av, og er styrende for, utviklingen av forsvarssektoren de neste åtte årene. Planen inneholder i tillegg føringer for utviklingen og operative og økonomiske konsekvenser i et enda lengre perspektiv.

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

2. Sammendrag

2.1 Sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og føringer

Norges sikkerhetspolitiske omgivelser og rammebetingelsene for norsk sikkerhet er i betydelig endring. Maktforskyvning og stormaktrivalisering, press mot den regelbaserte verdensorden, et mer komplekst trusselbilde, hurtig teknologisk utvikling og en mer krevende militærstrategisk utvikling er alle forhold som påvirker norsk sikkerhet. Sikkerhetssituasjonen har endret seg raskt, og Norge må ta høyde for at den negative utviklingen vil fortsette. For forsvarsevnen er denne utviklingen vil fortsette. For forsvarsevnen er denne utviklingen i økende grad et spørsmål om nasjonal handlefri-

het, vern av norske interesser og evnen til å ivareta norsk innflytelse, spesielt i norske nærområder.

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

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

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

2.2 Forsvarets oppgaver

Forsvarets oppgaver er å:

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar
2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder

7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

2.3 Sentrale utviklingstrekk av betydning for norsk sikkerhet og forsvarsevne

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

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

Teknologiske forsprang utlignes og statssikkerheten utfordres bredere gjennom en mer sammensatt virkemiddelbruk. Antall målrettede trusselhendelser i det digitale rom mot norske myndigheter og virksomheter øker, og trusselen fra ikke-statlige aktører mot Norge og allierte vedvarer. Skillelinjer mellom fred og konflikt, og mellom konvensjonell og irregulær krigføring blir i større grad uklare. Utfordringsbildet kompliseres ytterligere ved at avtalene og strukturene som regulerer og begrenser utviklingen og bruken av kjernevåpen er under press, og det er tegn som peker i retning av at terskelen for bruk av masseødeleggelsesvåpen er i ferd med å senkes.

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

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

2.4 Forsvarsøkonomiens videre utvikling

Å opprettholde et forsvar som kan håndtere skiftende utfordringer i det til enhver tid gjeldende trusselbil-

det, fordrer en vedvarende vilje og evne til å satse på forsvarssektoren gjennom tilstrekkelige, stabile og forutsigbare økonomiske rammer. For å bevare økonomisk bærekraft i utviklingen av forsvarssektoren må det være samsvar mellom oppgaver med ambisjon, struktur og økonomi.

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

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

2.5 Kompetanse – en grunnleggende forutsetning for styrking av Forsvaret

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

Videreutvikling og økt utnyttelse av verneplikten, reservistordningen og samarbeidsordninger med allierte, næringslivet og andre sektorer er nødvendige satsingsområder for å øke tilgangen på relevant kompetanse. Regjeringen innfører en aktiv reserve som kan styrke bemanningen i Forsvarets avdelinger ved behov. Regjeringen vil også legge til rette for en målrettet satsing for bedre sivil-militær samhandling innenfor personellområdet.

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

2.6 Forskning og utvikling, innovasjon og utnyttelse av teknologi

Det er viktig for regjeringen å ha god tilgang på oppdatert forskningsbasert kunnskap og innsikt innenfor hele bredden av forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål. FoU i forsvarssektoren skal komplettere sivile forsknings- og utviklingsaktiviteter. Forsvarssektoren

skal i større grad utnytte den nasjonale kunnskapsbasen og benytte seg av forskningsbaserte råd.

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

Det er en ambisjon at Norge skal bli blant de ledende landene i Europa på innovasjon, og satsingen på næringsrettet forskning og økt innovasjonsevne vil fortsette. Innovasjonsaktiviteter og teknologiutvikling i forsvarssektoren skal i større grad ses på helhetlig. Alle etatene i forsvarssektoren må i større grad enn i dag legge til rette for innovasjon i sine organisasjoner. Regjeringen vil videreutvikle hvordan ulike aktører, ordninger og finansieringsmekanismer organiseres for å ivareta innovasjon, forskning og teknologiutvikling i forsvarssektoren.

2.7 Samfunnets motstandskraft og totalforsvaret

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

Regjeringen vil styrke forsvarssektorens evne til å beskytte sine verdier. Forsvaret skal både ha evne til å håndtere sammensatte trusler mot egen sektor, og kunne bidra til bredere håndtering på tvers av sektorer. Regjeringen vil videreutvikle Etterretningstjenestens evne i fred, krise og væpnet konflikt til å følge, attribuere, varsle og aktivt motvirke digitale trusler før hendelser inntreffer. Forsvarssektorens evne til å forebygge, avdekke og håndtere trusler i det digitale rom styrkes for å beskytte Forsvarets egen virksomhet. Regjeringen vil også videreutvikle og styrke kompetansen og fagmiljøet rundt strategisk kommunikasjon i forsvarssektoren, og styrke miljøet for forskning og utvikling på feltet. Den samlede nasjonale situasjonsforståelsen forbedres for å kunne se trusler og hendelser i ulike sektorer i sammen-

heng. Regjeringen vil styrke norske myndigheters situasjonsforståelse i verdensrommet gjennom tverrsektorielt samarbeid. Bedre situasjonsforståelse i rommet vil søkes etablert i samarbeid mellom Forsvaret, sivile aktører og nære allierte.

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

Forsvaret har som en av sine oppgaver å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver. Forsvaret bistår også det sivile samfunnet etter anmodning fra sivile myndigheter når deres ressurser ikke strekker til, eller det ikke finnes relevante sivile ressurser. Samarbeidet mellom Forsvaret og politiet er forbedret og videreutvikles i denne langtidsplanperioden.

2.8 Internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid

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

Norge skal fortsette å arbeide for en global rettsorden gjennom et sterkt FN. Norge vil bidra til at FNs fredsoperasjoner skal forbli et sentralt virkemiddel for internasjonal fred og sikkerhet.

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

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

EU og NATO videreutvikles. Regjeringen vil også videreføre et aktivt nordisk forsvarssamarbeid.

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

2.9 Videreutvikling av Forsvarets struktur

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

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

Tabell 9.1 Forsvarets fremtidige styrkestruktur

Hæren	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Heimevernet	Felleselementer
– Nasjonalt landoperasjonssenter	– Nasjonalt sjøoperasjonssenter	– Nasjonalt luftoperasjonssenter	– Territorielt operasjonssenter	– Etterretningstjenesten
– Brigade Nord med fire manøverbataljoner og støttebataljoner	– Ire fregatter, Fridtjof Nansen-klasse	– Luftkontroll og varsling	– Elleve distrikter	– Forsvarets operative hovedkvarter
– Finnmark landforsvar med Porsanger bataljon og Grensevakten	– Seks korvetter, Skjold-klasse	– Luftvern og baseforsvar	– 40 000 soldater i innsatsstrukturen og områdestrukturen	– Forsvarets logistikkorganisasjon med nasjonalt logistikkoperasjonssenter og vertslandsstøtteenheter
– HM Kongens Garde	– Seks ubåter, Ula-klasse, erstattes av fire nye ubåter	– F-16 kampfly, erstattes av 52 F-35 kampfly	<u>Forsvarets spesialstyrker</u>	– Forsvarets logistikkoperasjonssenter og vertslandsstøtteenheter
– Etterretningsbataljon	– Fire mineryddefartøyer, erstattes av autonome mineryddesystemer	– P-3 Orion, erstattes av fem -P-8 maritime patruljefly	– Nasjonalt spesialoperasjonssenter	– Forsvarets CBRN-kompani
– Baser og understøttelse	– Minedykkerkommandoen	– To EK-fly, avvikles på sikt	– Forsvarets spesialkommando	– Cyberforsvaret med -Cyberforsvarets operasjonssenter
	– Logistikk- og støttefartøyer	– Fire C-130 transportfly	– Marinejegerkommandoen	– Forsvarets sanitet
	– Ti ytre kystvakt	– 14 NH90 maritime helikoptre		– Felles lufttanking og lufttransport (MRTT, C-17)
	– Fem indre kystvakt	– 18 Bell 412 helikoptre, erstattes av nye helikoptre		– Forsvarets militærpolitiavdeling
	– Kystjegerkommandoen	– Sea King redningshelikoptre erstattes av 16 AW101		– Baser og understøttelse
	– Baser og understøttelse	– Baser og understøttelse		

2.10 Base- og støttestrukturen

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

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

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

2.11 Øvrige etater i forsvarssektoren

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

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

2.12 Forsvaret som samfunnsaktør

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

Forsvarssektoren er en betydelig forvalter av norsk kulturarv og kulturmiljø, og produserer et mangfold av

kulturopplevelser, og regjeringen vil søke å ivareta kulturvirksomheten i forsvarssektoren.

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

2.13 Gjennomføring og styring 2021–2024

Forsvarssektorens overordnede samfunns mål utgjør grunnlaget for tilnærming til utøvelse av styring i sektoren. Med utgangspunkt i samfunns målet er det tre hovedområder som bidrar til måloppnåelse: Forsvarets operative evne, sikkerhetsfellesskapet i NATO og med andre nære allierte, og totalforsvaret. Styringen av sektoren skal innrettes helhetlig ved at den vektlegger betydningen av at virksomhetene samlet innretter seg mot å realisere sektorens samfunns mål, og har et godt, effektivt og tidsriktig samspill med utgangspunkt i virksomhetenes ulike oppdrag, oppgaver, roller, myndighet og ansvar. Helhetlig, forutsigbar og langsiktig styring er av stor betydning for å oppnå ønskede effekter og nå sektorens mål. Gjennom tydelige mål og prioriteringer skal styringen forenkles, effektiviseres og ha et definert formål.

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

2.14 Den langsiktige utviklingen av forsvarssektoren

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

Forsvaret skal prioritere kapabiliteter som gir størst mulig nasjonal operativ evne, og som samtidig utgjør relevante bidrag til NATOs kollektive forsvar. Nødvendig handlingsrom i arbeidet med den langsiktige utviklingen av forsvarssektoren forutsetter kontinuerlig oppmerksomhet på forbedring og effektivisering. Det er en viktig forutsetning også for realiseringen av fremtidige langtidspaner. Økende kompleksitet i trusselbildet og et forsvar som blir mer avhengig av sivil støtte, krever

også at det sivil-militære samarbeidet utvikles helhetlig. Samarbeid om utviklingen av det sivil-militære samarbeidet innenfor rammen av totalforsvaret vil være nødvendig for å finne gode løsninger for fremtiden.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, lederen Anniken Huitfeldt, Marianne Marthinsen, Anne Sandum og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Hårek Elvenes, Trond Helleland, Ingjerd Schou og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Christian Tybring-Gjedde og Morten Wold, fra Senterpartiet, Liv Signe Navarsete, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Venstre, Tina Shagufta Munir Kornmo, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, viser til den fremlagte langtidsplanens beskrivelse av den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, velger å legge langtidsplanens beskrivelse av den sikkerhetspolitiske situasjonen til grunn for Stortingets videre behandling.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, ser i denne omgang ikke behov for større endringer av proposisjonens omtale av sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og føringer, av sentrale utviklingstrekk av betydning for norsk sikkerhet og forsvarsevne og av internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid (hhv. kapitlene 2, 3 og 8), med mulig unntak for sikkerhets-, forsvarspolitiske og beredskapsmessige konsekvenser av koronapandemien.

Etter dette flertallets oppfatning må en langtidsplanproposisjon for forsvarssektoren være basert på følgende elementer:

- 1) Hovedtidsperspektivet og planens operative del skal være fire år, men planen må gjerne peke videre mot 8, 12, 16 eller 20 år.
- 2) Gjennomgående må planen ha langt større innslag av tids- og tallfesting. Planen må inneholde en oversikt over viktige tiltak, investeringer og beslutninger som foreslås gjennomført i planperioden. Planen må inneholde tabellen «Økonomiske hovedstørrelser» for den fireårige planperioden, jf. langtidsplanproposisjonene i 2012 og 2016.
- 3) Planen må i langt større grad konkretisere hvilke tiltak regjeringen mener forsvarssektoren skal iverk-

sette i fireårsperioden for å gjennomføre måltallene både for effektivisering og avbyråkratisering.

- 4) Sjøforsvarets framtidige fartøysstruktur må avklares, sett i sammenheng med det øvrige Forsvaret – i det minste tilstrekkelig klargjort for at Stortinget eventuelt kan fatte informerte beslutninger om framskynding av maritime anskaffelser.
- 5) Planen må inneholde en opptrappingsplan for antall ansatte i Forsvaret, sett i sammenheng med videreutviklingen av Forsvarets utdanningssystem.
- 6) Planen må inneholde en tabell med oversikt over viktige tiltak, investeringer og beslutninger vedtatt gjennom behandlingen av langtidsplanproposisjonen i 2016, med oppdatert informasjon om status og hvorvidt tiltakene er gjennomført, utsatt, endret, e.l.
- 7) De økonomiske konsekvensene av koronapandemien må tas høyde for, blant annet endringer i kronkursen.

Samkjøring med samfunnssikkerhetsmeldingen var i utgangspunktet en god idé. Meldingen er imidlertid utsatt på grunn av koronapandemien. En ny forsvarsproposisjon bør omtale koronapandemiens konsekvenser både for Forsvaret selv og Forsvarets bistand til øvrig samfunnsberedskap.

Dette flertallet legger videre til grunn at langtidsplanproposisjonen må kunne behandles og vedtas av Stortinget før behandlingen av statsbudsjettet for langtidsplanperiodens første budsjettår, altså forsvarsbudsjettet for 2021.

Dette flertallet fremmer på dette grunnlag følgende forslag:

«Stortinget sender Prop. 62 S (2019–2020) tilbake til regjeringen og ber regjeringen komme tilbake til Stortinget så snart som mulig og senest innen 15. oktober 2020 med en ny proposisjon utarbeidet i tråd med flertallsmerknadene fra Stortingets utenriks- og forsvarskomite.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til vedtaksforslaget fra komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Disse medlemmer understreker nødvendigheten av en rask behandling av Langtidsplanen for forsvarssektoren, slik at planen kan implementeres som forutsatt fra 2021.

Disse medlemmer imøteser derfor en tilleggsproposisjon som redegjør nærmere for de elementer flertallet tar opp i sine merknader, inkludert en klar fremstilling av sammenhengen mellom Prop. 62 S (2019–2020) og de faglige innspill den hviler på, herunder Forsvarssjefens fagmilitære råd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener den fremsendte Langtidsplanen for forsvarssektoren (LTP) i for liten grad henviser til Forsvarets reelle behov slik disse er beskrevet i Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR). Disse medlemmer ber derfor om at regjeringen i den reviderte planen fremskynder og samkjører inngåelse av anskaffelseskontrakter, leveringstidspunkter og innfasing av nye kapabiliteter slik at Forsvaret bedrer sin operative evne raskere og i tråd med forsvarssjefens anbefalinger.

Disse medlemmer viser i denne sammenheng til signaler som har kommet til komiteen i forbindelse med høringene, om behovet for styrking av den operative kapabiliteten gjennom forsering av en rekke anskaffelsesprosjekter og en betydelig styrking av antall personell.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Stortinget sender Prop. 62 S (2019–2020) tilbake til regjeringen og ber regjeringen komme tilbake til Stortinget så snart som mulig og senest innen 15. oktober 2020 med en ny proposisjon utarbeidet i tråd med flertallsmerknadene fra Stortingets utenriks- og forsvarskomite.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 26. mai 2020

Anniken Huitfeldt

leder og ordfører

