



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Prop. 87 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Forsvarsløftet – for Norges trygghet

Langtidsplan for forsvarssektoren

2025–2036





DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Prop. 87 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Forsvarsløftet – for Norges trygghet

Langtidsplan for forsvarssektoren

2025–2036



# Innhold

<b>Innledning</b> .....	8	2.2.1	Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål .....	46
<b>Del I Sentrale utviklingstrekk av betydning for norsk sikkerhet og forsvarsevne</b> .....	11	2.3	Forsvarskonseptet .....	46
<b>1 Sikkerhetspolitisk utvikling</b> .....	13	2.3.1	Forsvaret .....	47
1.1 Sikkerhetspolitiske utfordringer ...	14	2.3.2	Alliansesamarbeidet .....	48
1.1.1 Nordområdenes strategiske betydning .....	14	2.3.3	Totalforsvaret og sivilsamfunnet ...	48
1.1.2 Russlands utvikling .....	16	2.4	Forsvarets oppgaver .....	49
1.1.3 Ukrainas forsvarskamp .....	17	<b>Del III Gjennomføring av forsvarsløftet</b> .....		55
1.1.4 Kinas fremvekst .....	19	<b>3 Hovedprioriteringene i forsvarsløftet</b> .....		57
1.1.5 Det globale sør .....	21	3.1 Nasjonale satsingsområder for økt forsvarsevne .....		57
1.1.6 Sammensatte trusler .....	21	3.1.1 Svakheter skal utbedres for å legge til rette for vekst .....		57
1.1.7 Trusselen fra terrorisme .....	22	3.1.2 Norge skal være fremst blant allierte på situasjonsforståelse i nord .....		58
1.1.8 Økonomiske utviklingstrekk .....	23	3.1.3 Sjøforsvaret fornyes gjennom flåteplanen av 2024 .....		58
1.1.9 Sosiale og demografiske utviklingstrekk .....	24	3.1.4 Evnen til beskyttelse mot lufttrusler styrkes .....		58
1.1.10 Teknologisk brytningstid .....	24	3.1.5 Landmakten styrkes til tre brigader og et mer robust heimevern .....		58
1.1.11 Verdikjeder, investeringer og forsvarsevne .....	25	3.1.6 Planlagt utvikling av Forsvarets sentrale strukturelementer fra 2025 .....		59
1.2 Internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid .....	26	<b>4 Strukturutvikling for å gjennomføre forsvarsløftet</b> .....		60
1.2.1 Utviklingen på vestlig side .....	26	4.1 Ledelse, kommando og kontroll ...		60
1.2.2 NATOs revitalisering .....	27	4.2 Etterretning .....		61
1.2.3 Alliert og regionalt samarbeid blir viktigere .....	31	4.3 Forsvarets virksomhet i verdensrommet .....		62
1.2.4 EUs økte ambisjoner .....	34	4.4 Forsvarets virksomhet i det digitale rom .....		63
1.2.5 FNs særstilling .....	34	4.5 Hæren .....		64
1.3 Implikasjoner for norsk sikkerhet	36	4.6 Sjøforsvaret .....		66
1.3.1 Intensivert stormaktsrivalisering	36	4.6.1 Flåteplanen av 2024 .....		68
1.3.2 Ustabilitet og konfliktfare .....	36	4.7 Luftforsvaret .....		72
1.3.3 Sikkerhetspolitisk handlingsrom	36	4.8 Heimevernet .....		74
1.3.4 Styrket alliert samhold .....	37	4.9 Felleskapasiteter .....		75
1.4 Utgangspunktet for denne langtidsplanen .....	37	4.9.1 Forsvarets spesialstyrker .....		75
1.4.1 Gjennomføring av tidligere planer	37	4.9.2 Forsvarets logistikkorganisasjon		76
1.4.2 Forsvarets operative evne og beredskap .....	38	4.9.3 Forsvarets sanitet .....		77
1.4.3 Kritiske gap og mangler .....	40	4.9.4 Forsvarets høgskole, Forsvarets utdanningssystem og rekruttskolene .....		77
1.4.4 Økonomisk utgangspunkt for ny langtidsplan .....	41			
<b>Del II Sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og føringer</b> ...	43			
<b>2 Innretningen av Norges forsvarsevne</b> .....	45			
2.1 Strategisk innretning .....	45			
2.2 Forsvarspolitikken .....	46			

4.9.5	Forsvarets personell- og vernepliktssenter .....	78	6.3.1	Forbedring og effektivisering som virkemiddel for vekst og økt gjennomføringsevne .....	94
4.9.6	Forsvarets fellestjenester .....	78	6.3.2	Operativ evne sett mot opprettholdelse av kjøpekraft og relativ effekt .....	94
4.10	Forsvarets fremtidige styrkestruktur (strukturtabellen) .....	79	6.3.3	Valutakursendringer .....	95
4.11	Forsvarets baser og infrastruktur	80			
<b>5</b>	<b>Totalforsvaret – i daglig bruk og forberedt på krig</b> .....	84	<b>Del IV</b>	<b>Forutsetninger for forsvarsløftet</b> .....	97
5.1	Sivil støtte til militær innsats .....	84	<b>7</b>	<b>Personell- og kompetanseløft</b>	99
5.1.1	Militære øvelser som arena for utvikling av totalforsvaret .....	85	7.1	Styrking av Forsvarets utdanningssystem .....	100
5.1.2	Militær rekvisisjon .....	85	7.1.1	Økt kapasitet i Forsvarets utdanninger .....	100
5.1.3	Samarbeids- og beredskapsorganer .....	86	7.1.2	Økt bruk av sektorens forskere i utdanning og opplæring .....	100
5.1.4	Samordne geografiske ansvarsområder i totalforsvaret .....	86	7.1.3	Synliggjøring og kvalitetsutvikling av Forsvarets utdanninger gjennom akkreditering .....	102
5.1.5	Samhandling mellom forsvarssektoren og samferdselssektoren	86	7.2	Forsterket innsats for å rekruttere og beholde personell .....	103
5.1.6	Helsetjenesten .....	87	7.2.1	Videreutvikling av lønn og insentiver .....	103
5.1.7	Graderte IKT-løsninger .....	87	7.2.2	Endringer i Forsvarets særaldersgrense .....	104
5.1.8	Krigens folkerett og bruk av sivile .....	87	7.2.3	Tilpasninger i ordning for militært tilsatte .....	104
5.1.9	Tilgang til personell og kompetanse i krig .....	88	7.2.4	Alternative veier inn til en forsvarskarriere .....	105
5.1.10	Motstandskraft i det sivile samfunn .....	88	7.3	Økt bruk av vernepliktige soldater i førstegangstjeneste .....	106
5.1.11	Støtte til sentrale samfunnsoppgaver .....	89	7.4	Styrket forvaltning av reservister	107
5.2	Gjensidig støtte og samarbeid mellom forsvarssektoren og næringslivet .....	89	7.5	Strategi for særskilte kompetansebehov .....	107
5.2.1	Styrket samarbeid om krisehåndtering og beredskap med næringsberedskapsrådene ...	90	7.5.1	Sivile utdanninger er nødvendig for å møte forsvarssektorens kompetansebehov .....	108
5.2.2	Strategisk partnerskap med forsvarsindustrien og statens eierutøvelse .....	91	7.6	Forsvarsvilje gjennom legitimitet og tillit .....	108
5.2.3	Liaisoner og militære øvelser .....	91	7.7	Veteraner .....	109
5.3	Militær mobilitet i Norden og sivil støtte til militær innsats på tvers av landegrensene .....	91	7.7.1	Ny tiltaksplan for anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging av veteraner .....	110
5.4	Nasjonalt beredskapssystem .....	92			
5.5	Frivillighetens rolle .....	92			
<b>6</b>	<b>Markant økonomisk løft for videreutviklingen av forsvarsevnen</b> .....	93	<b>8</b>	<b>Fremskaffelser og forsvarsindustriell politikk</b> .....	111
6.1	Utbedring av kritiske svakheter og sektorovergrepene forhold .....	93	8.1	Forsvarssektoren skal gjøre fremskaffelser raskere .....	111
6.2	Finansiering av strategisk prioriterte målsettinger .....	94	8.1.1	Prioriteringer for fremskaffelser til forsvarssektoren .....	111
6.3	Forhold som vil kunne påvirke forsvarsøkonomien fremover .....	94	8.1.2	Mål og rammer for norsk forsvarsindustriell politikk .....	114

8.1.3	Økt utholdenhet, forsynings- sikkerhet og nasjonal beredskap ...	114	10.3.2	Forsvarssektorens klima- og miljøstrategi .....	132
8.1.4	Måltrettet deltakelse i internasjonalt materiell- og FoU-samarbeid .....	117	<b>11</b>	<b>Bedre styring av forsvars- sektoren</b> .....	133
<b>9</b>	<b>Forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg</b> .....	119	11.1	Organisering av forsvarssektoren	133
9.1	Økt tempo og styrket gjennom- føringsevne i prosjekter .....	119	11.1.1	Etablering av etaten Forsvars- historisk museum .....	134
9.2	En mer effektiv og bærekraftig forvaltningsmodell .....	120	11.2	Tiltak for bedre styring av forsvarssektoren .....	134
9.3	Bo- og arbeidsforhold .....	120	11.2.1	Forsvaret skal ha en lederrolle i planlegging og gjennomføring ...	135
9.4	Tilrettelegging for alliert trening og mottak .....	122	11.2.2	Mer effektive anskaffelser samlet i Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg .....	136
9.5	Styrke tiltakene for klima, natur og miljø på Forsvarets eiendommer .....	122	11.2.3	Forsvaret skal ha et helhetlig ansvar for vedlikehold av materiell .....	136
9.6	Kulturhistoriske eiendommer .....	123	11.3	Forbedring og effektivisering i sektoren .....	136
<b>10</b>	<b>Fremtidsrettet og tilpassningsdyktig forsvars- sektor</b> .....	124	<b>12</b>	<b>Forsvarsløftet over tid</b> .....	138
10.1	Styrket satsing på forskning og utvikling .....	124	12.1	Langsiktige utviklingstrekk og trender .....	138
10.1.1	Forsvarssektorens grunnleggende kunnskapsbehov .....	124	12.2	Prinsipper for den kontinuerlige og langsiktige forsvars- planleggingen .....	138
10.1.2	Prioriteringer og satsinger innenfor forskning og utvikling ....	125	12.2.1	En helhetlig tilnærming .....	138
10.1.3	Strukturelle endringer for å øke effekten av forskning og utvikling	127	12.2.2	Forutsigbare rammer og langsiktig balanse .....	138
10.1.4	Investere i kompetanse og kunnskap .....	128	12.2.3	Fleksibilitet og handlefrihet som underbygger langsiktig balanse .....	139
10.1.5	Satsing på forskning og utvikling i nord .....	129	12.2.4	Realisme, effektiv ressurs- utnyttelse og kraft i gjennom- føringen .....	139
10.2	Innovasjon for et fremtidsrettet forsvar .....	129	12.2.5	Felles eierskap og nødvendig kompetanse .....	139
10.2.1	Prioriteringer for innovasjon i forsvarssektoren .....	130	12.2.6	Forsvarsløftet for Norges trygghet	140
10.2.2	Strukturelle endringer for å få mer ut av sektorens og samfunnets samlede innovasjonsevne .....	130	<b>Forslag til vedtak om Forsvarsløftet – for Norges trygghet</b> .....	141	
10.2.3	Nye finansieringsordninger og felles innovasjonsprogram .....	130	<b>Vedlegg</b>		
10.3	Forsvarssektorens arbeid med klimatiltak og klimatilpassning .....	131	1	Forsvarssjefens kommentar til langtidsplanen .....	142
10.3.1	Prioriteringer for klimaomstilling i forsvarssektoren .....	131			







DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Prop. 87 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Forsvarsløftet – for Norges trygghet

Langtidsplan for forsvarssektoren  
2025–2036

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 5. april 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

## Innledning

Norge står i en alvorlig sikkerhetspolitisk situasjon. Den nye langtidsplanen for forsvarssektoren legges frem mot et dystert bakteppe. Det er nødvendig å prioritere mer ressurser til forsvar, sikkerhet og beredskap. Denne langtidsplanen er et historisk forsvarsløft som styrker vår forsvarsevne og gjør at Norge tar større ansvar for egen og alliertes sikkerhet.

Norges sikkerhetspolitiske omgivelser er varig endret. Krig i Europa og i Midtøsten, og tilspisset global konkurranse om militær, politisk, økonomisk og teknologisk makt preger landet vårt. Vi står i en rivalisering om verdier og verdenssyn. Denne nye situasjonen vil være med oss i lang tid og har ligget til grunn for de veivalg regjeringen har tatt.

Vi må regne med at Norge skal leve med et farligere og mer uforutsigbart Russland i mange år. Forholdet til Russland vil i lang tid fremover være krevende, og på mange måter definerende for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Nordområdene er Norges viktigste strategiske interesseområde, og blir militært enda viktigere for Russland og for våre allierte. Ivaretagelse av norske interesser og bidrag til mest mulig stabilitet i våre nærområder vil kreve mer av Norge, politisk og militært. Med store havområder, en av de lengste kystlinjene i verden, og som naboland til Russland, er Norge avhengig av å bevare stabilitet og nasjonalt handlingsrom. Overfor Russland har vår evne til å kombinere avskrekking, beroligelse, forutsigbarhet og langsiktighet vært viktige bidrag til regional stabilitet. Det skal vi fortsette med.

Klimaendringene bidrar til økt spenning og utvidede operasjonsområder i Arktis. De økonomiske mulighetene som følger av nedsmelting av havisen i Arktis gjør området interessant for stadig flere aktører, og særlig Kina viser økende interesse for nordområdene. Disse faktorene gjør norsk evne til å påvirke utviklingen i nordområdene enda viktigere.

NATO er viktig for Norge. Forsvaret av Norge er basert på erkjennelsen av at sikkerhetsutfordringene overgår det Norge vil være i stand til å håndtere alene. 75 år i verdens sterkeste militære og politiske allianse har sikret fred og vært Norges sikkerhetsgaranti. Det har gitt oss trygghet og større sikkerhetspolitisk handlingsrom. Styrkingen av Forsvaret skal understøtte tett og integrert alliert samvirke og NATO som en tro-

verdigg og effektiv garantist for norsk og alliert sikkerhet.

Et samlet Norden i NATO er historisk. Finsk og svensk NATO-medlemskap styrker vår sikkerhet. En ny militær geografi er under etablering i vår region. Norge og våre nærområder knyttes mer direkte til Østersjøregionen. Norges rolle som mottaksland av allierte forsterkninger blir viktigere for å bidra til å forsvare NATO-landene Sverige og Finland.

Norge står overfor et mer sammensatt trusselbilde enn tidligere. Som et åpent og digitalisert samfunn er Norge sårbar for trusselaktører som kan true norske interesser gjennom virkemidler som ligger under terskelen for militær konflikt.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen innebærer at aktørene i totalforsvaret må være mer aktive i det daglige for sammen å avverge og håndtere trusler i overgangene mellom fred, krise og krig. Totalforsvarets viktigste oppgave er å fungere i krig og det må derfor trene og øve i fred. Dette styrker også samfunnets totale motstandskraft og utholdenhet for sammensatte trusler og annen sikkerhetstruende virksomhet.

Norge må og skal ta mer ansvar for egen og alliert sikkerhet. Vi må bruke mer av felleskapets ressurser på forsvar, sikkerhet og beredskap, også i sivil sektor. Norges sikkerhet må forsvares hver dag, på og utenfor norsk territorium. Kontinuerlig aktivitet forebygger marginalisering. Norsk innflytelse og handlingsrom er størst før en krise eller konflikt inntreffer.

Forsvaret skal forebygge og motvirke konflikt i kontinuerlig og tett samvirke med våre allierte. Regjeringen legger vekt på at vi skal styrke Forsvaret på en måte som gir oss innflytelse og økt nasjonalt handlingsrom for å påvirke våre omgivelser. Slik ivaretar vi stabilitet i våre nærområder. Forsvaret skal øve og trene mer, med større kapasitet og økt tilgjengelighet. Hvis konflikt inntreffer skal Forsvaret kunne reagere rettidig, med relevante maktmidler, sammen med allierte.

Forsvaret har økt både operativ aktivitet, tilstedeværelse i prioriterte områder og etablert god situasjonsforståelse de siste årene. Et høyt operasjonstempo over tid har medført stor belastning på strukturen som helhet og har på enkelte områder medført slitasje på ansatte, og større behov for vedlikehold av materiell. Materiellet i Forsvaret skiftes ut. Overgangen mellom det materiellet vi har og det nye som skal komme på

plass utfordrer til tider Forsvarets evne til å gjennomføre planlagt aktivitet.

Kritiske mangler og sårbarheter må utbedres for å tilrettelegge for satsingene regjeringen foreslår i forsvarsloftet. Det er et gap mellom der vi er og der gjeldende planer forutsatte at vi skulle være. Norge har tatt vare på en bredde i forsvarsstrukturen, og investert i et moderne forsvar. Å få det Forsvaret vi har til å virke er regjeringens første prioritet i denne langtidsplanen. Vi skal anskaffe mer ammunisjon, reservedeler, drivstoff og materiell for å bedre beredskapen og øke utholdenheten. Forsvarssektoren skal vedlikeholde og utbedre viktig infrastruktur og byggene i Forsvaret, samt øke kapasiteten til å ta imot allierte styrker. Forsvaret må lykkes med å rekruttere og beholde folk med riktig kompetanse.

Regjeringen foreslår å gjennomføre en kraftfull satsing på Forsvaret. For å lykkes med dette må flere tiltak gjennomføres samtidig. Sjøforsvaret styrkes betydelig ved å anskaffe minimum fem nye fregatter med anti-ubåt helikoptre. Det anskaffes minimum fem ubåter, og det skal utvikles og anskaffes en standardisert fartøysklasse i to størrelser. Regjeringen foreslår at Hæren utvikles fra én til tre brigader og styrkes med langtreckende presisjonsild, flere kampvogner, luftvern og helikoptre for landstyrkene. Spesialstyrkene tilføres nye helikoptre. Heimevernets størrelse skal øke til totalt 45 000 soldater, og HV skal utrustes bedre, og øve og trene mer. Norges beskyttelse mot lufttrusler styrkes betydelig. Radarsystemene oppgraderes, og flere luftvern-batterier skal bidra til at vi kan beskytte flere områder samtidig. Denne regjeringen vil anskaffe langtreckende luftvern for økt beskyttelse mot ballistiske missiler – en kapasitet vi i dag ikke har i Norge. For å tilrettelegge for at alle øvrige satsinger skal gi effekt i Forsvaret styrkes sentrale felleskapasiteter innenfor etterretning, i verdensrommet, i det digitale rom, og innenfor ledelse, kommando og kontroll.

Regjeringen vil satse på folkene i Forsvaret gjennom et stort personell- og kompetanseløft. Sektoren skal styrkes med flere tusen ansatte, vernepliktige og reservister. Regjeringen vil ta flere grep for å gjøre personell- og kompetanseløftet mulig. Det skal utdannes flere offiserer og befal, innsatsen for å beholde personell skal styrkes, flere vernepliktige skal gjennomføre førstegangstjeneste og vi skal øke bruken av reservister, som har sitt daglige virke utenfor Forsvaret.

For at forsvarssektoren skal vokse må det skaffes til veie mer materiell, IKT og infrastruktur til rett tid og med tilstrekkelig volum. For å få til

dette foreslår regjeringen at mulighetene for ulike måter å fremskaffe nye kapasiteter utnyttes, for å få materiellet på plass raskere. Flere anskaffelser skal gjøres i samarbeid med allierte nasjoner, og det skal anskaffes mer hylleware og likt materiell som våre allierte. Klima- og miljøkrav skal også følges opp i forsvarssektorens anskaffelser.

Forsvaret skal tilby gode bo- og arbeidsforhold til sine vernepliktige og ansatte. Dette er viktig for å tiltrekke seg og beholde folk, og for å tilrettelegge for ansatte som flytter eller pendler for å kunne utføre viktige oppgaver. Regjeringen vil etablere tilstrekkelig med boliger, kvarter og kaserne av god kvalitet.

Klimaendringer, teknologisk utvikling og et mer sammensatt trusselbilde endrer hva som skal til for å forsvare Norge og hvem som må samarbeide for å gjøre det. Regjeringen vil bidra til en mer fremtidsrettet forsvarssektor ved å styrke satsingen på forskning og utvikling, vektlegge innovasjon i større grad og styrke arbeidet med utslippsreduksjon og klimaomstilling.

For å finansiere planen legger regjeringen opp til en opptrapping med et samlet økonomisk omfang på 600 milliarder kroner over en periode på tolv år. Opptrappingen nås særlig gjennom tre markante økonomiske løft. Det samsvarer med forsvarskommisjonens tenkning. Hvert av de tre løftene er på 15 milliarder kroner. Det første løftet skjer allerede i 2024-2025 for å hente inn etterlep, få dagens forsvar til å virke og for å øke investeringene. Det neste løftet kommer i 2028 for å legge til rette for den maritime satsingen. Det siste løftet skjer i 2032 for å kunne realisere de siste delene av Forsvarets struktur og et høyere driftsnivå. I tillegg legges det opp til en jevnest mulig opptrapping mellom de tre løftene, som da vil utgjøre om lag 4 milliarder kroner i årene mellom løftene.

Denne langtidsplanen er en plan for styrking av Forsvaret som vil kreve store ressurser, flere ansatte, omfattende investeringer og god planlegging. Regjeringen legger derfor et tolvårsperspektiv til grunn. Det forplikter denne og kommende regjeringer og storting over tid, og vil gi forsvarssektoren forutsigbarhet til å komme i mål med det betydelige løftet.

De fire årene siden forrige langtidsplan ble vedtatt viser at både de sikkerhetspolitiske omgivelsene og de teknologiske forutsetningene kan endre seg raskt. Derfor legger denne planen ikke bare vekt på forutsigbarhet, men også nødvendig fleksibilitet. Det er tatt tydelige valg der det er størst sikkerhet om effekten og der hvor tiltakene vil stå seg over tid og i møte med endringer. På

områder med større usikkerhet er det lagt opp til handlingsrom og mulighet for tilpasning.

En betydelig bruk av fellesskapets ressurser på forsvar stiller krav til at de brukes forsvarlig og i tråd med Stortingets vedtak. Regjeringen gjør derfor omfattende endringer i styringen av forsvarssektoren, og styrker kontrollen for å sikre at opptrappingen resulterer i økt forsvarsevne.

Vi står i et sikkerhetspolitisk tidsskille. En utvikling som truer vår handlefrihet og den internasjonale rettsorden krever tydelige politiske svar og prioriteringer. Denne langtidsplanen er den viktigste for utviklingen av vår forsvarsevne på mange tiår. Regjeringen legger med dette fram Forsvarsløftet – for Norges trygghet.

*Del I*

*Sentrale utviklingstrekk av betydning for norsk  
sikkerhet og forsvarsevne*



## 1 Sikkerhetspolitisk utvikling

Våre internasjonale omgivelser er i rask endring. Vår tid er kjennetegnet av konkurranse mellom demokratiske og autoritære stater. Kina, støttet av Russland, ønsker en alternativ verdensorden basert på andre verdier, og søker støtte fra land i det globale sør. Konkurransen reduserer mulighetene for samarbeid og øker sannsynligheten for konfrontasjon og konflikt. Rustningskontrollavtaler sies opp, og et nytt globalt våpenkappløp er underveis.

Utviklingen trekker i retning av en global todeling med økt spenning mellom autoritære og demokratiske samfunnsmodeller. Alt tyder på at spenningen vil vare i lang tid. Utviklingen vil utfordre institusjoner og samarbeidsmekanismer norsk sikkerhet og forsvar er basert på, og Norge vil bli påvirket på stadig flere områder. I en verden preget av uforutsigbarhet og økt risiko for konflikt, er det viktig for Norge å samarbeide tett med naboer, likesinnede og allierte land. Norge skal støtte opp om et internasjonalt system som fortsatt tar hensyn til mindre staters interesser, verdier og sikkerhet.

Norsk sikkerhet påvirkes i meget stor grad av hva som skjer utenfor landets grenser. For å være best mulig rustet må vi forstå samspillet mellom trusselaktører, allierte, våre verdier og våre egne fortrinn og sårbarheter.

Norge står overfor et mer alvorlig trusselbilde enn på mange tiår. Faren for militær konflikt har økt. Denne erkjennelsen setter retning for nasjonale målsettinger, strategier, planer, kapasiteter, strukturer konsepter og økonomiske prioriteringer i denne langtidsplanen.

Den største avskrekkingseffekten og kampkraften for forsvaret av Norge ligger i den allierte støtten. Norske myndigheters samarbeid med allierte er avgjørende for utviklingen av den samlede forsvarsevnen. Dette henger tett sammen med arbeidet for å bevare allierte lands teknologiske forsprang og utligne asymmetrier overfor Russland og Kina.

Russlands militarisering av nordområdene øker spenningen i våre nærområder. Den militære svekkelsen av den russiske landmakten som følge av Ukraina-krigen øker den relative betydningen av

Russlands kjernevåpen, sjømakt og luftmakt. Europas avhengighet av stabil energiforsyning trekker også militær oppmerksomhet mot nordområdene. Vi må forvente at Russland vil møte NATO-utvidelsen med styrket militært nærvær i nord og nordvest, spesielt langs finskegrensen.

Klimaendringene påvirker også sikkerhets-situasjonen i nordområdene. Med stigende temperaturer og redusert havis tilgjengeliggjøres regionen for sivil og militær aktivitet i lengre perioder av året og for flere aktører. Klimaendringene vil åpne større operasjonsområder i nordområdene og skape nye utfordringer og muligheter for Norge, våre allierte og for Russland.

Forståelsen av sikkerhetsbegrepet har blitt utvidet. Sikkerhetstrusler og -utfordringer er ikke bare militære, men i økende grad også knyttet til sammensatt virkemiddelbruk og sammensatte trusler. Stadig flere stater og aktører skaffer seg kapasitet til å utføre forstyrrende og ødeleggende cyberoperasjoner rettet mot kritisk infrastruktur og nasjonale myndighetsfunksjoner. Vi må være forberedt på at Norge kan rammes i større omfang, og med større konsekvenser, enn vi har sett til nå. Andre stater bruker flere virkemidler for å påvirke norsk og alliert politikk og handlefrihet. Det gjør at norske myndigheter må iverksette mottiltak innenfor en bredere, og ofte alliert, ramme. NATOs strategiske konsept reflekterer denne utviklingen, og er utgangspunktet for at utfordringer mot alliert sikkerhet møtes i fellesskap.

Russland har gjennom sitt angrep på Ukraina brutt folkeretten og vist vilje til omfattende og hensynsløs bruk av militærmakt for å nå sine mål. Den russiske militærmakten forblir den dimensjonerende utfordringen mot norsk og alliert sikkerhet i Europa. Det betyr at Norge må være bedre forberedt på et farligere og mer uforutsigbart Russland.

På kort sikt har krigen svekket Russland militært, men landets evne til å omstille til krigsøkonomi gjør det farlig å undervurdere russisk kampkraft, også i nær fremtid. Dette forsterkes av Kinas vilje til å kompensere for kollapsen i Russlands handel med Europa, og Kinas direkte og

indirekte støtte til gjenoppbyggingen av russisk forsvarsindustri. Kina søker å kontrollere strategisk infrastruktur, ressurser og verdikjeder, og utgjør i økende grad en systemisk sikkerhetsutfordring for Norge og Europa. Kina arbeider målrettet for å svekke USA og Vestens handlingsfrihet i det indiske hav og stillehavsområdet. Konfliktpotensialet knyttet til Taiwan, Sør-Kinahavet og den koreanske halvøy øker. Kinas militære opprustning og selvhevdende opptreden, sammen med Nord-Koreas utvikling av kjernevåpen med lengre rekkevidde, presser andre asiatiske land til å bygge opp en troverdig avskrekking.

Klimaendringer, befolkningsvekst, krig og knapphet på ressurser gjør at vi må være forberedt på uro og større flyktningsstrømmer. FN, NATO og EU må ta høyde for press mot Europas yttergrenser og muligheten for militær innsats langs Europas grenser. Migrasjon kan påvirke politisk og sosial stabilitet i Europa. Økt ustabilitet kan også bidra til ytterligere militær opprustning.

Stater eller andre aktører som ønsker å utfordre stats- og samfunnsikkerheten, kan ta i bruk en rekke verktøy som ligger under terskelen for væpnet konflikt. I økende grad benyttes åpne og skjulte diplomatiske, informasjonsmessige, militære, kriminelle, økonomiske, finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger.

Sannsynligheten for terrorangrep fra enkeltpersoner eller sentralstyrte nettverk endres raskt. Enkle angrep utført av enkeltpersoner utgjør fortsatt den største terrortrusselen i Europa og Norge. Et økende antall væpnede konflikter fungerer som mulige kamptreningsarenaer. Flere væpnede konflikter kan også føre til mer statsstøttet terrorisme. Dette kan for eksempel komme i form av statlig støttede cyberangrep, attentater og andre former for terroranslag. Krigen mellom Israel og Hamas i Midtøsten og Irans sentrale rolle, har økt sannsynligheten for terror som rammer norske og allierte interesser.

## **1.1 Sikkerhetspolitiske utfordringer**

Rivaliseringen mellom stormaktene er økende, og vil sannsynligvis vedvare. Ustabilitet, risiko for uønsket eskalering og staters bruk av makt for å påtvinge andre sin vilje er igjen relevant i vår del av verden. Sammensatte trusler og den teknologiske utviklingen forsterker utfordringen. Utviklingen gjør det mer krevende, men samtidig viktigere, å aktivt ivareta norsk sikkerhet, vårt sikkerhetspolitiske handlingsrom og våre sikkerhetsinteresser.

### **1.1.1 Nordområdenes strategiske betydning**

Nordområdene er Norges viktigste strategiske interesseområde. Regjeringens mål er å bidra til forutsigbarhet og stabilitet i nordområdene. I en urolig tid med økt interesse for nordområdene fra stadig flere stater, må Norge ha evne til å forstå, påvirke og forme utviklingen i regionen. Det krever at vi er kontinuerlig tilstede i nordområdene med relevante kapasiteter. Vi må være tydelige på hva våre interesser i Arktis er, og betydningen av at arktiske og ikke-arktiske stater støtter opp om internasjonal rett.

Nordområdene har lenge vært en fredelig og stabil region, preget av samarbeid, gjensidig tillit og overholdelse av internasjonale lover og regler. Dette er fremdeles Norges langsiktige målsetting. Samtidig må vi erkjenne at nordområdene i økende grad påvirkes av geopolitiske spenninger. Arktis kan bli en arena for konkurranse mellom stormaktene, der særlig det økende samarbeidet mellom Russland og Kina kan få stor betydning for regionens videre utvikling.

Nordområdene har fått økt strategisk betydning, både som følge av den alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen, og fordi havisen i arktis smelter. Norge er en maritim frontlinjestat i NATO. For Russland har regionen stor verdi fordi landet har stasjonert vesentlige deler av sin kjernefysiske gjengjeldelskapasitet på Kola-halvøya. Det er svært viktig for Russland å beskytte denne kapasiteten og operasjonsområdet for Russlands strategiske ubåter, slik som den isfrie seilingsruten ut i Norskehavet og Nord-Atlanteren. Russlands tilgang til åpent hav i nord tilsier at den militærstrategiske betydningen av disse havområdene vil øke ytterligere. Særlig fordi Østersjøen nå domineres av NATO-land. Vi må derfor forvente at den russiske militære aktiviteten i nordområdene fortsetter.

Tilgangen til Atlanterhavet og forsvar av den nordlige bastionen er avgjørende i russisk sikkerhetstenkning. Russland fortsetter å teste og utvikle avanserte våpensystemer i nordområdene, og den militære øvingsaktiviteten i regionen har over flere år vært høy. I forbindelse med russisk øvingsvirksomhet på Kola-halvøya har det også vært forstyrrelser av GPS-signaler som har påvirket norsk sivil luftfart og beredskap. Russland bruker også militære kapasiteter utplassert i nord, som strategiske bombefly, i krigføringen mot Ukraina.

Russlands maritime doktrine definerer Arktis som et livsviktig område, og Russland har vedtatt en lov om kontroll av utenlandske statsfartøy i



Nordøstpassasjen. En eventuell utvikling av Nordøstpassasjen til kommersiell ferdsel kan i fremtiden forkorte seilingstiden til europeiske markeder, redusere avhengigheten av andre ferdselsårer og legge til rette for utvinning og transport av naturressurser. Samlet tilsier dette at Nordflåten og nordområdene fortsatt vil ha avgjørende strategisk betydning for Russland.

Russlands forsvarsplaner vil sannsynligvis bli justert som følge av Sveriges og Finlands NATO-medlemskap. NATOs grense mot Russland blir lengre, og Arktis knyttes tettere mot Østersjøområdet. Russland har allerede tilkjennegitt ambisjoner om å etablere flere nye militære enheter langs den nye NATO-grensen, samt at det skal foretas en omorganisering av militærdistriktene i nord og vest.

Norges kystlinje strekker seg langs store arktiske havområder, med enkel tilgang til Barentshavet og Nord-Atlanteren. Våre allierte kobler i økende grad egen sikkerhet til utviklingen i nordområdene. Derfor viser de også større interesse for utviklingen i Arktis. De er i økende grad tilstede i regionen for å skaffe seg bedre situasjonsforståelse og for å drive strategisk signalering overfor Russland. Allierte er særlig interessert i utvikling som kan utfordre norsk og alliert sikkerhet. Dette gjelder særlig russisk utvikling i undervannsdomenet; Barentshavet som testområde for nye russiske våpensystemer; moderniseringen av kjernevåpen og langtrekkende presisjonsvåpen. Gjennom øvelser har Russland tydelig demonstrert evne til å forstyrre allierte forsyninger over Atlanterhavet. Dette utgjør en vedvarende strategisk utfordring for både Norge og våre allierte. Også trusler og utfordringer mot undersjøiske installasjoner og kabler et moderne samfunn er avhengig av, har fått økt oppmerksomhet.

Økt alliert samarbeid og tilstedeværelse i form av trening og øving i nordområdene er positivt for norsk sikkerhet. Samtidig skal den totale militære aktiviteten være på et nivå som legger til rette for regjeringens målsetting om forutsigbarhet og stabilitet i nordområdene. Regjeringen ønsker å øke norsk innflytelse og påvirkning på alliert aktivitet i våre nærområder, og øke forståelsen for norske sikkerhetspolitiske prioriteringer hos våre allierte.

Utfordringene forsterkes av at klimaendringene skjer særlig raskt i nordområdene. Temperaturen i Arktis øker fire ganger raskere enn det globale gjennomsnittet. Oppvarmingen av Arktis og raskt smeltende havis har medført en økning i sivil skipstrafikk i havområdene rundt Svalbard. Stigende havtemperaturer i Arktis har potensiale

til å endre økosystemer som arktiske stater har økonomisk nytte av. Eksempelvis forventes det radikale endringer i klimaet på Svalbard mot slutten av dette århundret. Issmeltingen kan bidra til økt kommersiell og militær aktivitet i form av større interesse for naturressurser, nye seilingsmønstre og endringer i det militære nærværet i regionen.

Klimaendringer har lenge blitt ansett som en trusselmultiplikator. I dette ligger det at klimaendringer påvirker forhold som kan bidra til å utvide eller komplisere eksisterende trusler. Klimaendringer vil kunne påvirke militære installasjoner, kapasiteter og operasjoner, og skape utfordringer som kan bidra til krig og konflikt. Slik er klimaendringene i økende grad også en selvstendig sikkerhetsutfordring og en trussel mot nasjonal, regional og global stabilitet.

En eventuell økning i sivil og militær aktivitet i nordområdene øker risikoen for ulykker og utslipp. Norge og øvrige arktiske kyststater må derfor være forberedt på konsekvensene av økt aktivitet. Det vil eksempelvis kreve kapasitet til hendelsehåndtering innenfor søk og redning, fiskeriforvaltning og miljøforurensning.

Issmeltingen bidrar til å utvide operasjonsområdet til Forsvaret og særlig Kystvakten. Større aktivitet fra Russland, Kina og allierte øker også behovet for norsk tilstedeværelse og innflytelse i våre nærområder. Redusert eller fraværende havis kan endre militære handlingsmønstre og nærvær i regionen, og kan også påvirke de strategiske ubåtenes seilingsmønstre.

Klimaendringene stiller økte krav til norsk beredskap, reaksjonsevne og tilstedeværelse. Forsvarets infrastruktur, materiell og logistikk må tilpasses. Norsk militær planlegging må ta mer hensyn til hyppigere ekstremvær, høyere havnivå og redusert utbredelse av havis. Dette kan også påvirke tilgjengeligheten på øvingsområder for nasjonale og allierte styrker.

Den internasjonale rivaliseringen øker samtidig den strategiske betydningen av det ytre rom. Romteknologi kan blant annet utnyttes til overvåking, etterretning og målutvelgelse, og vil være avgjørende for å drive effektive militære operasjoner. Rombaserte kapabiliteter blir stadig viktigere for å opprettholde NATOs handlefrihet i nordområdene. Satellittsystemer har økt betydning for Norges og NATOs sikkerhet. Dermed blir redundans og reserveløsninger for rombasert teknologi stadig viktigere. Norges unike geografiske plassering, vår kompetanse og kapasitet innenfor utvikling og oppskyting av satellitter, samt nedlastning av satellittdata, gir Norge komparative fortrinn i

samarbeidet med USA, EU og andre allierte. Regjeringen forventer at Norge vil få en mer sentral rolle i utnyttelsen av verdensrommet fremover. Dette utdypes i kapittel 4.

Også Kina viser økt interesse for Arktis. Kina betrakter seg som en «nær-arktisk stat», søker innflytelse gjennom investeringer og vil trolig posisjonere seg for fremtidige muligheter. Kina er særlig opptatt av seilingsruter, utvinning av naturressurser, rombaserte kapasiteter og forskning. Det må forventes at Kina blir en stadig viktigere samarbeidspartner for Russland i Arktis, ettersom Russland i økende grad er avhengig av Kina for å oppnå sine ambisjoner i regionen. Kina har stor interesse for flerbruksteknologi, og utnytter systematisk tilgang til sivil teknologi for militære formål.

Kinas aktivitet i Nordområdene er fortsatt begrenset, men det siste tiårets seilaser med statlige isbrytere i Arktis gjør landet i stand til å operere mer selvstendig i regionen. Kina har så langt ikke utfordret havrettens bestemmelser i Arktis. Det kan imidlertid ikke utelukkes at Kinas tiltagende globale maktposisjonering på sikt kan medføre kinesisk militær tilstedeværelse i Arktis. Det ble nylig inngått en avtale mellom kinesisk og russisk kystvakt. Dette er et eksempel på konkret kinesisk-russisk samarbeid som kan få konsekvenser i Arktis.

Stadig flere ikke-arktiske stater viser økt interesse for nordområdene. Dette handler særlig om tilgjengeliggjøring av handelsruter og naturressurser. Det vises økt interesse for klimaforskning, og stadig flere arktiske og ikke-arktiske stater har utarbeidet Arktis-strategier eller lignende dokumenter. Dette inkluderer nære allierte som USA og Storbritannia, men også Russland og Kina.

### 1.1.2 Russlands utvikling

Russland utgjør i dag den fremste trusselen mot Europa, Norge og norske interesser, og forblir den dimensjonerende faktoren for utforming av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Det må legges til grunn at dette vil vedvare. Forholdet mellom NATO og Russland preges av konfrontasjon, og griper inn i alle domener og geografiske områder der russiske og allierte interesser møtes. Russland styrker nå sitt samarbeid med ikke-vestlige land for å utfordre det Russland omtaler som vestlig hege-  
moni, og søker å bygge en internasjonal orden som i større grad ivaretar russiske interesser. Kina vil bli stadig viktigere for hvilken trussel Russland vil utgjøre overfor NATO og allierte land.

Det russiske regimet har vist vilje til omfattende og hensynsløs militær maktbruk for å nå sine politiske målsettinger. Russland har klare totalitære trekk, vil revidere gjeldende maktfordeling og sikkerhetsarkitektur, bryter regelmessig sine internasjonale forpliktelser, handler i strid med grunnleggende menneskerettigheter og anerkjenner ikke suverene staters rett til selvbestemmelse. Det russiske samfunnet blir stadig mer militarisert, brutalisert og gjennomsyret av Putin-regimets propaganda mot regimekritikere og «fiendtlige» stater. Putin-regimet synes å ha som målsetting å gjenopprette Sovjetunionens stormaktstatus.

Til tross for en viss usikkerhet om regimets stabilitet, er det lite som tyder på en snarlig politisk kursendring i Russland. Uavhengig av hvordan krigen i Ukraina ender, må Norge og Vesten være forberedt på et farligere og mer uforutsigbart Russland. Dette vil påvirke politiske veivalg i lang tid fremover.

Krigen i Ukraina har forsterket Russlands behov for strategisk dominans i Arktis og evne til global og regional maktprojeksjon. Det russiske forsvarskonseptet innebærer at Norge og norske nærområder kan bli liggende helt eller delvis bak russiske forsvarslinjer. Nordkalottens strategiske betydning øker som følge av finsk og svensk NATO-medlemskap, ikke minst fordi Norge blir en viktig inngangsport for allierte forsterkninger og forsyninger til Finland og Sverige.

Samtidig som Russland i økende grad fremstår som en trussel, medfører krigen i Ukraina store politiske, økonomiske og militære kostnader. Invasjonen av Ukraina avdekket uventede svakheter ved den russiske militærmakten, blant annet hva gjelder materiell, fellesoperativ evne, kommando og kontroll og logistikkunderstøttelse. Russisk militær evne i våre nærområder er i dag betydelig redusert, særlig innenfor de konvensjonelle landstyrkene og luftvern. Det vil kreve tid og ressurser å bygge dette opp igjen.

Et svekket Russland er ikke nødvendigvis et mindre farlig Russland. Selv om Russland er svekket på enkelte områder, er dette mest sannsynlig en tidsbegrenset situasjon. Siden invasjonen startet har Russland vist økende evne til å utvikle militære kapabiliteter raskere enn forventet. Landet har omstilt til krigsøkonomi og økt produksjonen av militært materiell og ammunisjon betraktelig. Russland bruker i 2024 om lag en tredjedel av statsbudsjettet på forsvar og sikkerhet, noe som utgjør omtrent seks prosent av landets BNP.

Hvor raskt Russland gjenoppbygger sin militære evne vil bestemmes av utviklingen i den rus-

siske økonomien og effekten av internasjonale sanksjoner. Russisk BNP har holdt seg relativt stabilt, selv om utsiktene til fortsatt økonomisk vekst er usikre. Videreutviklingen av forsvarsmakten er også avhengig av hvor stor, og hva slags, støtte Russland får, primært fra Kina, men også fra Iran og Nord-Korea. Kinesiske leveranser av militært materiell og komponenter er avgjørende for Russlands krigføring i Ukraina. Kina støtter med både maskiner, elektronikk og deler til våpenindustrien.

Russland får betydelig kamperfaring i Ukraina og kan teste ut konsepter, kapasiteter og teknologi. Den midlertidige svekkelsen av russiske konvensjonelle kapasiteter øker samtidig Russlands vektlegging av kjernevåpen, og bruken av sammensatte virkemidler. Russland vil fortsatt prioritere strategiske avskrekingsstyrker, især strategiske- og multirolleubåter og avanserte langtreckende presisjonsvåpen.

Russlands trusler om bruk av kjernevåpen kan bidra til at terskelen for kjernefysisk eskalering blir lavere. Det gjelder også i våre nærområder. Enhver konflikt mellom Russland og NATO vil ha en kjernefysisk dimensjon. I de nærmeste årene må vi også forvente testing og utvikling av høyt prioriterte våpensystemer som nye langtreckende presisjonsvåpen, ballistiske og hypersoniske missiler og antisatellittvåpen. Russisk sjø- og luftmakt i nord er fremdeles intakt, og det må tas høyde for at et politisk og økonomisk svekket Russland blir mer uforutsigbart og risikovillig.

Både før, under og utenom væpnet konflikt vil russisk bruk av fordekte virkemidler være sannsynlig. Det fremste eksemplet på dette er bruken av energi som pressmiddel, men også trusselen mot kritisk infrastruktur har økt. Det er viktig for Russland å avskrekke allierte land fra å yte videre støtte til Ukraina. Russlands sammensatte virkemiddelbruk mot vestlige verdier, kritisk infrastruktur og samfunnskritiske ressurser sikter mot å spre uro og frykt i Europas befolkning og skape splittelse i, og mellom, vestlige land.

Russland har vist stor vilje og evne til å ta i bruk virkemidler under terskelen for væpnet konflikt. Dette gjelder særlig aktivitet knyttet til påvirkning og informasjonsoperasjoner, sabotasje og etterretning i og utenfor det digitale rom, og i form av for eksempel elektronisk krigføring. Følgene av Ukraina-krigen og den dype ideologiske motsetningen mellom Putin-regimet og Vesten kan øke omfanget og frekvensen på denne formen for maktbruk også etter at krigen er over.

På sikt må vi også ta høyde for at Russland vil videreutvikle sin militærteknologiske kompe-

tanse, og i økende grad ta i bruk KI-teknologi, hypersoniske missiler, autonome systemer og droneteknologi. Russland satser allerede på kapasiteter i det ytre rom, og utviklingen av anti-satellittvåpen har hatt prioritet. På viktige områder vil Russland trolig søke å kompensere for hjerneflukt og mangler ved egen forsvarsindustri ved å øke samarbeid med land som Kina, Iran og Nord-Korea.

Norske myndigheter har svært begrenset bilateral kontakt med Russland. På det sikkerhets- og forsvarspolitiske området er det opprettholdt enkelte kontaktflater for å sørge for et nødvendig minimum av risikoreduksjon. Sammen med åpenhet om egen militær aktivitet og politiske hensikter, er slike kontaktflater spesielt viktige i perioder med høy spenning, men også for å understøtte den langsiktige målsettingen om stabilitet og forutsigbarhet i våre nærområder.

### 1.1.3 Ukrainas forsvarskamp

Utfallet av Russlands angrepskrig mot Ukraina har direkte og avgjørende betydning for norsk og alliert sikkerhet. Dersom Russland erfarer at militær makt er et effektivt politisk virkemiddel, vil dette true normen om ikke-aggresjon og fredelig konfliktløsning som har vært gjeldende i Europa siden 1945. Denne normen er særlig viktig for Norge. Ukraina forsvarer ikke bare sitt eget land, men også folkeretten og vestlige demokratiske verdier.

Det er avgjørende at Russlands aggresjon ikke vinner frem. Norske sikkerhetsinteresser ivaretas derfor best ved å yte effektiv militær støtte til Ukraina. Russiske trusler om eskalering rokker ikke ved dette.

Krigen i Ukraina er blitt en utmattelseskrig med høy intensitet og store tap på begge sider. Den væpnede konflikten startet allerede i 2014, men ble kraftig utvidet da Russland gikk til full invasjon 24. februar 2022. Krigen ser ut til å bli langvarig. Frem til våren 2024 har ingen av landene hatt tilstrekkelig styrke til å oppnå et avgjørende gjennombrudd.

En forhandlet avslutning av krigen på premiser som er akseptable for Ukraina vil kun være mulig dersom Russland oppfatter Ukrainas forsvarevne som så sterk at russiske målsettinger ikke kan nås gjennom videre krigføring. Ukraina vil trenge militær støtte i lang tid for å legge til rette for dette. Det vil kreves langsiktig, omfattende og koordinert støtte i form av militært materiell, trening, forsyninger og reparasjoner. Gjenoppbyggingen av det ukrainske samfunnet vil kreve enorme ressurser.

### Boks 1.1 Avskrekking og beroligelse

Under den kalde krigen utviklet Norge en sikkerhetsstrategi som gikk ut på å kombinere avskrekking og beroligelse overfor Sovjetunionen med en politikk for integrasjon og avskjerming overfor USA og NATO. Både avskrekking og beroligelse er strategier som har til hensikt å unngå et angrep eller en alvorlig pressituasjon. Gjennom NATO kunne en bilateralisering unngås ved at USA ville tre inn på norsk side dersom krig skulle bryte ut mellom Norge og Sovjetunionen. Samtidig viste Norge med ord og handling et klart ønske om å ivareta et lavt spenningsnivå i nord. Hovedelementene i denne politikken var: basepolitikken; atom- og anløpspolitikken; samt begrensninger på alliert militær aktivitet, særlig i Finnmark. Disse ble i hovedsak videreført overfor Russland etter den kalde krigens slutt.

Basepolitikken var en ensidig norsk erklæring som kom i forbindelse med Norges inntrøden i NATO i 1949. I en noteutveksling med Sovjetunionen slo den daværende norske regjeringen fast at Norge ikke ville «tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep». Den norske regjeringen besluttet i 1957 ensidig at atomvåpen ikke skulle utplasseres på norsk jord i fredstid. En ytterligere presisering av atomvåpenpolitikken kom med Bratteli-doktrinen i 1975, som slår fast at norske myndigheter forutsetter at atomvåpen ikke medføres om bord ved anløp av fremmede krigsskip til norske havner.

Skiftende norske regjeringer har kombinert virkemidler for avskrekking med tiltak som har hatt til hensikt å berolige Sovjetunionen og Russland, slik at summen av norsk politikk virker mest mulig risikoreducerende og stabiliserende i våre nærområder.

Den praktiske politikktutforming har lagt vekt på en fleksibel tilnærming. Ofte henvises det til en «balanse» mellom avskrekking – å vise motparten at det vil ha konsekvenser å angripe Norge, og beroligelse – å vise motparten at verken Norge eller NATO har aggressive hen-

sikter. Avskrekking og beroligelse bør ikke oppfattes som gjensidig utelukkende størrelser eller et begrepspar som forutsetter en «balanse», på den måten at mer avskrekking skulle forutsette en tilsvarende reduksjon av «beroligelse», eller omvendt. Dette er snarere skalerbare størrelser, hvor effekten av politiske virkemidler kan tilpasses behov og situasjon med sikte på å oppnå ønsket effekt.

Basepolitikken, anløps- og atomvåpenpolitikken, og tilnærmingen til utenlandsk militær tilstedeværelse og aktivitet i grenseområdene til Russland er konkrete uttrykk for norsk beroligelsespolitikk. Denne regjeringen mener at de lange linjene i norsk sikkerhetspolitikk skaper forutsigbarhet og øker vår evne til innflytelse i våre nærområder.

I møte med en mer ustabil og uforutsigbar sikkerhetspolitisk situasjon er alliert samhold og stabilitet i nordområdene stadig viktigere. Samtidig har det lenge vært en sentral del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik å legge til rette for økt alliert militær aktivitet i nord. Forsterkning i krise og konflikt må øves og forberedes i fred for å virke i krise og krig. Dette øker behovet for alliert aktivitet i Norge og norske nærområder. Regjeringen ønsker å øke Forsvarets evne til å operere sammen med allierte styrker i Norge og norske nærområder. Når konfliktpotensialet i våre områder har økt, blir vår evne til å forstå, forme, koordinere og delta i aktivitet i våre områder viktigere for å hindre eskalering.

Finsk og svensk NATO-medlemskap og et tettere nordisk samarbeid vil påvirke sikkerhet og stabilitet i vår region og trusselopplevelsen på russisk side. Norge må ta høyde for behovet for å underbygge vestlig samhold og fremme felles avskrekking av Russland i nord og i Østersjøområdet.

Regjeringens målsetting om ikke å optre unødig provoserende i nord består. Norsk politikk skal fortsatt ha som siktemål å redusere risiko for unødig eskalering og bidra til forutsigbarhet og stabilitet i forholdet til Russland, uten at dette skal gå på bekostning av norske sikkerhetsinteresser.

### **Boks 1.2 Nansen-programmet og norsk støtte til Ukraina:**

Forsvarssektoren har bidratt med betydelige donasjoner av materiell til Ukrainas forsvarskamp etter det russiske angrepet i 2022.

Norges flerårige støtteprogram til Ukraina:

- 75 mrd. kroner i perioden 2023–2027, samt 5 mrd. kroner til det globale sør i 2023.
- 10 mrd. kroner til militær støtte i 2023, inkl. verdien av forsvarsmateriell som skal gjenanskaffes.
- 7,5 mrd. kroner til sivil støtte i 2023.
- Fremtidige prioriteringer, deriblant hvordan fordelingen mellom sivil og militær støtte skal fordeles fra 2024 og fremover, vil fremmes i de årlige budsjettprosessene.

Målsettinger med den norske støtten:

- Ukraina skal selv kunne bestemme over egen fremtid.
- Ukrainas behov skal ligge til grunn for den norske støtten.

- Støtten skal koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.
- Nansen-programmet skal ivareta et tydelig skille mellom militær og sivil støtte.
- Nansen-programmet vil vektlegge dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.

Ved donasjoner av materiell som Forsvaret fortsatt bruker, har det blitt gjort grundige vurderinger av konsekvensene for nasjonal beredskap. Frem til nå har de midlertidige reduksjonene i Forsvarets beredskap blitt vurdert som akseptable sett opp mot Ukrainas akutte behov for slikt materiell. Som hovedregel gjenanskaffes donert materiell så raskt som mulig, og det gjøres fortløpende vurderinger rundt avbøtende tiltak for å ivareta den nasjonale beredskapen.

Allierte og vestlige partnerland må planlegge og dimensjonere egne kapasiteter for fortsatt understøttelse av Ukraina. Samtidig har Russlands fremferd mot sine naboer skapt et stort behov for å modernisere og ruste opp europeiske forsvar. Krigen i Ukraina er derfor en svært viktig faktor for utviklingen i NATO og for de alliertes og partnerlandenes forsvarsplaner.

Ukrainas forsvarskamp har demonstrert betydningen av befolkningens motstandskraft, soldatenes kampvilje, og av godt lederskap. Sivil støtte til militær innsats og motstandskraft i sivile sektorer har vært viktig. Krigen har også vist at langt-rekkende presisjonsvåpen og god luftverndekning spiller en avgjørende rolle. For å motstå et konvensjonelt angrep er det behov for høyteknologiske våpen og god kommunikasjonsinfrastruktur. Det er også avgjørende å ha tilgang til artilleri, effektivt luftvern, drone-kapasitet, tilstrekkelig ammunisjon, robuste logistikk-systemer, samt evne til raskt å mobilisere, forsterke, erstatte og regenerere egne styrker.

Krigen har også demonstrert betydningen av en robust forsvarsindustri med evne til rask produksjonsøkning, som er i stand til å forsyne norsk og alliert forsvarssektor. Dette forutsetter nært samarbeid mellom myndigheter og privat sektor.

Forsyningskjedene er ofte flernasjonale. Derfor er tett koordinering mellom allierte og likesinnede land helt nødvendig.

Militær støtte til Ukraina kanaliseres gjennom forsvarsbudsjettet, med finansiering gjennom ulike flernasjonale mekanismer. Utgiftene er høye. Derfor er det viktig med særskilt finansiering slik at støtten ikke går på bekostning av forsvaret av Norge.

#### **1.1.4 Kinas fremvekst**

Kina er verdens nest største økonomi og Europas største handelspartner. Kina har styrket sin militære kapasitet og evne til global maktutøvelse betraktelig de siste årene. Norsk og alliert sikkerhet er i økende grad påvirket av Kinas raske fremvekst og stadig mer selvhevdende opptreden. Kinas økende makt, brede sett med virkemidler, og vilje til å bruke dem, har konsekvenser regionalt, globalt og for nasjonal sikkerhet.

Kina og Russland har ikke alltid sammenfallende interesser eller mål. De forenes imidlertid av et felles ønske om å etablere en alternativ internasjonal orden, svekke USAs internasjonale lederstilling, splitte vestlige land, og skape realiteter og kjøreregler som er tilpasset kinesiske og

russiske interesser og styresett. Samtidig er det en norsk kjerneinteresse å motvirke forsøk på å utfordre og undergrave folkeretten, universelle menneskerettigheter og det multilaterale systemet.

Som en konsekvens av dette, og i lys av økende alliert bekymring, er Kina også løftet opp på NATOs dagsorden. NATO har siden 2019 forsterket søkelyset på sammensatte trusler fra Kina, og hvordan landets voksende konvensjonelle og kjernefysiske kapasiteter kan utfordre alliansen. Samspillet mellom Kina og Russland har økende betydning for hvilke trusler Norge og NATO står overfor, men også for hvordan de allierte velger å møte og håndtere slike utfordringer. Kinas omfattende støtte til Russlands krigføring i Ukraina er gjenstand for økende bekymring i Norge og NATO.

Kina påvirker også norsk sikkerhet ved å trekke amerikanske ressurser og oppmerksomhet bort fra Europa. Norge og våre europeiske allierte har en selvstendig interesse av stabilitet i Indo-Stillehavsregionen. Både for å opprettholde handel og forsyningslinjer, og for å motvirke og unngå konflikter som kan medføre risiko for spredning. For USA er Kina den avgjørende og dimensjonerende sikkerhetsutfordringen. Utviklingen i Indo-Stillehavsområdet står helt sentralt i internasjonal sammenheng, og påvirker i økende grad sikkerhetssituasjonen i det euro-atlantiske området. Dette skyldes først og fremst at USAs politikk og opptreden i Europa og andre regioner reflekterer amerikanske mål og interesser overfor Kina. Norske og europeiske myndigheters politikk overfor Kina har derfor stadig større betydning for hvordan USA ser på NATO og kostnadene ved å understøtte europeisk sikkerhet. Det vil være viktig at europeiske land bidrar til at NATO forblir relevant i møte med en verden som domineres stadig mer av rivaliseringen mellom USA og Kina.

Kinas mer fremoverlente og selvsikre opptreden i Asia får også økt betydning for Norge. USAs ledende internasjonale stilling er basert på landets rolle som både Atlanterhavs- og Stillehavsmakt. Kinas økende makt gjør derfor USA mer avhengig av samspill med allierte og partnerland. Det fører også til risiko for at Indo-Stillehavsområdet blir en Kina-sentrert region, der øvrige land vil måtte ta hensyn til kinesiske mål og interesser, enten de ønsker det eller ikke. USAs allierte og partnere i regionen ønsker å motvirke et slikt resultat, og engasjerer seg på forskjellige måter i etableringen av en regional sikkerhetsarkitektur, som skal bidra til at USA forblir en sen-

tral makt i regionen. Særlig Japan, Australia og Sør-Korea bidrar til dette, og medvirker til å trekke vestligvendte land i regionen nærmere NATO, Europa og Norge.

Rivaliseringen mellom USA og Kina har et iboende konfliktpotensial. Sikkerhetsdynamikken rundt Taiwan, i Sør-Kinahavet og på den koreanske halvøya er stadig mer bekymringsfull. Faren for misforståelser og utilsiktet eskalering øker. Kina søker også økt kontroll over Sør-Kinahavet, mens USA og deres allierte legger vekt på prinsippet om fri ferdsel til havs. Kina utfordrer dessuten Japan i Øst-Kinahavet.

Nord-Koreas skritt mot å etablere seg som fullverdig kjernevåpenmakt bidrar til at utviklingen på den koreanske halvøya blir mer risikofylt. Skulle militær konflikt oppstå vil dette medføre store geopolitiske, sikkerhetspolitiske og økonomiske ringvirkninger.

Norges etterretnings- og sikkerhetstjenester understreker hvordan Kina sammen med Russland utfordrer andre nasjoners sikkerhetsinteresser på tvers av samfunnsområder. Kinas fremste virkemidler i Europa er økonomiske, og det finnes flere eksempler på at Kina utnytter vestlig avhengighet av kinesiske markeder, forsyningskjeder, transport og logistikknettverk til å utfordre vestlige interesser og handlingsrom. I tillegg benytter Kina systematisk forsknings- og utviklingssamarbeid som et virkemiddel for egen militær kapasitetsbygging. Kinesiske virkemidler inkluderer også bruk av cyberaktører.

Kina opererer langsiktig og bruker et bredt spekter av aktører og virkemidler for å nå sine politiske mål. Ifølge den kinesiske etterretningsloven av 2017 kan kinesiske myndigheter pålegge kinesiske virksomheter, forskningsmiljøer, media og enkeltpersoner å samarbeide med og utlevere informasjon til kinesisk etterretning. I tillegg blir kinesiske virksomheter knyttet til myndighetene gjennom partikomiteer, finansiering, deleierskap, styrerepresentasjon, fellesforetak eller samarbeidsavtaler om forskning og innovasjon. Kinas fraværende skillelinjer mellom politikk og økonomi, offentlig og privat sektor, og mellom sivile og militære sfærer gir unike muligheter for omfattende og samordnet virkemiddelbruk.

Kina er Norges viktigste handelspartner i Asia, sentral i globale verdikjeder og viktig for oppnåelsen av klima- og bærekraftsmål. Regjeringen vil derfor samarbeide med Kina der det er i vår interesse, samtidig som vi skal utvise økt forsiktighet i samarbeid med Kina og kinesiske aktører dersom det berører forhold knyttet til nasjonal sikkerhet. Nasjonale sikkerhetsinteresser og alli-

ansesforpliktelse skal ligge til grunn, samtidig som vi arbeider for langsiktige økonomiske interesser, støtte til en verden basert på folkeretten og globale klima- og bærekraftsmål. Regjeringen ønsker å følge en nordisk og europeisk linje. Slik vil vi også være mindre utsatt for press samtidig som vi står opp for norske samfunnsverdier og internasjonale menneskerettigheter.

Regjeringen vil ha en kalibrert tilnærming til Kina, basert på risikoreduksjon og identifisering av områder hvor samarbeid innebærer uakseptabel risiko for norsk eller alliert sikkerhet.

### 1.1.5 Det globale sør

Regjeringen ser konturene av en mer blokkdelt verden der det globale sør gjør seg gjeldende. Begrepet «det globale sør» brukes om en svært sammensatt og variert gruppe stater i flere verdensdeler, med mange ulike interesser og perspektiver. Det utvikler seg stadig nye samarbeid mellom raskt voksende økonomier i det globale sør. Flere av disse støtter opp under Kinas alternative internasjonale orden. Kinas markedsposisjon i sør forsterkes av at kinesiske virksomheter benytter og fremmer kinesiske tekniske standarder. Kinas lån og investeringer i det globale sør er betydelige. Tilgang på kritiske mineraler og metaller står sentralt, og kinesiske investeringer i infrastruktur, fabrikker og gruvedrift vil forbli viktig for å bygge økonomiske og politiske allianser.

Samarbeidsforumet BRICS ble etablert i 2009 og ble i 2024 utvidet. Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika har nå fått følge av Egypt, Etiopia, Iran, Saudi-Arabia og de Forente arabiske emirater. Dette er en svært sammensatt gruppe land, hvor det også finnes sterke interesse- og verdimotsetninger mellom flere av medlemslandene.

Forumet har som formål å styrke betingelsene for utviklingsland i internasjonal politikk og økonomi. BRICS-landene representerer nå 45 prosent av verdens befolkning og noen av verdens viktigste oljeeksportører. Flere av medlemslandene ser på forumet både som et middel for å styrke egen innflytelse internasjonalt, og som et alternativ til G7 og andre internasjonale institusjoner og samarbeid basert på demokratiske verdier. Denne utviklingen kan bidra til å øke spenningen internasjonalt.

Terror er fortsatt en utfordring i deler av det globale sør. Både ISIL og al-Qaida prioriterer områder med konflikt og svak myndighetskontroll. Organisasjonene benytter seg av sine globale nettverk for å overføre kapasitet mellom ulike områder. I Afrika sør for Sahara forventes

både ISIL og al-Qaida å styrke seg. De allierer seg med lokale grupper for å vinne terreng og for å fremstå som ideologiske samlingspunkt som tilbyr sikkerhet, tjenester og en konkurrerende visjon.

En fellesnevner for utfordringene i Midtøsten er Irans sentrale rolle. Iran forsøker å øke egen innflytelse i regionen ved å spille på ulike militargrupper, stater og aktører. En eskalering av konflikten i Jemen, hvor Iran og Gulfstatene står på hver sin side, kan få alvorlige regionale konsekvenser. Israels krig mot Hamas i Gaza har konsekvenser for regionen, for vestlig støtte til Ukraina, og for vestlige lands evne til å vinne støtte blant land i det globale sør. Striden mellom Iran og USA utkjempes gjennom stedfortredere, da Iran synes å ville unngå direkte konflikt med USA. Forholdet mellom Russland, Tyrkia, Iran og USA er avgjørende for utviklingen i Syria. En russisk nedtrapping i Syria vil gjøre Assad-regimet mer avhengig av Iran. Irak er økonomisk og sikkerhetspolitisk avhengig av både USA og Iran, og sikkerhetssituasjonen i Irak påvirkes direkte av forholdet mellom de to landene.

Områdene sør for Europa er blant dem som vil kjenne konsekvensene av klimaendringene først, og som er dårligst rustet til å møte dem. Hvis sårbare land opplever store negative konsekvenser av klimaendringer, øker risikoen for politisk ustabilitet, humanitære katastrofer og voldelig konflikt. Befolkningsvekst, hungersnød, ekstremvær og vannmangel kan lede til flyktningestrømmer, men også terrorisme og krig. Dette kan også skape samarbeidsutfordringer og virke destabiliserende for Europa.

Klimaendringene og flere klimarelaterte katastrofer forventes å føre til mer ufrivillig migrasjon og tvungen forflytning. Den sterke befolkningsveksten i deler av Asia, i Afrika og Latin-Amerika vil forsterke klimarelaterte utfordringer. Klimaendringene vil kunne påvirke værsystemer, havnivå, biologisk mangfold og globale temperaturer, men også matsikkerhet og global helse. Resultatet kan være flyktningestrømmer som utfordrer sosial og politisk stabilitet. Kriger og konflikter som skyldes klimaendringer kan skape behov for mer bistand til sivil og militær krisehåndtering.

### 1.1.6 Sammensatte trusler

Tradisjonelt har fred, krise og krig blitt betraktet som trinn langs en alvorlighetskala. Slike trinn er enkle å forstå, men kan gi en upresis fremstilling av den nye sikkerhetssituasjonen. Norsk sikker-



het blir kontinuerlig utfordret, både direkte og indirekte, av flere aktører, på flere arenaer, og med en rekke virkemidler. Selv om det er et skille mellom fred, krise og krig, har overgangene mellom dem blitt mindre tydelige og mer dynamiske.

Dagens sikkerhetssituasjon preges av stor-maktrivalisering der aktørene engasjerer hverandre i grader av konkurranse, konfrontasjon og konflikt (se boks 1.5). Dette er situasjonstyper som i varierende grad kan inntreffe samtidig, i flere domener, og under terskelen for væpnet konflikt.

I Meld. St. 10 (2021–2022) definerte regjeringen sammensatte trusler som en betegnelse på strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt. Sammensatte trusler kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske, finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger. Virkemiddelbruken er gjerne distribuert langsiktig, og kombinerer åpne, fordekte og skjulte metoder.

Å benytte slike virkemidler for å skaffe seg et fortrinn er ikke et nytt fenomen. I en globalisert verden med økt konkurranse om makt og innflytelse, kombinert med hurtig og banebrytende teknologiutvikling, har sammensatt virkemiddelbruk blitt vanligere. Dette utfordrer nasjonal sikkerhet og utgjør en sikkerhetspolitisk risiko. Sammensatte trusler kan bestå av hendelser som tilsynelatende er isolerte eller tilfeldige, men der opphavet viser seg å være en sikkerhetstruende aktør. Aktiviteter i form av spionasje, sabotasje og påvirkning i det fysiske-, kognitive- og cyberdomenet, er virkemidler statlige og ikke-statlige aktører benytter for å utnytte potensielle sårbarheter.

Forsvaret og de øvrige etatene i forsvarssektoren er svært ettertraktede mål for sammensatte virkemidler. Nasjonal militær egenreve og evne til alliert mottak og tilstedeværelse er særlig utsatt. Spionasje, cybertrusler, samt tilgang og eierskap i verdikjeder utgjør betydelige utfordringer for Forsvaret.

Regjeringen har igangsatt en rekke tiltak for å møte sammensatte trusler. Det viktigste enkeltstående tiltaket er implementering av sikkerhetsloven fra 2019 med robuste forebyggende sikkerhetstiltak. Etableringen av Nasjonalt Cybersikkerhetssenter (NCSC) i 2019 har også bidratt til å øke den digitale robustheten og motstandsdyktigheten. Andre eksempler på konkrete tiltak regjeringen allerede har iverksatt er etableringen av Nasjonalt Etterretnings- og Sikkerhetssenter (NESS), som er et samarbeid mellom Politiets sik-

kerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og politiet forøvrig. Det er også etablert tverrdepartementale faggrupper innen påvirkning og screeningsaker, og vedtatt ny lov om digital sikkerhet.

For å møte de pågående endringene i utfordringsbildet, vil regjeringen videreutvikle tiltak for å identifisere, vurdere og respondere på sammensatte trusler. Et konkret tiltak er en systematisk og helhetlig satsing på en robust sikkerhetstjeneste for å opprettholde og beskytte Forsvaret i møte med sammensatte trusler. Utviklingen av en robust sikkerhetstjeneste omtales nærmere i kapittel 11.

### 1.1.7 Trusselen fra terrorisme

I NATOs strategiske konsept fra 2022 har terrorisme en viktig plass i trusselbeskrivelsen. Terrorism omtales fortsatt som den mest direkte asymmetriske trusselen mot fred, sikkerhet og de allierte lands innbyggere.

Handlingsrommet for terror i Europa er de senere år blitt redusert som følge av effektivt kontra-terrorarbeid, samtidig har terrortrusselen fra militante islamister økt. ISIL har forsøkt å gjennomføre flere angrep, og hendelser som oppfattes som krenkelser av islam har bidratt til å skjerpe trusselbildet. Det er sannsynlig at krigen mellom Israel og Hamas vil forsterke denne utviklingen.

Utviklingen i Midtøsten illustrerer hvor raskt trusselen kan endre seg. Situasjonen synliggjør den mobiliseringskraften regionale konflikter kan ha. Det øker også risikoen for at enkeltpersoner og nettverk, som normalt ikke ville tydd til vold mot norske og allierte interesser, kan velge å gjøre det. Krigen mellom Israel og Hamas har stort radikaliseringspotensial, og vil sannsynligvis bidra til å øke terrortrusselen i Europa.

Utviklingen kan dessuten ses i et storpolitisk mønster, hvor Iran støtter Russlands krigføring i Ukraina politisk og militært, og samtidig er støtte-spiller for nettverk i Midtøsten. Ustabilitet i andre regioner kan utfordre Vestens evne til å støtte Ukrainas forsvarskamp, noe som vil være i Russlands interesse.

Til tross for en nedgang i gjennomførte terroranslag både fra ekstreme islamister og høyre-ekstreme i Europa de siste årene, avdekkes stadig alvorlige saker om oppfordring til terrorangrep, opplæring og konkret angrepsplanlegging. Parallelsamfunn i flere europeiske land utgjør et rekrutteringsgrunnlag for radikalisering av ungdom.



I et langsiktig perspektiv må det legges til grunn mulighet for flere soloangrep og angrep fra sentralstyrte nettverk. Soloangrep er vanskeligere å avdekke enn angrep med mange involverte. Dette utfordrer myndighetenes håndtering. De islamistiske terrororganisasjonene prioriterer i første rekke lokal vekst og angrep i sine kjerneområder, og vil fortsette å styrke seg i områder med svak myndighetskontroll og lokale konflikter.

Konflikten i Midtøsten har en mobiliseringskraft som er vanskelig å overskue konsekvensene av. Norske og allierte interesser er allerede rammet, og det er risiko for at trusselen vil øke. Regjeringen ønsker å møte denne utfordringen gjennom nærmere samordning mellom Norge, allierte og samarbeidspartnere.

### 1.1.8 Økonomiske utviklingstrekk

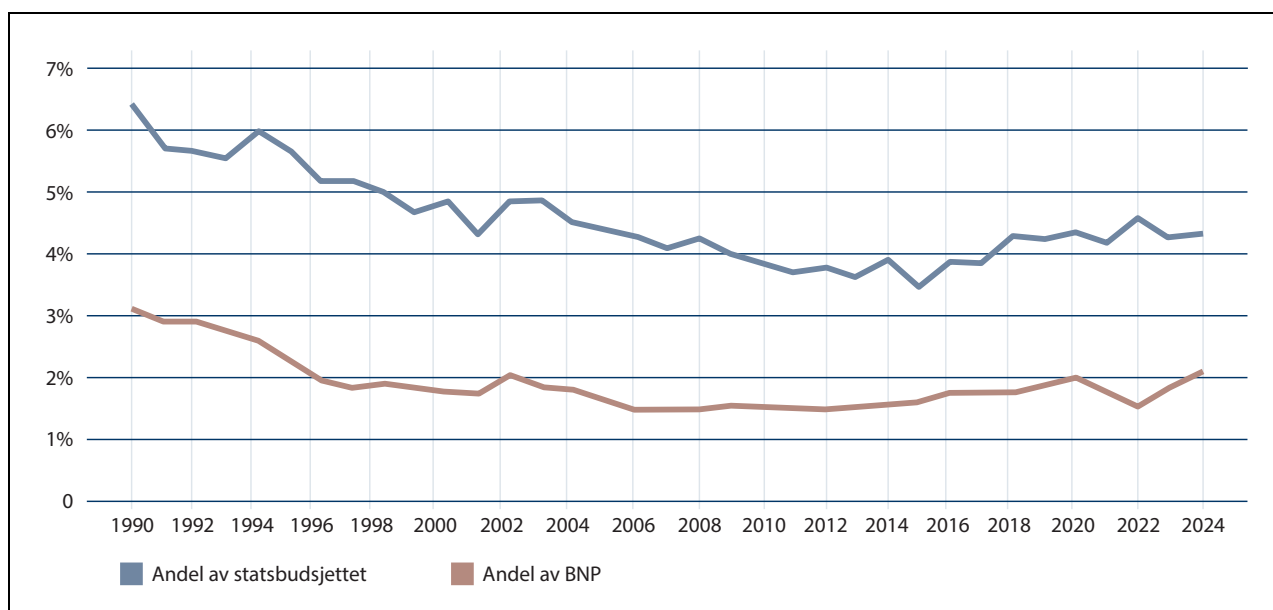
En aldrende befolkning og utfasingen av petroleumsvirksomhet vil på sikt bidra til å trekke ned veksten i norsk økonomi. Det er utsikter til at den økonomiske veksten vil være lavere frem mot 2040 enn vi har vært vant til de siste tiårene. De samme utviklingstrekkene ser vi også hos viktige allierte, samtidig som andre land ventes å oppleve høyere økonomisk vekst. Det stiller krav til tydelige prioriteringer i tiden fremover.

Norge må forberede seg på et redusert handlingsrom i finanspolitikken fremover. Kostnadene i offentlig sektor er ventet å øke betydelig. Kostnadsveksten skyldes hovedsakelig at andelen

eldre i befolkningen øker, og medfører økte kostnader innenfor helse- og omsorgstjenesten og pensjonsutbetalingene. Arbeidskraftsbehovet vil bli større, samtidig som andelen innbyggere i yrkesaktiv alder går ned. Inntektene i statsbudsjettet vil vokse saktere som følge av at veksten i arbeidsstyrken flater ut og at veksten i inntekter fra Statens pensjonsfond utland reduseres. Beregninger i Perspektivmeldingen fra 2021 viste at handlingsrommet reduseres kraftig i inneværende tiår. Etter 2030 vil utfordringene med økende utgifter som følge av en aldrende befolkning tilta. Det er grunn til å tro at det blir mindre rom for bruk av fondsmidler i årene fremover enn i de siste 20 årene. Regjeringen vil legge frem ny Perspektivmelding i løpet av 2024.

Å opprettholde et forsvar som kan håndtere skiftende utfordringer i det til enhver tid gjeldende trusselbildet, krever en vedvarende vilje til å satse på forsvarssektoren gjennom stabile og forutsigbare økonomiske rammer. Regjeringen vil at Norge skal bruke minimum 2 prosent av BNP på forsvarsformål i 2024, og som et minimum opprettholde dette nivået i årene deretter.

I tiårene etter den kalde krigens slutt ble forsvarssektorens andel av statsbudsjettet og BNP betydelig redusert (se figur 1.1). Skiftende regjeringer har snudd denne trenden og økt avsetningene til forsvarssektoren relativt til statsbudsjettet. Veksten i forsvarsutgiftene har siden 2010 vært på nær 100 prosent, og forsvarsutgiftenes andel av statsbudsjettet er i samme periode økt fra 3,6 pro-



Figur 1.1 Utviklingen i forsvarsutgiftenes andel av statsbudsjettet og BNP siden 1990.

Andelen for 2024 er basert på forventet bevilgningsnivå og Finansdepartementets prognose for BNP per mars 2024. Videre er forsvarsutgiftene korrigert i tråd med retningslinjene for måling av forsvarsutgifter i NATO.

Kilde: NATO

sent til 4,3 prosent. Den forverrede sikkerhetssituasjonen i Europa, og verden for øvrig, blir møtt med en betydelig satsing på forsvar.

### 1.1.9 Sosiale og demografiske utviklingstrekk

Befolkningens sammensetning er i endring. Vi lever lengre og andelen eldre i samfunnet øker, samtidig som det fødes færre barn. I årene som kommer vil dette kunne gi seg utslag i knapphet på kompetanse og arbeidskraft innenfor mange samfunnssektorer. Også forsvarssektoren vil stå overfor slik knapphet i en tid der de sikkerhetspolitiske endringene medfører at Forsvaret skal bli større. Den økonomiske, sosiale og demografiske utviklingen i Norge har derfor betydelige implikasjoner for landets beredskaps- og forsvarsevne.

Økt levealder og lavere fødselsrate legger press på samfunnets felles ressurser og nødvendiggjør tydelige prioriteringer i offentlig sektor. En aldrende befolkning kombinert med en lavere andel yrkesaktive øker samtidig konkurransen om de kloke hodene. Gapet mellom behovet for, og tilgjengeligheten på, arbeidskraft er særlig merkbart i distriktene. Mange kommuner opplever redusert befolkningsvekst og økt gjennomsnittsalder som en konsekvens av at yngre ofte bosetter seg i byene, mens de eldre blir værende.

Mangel på arbeidskraft, kompetanse og kapasitet gjør seg gjeldende i mange områder av stor betydning i et forsvars- og beredskapsperspektiv. For Forsvaret utfordrer bosettingsmønsteret muligheten til å bemanne og understøtte operative avdelinger lokalisert i distriktene. Det er behov for fleksible og målrettede tiltak for å stimulere til geografisk mobilitet i hele sektoren.

Høyt utdanningsnivå i befolkningen gir det norske arbeidsmarkedet et godt utgangspunkt for å møte samfunnets fremtidige kompetansebehov. Søkertall til høyere utdanning tyder på at interessen for realfag er synkende. Antall studieplasser i teknologiutdanningene er i stor grad uendret de siste årene. På sikt vil disse utdanningstrendene skape muligheter og begrensninger for hvordan teknologi forstås og nyttiggjøres i samfunnet.

Arbeidsmarkedsundersøkelser tyder på at dynamikken mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i økende grad favoriserer arbeidstakerne, særlig de som har etterspurt kompetanse og erfaring. Yngre arbeidstakere søker individuell frihet og forventer fleksibilitet. Hyppig utskifting av personell er i mange bransjer vanligere enn før.

Undersøkelser indikerer også at flere forhold enn lønn og kompetanse har betydning for hvilke

arbeidsgivere og yrker unge søker seg til. Særlig arbeidsplassens sosiale og miljømessige verdigrunnlag tillegges vekt. Generelle forventninger om at arbeidsplassen skal ivareta mangfold og kjønnsbalanse preger også dagens unge arbeidstakere.

Samlet sett står forsvarssektoren overfor utfordringer knyttet til riktig bemanning i en tid med sosiale og demografiske endringer. Evnen til å rekruttere og beholde personell krever at forsvarssektoren tilpasser personalpolitikken i møte med disse trendene og utnytter samfunnets samlede kompetanse. Se mer om regjeringens tiltak på dette området i kapittel 7.

### 1.1.10 Teknologisk brytningstid

En rekke nye teknologier vil prege forsvarssektoren de neste årene. Teknologi kan bidra til å forsterke forsvarsevnen dersom vi utvikler vår evne til å anvende den, samtidig som teknologi kan utgjøre en trussel dersom vi ikke er forberedt på en motstanders anvendelse av den. Teknologisk utvikling kan endre krigens karakter og vil bli en nøkkelarena for global konkurranse. Nye teknologiske gjennombrudd kan gi økt rekkevidde, større ødeleggelsespotensial og bedre presisjon for våpensystemer. Den teknologiske utviklingen gir også reduserte varslingstider og økt behov for beskyttelse av kritisk infrastruktur på sivil og militær side. Den raske utviklingen av brytningsteknologier som stordata, kunstig intelligens, autonomi, romteknologi, hypersonisk teknologi, bioteknologi og kvanteteknologi, vil få økende betydning for norsk sikkerhet og forsvarsevne i årene som kommer. Det vil være avgjørende for norsk og alliert sikkerhet at de vestlige land opprettholder et teknologisk forsprang.

Brytningsteknologier flytter grensene for hva som kan utrettes og hvordan oppgaver vil bli løst i fremtiden. De representerer både muligheter og risiko, og behovet for kompetanse innenfor disse teknologiområdene er stort. NATOs strategiske konsept fra 2022 reflekterer denne utviklingen, og understreker viktigheten av innovasjon og økt investering for å opprettholde alliansens militære fortrinn. Det brukes mye ressurser på utvikling av banebrytende teknologier i sivil sektor, både offentlig og privat, i forskning og industri. Nyvinninger på sivil side kan i noen tilfeller tas i bruk militært med en gang, men ofte er det nødvendig med tilpasninger og videreutvikling for at de skal ha en effekt i operativ sammenheng. Denne videreutviklingen krever forsknings-, utviklings- og innovasjonsarenaer som

forsvarssektoren selv må ta ansvar for. Sterke fagmiljøer vil bidra til fremtidig teknologianvendelse.

Norges og alliertes evne til å ta i bruk og omsette ny teknologi til forsvarsevne medfører økt betydning av teknologibasert samarbeid med sivil industri, forsvarsindustri og allierte. Sivil industri er ofte ledende i teknologiutviklingen. Dette stiller nye krav til Forsvarets strategiske partnerskap, raskere og mer fleksible anskaffelsesprosesser for å nå mål om tid, kostnad og ytelse.

Erfaringer fra Ukraina viser betydningen av kompatibilitet og interoperabilitet. Den forsvarsrelevante teknologiske utviklingen skjer i mange tilfeller på sivil side, og det må søkes partnerskap med forskningsmiljøer i allierte og likesinnede land. Nye teknologier må beskyttes, blant annet gjennom å regulere eksport slik at vi kan forhindre at eventuelle motstandere bruker teknologien til å utvikle egne militære evner.

Romteknologi med satellitter har bred anvendelse innenfor overvåking, kommunikasjon, etterretning og navigasjon. Det er behov for økt vektlegging av romteknologi for militære formål og for å styrke forsvarsevnen, blant annet for å redusere teknologisk avhengighet av mulige trusselaktører. Norges komplette verdikjede for utvikling og oppskyting av satellitter, samt nedlastning av satellittdata, gir oss fortrinn i samarbeidet med USA, EU og andre allierte.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi har økende nytteverdi for militær etterretning, og muliggjør mer fullstendig situasjonsforståelse. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi, kunstig intelligens og stordata blir en stadig større del av beslutningsstøtte, militær etterretning, overvåking, logistikk, og autonome farkoster. Dette skaper på den ene siden sårbarheter som fordrer at vi må styrke evnen til å beskytte operative evner, infrastruktur og samfunnsfunksjoner. På den annen side skaper det også muligheter Norge kan utnytte.

Bruk av kunstig intelligens til deteksjon, attrisjon og mottiltak forventes å ha avgjørende betydning for Forsvarets evne til å opprettholde handlefrihet i cyberdomenet i tiden fremover. Bruk av kunstig intelligens i kombinasjon med andre teknologier, vil kunne bidra til å øke operativ evne.

Kvanteteknologi er en teknologi som kan ha betydelige implikasjoner for fremtidig kryptering, radarer, sensorer, navigasjon og analyse. Autonome systemer muliggjør operasjoner uten, eller med redusert, menneskelig innblanding og

vil sammen med robotikk være gjenstand for voldsom utvikling de kommende årene.

Kina og Russland utvikler nye hypersoniske missiler med en fart på over fem ganger lydens hastighet. Evne til deteksjon, oppfølging og engasjering av mål vil være avgjørende for beskyttelse mot hypersoniske missiler og hypersoniske glidefarkoster (HGV). Dette kan bare gjøres ved hjelp av alliert samarbeid om sensorer på satellitkonstellasjoner med global dekning.

Utviklingen og realiseringen av bemannede og ubemannede undervannssystemer gjør at undersjøisk infrastruktur kan bli utsatt for angrep og sabotasje. Den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen øker risikoen for angrep eller sabotasje mot den undersjøiske energiinfrastrukturen mellom Norge og kontinentet. Dette innebærer at evne til overvåking, deteksjon og mottiltak er avgjørende for beskyttelse mot slike angrep og sabotasjeaksjoner.

Utnyttelse av nye teknologier må integreres i styrkingen av forsvarsevnen. NATO har lagt frem et veikart for hvordan alliansen kan posisjonere seg, samt føringer som oppfordrer det enkelte NATO-land til å vektlegge utviklingen særlig innenfor rom- og cyber. Regjeringens tiltak for å møte den teknologiske brytningstiden er et gjennomgående tema i denne proposisjonen.

### 1.1.11 Verdikjeder, investeringer og forsvarsevne

Økt rivalisering mellom USA og Kina, og Russlands angrep på Ukraina, er de viktigste utviklingstrekkene som påvirker det internasjonale markedet for forsvarsmateriell. Vestlige land ser et fornyet behov for kontroll på verdikjedene. Dette viser seg blant annet gjennom hjemflagging av viktig produksjons- og tjenestekapasitet, økt kontroll over underleverandører, ønske om kontroll på tilgang til viktige råvarer, og økt eierskapskontroll. For Norge understreker dette betydningen av å ha en leverandørindustri med tilhold i Norge og kontroll på industriens underleverandørkjeder, eierskap og relevant forskning og utvikling.

For regjeringen er det viktig å vurdere de sikkerhetspolitiske implikasjoner av ulike veivalg. Strategier for verdikjeder og investeringer må ta utgangspunkt i hva som best bidrar til Norges samlede forsvarsevne.

Forsvaret av Norge må innrettes for å få mest mulig effekt ut av alliert samvirke. Det må legges til rette for systemlikhet og sammenfallende konsepter. Her vil etterretningsbaserte analyser og sikkerhetspolitiske vurderinger kunne inngå i

prosessene som leder frem til anskaffelsesstrategier og mer konkrete investeringsbeslutninger.

Økt internasjonal etterspørsel etter forsvarsmateriell har lagt betydelig press på forsvarsindustrien, økt behovet for alliert samarbeid, og påvirket evnen til utvikling og fornyelse av Forsvarets materiell. Større anskaffelser preges av kraftige kostnadsøkninger, og lange ledetider for leveranse. Dette medfører at det må planlegges for en lengre horisont, og at det kan ta lengre tid før eksisterende materiell erstattes eller oppgraderes.

Strategisk viktig FoU-aktivitet har fått økt betydning. Regulering av utvikling og bruk av kunstig intelligens og stordata er et eksempel på dette. Tettere integrering mellom allierte nasjoner og større vektlegging av at Norge bidrar med relevant teknologi i alliansesammenheng vil bidra til å møte utfordringer med forsyningssikkerhet og beredskap.

## 1.2 Internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid

I møte med et aggressivt Russland, og en verden preget av større konkurranse og konfliktpotensial, legger regjeringen avgjørende vekt på vestlig samhold. Norges hovedlinje er å bidra til en felles tilnærming blant allierte og likesinnede. En fast og felles tilnærming er viktig i møte med et bredt spekter av regionale og globale sikkerhetsutfordringer.

### 1.2.1 Utviklingen på vestlig side

Endringene i globale maktforhold påvirker europeisk sikkerhet. Kinas økende økonomiske og militære kapasitet representerer en sikkerhetspolitisk utfordring regionalt og globalt. Denne utviklingen har implikasjoner for de transatlantiske forbindelser og europeisk sikkerhet. Samtidig fører Russlands angrepskrig mot Ukraina og konfrontasjonen med Vesten til at den europeiske sikkerhetsarkitekturen er under press.

Den europeiske sikkerhetsarkitekturen består i hovedsak av organisasjoner (NATO, EU, OSSE) og et sett med rustningskontroll- og nedrustningsavtaler. Dagens rustningskontroll-arkitektur er sterkt svekket. USA og Russland har trukket seg fra eller suspendert deltakelse i flere sentrale avtaler. Sentrale komponenter i dagens europeiske sikkerhetsarkitektur har dermed falt bort. Kombinasjonen av globale endringer og maktforskyvninger, utfordrer det transatlantiske samarbeidet og europeisk sikkerhet.

Norsk sikkerhet er tjent med størst mulig grad av langsiktig stabilitet og forutsigbarhet i og rundt Europa. Det er i vår interesse å arbeide for opprettholdelse av velfungerende institusjoner og avtaler som regulerer forholdet mellom stater. Videre er norsk sikkerhet tjent med å bidra til forsterket norsk og europeisk evne til avskrekking. Særlig viktig er samarbeidet med Finland og Sverige. I kraft av sitt NATO-medlemskap vil disse bidra ytterligere til styrking av europeisk sikkerhet. Et samlet Norden i NATO medfører en betydelig styrking av den nordlige dimensjon i den europeiske sikkerhetsarkitekturen. Det vil være ønskelig fra norsk side å forsøke å opprettholde en dialog om rustningskontroll-regimer basert på gjensidighet, transparens og en felles alliert tilnærming.

I møte med en uforutsigbar verden med økt spenningsnivå er vestlig samhold avgjørende. NATO har utvist betydelig handlekraft og samhold etter Russlands angrep på Ukraina. NATOs strategiske konsept fra 2022 setter en tydelig kurs for å styrke evnen til kollektivt forsvar, og stiller økte krav til medlemslandenes bidrag.

USA spiller en avgjørende rolle for norsk og europeisk sikkerhet. Amerikansk militært nærvær og engasjement i Europa er et konkret uttrykk for transatlantisk solidaritet. Press mot USAs globale posisjon vil trolig øke. USA er ikke lengre like dominerende i internasjonal politikk, og vil i større grad være avhengig av å samarbeide med allierte og partnere for å nå sine mål. Vi må legge til grunn at forventningene til europeiske lands evne og vilje til å ivareta forsvar og sikkerhet på eget kontinent vil fortsette å øke.

USA har inntatt en lederrolle i møte med Russlands angrep mot Ukraina, men hovedutfordringen vil fra USAs perspektiv fortsatt være Kina. Etter hvert som USA i enda større grad må prioritere tilstedeværelse i Indo-Stillehavsområdet, vil dette påvirke USAs militære avtrykk og tilnærming i Europa og i norske nærrområder.

Krigen i Ukraina har virket samlende på Europa og har styrket samarbeidet i NATO. Truselen fra Russland har dempet interne spenninger mellom europeiske land. I NATO-fora og blant allierte er det en bred erkjennelse av behovet for å øke alliansens og medlemslandenes kollektive forsvarevne betraktelig. Dette har medført en økt vilje til satsing på forsvar hos europeiske medlemsland. NATO vektlegger forbedret reaksjonstid, volum og utholdenhet.

EU har etablert seg som en sterk økonomisk, politisk, lovgivende og normativ institusjon, og har i økende grad blitt en sikkerhetspolitisk aktør. Vi har sett et taktskifte i samarbeidet, og Ukraina-

krigen har medført at arbeidsdelingen mellom NATO og EU er blitt tydeligere.

Europeiske land står i en krevende situasjon der de forsøker å håndtere ringvirkningene av Russlands angrep på Ukraina, Kinas fremvekst, svak økonomisk vekst, en historisk satsing på forsvar, migrasjonsutfordringer fra det globale sør, økt terrortrussel og innenrikspolitiske spenninger.

Et velfungerende, velregulert internasjonalt samfunn er i Norges interesse. Å forsvare og styrke en internasjonal rettsorden er derfor av vesentlig sikkerhetspolitisk betydning. Forsvaret av Norge er basert på erkjennelsen av at sikkerhetsutfordringene mot Norge overgår det Norge vil være i stand til å møte alene.

### 1.2.2 NATOs revitalisering

Fundamentet for norsk sikkerhet har siden andre verdenskrig vært vår alliansetilknytning i NATO. NATO er både en politisk og militær forsvarsallianse, der medlemslandene er solidarisk og gjensidig forpliktet til å bidra til å forsvare hverandres territorium, verdier og interesser. NATO har et integrert militært kommandoapparat, felles forsvarsplanlegging og permanent tilgjengelige mekanismer for å ta beslutninger. Det er derfor av avgjørende betydning for Norge at NATO har den nødvendige evne til avskrekking og forsvar for å ivareta sine kjerneoppgaver. Dette gjelder særlig kollektivt forsvar av medlemslandene.

NATO har revitalisert det kollektive forsvaret. Dette har også medført økt alliert interesse for situasjonsforståelse og tilstedeværelse i våre nær-områder. Det helhetlige konseptet for avskrekking og forsvar av alliansen, besluttet i 2020, identifiserte Russland og terrorisme som hovedtrusler mot alliert sikkerhet. Dette følges opp gjennom NATOs operative planverk, NATOs felles kommandostruktur og gjennom koblingen til medlemslandenes militære styrker.

Endringene innebærer en ny tilnærming til alliansens kollektive forsvar. Behovet for koordinering av aktivitet i fredstid har økt, og større deler av landenes militære styrker er knyttet direkte til planverket. Dette gir økte forventninger til styrkenes beredskap og tilgjengelighet. For Norge medfører dette økte forventninger til kapasitet, volum, fleksibilitet, beredskap, tilgjengelighet, infrastruktur og vertslandsstøtte. Det stiller også andre krav til bemanning av stillinger i NATO, interoperabilitet og en tettere kobling mellom nasjonal og alliert kommandostruktur.

På toppmøtet i 2022 vedtok NATO et nytt strategisk konsept. Konseptet stadfester NATOs prioriteter i styrkingen av det kollektive forsvaret, og setter kursen for de neste ti årene. Sikkerhetslandskapet vurderes som preget av strategisk konkurranse mellom stormaktene, ustabilitet og økt fare for strategiske sjokk. Russland, samt ustabilitet i sydlige områder og en tilhørende terrortrussel, understrekes som konkrete, dimensjonerende trusler for NATO. For første gang omtales utfordringene som følger av Kinas fremvekst.

NATOs tre kjerneoppgaver er avskrekking og forsvar, kriseforebygging og krisehåndtering, og sikkerhetssamarbeid med partnere. Alle oppgavene skal underbygge NATOs evne til kollektivt forsvar. Internasjonale operasjoner utgjør en vesentlig mindre del av NATOs virksomhet etter uttrekningen fra Afghanistan, men det vil fortsatt stilles krav til alliansen og allierte om å opprettholde denne evnen.

NATO legger nå størst vekt på evnen til avskrekking og forsvar. Dette innebærer at NATO må ha et bredt sett av tilgjengelige styrker, med økt beredskap og større utholdenhet.

NATOs avskrekkingstrategi bygger på kjernevåpen, konvensjonelle styrker og missilforsvar, støttet av kapabiliteter i det ytre og digitale rom. Kjernevåpen forblir den ultimate sikkerhetsgarantien for alliansen. Så lenge kjernevåpen eksisterer vil NATO også være en kjernefysisk allianse. Bedret integrasjon og sammenheng mellom ulike domener understrekes. Beskyttelse mot sammensatte trusler og bred virkemiddelbruk, strategisk kommunikasjon, militær mobilitet og mottak av allierte forsterkninger, samt evne til langtrekkende presisjonsangrep og forsvar mot luft- og missiltrusler, inngår også i NATOs kapabilitetsbehov. NATOs forventninger til alliansens forsvarsinnsats uttrykkes også gjennom økte forventninger til sivil motstandsdyktighet. Motstandsdyktighet på sivil side og evne til å understøtte Forsvaret er en forutsetning for å løse oppdrag effektivt i fred, krise og krig, og bidrar til konseptet om troverdig avskrekking. NATO-toppmøtet i 2023 bekreftet samholdet i alliansen og fastsatte felles allierte mål for å styrke medlemslandenes sivile motstandsdyktighet.

Viktige vedtak for Norge inkluderer en fortsatt omlegging av NATOs kollektive forsvar, medregnet de nye byrdefordelingsmålene for alliansen. Det ble også fattet vedtak om tettere samarbeid med Ukraina og om videre militær støtte. Landene ble enige om å øke motstandskraften i form av økt beskyttelse av undersjøisk infrastruktur.

tur og risikoreduserende tiltak, med et blikk på Kina.

Med krig i Europa som bakteppe, var det viktig at toppmøteerklæringen tydelig understreket artikkel 5-forpliktelsen i Atlanterhavspakten om at et angrep på en er et angrep på alle. Det samme var understrekingen av et felles verdigrunnlag basert på frihet, menneskerettigheter, demokrati, rettsstatsprinsipper, en regelbasert internasjonal orden og respekt for FN-pakten.

Et samlet NATO fortsetter den militære oms-tillingen for å møte trusselen fra Russland og internasjonal terrorisme i tråd med NATOs strategiske konsept og helhetlige konsept for avskrekking og forsvar.

#### *1.2.2.1 Et samlet Norden i NATO gir nye muligheter*

Et samlet Norden i NATO er i norsk interesse. Det gir nye muligheter for økt integrering og samarbeid, innenfor logistikk, luft- og landdomenet. Norske sikkerhets- og forsvarspolitiske veivalg må ta innover seg Norges nye rolle i forsvaret av vår region. Dette gjelder ansvaret for å ta imot, beskytte, understøtte og fremføre allierte styrker som skal forsvare Norge, Finland, Sverige og andre allierte i vår region. Dette har også betydning for arbeidet med motstandsdyktighet på sivil side og gir nye muligheter i videreutviklingen av totalforsvaret i en nordisk kontekst. Vi må styrke beredskapssamarbeidet mellom sivile aktører.

Finlands og Sveriges inntreden i NATO innleder en ny epoke i norsk, nordisk og europeisk sikkerhetspolitikk. Et samlet Norden i NATO vil påvirke dynamikken i NATO, i EU, vårt forhold til sentrale allierte, og vårt forhold til Russland.

Norden kan nå sees i sammenheng hva angår militær planlegging og kollektivt forsvar, noe som styrker NATOs evne til avskrekking og forsvar nord i Europa. Sammenknytningen av NATOs ansvarsområder i Nord-Europa vil øke den militære kapasiteten betraktelig og legge til rette for at Norden kan betraktes som ett sammenhengende område med felles planverk, kommandoforhold og styrkestruktur. Samtidig vil det ta tid å realisere det fulle potensialet i samarbeidet.

Medlemskapet åpner for et betydelig utvidet og mer forpliktende forsvarssamarbeid. Finland og Sverige legger opp til en transatlantisk innretning som NATO-medlemmer. Både USA og Storbritannia er sentrale aktører i forsvaret av Norden. I desember 2023 inngikk Finland, Sverige og Danmark bilaterale avtaler om forsvarssamarbeid,

Defense Cooperation Agreements (DCAs), med USA. Disse avtalene har samme utgangspunkt som Norges avtale med USA, Supplementary Defense Cooperation Agreement (SDCA). Det vil ta noe tid før avtalene mellom våre nordiske naboland og USA vil kunne tre i kraft, men det ligger an til at det etableres en rekke omforente områder i Finland, Sverige og Danmark. Et samlet Norden i NATO vil bidra til styrket alliert forsvarssamarbeid.

Storbritannia har styrket forsvarssamarbeidet med Finland og Sverige de senere årene. Den britiskledede Joint Expeditionary Force (JEF) hvor Nederland, de nordiske og de baltiske landene inngår, vil få en sterkere tilknytning til NATO når alle JEF-landene er medlemmer av alliansen. JEF-samarbeidet retter seg mot krisehåndtering i en tidlig fase, før en NATO-ledet operasjon er etablert, og komplementerer dermed alliansen.

Forsterkning av allierte skjer i regi av NATO og i henhold til NATO-planverk. Dette vil nå også gjelde Finland og Sverige. Samling av Norden innenfor et felles ansvarsområde i NATO åpner for at Norge også får en mer fremtredende rolle i forsvaret av Finland og Sverige, samt bruk av finsk og svensk territorium for allierte styrker i forsvaret av Norge. Finsk, norsk og svensk territorium og infrastruktur får en styrket betydning i forsvaret av Nordkalotten. Dette danner også grunnlaget for å trene og øve mer i en nordisk ramme.

De nordiske landene vil videreutvikle forsvarssamarbeidet og evne til samvirke og integrasjon på tvers av landegrensene med utgangspunkt i NATOs regionale plan. Forsvar av Norden fordrer tett koordinering og synkronisering av nasjonale planverk, og vil fortsatt være helt avhengig av betydelig støtte fra øvrige allierte. På Nordkalotten er det i dag flere begrensninger i infrastrukturen, også på norsk side.

Finland og Sverige vil, som Norge, være avhengige av alliert tilstedeværelse i fredstid for effektiv avskrekking, og for rask unnsetning tidlig i en krise og krig. Forsvarsplanene i NATO vil legge opp til alliert mottak for forsterkning av Norden på flere steder. Norske havner og flyplasser i Oslofjordområdet, Trøndelag og i Ofoten vil være aktuelle områder for alliert mottak og må dimensjoneres for mottak av større allierte styrker som skal forsterke Norge, Finland og Sverige. Områdene er egnet til mottak av fartøy og har forbindelsesakser på vei og jernbane østover. Lette styrker kan settes inn luftveien, men det tyngre materiellet vil måtte transporteres sjøveien eller forhåndslagres. Det vil bli satt i gang utredning av

permanente løsninger for grensepassering for militære styrker i Norden.

Norsk infrastruktur må i økende grad dimensjoneres for mottak og etterforsyninger for operasjonenes varighet. I tillegg vil evnen til beskyttelse av allierte under mottak og forflytning med maritime kapasiteter, langtrekkende luftvern og landstyrker bli viktigere. Begge deler forutsetter helhetlig og økt innsats samt betydelige ressurser fra totalforsvarsaktørene. NATOs evne til å kunne beskytte forsyningslinjer i Nordsjøen og Norskehavet vil være avgjørende for å kunne forsterke Norge, Finland og Sverige med landstridskrefter og andre strategiske kapasiteter.

Geografisk nærhet gjør det særlig interessant å samarbeide med Finland og Sverige om felles utnyttelse av infrastruktur som veier, jernbane og flyplasser. Regjeringen vil utvikle den militære evnen på Nordkalotten, med særlig vekt på tilstrekkelige land- og luftstyrker.

Utover de operative fordelene av et samlet Norden i NATO, vil planlegging knyttet til alliert mottak, beskyttelse, understøttelse og fremføring av styrker og totalforsvarssamarbeid, ha stor nytte av at de nordiske landene samarbeider under samme fellesoperative allierte kommando. Robuste kommandoforhold er avgjørende for effektiv avskrekking og rask og sømløs alliert forsterkning av Norden. Det er også svært viktig for å utnytte mulighetene som det fornyede nordiske forsvarssamarbeidet åpner for. JFC Norfolk er pekt på som alliert fellesoperativt hovedkvarter for de nordiske landene, og det er en felles målsetting for de nordisk land at dette realiseres.

Styrking av JFC Norfolk er derfor et viktig tiltak for å muliggjøre det nordiske forsvarssamarbeidet innenfor rammen av NATO. Regjeringen vil legge til rette for at Forsvaret tar nødvendig ansvar innenfor kommando og kontroll, ved at JFC Norfolk styrkes. Det blir viktig med relevant representasjon i de nye taktiske hovedkvarterene for å ha tilstrekkelig innflytelse på aktiviteten. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) må også kunne inneha funksjoner tilknyttet et eventuelt støttende hovedkvarter for JFC Norfolk.

Regjeringens målsetting er at Norden skal være den mest integrerte regionen i Europa innenfor forsvarsområdet. NORDEFSCO vil fortsatt være den fremste plattformen for nordisk forsvarssamarbeid og det utvikles derfor en visjon for styrking av samarbeidet frem mot 2030. Samarbeidet vil innrettes i tråd med NATOs planer og doktriner. Den nylig avholdte øvelsen Nordic Response var en viktig test av evnen til å forsvare hele Norden i rammen av NATOs kollektive for-

svar. Regjeringen vil videreutvikle det nordiske forsvarssamarbeidet om operasjonsplanlegging i en alliert ramme og trekke lærdommer fra den nylige avholdte øvelsen.

Det vil være viktig å videreutvikle det bilaterale samarbeidet med Finland og Sverige. Samarbeidet mellom landene på hær- og luftsidene er tett og vil være hensiktsmessig å styrke ytterligere. Fra norsk side vil det være ønskelig å etablere et felles luftoperasjonsenter for regionen som Norge tar ansvaret for. Med felles grense mot Russland på Nordkalotten fremstår Finland med stort potensial for et tettere forsvarssamarbeid, også grunnet allerede eksisterende samarbeid om forsvarsmateriell. Finsk anskaffelse av et betydelig antall F-35 kampfly øker dette potensialet. Samarbeidet er spesielt tett innenfor logistikk.

Forsvarets beredskap og forsyningssikkerhet vil også kunne styrkes med et samlet Norden i NATO. Der landene opererer samme type materiell vil det kunne være aktuelt med felles leverandørindustri med tilhold i Norden.

#### 1.2.2.2 Økte krav og forventninger fra NATO og nære allierte

NATO har oppdatert sine operative planverk og utarbeidet nye regionale forsvarsplaner. Dette gir gode rammer for det kollektive forsvaret, helhetlige tilnærminger til geografien, og bedre muligheter for at tilstrekkelige militære ressurser blir identifisert og fordelt. Forsvaret har bidratt til utviklingen av NATOs nye planverk, og vil i løpet av 2024 oppdatere det nasjonale planverket.

#### Byrdefordeling

Byrdefordeling i NATO dreier seg om rettferdig fordeling av roller, risiko og ansvar mellom medlemslandene. Det er overordnet knyttet til i hvilken grad de ulike medlemsland bruker tilstrekkelig økonomiske ressurser på forsvarsformål, innfrir pålagte kapabilitetsmål, og bidrar til NATOs faste oppgaver og operasjoner. I NATO er det en bred erkjennelse av behovet for å øke den kollektive forsvarsevnen betraktelig. Dette har medført en styrket vilje til å satse på forsvar hos europeiske allierte og partnere. NATO vedtok i 2014 det såkalte Defence Investment Pledge (DIP), der allierte forpliktet seg til å bevege seg mot å bruke 2 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) til forsvarsutgifter, samt bruke 20 prosent av forsvarsbudsjettene på investeringer frem mot 2024.

USA står for rundt 70 prosent av de totale forsvarsutgiftene i NATO, og har over tid formidlet økt forventning om at europeiske allierte må bidra mer for egen sikkerhet. Europeiske medlemsland som Tyskland, Nederland, Baltikum og Polen har tatt nasjonale beslutninger om store økninger i sine forsvarsbudsjetter. På toppmøtet i 2023 ble alliansen enig om at alle medlemmer skal bruke minimum 2 prosent av sitt BNP på forsvarsutgifter. Minst 20 prosent av forsvarsutgiftene skal fortsatt brukes til materiellinvesteringer, forskning og utvikling. Det ble videre etablert en forpliktelse om å fremskaffe de nødvendige styrker og kapabiliteter basert på alliansens samlede behov, og forpliktelse om solide bidrag til NATOs operasjoner og misjoner. Dette er en skjerping av målene fra toppmøtet i 2014. Videre ble en handlingsplan om økt kapasitet i alliert forsvarsindustri vedtatt.

Det legges også opp til en betydelig økning av fellesfinansiering i NATO i de kommende årene. Fellesfinansiering er et strategisk virkemiddel for å understøtte NATOs mål, prioriteringer og tre kjerneoppgaver, og er et uttrykk for solidaritet mellom allierte. Norges linje har i mange år vært at NATOs politiske beslutninger må følges av tilstrekkelige ressurser. Norge er blant de land som har mottatt mest midler fra NATOs investeringsprogram (NSIP), og regjeringen vil jobbe aktivt med at dette skal fortsette. Fellesfinansiering er svært viktig for Norge, da det bidrar til infrastruktur for å ta imot allierte ved krise og krig.

Byrdefordeling er imidlertid mer enn et prosentmål. Det ligger også to andre viktige dimensjoner i begrepet. Den andre dimensjonen innebærer militære styrkebidrag fra Norge til allierte nasjoner, både som del av alliansens faste oppgaver, og bidrag til eventuelle pågående operasjoner. Dette er kjernen i alliansen. Fremover vil denne dimensjonen også måles mot nasjonale styrkeinnmeldinger til NATOs nye styrkemodell for å dekke behovene i de operative planene. Den tredje dimensjonen omhandler Norges evne og vilje til å fremskaffe de militære styrker og kapabiliteter som skal til for at alliansen skal kunne møte vedtatt ambisjonsnivå og andre politiske føringer for NATOs forsvarsplanlegging. Dette uttrykkes i form av definerte kapabilitetsmål.

Målene som tildeles Norge skal representere en rimelig andel av alliansens samlede kapabilitetsbehov. Medlemmene tar selvstendige avgjørelser om hvordan de innlemmer kapabilitetsmålene i sine respektive nasjonale planer, anskaffelsesprogrammer og budsjetter. Som følge av den sik-

kerhetspolitiske situasjonen er det imidlertid markant økte forventninger fra NATO og sentrale allierte om at kapabilitetsmålene Norge tildeles implementeres til rett tid og i sin helhet.

#### *Kommando og kontroll*

NATOs konsept for avskrekking, krisehåndtering og forsvar danner utgangspunkt for NATOs planverk for krise og krig. Dette omhandler også forsterkning av Norge og norske nærområder. En slik operasjon vil ledes av Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) fra sitt strategiske hovedkvarter i Mons, med støtte fra de fellesoperative regionale kommandoene og domene- og funksjonskommandoene.

Norge tok tidlig en ledende rolle i oppbyggingen av JFC Norfolk og planlegger med en ytterligere økning av personell ved hovedkvarteret. Det er vesentlig at JFC Norfolk opparbeider god innsikt om operasjonsområdet det har ansvaret for. Det er JFC Norfolk som etter hvert vil overta ansvaret for å planlegge, lede og øve styrker som skal operere i Nord-Atlanteren, Norge og Norden. Kommandoen er samlokalisert med den reetablerte U.S. Navy Second Fleet. Dette er en stor fordel med hensyn til planlegging og ledelse av forsterkningsoperasjoner over Atlanterhavet.

#### *Styrkestruktur*

Med endrede planer og kommandoforhold følger endrede krav til styrkene som skal tilknyttes planene. NATOs nye styrkemodell tar sikte på å vesentlig øke antall styrker som kan reagere på kort tid, noe som i sin tur stiller store krav til nasjonene som skal levere styrkene. Norge har vært og vil fortsette å være en pålitelig bidragsyter til en slik styrkeinnmelding. I all hovedsak er samtlige norske styrker meldt inn til NATOs styrkemodell, primært for innsats i Norge og norske nærområder. For at en slik styrkemodell skal virke etter hensikten, kreves det at styrkene er trent og øvet i de oppgavene de er satt til å utføre. Alliert trening og øving i Norge og norske nærområder er derfor helt sentralt for vår forsvarsevne. Øvelse Nordic Response 2024 er et godt eksempel på dette.

#### *Nye kapabilitetsmål*

Tilslutning til nye NATO kapabilitetsmål (CT-25) forventes å skje i løpet av sommeren 2025. Disse målene vil ha et kortsiktig perspektiv fra 2026–2031, et midlere perspektiv fra 2032–2044 for kapabilitetsforbedringer og implementering av



### **Boks 1.3 Multidomeneoperasjoner**

NATO legger til grunn at avskrekking og forsvar oppnås gjennom robuste og stridsklare styrker som har evne til å gjennomføre såkalte multidomeneoperasjoner (MDO).

MDO representerer en ny anvendelse av det militære maktinstrumentet for å møte trusler som spenner på tvers av sektorer og faser. MDO bygger på forståelsen av at det er en rekke aktører som i fellesskap bidrar til å oppnå militære mål og at alle militære aktiviteter foregår gjennom de fem operasjonsdomenene (land, sjø, luft, rom og cyberspace). Konsekvensene av disse aktivitetene vil fremstå som fysiske, virtuelle og/eller kognitive effekter og endringer.

MDO er en logisk videreutvikling av fellesoperasjoner til en mer domeneorientert til-

nærming som søker å samordne militære og ikke-militære innsatser og aktiviteter for å oppnå rettidige og synkroniserte effekter og endringer som understøtter sikkerhets- og forsvarspolitiske målsettinger.

Det legges til grunn at Forsvaret følger NATO og våre viktigste allierte i deres utvikling innenfor MDO for å sørge for koordinert videreutvikling av operativ evne, og for ikke å skape friksjon i operasjoner. Tilnærmingen til MDO vil innebære en videreutvikling av dagens konsept for kommando og kontroll, gjennom økt grad av samarbeid, koordinering og synkronisering på tvers av operasjonsdomener og funksjonsområder, og understøttet av en datasentrisk tilnærming.

nye mål, og et langsiktig perspektiv etter 2044 for prioriterte utviklingsområder. Rammene for de nye kapabilitetsmålene baseres på overordnede politiske retningslinjer godkjent av NATOs forsvarsministre i 2023.

De nye kapabilitetsmålene fra NATO til Norge ventes å være en videreføring av gjeldende mål fra 2021. Det forventes imidlertid at både de kvalitative og kvantitative kravene til disse målene vil øke, og at Norge, som øvrige europeiske allierte, vil få tildelt betydelig flere nye kapabilitetsmål. Dette skyldes at skjerpede beredskapskrav i de operative planverkene setter høyere krav til tilgjengelighet på personell, materiell og logistikk, i tillegg til treningsstandard. Det må videre påregnes en betydelig oppmerksomhet og forventning om rask reduksjon av kritiske mangler innenfor kapabiliteter som både de operative planverkene og faste oppgavene forutsetter. Selv om styrkebehov knyttes til nye regionale forsvarsplaner, og utnyttelse av nasjonenes geografiske ekspertise, må også Norge påregne å få tildelt kapabilitetsmål innenfor hele SACEURs ansvarsområde.

#### *Operasjoner*

Samtidig som planverket oppdateres og NATOs kommandostruktur tilpasses en ny sikkerhetssituasjon, pågår det operasjoner og gjennomføring av faste oppgaver ledet av både NATO og andre allierte, både innenfor og utenfor NATOs kjerneområde. Dette omfatter en rekke fredstidsaktiviteter i alliansen. Regjeringen vil derfor vektlegge

militær evne over tid til både å dekke våre nasjonale NATO-forpliktelser, samtidig som vi deltar med substansielle bidrag i operasjoner ledet av NATO eller andre allierte.

Norges bidrag i operasjoner kan endres på kort varsel. For tiden deltar Forsvaret med kapasiteter til det fremskutte nærværet i Baltikum, Enhanced Forward Presence (eFP) i Litauen, NATOs stående maritime gruppe 1, NATOs stående minerydderstyrke 1 og NATOs luftpatuljeringsstyrke på Island. I tillegg deltar vi med stabs-offiserer ved flere andre misjoner utenfor NATOs kjerneområde blant annet på Balkan og i Midt-østen.

#### **1.2.3 Alliert og regionalt samarbeid blir viktigere**

Samarbeid med allierte land, både bi- og multilateralt, bidrar til positiv utvikling av forsvarsevnen. Det gir blant annet tilgang til kapabiliteter og materiell, trening, øving, operasjoner og videreutvikling av evnen til samvirke. Bilateralt samarbeid, og samarbeid med sikte på forsterkning fra nære allierte, er en viktig del av den allierte dimensjonen i forsvaret av Norge.

For å legge til rette for mottak av allierte forsterkninger er det avgjørende å videreutvikle og styrke det operative samarbeidet med nære allierte i Norge og våre nærområder, også i fredstid. Dette samarbeidet understøtter NATO og bidrar til økt forsvarsevne i en alliert ramme. På grunn av den sterkt forverrede sikkerhetspolitiske situa-

sjonen vil regjeringen fortsette å styrke dette samarbeidet med nære allierte. Økt samtrening og felles konseptutvikling mellom norske og allierte styrker bidrar til å styrke Forsvarets operative evne og vår nasjonale forsvarsevne, og er et vesentlig bidrag til norsk sikkerhet.

### 1.2.3.1 USA

USA er Norges viktigste allierte. Det praktiske bilaterale forsvarssamarbeidet har utviklet seg i mer enn 75 år og baserer seg på både felles verdier og gjensidige sikkerhetspolitiske interesser. Samarbeidet kjennetegnes av god dialog og omfatter samtlige grener, nivåer og domener i Forsvaret.

USA har avgjørende betydning for forsvaret av Norge. Samarbeidet med USA vil fortsette å ha stor betydning for utvikling av Norges forsvarsevne, og vil i noen grad påvirke regionalt samarbeid med spesielt Storbritannia og de nordiske landene.

USA er den viktigste bidragsyteren til NATO og har avgjørende betydning for alliansens evne til avskrekking og militært forsvar av Europa. For å ha trygghet om fortsatt amerikansk engasjement i europeisk sikkerhet, er det avgjørende at Norge og Europa styrker den europeiske pilaren i NATO.

Materiell- og industrisamarbeidet mellom USA og Norge er en viktig del av myndighetsdialogen med USA. Det bilaterale materiell- og forsvarsindustrielle samarbeidet har økt over mange år, og bidrar til å styrke de forsvars- og sikkerhetspolitiske båndene. For eksempel er luftvernssystemet NASAMS et samarbeid mellom norske Kongsberg og Raytheon i USA. Det er solgt til en rekke land og har blant annet gitt et viktig bidrag til Ukrainas forsvarskamp. Samarbeidet bygger på en samarbeidsavtale som er utviklet i samforstand med Utenriksdepartementet med hensyn til eksportregelverket. Et annet eksempel er Kongsbergs sjømålsmissil Naval Strike Missile (NSM). At USA i noen slike sammenhenger satser på andre lands våpensystemer i stedet for å utvikle egne, er en forholdsvis ny utvikling. At dette omfatter flere norske våpensystemer, reflekterer amerikansk tiltro til norsk teknologi og til vårt bilaterale forsvarsmateriellsamarbeid.

USA er pådriver for utviklingen av operasjonskonsepter for fremtidens høyteknologiske og mer krevende operasjonsmiljøer. En annen sentral drivkraft i dette arbeidet er det trilaterale multi-områdesamarbeidet mellom USA, Storbritannia og Norge. Også i de amerikanske forsvarsgrenene foregår det konsept- og doktrineutvikling

som vil få betydning for Norges fremtidige samarbeid med USA, i en nasjonal, regional og bredere alliert ramme.

Amerikanske styrkers forhåndslagring i Norge er en nødvendig forutsetning for USAs bilaterale planverk for forsterkning og forsvaret av Norge, og understøtter også NATO-planverket. I denne sammenheng er avtalen med U.S. Marine Corps (marinekorpset) om forhåndslagring og forsterkning svært viktig. Videreutvikling av samarbeidet med marinekorpset vil fortsatt være viktig for forsvaret av Norge.

Regjeringen legger vekt på at Forsvaret skal bidra til at konseptutviklingen på amerikansk side også er relevant for amerikanske styrkers evne til å operere i Norge og våre nærområder. Evnen til å øve, trene og operere sammen med amerikanske styrker opprettholdes og videreutvikles.

Avtalen om samlokaliserte operasjonsbaser (Colocated Operating Bases) med det amerikanske luftforsvaret (U.S. Air Force Europe) består, og inkluderer forhåndslagring av utstyr for kampfly og tankfly i Norge. Omforente områder under Supplementary Defense Cooperation Agreement (SDCA) vil kunne anvendes for å videreutvikle amerikansk forhåndslagring i Norge, også i luftdomenet.

De siste årene er det iverksatt betydelige tiltak for å bedre fasilitetene for gjennomføring av trening for amerikanske styrker i Indre Troms.

Ordningen med forhåndslagring i Norge i regi av den amerikanske marinen (U.S. Navy) vil videreutvikles. Dette inkluderer lagringen av materiell for det oppdaterte feltsykehuskonseptet Expeditionary Medical Facility.

### *Tilleggsavtale mellom Norge og USA*

Tilleggsavtalen mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid (SDCA), legger til rette for videreutvikling av det bilaterale samarbeidet. Styrket forsvarssamarbeid med USA vil være positivt også i et nordisk og regionalt perspektiv, blant annet for understøttelsen av allierte og bilaterale forsterkninger til Norge, Norden og Baltikum. Vår evne til å ivareta forhåndslagring for, og motta og fremføre allierte forsterkningsstyrker, vil kunne få avgjørende betydning også for sikkerheten til våre nordiske og baltiske allierte.

Gjennom tilrettelegging for amerikanske investeringer i infrastruktur på de omforente områdene, vil SDCA også kunne bidra til å styrke den nasjonale evnen til mottak av allierte forsterkningsstyrker. Det vil også styrke vår evne til å understøtte NATOs regionale planverk, videreut-

vikle det nordiske forsvarssamarbeidet, samt legge til rette for alliert trening og øving.

Da Stortinget i juni 2022 samtykket til SDCA, ble det opprettet fire omforente områder, og avtalen åpner for at det kan opprettes flere. I lys av blant annet NATOs oppdaterte regionale planverk og de andre nordiske landenes bilaterale avtaler om forsvarssamarbeid med USA, vil regjeringen om kort tid be om Stortingets samtykke til inngåelse av en endringsavtale om opprettelse av åtte nye omforente områder. Utvidelsen vil styrke kapasiteten til mottak og fremføring av allierte styrker og forsyninger. Dette vil blant annet legge til rette for økt amerikansk forhåndslagring i Norge.

### 1.2.3.2 *Storbritannia*

Storbritannia er Norges viktigste europeiske allierte. Storbritannias betydning for norsk sikkerhet er økende og samarbeidet har akselerert ytterligere, i tråd med at Storbritannia vektlegger Nord-Atlanteren, Nord-Europa og Nordområdene sterkere. Denne strategiske dreiningen følges opp med konkrete ressurser og økt britisk aktivitet i våre nærområder. Dette gir stadig flere og bedre muligheter for operativt samvirke i nord, noe som er viktig for avskrekking og stabilitet.

Samarbeidet retter seg i økende grad inn mot beredskap, planverk og forsterkning, med konkrete ressurser. Materiellsamarbeidet med Storbritannia kan også vise til en god utvikling etter at Storbritannia blant annet har anskaffet NSM. Storbritannia er det viktigste landet i Europa for tidlig forsterkning av Norge i krise og krig.

Fortsatt prioritering av samarbeid med Storbritannia vil bli enda viktigere for vår sikkerhet i årene som kommer. Samarbeidet har utviklet seg til å omfatte også de mest moderne våpensystemene, såkalte femtegenerasjonsplattformer. Samarbeidet er særlig viktig innenfor det maritime domenet, innen områder som anti-ubåtoperasjoner, etterretningssamarbeid, maritim overvåking og tilstedeværelse. I tillegg kommer det langsiktige samarbeidet Norge og Storbritannia har innledet med Ukraina om oppbygging av det ukrainske sjøforsvaret.

Det trilaterale samarbeidet mellom Norge, USA og Storbritannia har utviklet seg videre fra samarbeid om planverk og forsterkning av Norge. De tre landene har nasjonale sikkerhetsinteresser i nordområdene og er nøkkelen til NATOs situasjonsforståelse og tilstedeværelse i regionen. I økende grad benyttes derfor dette samarbeidsformatet også til kalibrering av alliert aktivitet i

Norge og norske nærområder. De siste årene har det trilaterale samarbeidet blitt stadig mer rettet inn mot integrert samarbeid innenfor våre mest avanserte og strategiske kapasiteter. Dette omfatter blant annet P-8 maritime patruljefly, avgjørende deler av det maritime domenet og ikke minst spesialstyrker og F-35 kampfly. Samarbeidet gjelder områder som konseptutvikling, trening og øving, operasjoner og forsterkning.

### 1.2.3.3 *Tyskland*

Norges sikkerhetspolitiske dialog med Tyskland er tett. Norge har over tid vektlagt båndene til Tyskland som en viktig sentral-europeisk forankring og et supplement til det tette samarbeidet med USA og Storbritannia. Tyskland anses som et av de mest sentrale NATO-landene og vil få enda større betydning når Tyskland nå øker sitt forsvarsbudsjett betydelig i årene som kommer.

Tyskland har tradisjonelt rettet sin interesse mot sikkerhetspolitiske utfordringer i Øst- og Sør-Europa, men har etter Russlands angrep på Ukraina tydelig kommunisert at landet vil øke sin oppmerksomhet nordover. Samarbeidet med Tyskland er sterkt, særlig innenfor forsvarsindustri, materiellsamarbeid og kapabilitetsutvikling. Fra tysk side er det tatt initiativ for å utvikle et strategisk partnerskap, med mål om et dypere og mer langvarig integrert samarbeid.

Tyskland forventes å ha en viktig rolle i eventuell forsterkning av Norge. Operativt har Forsvaret et tett samarbeid med Tyskland både med landstyrker og maritime styrker, spesielt gjennom det tysk-nederlandske korps, NATOs Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) og Enhanced Forward Presence (eFP) i Litauen.

En rekke tyske styrker trener og øver i Norge, og Tyskland har inngått strategisk samarbeid med Norge gjennom felles anskaffelse av undervannsbåter og utvikling av et nytt langtreckende missil. I tillegg vil anskaffelsen av nye stridsvogner styrke samarbeidet ytterligere innenfor landoperasjoner. Tyskland og Norge har videre stått i spissen for etableringen av et senter i NATO for å overvåke og beskytte kritisk undervannsinfrastruktur.

### 1.2.3.4 *Andre sentrale allierte*

Frankrike har styrket oppmerksomheten mot nordområdene og Nord-Atlanteren. Frankrike har stilt med noen av de største europeiske styrkebidragene til større øvelser i Norge og andre ope-

rasjoner i våre nærrområder. I den forbindelse utvikles det operative samarbeidet med Frankrike fra år til år, noe som er med på å styrke vår nasjonale og vår felles sikkerhet. Regjeringen ønsker å fortsette utvikling av den sikkerhetspolitiske dialogen med Frankrike og utforske mulighetene for mer operativt samvirke, blant annet i nord.

Nederland har over tid har vært en viktig samarbeidspartner for Norge og har lang tradisjon for trening og øving i Norge med marineinfanteristyrker. Det er regelmessig nederlandsk nærvær i Norge, i noen tilfeller sammen med britiske og amerikanske marinestyrker. Et tettere norsk samarbeid med disse tre allierte knyttet til forsterkningsplanverk og marineinfanteri vil være et viktig bidrag til rettidig alliert forsterkning av Norge. I tillegg er det etablert tett samarbeid innenfor det tysk-nederlandske korps, samt på kampflysiden. Regjeringen ønsker å videreutvikle samarbeidet med Nederland.

Polen er sterkt påvirket av Russlands angrep på Ukraina. Landet har de siste årene igangsatt en omfattende investering i nasjonal forsvarsevne. Polens sikkerhetspolitiske rolle i Europa og NATO blir stadig større. Vi har mange felles interesser med Polen, og regjeringen ønsker å styrke det allerede gode forsvarssamarbeidet ytterligere.

#### 1.2.4 EUs økte ambisjoner

NATO forblir grunnpilaren i norsk sikkerhetspolitikk. EU er fortsatt en begrenset militær aktør selv om EU spiller en viktigere rolle i europeisk sikkerhetspolitikk. Den forverrede sikkerhets-situasjonen i og rundt Europa har samtidig ført til større oppmerksomhet om EUs evne til å ivareta indre og ytre sikkerhet. For regjeringen er det viktig at utviklingen i EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området utfyller og ikke dupliserer NATO, og dermed bidrar til å styrke det transatlantiske samarbeidet.

EUs rolle i håndteringen av forholdet til Russland og Kina har styrket seg. Et nært samarbeid mellom NATO og EU bidrar til å løse dagens utfordringer. Dette samarbeidet har gått fremover, og det er viktig at utviklingen fortsetter.

Sikkerhetssituasjonen etter Russlands angrep på Ukraina bekrefter på mange måter at ansvaret for kollektivt forsvar må ligge i NATO. EUs militære rolle er hovedsakelig å utgjøre en viktig del av støttestrukturen, og å bidra innenfor begrensede krisehåndteringsoperasjoner.

EUs såkalte strategiske kompass legger rammene for utviklingen av EU som sikkerhets- og

forsvarspolitisk aktør frem mot 2030. Utviklingen på det forsvarsindustrielle området er dynamisk. Her inngår det europeiske forsvarsfondet (EDF), hvor Norge deltar, som har som formål å fremme flernasjonalt samarbeid om forskning og utvikling av forsvarskapasiteter i Europa.

EU har etablert nye mekanismer for å øke produksjonskapasiteten for ammunisjon (ASAP), og fellesanskaffelser av forsvarskapasiteter (EDIRPA). En rekke forsvarsprosjekter i rammen av permanent strukturert samarbeid (PESCO) tas også fremover. Videre har EU hevet ambisjonsnivået i det ytre rom, gjennom lanseringen av Secure Connectivity og tatt en større rolle innenfor samfunnssikkerhet og motstandsdyktighet.

Samarbeidet mellom Norge og EU har en politisk overbygning gjennom årlige sikkerhetspolitiske samtaler. Den største dynamikken i det bilaterale samarbeidet har vært på det forsvarsindustrielle området. I tråd med EØS-avtalen deltar Norge i det europeiske forsvarsfondet på linje med medlemslandene.

Norge deltar økonomisk og med personell til EUs treningsmisjon for ukrainsk personell (EU MAM), samt i European Defence Agency's (EDA) program for felles anskaffelse av ammunisjon. Norge har besluttet å delta i ASAP og EDIRPA, og arbeider for deltakelse i Secure Connectivity. Norge er en aktiv deltaker i EDA, samt PESCO-prosjektet om militær mobilitet. Norge deltar også i EUs krisehåndteringsøvelser.

#### 1.2.5 FNs særstilling

De forente nasjoner (FN) har en særlig rolle i å ivareta den regelbaserte internasjonale orden og skal bidra til at staters opptreden baserer seg på respekt for folkeretten, samt opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, staters likestilling og menneskerettighetene. For å ivareta norske interesser er det avgjørende for regjeringen at systemet av folkerettslige institusjoner og regler fungerer og respekteres. Respekten for folkeretten er avgjørende for å fremme en internasjonal rettsorden der bruk av makt er regulert og regelbunden.

FNs sikkerhetsråd har en særstilling i folkeretten med myndighet til å treffe folkerettslig bindende vedtak. I perioder med forhøyet internasjonal spenning er rådets evne til å håndtere globale og regionale utfordringer hemmet av indre uenighet blant rådets faste medlemmer, noe som gjør at Sikkerhetsrådet har vært handlingslammet etter Russlands angrep på Ukraina.

Russland og Kina legger på sentrale områder i økende grad til grunn andre fortolkninger av folkeretten enn vestlige land. Videre kan de betydelige endringene i globale maktforhold bidra til å ytterligere svekke både Sikkerhetsrådets legitimitet og effektivitet.

I FN-sammenheng vil regjeringen legge stor vekt på en helhetlig tilnærming for å ivareta våre utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser, og ikke minst rette innsatsen mot områder hvor vi har nasjonale interesser – men også mot felt der Norge har ekspertise og erfaring. Regjeringen vil blant annet videreføre innsatsen for at Sikkerhetsrådet i større grad ser på hvordan klimaendringene påvirker internasjonal fred og sikkerhet.

FNs fredsoperasjoner bidrar til å forebygge, begrense og stanse konflikter. Regjeringen vil bidra til at FNs fredsoperasjoner forblir et sentralt virkemiddel for internasjonal fred og sikkerhet. Norge har både ansvar for og egeninteresse av å bidra til disse fredsoperasjonene med egne

styrker og personell. Derfor skal Forsvaret fortsette å bidra med høyt kvalifisert personell, vektlegge kvinnedeltakelse og stille kandidater til lederstillinger, noe som vil kunne lede til mer effektive fredsoperasjoner og viderefører den sterke støtten til FN-sekretariatets reformarbeid.

Videre ønsker regjeringen å være en aktiv bidragsyter i FNs reformprosess for å gjøre FNs fredsoperasjoner mer moderne og relevante, blant annet i forbindelse med reformarbeidet til FNs generalsekretær og initiativet for å mobilisere ressurser til FNs fredsoperasjoner.

Når det gjelder militære styrkebidrag, skal Forsvaret fortrinnsvis stille styrkebidrag med allierte og nære partnerland. Regjeringen vil prioritere at Forsvaret stiller med etterspurte nisjekapasiteter som kan bidra til å styrke reform av FNs fredsbevarende operasjoner innenfor prioriterte områder. I denne sammenheng vektlegges bidrag som styrker personellsikkerhet og beskyttelse av sivile.

#### **Boks 1.4 Implementeringen av FNs bærekraftsmål i forsvarssektoren**

Forsvarssektoren har ambisjon om å løse sine oppgaver i tråd med FNs bærekraftsmål. Sektoren påvirker sosiale, forretningssetiske, og klima- og miljømessige forhold både direkte, gjennom sine aktiviteter og ansatte, og gjennom å være en stor innkjøper og aktør med påvirkning på andre.

Bærekraftsmål om fred, rettferdighet og sikkerhet treffer i kjernen av sektorens samfunns mål og omfatter arbeidet med å opprettholde en sikkerhetspolitisk orden gjennom internasjonal fredstilstand, rettferdighetstilstand, sikkerhetstilstand, samt behovet for å tilpasse sektoren til endret klima. Evne til å opprettholde en sikkerhetspolitisk orden over tid er uttrykk for bærekraft.

Det strategiske og kunnskapsbaserte arbeidet med verdier, ledelse, kultur, likestilling og mangfold i forsvarssektoren skal styrkes som en del av arbeidet med sosial bærekraft. Dette vil være nødvendig for ivaretagelse av forsvarsevne og eget personell, men også for å opprettholde tillit og forsvarsvilje i befolkningen forøvrig. Forsvarssektoren bør tydeligere operasjonalisere og kommunisere innad og utad hvilke verdier

den etterstreber. Verdiarbeidet bør integreres i prosesser, verktøy og opplæring, og skal bidra til å utvikle profesjonelle ledere som er gode rollemodeller som internaliserer sektorens verdier og systematisk bygger og ivaretar en verdi-basert kultur. Dette inkluderer å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i hele sektoren.

Klimaendringer og tap av natur utgjør en av vår tids største utfordringer. Forsvarssektoren skal arbeide systematisk og helhetlig for å redusere klimagassutslipp, minimere miljøpåvirkning, og ivareta natur- og kulturverdier tilknyttet sektorens samlede aktiviteter. Sektoren jobber for å redusere energiforbruket og øke lokal fornybar energiproduksjon. Gjennom samarbeid i sektoren skal det arbeides for å tilpasse infrastruktur, eiendom, bygg, anlegg, materiell, øvelser, operasjoner og beredskap i takt med klimaendringer. Fremskaffelser i forsvarssektoren kan bidra til å understøtte at forsvarssektoren reduserer negativ klima- og miljøpåvirkning, og fremmer klima- og miljøvennlige løsninger og gjenbruk.

## 1.3 Implikasjoner for norsk sikkerhet

### 1.3.1 Intensivert stormaktsrivalisering

Russlands angrep på Ukraina har forsterket og aktualisert en sikkerhetspolitisk utvikling som ble varslet over flere år. Den økte rivaliseringen mellom Kina og USA, mellom autoritære og demokratiske stater, og nye konstellasjoner av samarbeidspartnere og støttespillere globalt og regionalt, gjør at regjeringens arbeid for fred, sikkerhet, verdier, og en folkerettsbasert verdensorden er uløselig knyttet til et sterkere og mer integrert vestlig samarbeid.

Rivalisering om verdenssyn og verdier blir mer fremtredende og truer den internasjonale rettsorden der rett går foran makt. Forholdet mellom NATO og Russland preges av konfrontasjon og griper inn i alle domener og geografiske områder der russiske og allierte interesser møtes. Krigen i Ukraina forsterker Russlands behov og ambisjoner om strategisk dominans i Arktis og evnen til global maktprosjeksjon.

Russland benytter omfattende, hensynsløs og folkerettsstridig militærmakt for å nå sine mål. Utfallet av krigen i Ukraina er langt fra avgjort. Situasjonen er uoversiktlig og kan endre seg raskt. Regjeringen er forberedt på at konflikten blir langvarig og at de menneskelige lidelsene og materielle kostnadene blir enorme. Dette vil kreve langsiktighet og fleksibilitet i Norges politiske, sivile og militære støtte.

Russland har over tid og i økende grad utfordret den internasjonale rettsorden. Dette er en utvikling som med stor grad av sannsynlighet vil fortsette, også basert på et tettere russisk samarbeid med Kina. Utfordringen fra Kina er voksende, og Kina har ikke tatt avstand fra Russlands angrepskrig.

### 1.3.2 Ustabilitet og konflikthet

Norge og våre allierte står i en situasjon preget av økt uforutsigbarhet, usikkerhet og ustabilitet som trolig vil vedvare. I tillegg står vi overfor økt evne og vilje til militær maktbruk for å nå politiske mål. Krigen i Ukraina, situasjonen i Midtøsten og økt spenning i Asia er eksempler på hvordan sikkerhetssituasjonen kan endre seg radikalt på kort tid, og hvordan langtidsperspektivet preges av ustabilitet og usikkerhet.

En betydelig større geopolitisk uforutsigbarhet medfører økt risiko for militær konflikt som berører Norge eller allierte, ved eskalering, eller ved at en konflikt sprer seg til norske nærområ-

der. Et sikkerhetspolitisk klima preget av gjensidig mistro og reduserte kontaktflater øker risikoen for misforståelser, markeringsbehov, og utilisitet eskaleringsdynamikk. Dette gjør også at risikoen for strategiske misforståelser øker.

Den russiske militærmakten forblir den dimensjonerende utfordringen mot norsk og alliert sikkerhet i Europa. Russland fremstår som en ustabil og uforutsigbar aktør med få tegn til politisk kursendring. Uvissheten om russiske intensjoner og vissheten om russisk vilje til å anvende makt for å oppnå sine strategiske målsettinger har økt. Det betyr at Norge må være bedre forberedt på et farligere og mer uforutsigbart Russland. Norske myndigheter må legge til grunn at allierte, som en del av avskrekkingen overfor Russland, vil være mer tilstede i norske nærområder, særlig i nord.

### 1.3.3 Sikkerhetspolitisk handlingsrom

Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom er under press. En hovedutfordring for norsk sikkerhet er økt risiko for å bli marginalisert, altså at våre interesser eller sikkerhet ikke blir tatt hensyn til. Når konfliktpotensialet i våre områder har økt, blir vår evne til å forstå, forme, koordinere og delta i aktivitet i våre områder viktigere. På den måten kan norske myndigheter hindre eskalering til nivåer der vår nasjonale handlefrihet og innflytelse reduseres markant. Sikkerhetsutfordringer vil utfordre nasjonal sikkerhet på flere områder til enhver tid, ikke bare i krise og krig. Endring kan og vil skje raskt, gjerne diktert av noen få, dominerende aktører. Dette inkluderer strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt. Norske myndigheter kan raskt bli satt i uønskede valgsituasjoner som innskrenker norsk handlefrihet og evne til å forfølge og fremme norske sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetssituasjonen preges også av at overgangen mellom fred, krise og krig blir mindre tydelig og mer dynamisk. I tillegg gir en rivende teknologisk utvikling Norge en rekke fordeler, men også økt sårbarhet. Ny og banebrytende teknologi kan forsterke denne utviklingen.

Forsvaret må forholde seg til utvidede og sammensatte operasjonsområder i stadig forandring. Klimaendringer vil åpne større operasjonsområder og skape nye utfordringer og muligheter for Norge, våre allierte og Russland. Sammenhengen mellom sikkerhetssituasjonen i Østersjøregionen og Nordområdene gjør at hele Norge og omkringliggende havområder er ett interesse- og operasjonsområde, som igjen inngår i et større interessefelleskap og alliert operasjonsområde i Europa



**Boks 1.5 Konfliktspekteret**

*Konfliktspekteret* beskriver generiske situasjonstyper i våre militærstrategiske omgivelser som i varierende grad kan inntreffe samtidig i fred, krise og krig:

*Konkurransen* er en lavintensiv normaltilstand. Her er Norges, alliertes og trusselaktørers handlingsrom kontinuerlig utsatt for «myk» påvirkning og press fra omgivelsene. Dynamikken og interaksjonen mellom aktørene vil påvirke den enkelte aktørs posisjon i konkurransen.

*Konfrontasjon* kan raskt variere i intensitet og forekommer i økende grad i det daglige. Norsk og alliert sikkerhet utsettes for direkte eller indirekte påvirkning, press og trusler som krever tydelig håndtering. Situasjonen kan være uoversiktlig og oppleves som krevende.

*Konflikt* er en høyintensiv, svært alvorlig og ustabil situasjon. Norge og allierte utsettes for direkte og skadelig påvirkning, anslag og angrep som inkluderer trussel om eller bruk av omfattende destruktiv maktbruk.

*Konsolidering* er situasjoner hvor aktørene søker å befeste fordelaktige posisjoner oppnådd i konkurranse, konfrontasjon eller konflikt.

og Nord-Atlanteren. Sikkerhetsutfordringene vil også påvirke nasjonal sikkerhet i det digitale og ytre rom.

Nordområdenes økte strategiske betydning har konsekvenser for Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom, og forsterker behovet og sannsynligheten for militær signalering og styrkedemonstrasjoner i våre nærområder både fra russisk og alliert side. Klimaendringer og Europas avhengighet av stabile energiforsyninger trekker også militær oppmerksomhet mot nordområdene. Samlet fører utviklingen til at norske myndigheters evne til å legge premisser, påvirke, forme aktivitet og øve innflytelse utfordres. For Norge er det av stor betydning at Forsvaret kan øve innflytelse på sikkerhetssituasjonen gjennom å forme, koordinere og delta i den økte allierte aktiviteten som skjer i våre nærområder.

NATO-utvidelsen knytter Norge og våre nærområder mer direkte til Østersjøregionen grunnet Nordkalottens strategiske beliggenhet. Dette for-

sterker nordområdenes betydning som et av Russlands viktigste operasjonsområder. Norsk og alliert handlefrihet til å operere på og ut fra norsk territorium og territorialfarvann blir viktigere, særlig i lys av et samlet Norden i NATO. Dette øker også betydningen av Norges maritime kapasitet i nord.

**1.3.4 Styrket alliert samhold**

I en forverret sikkerhetssituasjon er alliert samhold og NATO-samarbeidet styrket og helt avgjørende. Blant allierte er det en bred erkjennelse av behovet for å styrke alliansen og medlemslandenes kollektive forsvarsevne. Dette innebærer at norske myndigheter kan forvente mer fra allierte, men også at NATO og allierte forventer mer av Norge. Både når det gjelder hvordan vi styrker vår nasjonale forsvarsevne, og når det gjelder våre bidrag til felles alliert innsats.

Regjeringens hovedlinje er å bidra til en felles tilnærming blant allierte og likesinnede i håndteringen av Russland. Samtidig må norsk politikk når det gjelder Russland fortsette å være gjenkjennelig. Å være gjenkjennelig og forutsigbar betyr ikke nødvendigvis å gjøre akkurat det samme som før, når situasjonen har endret seg. Den strategiske utfordringen er følgelig hvordan Forsvaret fremover, sammen med allierte og med de sivile aktører i totalforsvaret, skal løse sine oppgaver i en sikkerhetssituasjon preget av rivalisering, uforutsigbarhet, ustabilitet og eskaleringsfare for å forsvare norsk sikkerhet og opprettholde norsk handlingsrom.

**1.4 Utgangspunktet for denne langtidsplanen****1.4.1 Gjennomføring av tidligere planer**

Regjeringen overtok i 2021 implementeringen av en langtidsplan som var ambisiøs, og som trekker i riktig retning på flere områder. Gjennomføring av tiltakene fra denne og tidligere langtidsplaner, med innfasing av nye materiellsystemer, etablering av nye avdelinger og gjennomføring av nødvendige oppdateringer, vil gradvis øke Forsvarets operative evne. Flere viktige milepæler for utviklingen av Forsvaret er oppnådd. F-35 kampfly har overtatt NATOs kampflyberedskap og P-8 maritime patruljefly har erstattet P-3C Orion. Kystvakten er tilført nye helikopterbærende fartøyer som erstatning for Nordkapp-klassen og det er inngått kontrakt for anskaffelse av nye ubåter. Moderniseringen av Hæren pågår med innfasing av nytt artilleri, innfasing av kampluftvern, flere

kampvogner og nye stridsvogner. Etableringen av Finnmark landforsvar har kommet langt og har gitt økt permanent landmilitær tilstedeværelse i Finnmark. Regjeringen har i tillegg styrket Heimevernet utover den planlagte ambisjonen.

På flere områder er det imidlertid utfordringer med å nå fastsatte mål. Som regjeringen redegjorde for i Meld. St. 10 (2021–2022) var det betydelige svakheter ved flere sentrale forutsetninger i den foregående langtidsplanen. Det var planlagt med for lite ressurser til eiendom, bygg og anlegg og det var ikke satt av tilstrekkelige midler til vedlikehold. Materiell- og ammunisjonsbeholdningene var planlagt på et for lavt nivå for å ivareta fortsatt økt aktivitet.

Med dette utgangspunktet, og med forverringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen, var det nødvendig med umiddelbar og målrettet satsing på Forsvaret. Dette har regjeringen gjennomført med flere konkrete tiltak som var viktig å prioritere, blant annet basert på vurderinger og råd fra forsvarssjefen. Det var avgjørende for regjeringen at tiltakene som ble iverksatt på kort sikt også bygger opp under utviklingen av Forsvaret i et lengre perspektiv. I tillegg til flere midlertidige styrkinger, har regjeringen gjennom de årlige budsjettene økt tildelingene til forsvarssektoren til et nivå som ligger 11,4 mrd. kroner over det som var forutsatt i 2024. Dette inkluderer støtten til Ukraina over forsvarsbudsjettet. Prioriteringene har vært rettet mot å styrke forsyningsberedskapen, økt vedlikehold av bygningsmassen, tilrettelegging for økt alliert tilstedeværelse, styrking av Heimevernet og Etterretningstjenesten og økte utdanningskvoter, samt å styrke bemanningen i Forsvaret.

Gjennomføringen av forrige langtidsplan er på etterskudd. Tiltakene for å rekruttere, utdanne og beholde personellet har ikke vært tilstrekkelige. Satsingen på å modernisere sektorens IKT-løsninger er betydelig på etterskudd. Det er utfordringer knyttet til manglende gjennomførings-evne og forsinket gevinstrealisering i forbedringsarbeidet. Forsvarssektoren har ikke lyktes med å frigjøre økonomiske gevinster i tråd med målsetningen på 2,3 mrd. kroner.

Krigen i Ukraina har bidratt til at gjennomføringen av tiltak fra forrige og tidligere planer på enkelte områder tar noe lengre tid enn forutsatt. Gjennom behandlingen av Prop. 78 S (2021–2022) bevilget Stortinget 3 mrd. kroner for å møte utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen med konkrete tiltak for å øke beredskap og tilstedeværelse i våre nærområder. Denne satsingen har gitt positive effekter. Støtten til Ukrainas forsvars-

kamp er viktig, også for Norges sikkerhet. Forsvarets bistand har vært betydelig og har gitt flere positive effekter. Innsatsen i forbindelse med donasjoner av materiell og utdanning av ukrainske soldater har også redusert vår egen operative evne på enkelte områder, og bundet opp ressurser i en presset personell- og kompetansesituasjon. Regjeringen mener at dette har vært en riktig prioritering.

Retningen som tidligere planer har lagt opp til har gitt et godt utgangspunkt for styrkingen av Forsvaret. Forsvarssjefen har gjennom sitt fagmilitære råd sluttet seg til innretningen til de tidligere planene. Det samme har Forsvarskommissjonen. Derfor vil regjeringen i denne langtidsplanen bygge videre på den utviklingsretningen som den foregående langtidsplanen la til grunn. Det er avdekket betydelige svakheter innenfor dagens organisasjon og struktur, som må utbedres, for at styrking av forsvarsevnen skal lykkes. Utbedring av disse svakhetene må etter regjeringens syn prioriteres, for å legge bedre til rette for at den strukturen Forsvaret har i dag, og fremtidige strukturer som allerede er vedtatt i forrige og tidligere planer, oppnår forventet operativ evne.

#### 1.4.2 Forsvarets operative evne og beredskap

Forsvaret har økt både operativ aktivitet og tilstedeværelse i prioriterte områder de siste årene. Dette har medført en større belastning på strukturen som helhet. Et høyt operasjonstempo over tid har på enkelte områder medført personellslitasje, samt større behov for vedlikehold av materiellet. Kombinert med noe redusert tilgjengelighet på grunn av aldrende materiell og et generasjonskifte innenfor flere materiellsystemer, utfordrer dette til tider Forsvarets evne til å gjennomføre den planlagte aktiviteten. Samlet sett har likevel evnen til å gjennomføre daglige nasjonale operasjoner så langt vært tilfredsstillende. Forsvaret har opprettholdt tilstedeværelse i prioriterte områder og bidratt til å etablere en god situasjonsforståelse. Økt alliert tilstedeværelse i våre nærområder har bidratt positivt og kompensert for varierende tilgjengelighet på norske kapasiteter, særlig til havs. God koordinering av alliert tilstedeværelse er viktig for å ivareta norske interesser.

Forsvaret har iverksatt skjerpet årvåkenhet og beredskap i tråd med nasjonalt og alliert planverk. Som del av dette ble det blant annet foretatt målrettet prioritering av Forsvarets operative innsats for å beskytte norsk energiproduksjon, i tett samvirke med allierte og sivile aktører.



En gradvis økt satsing på Forsvaret de senere årene har resultert i bedret reaksjonsevne og bedret evne til å gjennomføre nasjonale operasjoner. Økt samvirke med allierte, internasjonale bidrag og deltakelse i flernasjonale øvelser har også bidratt positivt. Samlet er det derfor tatt viktige steg i riktig retning for å øke den operative evnen. Det er likevel fortsatt betydelige utfordringer og operative svakheter som krever prioriteringer og videre målrettet innsats, blant annet knyttet til personell, materiellberedskap, ammunisjon, IKT og eiendom, bygg og anlegg. Strukturen er ikke robust nok, og har ikke det som skal til for å kunne løse pålagte oppgaver i en krigssituasjon. Forsvarets utholdenhet er begrenset grunnet mangelfulle beredskapslagre av ammunisjon til

kampplattformer, reservedeler og andre forsyningsklasser. Utfordringene forsterkes av en marginalt bemannet struktur og aldrende materiell på flere områder.

Forsvarskommisjonen peker på at forsvarsjefens vurderinger av operativ evne (VOE) i større grad må baseres på realistiske vurderinger av forsvarsevnen, og at formål og metode må tydeliggjøres. Regjeringen støtter anbefalingen, og vil legge til rette for at Stortinget får presentert status i Forsvaret på en mer egnet måte. I tillegg til høygradert informasjon som presenteres i lukket format, vil Stortinget og offentligheten som tidligere bli informert skriftlig om status på overordnet og ugradert nivå gjennom tekst i den årlige budsjettproposisjonen.

### Boks 1.6 Operative konsekvenser for norsk forsvarsevne av norsk støtte til Ukraina

Effektiv militær støtte til Ukraina bidrar til å ivareta norske sikkerhetsinteresser. Behovet for støtte vil kunne vedvare over tid, også dersom kamphandlingene avsluttes.

Støtten fra Norge til Ukraina skjer i rammen av Nansen-programmet, vedtatt av Stortinget 16. februar 2023. Den militære delen av støtten består i hovedsak av donasjoner av materiell fra forsvarssektoren, anskaffelser gjennom flernasjonalt samarbeid og mekanismer, anskaffelser direkte fra industrien, samt trening og opplæring. Det tilstrebes å gi militær støtte til Ukraina i samarbeid med allierte og partnere, både på grunn av effekten det kan gi for Ukraina, men også fordi det kan gi nyttig læring og samvirke som kan styrke forsvaret av Norge.

Etatene i forsvarssektoren bidrar med blant annet trening og opplæring av ukrainsk personell både i Norge og i utlandet, klargjøring og transport av materiell for donasjon og gjenanskaffelser av materiell som er donert bort. Behovet for slik understøttelse vil trolig vedvare. Alle deler av forsvarssektoren vil kunne få i oppdrag å bidra til den militære støtten – og samtidig løse sine primære oppdrag nasjonalt og i en allianseramme.

De operative konsekvensene av ressursdisponeringen vil være begrenset, men kan gå på bekostning av andre oppgaver forsvarssektoren skal ivareta. For eksempel har det vært tilfeller der vedlikeholdsoppgaver har blitt omprioritert til fordel for å klargjøre materiell som er donert til Ukraina. Følgene av slike omprioriteringer vil

kunne materialisere seg over tid. Det kan derfor ikke utelukkes at militær støtte til Ukraina får uforutsette konsekvenser for Forsvarets operative evne. Samtidig skal ikke den operative verdien av erfaringen som høstes av personell som bidrar som instruktører for ukrainske styrker, eller av kunnskapsoverføring fra ukrainsk personell med kamperfaring undervurderes.

En vesentlig del av den militære støtten til Ukraina i 2022 og 2023 bestod av donasjoner av militært materiell som er i bruk i forsvarssektoren. På kort sikt kan de negative konsekvensene av slike donasjoner være at strukturen blir mindre enn kapabilitetsmålene fra NATO tilsier, eller at Forsvarets operative evne og vår nasjonale beredskap er redusert i en periode inntil det donerte materiellet er erstattet. Det er også en risiko for at mindre materiell enn nødvendig er tilgjengelig for kompetanseproduksjon, øving og trening.

Når militært materiell som er donert til Ukraina skal gjenskaffes gjennomføres anskaffelsen i samme krevende marked for forsvarsmateriell som alle andre investeringer. Det som gjenanskaffes er gjennomgående mer moderne utstyr. Knapphet på innsatsfaktorer, kombinert med høy etterspørsel, gjør ledetidene stadig lengre. Det er derfor en risiko for at tiden fra en donasjon gjennomføres til materiellet er gjenanskaffet blir lengre enn forutsatt. Dette kan føre til en midlertidig reduksjon i Forsvarets operative evne og forsinkelser i den planlagte utviklingen av Forsvarets struktur.

### 1.4.3 Kritiske gap og mangler

#### 1.4.3.1 Personell og kompetanse

Regjeringen har iverksatt og planlagt en rekke tiltak for å styrke Forsvarets reaksjonsevne og utholdenhet, inkludert en økt bemanning på utvalgte områder. Regjeringens ambisjoner om personellvekst reflekteres i forsvarsbudsjettene og i tiltak for økt utdanningskapasitet, tiltak for å rekruttere og beholde ansatte, og styrking av personellrelatert eiendom, bygg og anlegg. Tiltakene har forbedret personellsituasjonen i ønsket retning, og mot slutten av 2024 vil Forsvaret ligge i forkant av den allerede vedtatte personellopptrappingen.

Små og sårbare kompetansemiljøer og marginal tilgang på systemkompetanse innenfor flere områder innebærer samtidig en risiko for ikke å nå vedtatte ambisjoner. Dette forsterkes av en presset situasjon knyttet til eiendom, bygg og anlegg, særlig til bo-, utdannings- og arbeidsformål. Det tar tid å øke antall kandidater ved Forsvarets utdanningsinstitusjoner, og tiden det tar for nyutdannede å bygge praktisk erfaring er lang. Tilstrekkelig tilgang på folk med riktig kompetanse vil derfor være en flaskehals for styrking av Forsvaret, både på kort og lang sikt. Det burde vært skissert og planlagt for flere tiltak på dette området i foregående langtidsplaner, og denne planen må ta konsekvensene av at dette ikke har vært prioritert tilstrekkelig tidligere.

Kompetansegapene sektoren erfarer i dag og forventer i årene fremover er et resultat av både interne og eksterne utviklingstrekk som strekker seg flere tiår tilbake i tid. Forsvaret har vært gjennom en omfattende endring og omstilling der antallet stadig tjenestegjørende har blitt halvert fra drøye 50 000 i 1990 til drøye 25 000 i dag. I tillegg ble Forsvarets innretning endret fra å skulle forvalte en mobiliserbar krigsstruktur på om lag 320 000 personer, til å skulle levere etterspurte kapasiteter til internasjonal innsats. I sum har det medført behov for færre offiserer på midlere og høyere nivå og flere spesialister og befal med mer erfaring på lavere nivå.

Både innretning og kapasitet på Forsvarets utdanninger har blitt tilpasset disse nye behovene. Selv om Forsvaret over tid har styrket den operative delen av virksomheten, har Forsvaret fortsatt en for omfattende stabsstruktur. En utfordring med dette er at personellet raskt avanserer bort fra operative avdelinger ved at organisasjonen har uforholdsmessig mange stillinger på høyere nivå sammenholdt med de lavere nivåene.

Dette forholdet forsterker utfordringene knyttet til å bemanne deler av organisasjonen tilstrekkelig. Dagens personellsituasjon kjennetegnes også av at omfanget av tilfeldig avgang øker mer enn forventet på enkelte områder, en pågående aldersbølge med mange ansatte som går av med pensjon, og en lav arbeidsledighet gir forsvarssektoren sterk konkurranse om kompetanse og arbeidskraft. Til sammen betyr dette at sektoren står i en krevende situasjon, der omstendigheter påvirker både avgang og tilgang på personell og kompetanse i negativ retning. Regjeringens tiltak for å styrke personell- og kompetanseområdet fremkommer i kapittel 7.

#### 1.4.3.2 Materiell- og ammunisjonsbeholdninger

Forsvarssektorens lagerbeholdning av kritiske forsyninger som materiell, drivstoff og ammunisjon er for lav og må styrkes for å oppnå bedret utholdenhet. Ved en konfliktsituasjon i våre nærområder vil Norge være avhengig av allierte forsterkninger. I en innledende fase, før de allierte forsterkningene har opprettet egne forsyningslinjer, må Norge bidra med kritiske forsyninger som eksempelvis drivstoff til luftstyrker. Norges forsyningsberedskap er derfor nødvendig for å bidra til beredskap og utholdenhet for egne og allierte styrker, særlig i en innledende fase av en konflikt. Det er store utfordringer knyttet til tilgjengelighet og ledetid for enkelte typer ammunisjon, og det er nødvendig å stoppe lagertæring. Behovet for å anskaffe kritiske forsyninger for å oppnå tilfredsstillende lagerbeholdninger har høy prioritet. Se mer om regjeringens plan for økt forsyningsberedskap i kapittel 3, 4, 5 og 8.

#### 1.4.3.3 Forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg

Forsvaret må ha tilstrekkelig og funksjonell bygningsmasse og infrastruktur for å kunne ivareta og beskytte materiell og utstyr, understøtte operativ evne og innkvartere personell. Eiendom, bygg og anlegg har ikke blitt tilstrekkelig hensyntatt i utviklingen av Forsvaret. Det har ikke vært planlagt med nok bygningsmasse og det har ikke vært satt av tilstrekkelige midler til vedlikehold. Forsvaret har mye gammel bygningsmasse som ikke er tilpasset dagens krav til bostandard, arbeidsplasser og materiell. Dette har over tid ført til et betydelig vedlikeholdsetterslep, med stort behov for fornyelse og mer kapasitet i form av blant annet kaserner, boliger, undervisningslokaler, treningsfasiliteter og verksteder.

Mangelfull kapasitet på riktig og tilpasset eiendom og infrastruktur svekker forsvarssektorens operative evne. Utviklingen av bilateralt og kollektivt planverk har forsterket behovene for bygninger og infrastruktur knyttet til alliert mottak, øving og trening.

Kaserner og boliger er viktig for å rekruttere og beholde personell i hele landet. I dag er det store mangler på kaserner og boliger, og mye av det som eksisterer har et stort vedlikeholdsbehov. Boliger og hybler til forsvarsansatte og kaserner til vernepliktige i førstegangstjeneste har ikke blitt gitt tilstrekkelig prioritet. I tillegg må bygningskapasiteten ved utdanningsinstitusjonene økes for å kunne håndtere et økt utdanningsbehov. Det er derfor viktig å øke kapasiteten raskt, i tillegg til å opprettholde eller oppgradere kvaliteten på eksisterende anlegg, slik at byggene får økt levetid.

Eiendom, bygg og anlegg har vært lavt prioritert over tid og det har vært forutsatt gjenbruk av eksisterende bygningsmasse og infrastruktur ved investering i nye våpensystemer og personell-opptrapping. Store baser som for eksempel Evenes, Setermoen og Terningmoen har fått utvidet aktivitet, uten tilsvarende vekst i bygningsmasse og infrastruktur.

Tilstandsgraden til forsvarsektorens eiendomsmasse har hatt en negativ utvikling, og deler av eiendomsporteføljen har et for lavt tilstandsnivå. En forringelse av tilstandsgraden kan på kort sikt føre til utilsiktet stans i virksomhet og restriksjoner på bruk, eller stenging av bygg av helsemessige årsaker. Dårlig tilstand øker oppduggende behov for vedlikehold.

Forvaltningsmodellen for eiendom i forsvarssektoren innebærer at Forsvarsdepartementet eier sektorens eiendomsmasse, Forsvarsbygg er forvalter, og Forsvaret og øvrige etater er brukere. Dagens husleiemodell er basert på at Forsvarsbygg fakturerer Forsvaret og andre brukere av bygninger og annen eiendom. Husleien dekker ikke kostnadene til fornyelse, utskiftning og vedlikehold, og er således ikke bærekraftig. Forsvarsbygg har i dag en viktig rolle som rådgiver for Forsvarsdepartementet og Forsvaret og andre brukere. Denne rådgiverfunksjonen fungerer ikke optimalt i dag i hverken behovskartleggingen, investeringsprosjekter eller løpende forvaltning.

Dagens finansieringsmodell dekker ikke de reelle kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold. Det vil ikke være mulig å ta igjen dagens store vedlikeholdsetterslep uten endringer i dagens modell. Videre satsing på forsvarssekto-

rens eiendom, bygg og anlegg beskrives i kapittel 9.

#### 1.4.3.4 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

Dagens forsvarssystemer er digitale, og effektiv utnyttelse setter krav til robuste kommunikasjonsløsninger og stor datakapasitet. Det innebærer også at forsvarssektoren må ha kompetanse til å ta i bruk og utnytte de mulighetene moderne IKT gir.

Gjennom de to foregående langtidsplanene har det vært planlagt for en vesentlig fornyelse av IKT i forsvarssektoren. Realisering av satsingen ligger betydelig bak forutsatt plan. Dette påvirker Forsvarets operative evne negativt, og videre styrking og utvikling av Forsvaret vil få redusert effekt dersom ikke nødvendig IKT kommer på plass. Tilgjengelige og robuste IKT-tjenester er nødvendig for at Forsvaret skal løse sine viktigste oppgaver, og er en forutsetning for evnen til å etablere situasjonsforståelse, lede militære styrker og oppnå full effekt av nye kapasiteter. Moderne IKT-løsninger er viktig for å samarbeide med allierte og med aktører i totalforsvaret. Det er også avgjørende for effektiv drift av virksomheten i forsvarssektoren. Helt eller delvis utdaterte IKT-systemer utgjør derfor en betydelig risiko for forsvarsevnen. Regjeringens satsing på IKT og digitalisering fremkommer av kapittel 4.

#### 1.4.4 Økonomisk utgangspunkt for ny langtidsplan

De årlige bevilgningene fra Stortinget har i all hovedsak vært i tråd med den økonomiske opptrappingsbanen som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av Prop. 14 S (2020–2021). Foregående langtidsplan la til grunn et betydelig økonomisk løft, med særlig vektlegging av investeringer i nytt materiell, samt økt bemanning og en videreføring av nivået på trening og øving. Samtidig ble det pekt på flere risikoelementer som ville kunne påvirke forsvarsøkonomien og det økonomiske handlingsrommet. Eksempler er et mer valutaeksponert forsvarsbudsjett, og at raskere teknologisk utvikling stiller krav til mer fortløpende modernisering av Forsvarets struktur og kapasiteter. Den viktigste usikkerheten var knyttet til utviklingen i sikkerhetssituasjonen, og sikkerhetssituasjonens betydning for krav til klartider og forsvarsøkonomien. Flere av de nevnte forholdene har påvirket gjennomføringen og derigjennom utfordret det økonomiske handlingsrommet i sek-

toren. Det må forventes at mange av de samme risikoelementene også vil være til stede i denne langtidsplanen. En alvorlig forverret sikkerhets-situasjon danner et dystert bakteppe for de prioriteringer som er gjort i denne langtidsplanen. Det

er nødvendig med et betydelig økonomisk løft for å ivareta nasjonal og alliert sikkerhet, forsvar og beredskap. Videre økonomisk opptrapping for realisering av denne planen beskrives i kapittel 6.

*Del II*  
*Sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer*  
*og føringer*



## 2 Innretningen av Norges forsvarsevne

### 2.1 Strategisk innretning

Ivaretagelse av Norges sikkerhet vil fremover være mer krevende. Vår evne til å forebygge, avverge og håndtere en krise eller krig må styrkes betydelig. Alvoret understreker betydningen av økt nasjonal kapasitet for kontinuerlig tilstedeværelse og innsats for å bidra til stabilitet i våre nærområder.

Denne langtidsplanen legger til grunn at Norge må ta et større ansvar for egen og alliert sikkerhet, nasjonalt og internasjonalt, og bidra til stabilitet og forutsigbarhet i våre nærområder. Norske myndigheter må hele tiden kunne beskytte og ivareta innflytelse og handlefrihet, og kontinuerlig kunne forfølge og fremme våre strategiske interesser. Evne til å ta selvstendige beslutninger og å kunne motstå press, håndtere episoder og hendelser, stå støtt i kriser, unngå angrep og hindre krig er helt sentralt i den videre innretning av sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Det er derfor behov for en tydeligere strategisk innretning for utvikling og anvendelse av Forsvaret. En slik innretning bygger videre på Norges kjerneinteresser og på kontinuiteten i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Regjeringen baserer den strategiske innretningen av Forsvaret på at Norge i første rekke må innrette forsvarsinnsatsen mot å forebygge konflikt, i kontinuerlig og tett samvirke med allierte. Sivilt-militært samarbeid skal understøtte dette. Videre må Forsvaret være mer forberedt på at konflikt likevel kan inntreffe, og kunne respondere rettidig og med relevante maktmidler, sammen med allierte.

Norsk sikkerhet må forsvares hver dag, på og utenfor norsk territorium. Dette først og fremst for å forebygge og hindre at andre, direkte eller indirekte, påtvinger Norge sin vilje med makt, og om nødvendig ved å handle og svare med makt dersom det skjer.

Forsvaret av Norge handler i økende grad om hvordan Forsvaret innrettes for å hver dag beskytte verdier, fremme interesser og bidra til kollektiv avskrekking og beroligelse, i tett og kon-

tinuerlig samvirke med allierte. Dette omfatter også evne til å respondere raskt og kontant på utfordringer der og når disse oppstår, og beredskap for rask styrkeoppbygging og evne til forsvar av landet sammen med allierte i tilfelle væpnet konflikt.

En slik innretning krever for det første vektlegging av å styrke evnen til innflytelse og økt handlingsrom for å ivareta stabilitet i våre nærområder, og for det andre å innrette Forsvaret for kontinuerlig anvendelse og innsats, hjemme og ute, i en alliert ramme.

Situasjonen innebærer et behov for flere og mer tilgjengelige styrker med kort reaksjonstid, økt bemanning, evne til rettidig tilstedeværelse i prioriterte områder, og samvirke med allierte styrker. En styrking av nasjonal evne må samtidig innrettes for å understøtte tett og integrert alliert samvirke i hele konfliktspekteret, ikke minst for å understøtte NATO som en effektiv garantist for norsk og alliert sikkerhet.

Norges suverenitet og territorielle integritet forsvares sammen med andre. Som en politisk og militær allianse har NATO og den kollektive sikkerhetsgarantien utgjort rammeverket for norsk sikkerhet, med gjensidige forpliktelser som sikrer friheten og selvstendigheten for folk og samfunn.

Regjeringen har derfor lagt følgende strategiske prioriteringer til grunn i arbeidet med denne langtidsplanen. Disse prioriteringene svarer i stor grad med forsvarskommisjonens vurderinger og forsvarssjefens hovedbudskap i det fagmilitære rådet.

- Å vektlegge evne til å forebygge og avskrekke konflikt i tett samvirke med allierte
- Å videreutvikle Forsvaret for økt nasjonal innflytelse og handlingsrom
- Å innrette Forsvaret for kontinuerlig innsats i samvirke med våre allierte
- Å bidra med relevant kampkraft for forsvar av norsk og alliert sikkerhet
- Å understøtte NATO som troverdig og effektiv garantist for alliert sikkerhet
- Å tilpasse Forsvaret for å bidra til operativ og teknologisk relevans

Samlet sett danner innretningen og disse prioriteringene rammene for oppdatering av sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, forsvarskonseptet, samt Forsvarets oppgaver med tilhørende ambisjon. Dette inkluderer også oppdatering av hvordan de ulike elementene i forsvarskonseptet virker gjensidig forsterkende.

## 2.2 Forsvarspolitikken

De sikkerhets- og forsvarspolitiske målene uttrykker hva regjeringen vil oppnå med sikkerhets- og forsvarspolitikken, og utgjør i sum forsvarssektorens samfunns mål. De er siktemålet for all forsvarsinnsats, og styrende for forsvarssektorens oppdragsforståelse. Målene skal bidra til kontinuitet og langsiktighet i utvikling av sektoren, og i den påfølgende styringen.

Regjeringen har med bakgrunn i sikkerhets-situasjonen og den strategiske innretningen oppdatert de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene. Målene viderefører kjernen i de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene fra forrige langtidsplan. Samtidig er utformingen av målene forenklet og skjerpet. Målene tydeliggjør *hva* Norge skal forsvare, forklarer overordnet *hvordan* dette forsvares, og er retningsgivende for videreutviklingen av forsvarssektoren.

### 2.2.1 Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål

De sikkerhets- og forsvarspolitiske målene er:

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

- *Forhindre væpnet konflikt og fremveksten av trusler mot norsk og alliert sikkerhet*
- *Forsvare Norge og allierte mot trusler, anslag og angrep i en alliert ramme*
- *Fremme norske sikkerhetsinteresser, herunder fred, stabilitet og internasjonal rettsorden*

Norge skal i første rekke innrette forsvarsinnsatsen mot å forebygge og motvirke konflikt. Norsk innflytelse og handlingsrom er størst i den lavere delen av konfliktspekteret. Det er derfor avgjørende for Norge å bidra til å forebygge og avskrekke bruk av maktmidler mot norske strategiske interesser. På den måten kan norske myndigheter hindre videre eskalering til nivåer der vår nasjonale handlefrihet og innflytelse reduseres markant.

Risiko for militær konflikt som involverer Norge eller allierte har økt. Gjennom troverdig militær evne og daglige operasjoner skal norsk militær innsats bidra til å forebygge og avskrekke press, trusler og angrep slik at situasjoner ikke utvikler seg til konflikt. Dersom Norge likevel blir involvert i en konflikt, skal Forsvaret som del av en integrert alliert forsvarsinnsats fortsette å ivareta norske interesser og kunne bidra til å forsvare Norge eller allierte mot fiendtlige anslag og angrep. Dette inkluderer evne til å gjennomføre høyintensive fellesoperasjoner både på egen hånd og sammen med allierte på kort varsel.

Norsk sikkerhet, velstand og utvikling betinger et godt regulert internasjonalt system der mindre staters legitime interesser er respektert og beskyttet. Norges verdiskaping og utnyttelse av våre ressurser, herunder verdifulle naturressurser, må være sikret, og om nødvendig forsvart, mot ytre press, påvirkning og angrep.

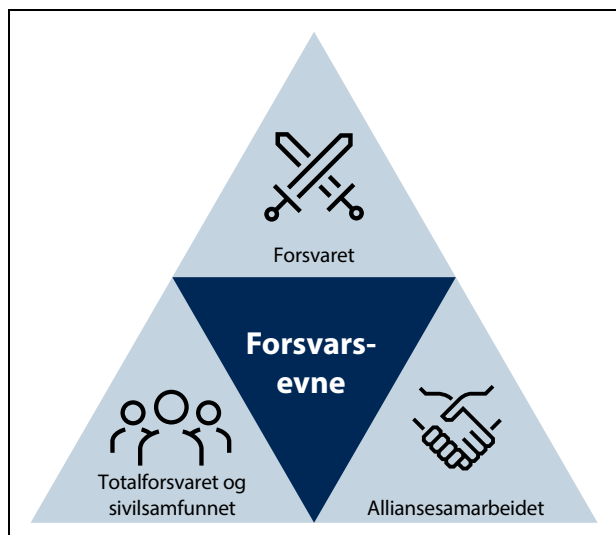
Norge er en arktisk, atlantisk, nordisk og europeisk stat, som er integrert i det internasjonale systemet gjennom handel, finans, teknologitvikling, kompetanseutvikling og håndtering av klimendringer. Norge påvirkes av uro og ustabilitet andre steder i verden, og har et medansvar for å forebygge konflikter og forhindre at de sprer seg. Vår regionale og globale orientering er en styrke for Norge og norsk sikkerhet, men forplikter også utenfor Norges grenser.

Forsvaret av Norge omfatter således bredden av nasjonal og alliert sikkerhet og vern om våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Militærmakt er et sikkerhetspolitisk virkemiddel og ett av flere virkemidler en suveren stat har for å verne om sine interesser, ivareta nasjonal selvstendighet og politisk handlefrihet, i hele konfliktspekteret. Forsvaret er i denne sammenheng et avgjørende virkemiddel for å ivareta norsk og alliert sikkerhet, verne om norske interesser og verdier, tilrettelegge for samarbeid og integrert samvirke med allierte, og for å yte troverdige bidrag til vår kollektive sikkerhet i rammen av NATO.

## 2.3 Forsvarskonseptet

Det norske forsvarskonseptet utgjør en helhetlig tilnærming til forsvar av norsk sikkerhet, i tråd med de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene. Forsvarskonseptet og vår samlede forsvarsevne består grunnleggende av tre gjensidig avhengige hovedelementer: Forsvarets egeevne, forsvarsevnen gjennom alliert og regionalt samarbeid og kollektiv avskrekking- og forsvarsevne i rammen





Figur 2.1 Forsvarskonseptet

Forsvarskonseptet beskriver hvordan Norges forsvarsevne utgjøres av tre gjensidig avhengige bestanddeler.

av NATO, og den støtten som kan mønstres fra det sivile samfunn, også i rammen av totalforsvaret. Et bredt omfang av sivile totalforsvarsaktører og mekanismer understøtter både nasjonale og allierte militære styrker som opererer i Norge og norske nærområder.

Alliansetilknytningen er avgjørende for forsvaret av Norge og norske sikkerhetsinteresser. Den allierte dimensjonen omfatter sikkerhetsgarantien, den kollektive tilnærmingen til avskrekking og forsvar i NATO, samt bilaterale, regionale og flernasjonale rammer for samarbeid, samvirke og forsterkning. Dette kommer til uttrykk i strategier, konsepter, planer, avtaler, operasjoner, tilstedeværelse og gjensidig representasjon i staber og kommandoer.

Forsvarskonseptet beskriver sammenhengen mellom de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og Forsvarets oppgaver med ambisjon og tilhørende evner. Forsvaret av Norge skal innrettes slik at nasjonal og alliert innsats gir samtidig og gjensidig forsterkende effekt for norsk sikkerhet, i hele konfliktspekteret, støttet av Totalforsvaret. Forsvaret av Norge ivaretas gjennom kontinuerlig nasjonal innsats på og utenfor norsk territorium i fred, krise og krig, og tilrettelegging for alliert innsats i Norge og i våre nærområder. Dette bidrar til både avskrekking og beroligelse.

### 2.3.1 Forsvaret

Forsvarets egenevne omfatter de samlede ressurser forsvarssektoren kan mønstre i egen organisasjon. Et sterkt nasjonalt forsvar med troverdig

evne til å utnytte, legge til rette for og samvirke med alle elementene i konseptet i fred, krise og krig er en grunnleggende forutsetning for å bygge nødvendig forsvarsevne.

Forsvaret skal kunne gi Norge et sett med handlingsalternativer i rammen av alliert og internasjonalt samarbeid og samvirke. Som et sikkerhetspolitisk instrument er derfor Forsvarets viktigste bidrag til vår sikkerhet å øve norsk innflytelse og gi økt sikkerhetspolitisk handlingsrom, i fred, krise og krig.

I møte med kombinasjoner av militær og ikke-militær maktbruk bidrar Forsvaret til forsvaret av Norge gjennom kontinuerlige operasjoner, integrert med andre, og gjennom å være tilstede i prioriterte geografiske områder for å bidra til at norske interesser blir ivaretatt. Slik løser Forsvaret sitt oppdrag i tråd med norske sikkerhetsinteresser.

Forsvaret må kontinuerlig evne å forstå Norges militærstrategiske omgivelser, og bidra aktivt til å forme omgivelsene og aktører på en slik måte at norske sikkerhetsinteresser kan forfølges og fremmes.

Forsvaret må kontinuerlig motvirke at aktørers press, trusler, anslag og angrep mot norsk og alliert sikkerhet materialiserer seg. På den måten skal Forsvaret bidra til at forsøk på å ramme nasjonale og allierte sikkerhetsinteresser ikke oppstår, og at væpnet konflikt som involverer Norge og allierte unngås. Dette inkluderer bidrag til å unngå utilsiktet og ukontrollert eskalering og tap av innflytelse og handlingsrom. Forsvaret må samtidig kunne bidra til å forsvare Norge eller allierte mot fiendtlige anslag og angrep, og evne å være integrert i alliert innsats.

Forsvarets viktigste innsatsområde er Norge og Norges nærområder. Forsvarets innsats skal prioriteres mot nord, og særlig prioritere det maritime. Norske strategiske hensyn og nærheten til russiske base- og patruljeområder, gjør Finnmark og tilstøtende hav- og luftområder særlig viktige.

Forsvarets struktur må ha en størrelse og en sammensetning som gjør det i stand til å utdanne, øve, trene, delta i nasjonale operasjoner, motta og integrere med allierte styrker, og bidra i operasjoner utenfor Norge samtidig. Videre vil det være viktig at Forsvaret er tilgjengelig til å bidra i samfunnets håndtering av hendelser og ulykker ved behov. Forsvarets struktur må inneha nødvendig ildkraft, rekkevidde, mobilitet og utholdenhet for å gi tilstrekkelig reaksjonsevne, fleksibilitet og evne til å møte dagens og fremtidens sikkerhetsutfordringer.

Forsvarets rolle i forsvaret av Norge er ikke avgrenset til et spørsmål om å fungere i krig og

holde ut lengst mulig i påvente av alliert støtte. Forsvaret av Norge og norske interesser skjer allerede i fredstid, og det er i denne fasen at norsk påvirkning er størst. Det er derfor avgjørende å utvikle et forsvar som kan agere i alle deler av konfliktspekteret.

### 2.3.2 Alliansesamarbeidet

Det kollektive forsvaret i rammen av NATO er en hjørnesten i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik og for forsvaret av Norge. Betydningen av en robust og effektiv kollektiv forsvarsevne har økt i takt med den negative sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa. Dette innebærer økt vektlegging av troverdig og effektiv avskrekking i alliansen, samtidig som det foreligger økt risiko for konflikt, og bruk for den allierte forsvarsevnen. Nasjonale forsvarsplaner er tett integrert i NATOs planverk og konsepter, og Forsvarets egne kapasiteter gir sammen med NATOs samlede kapasiteter militær styrke og troverdighet.

Vårt NATO-medlemskap muliggjør troverdig avskrekking og forsvar mot aktører som kan ramme norsk sikkerhet. En aktiv alliansepolitikk både innenfor NATO og gjennom bilaterale og flernasjonale rammer er derfor svært viktig. NATOs reaksjons- og forsterkningsstyrker og styrker fra nære allierte, samt norske styrkebidrag utenlands, er integrerte komponenter i forsvaret av Norge. Som del av dette er en demonstrert evne til samvirke og mottak av allierte forsterkningsstyrker en forutsetning for effektiv avskrekking og beroligelse.

Som en del av alliansesolidariteten må Norge videre kunne bidra substansielt til kollektiv avskrekking og forsvar også av andre allierte. Forsvaret må kunne delta i et bredt spekter av operasjoner utenlands, i en alliert ramme. I en spent situasjon eller væpnet konflikt, kan det være i norsk og alliert interesse at avgitte styrker fortsetter operasjoner utenfor Norge.

Tosidigheten i alliansesamarbeidet vil bli mer fremtredende i årene som kommer. Forventningene til at Norge stiller med substansielle bidrag til allierte operasjoner vil øke, særlig til forsvar av Finland og Sverige, men også til NATOs østgrense mer generelt. Norsk innflytelse og handlingsrom er nært knyttet til vår evne og vilje til å stille styrkebidrag til byrde- og risikodeling.

Samarbeid med allierte land, både i en bilateral og en multilateral ramme, understøtter NATO og bidrar til økt forsvarsevne. Evnen til samvirke, og samarbeid med sikte på forsterkning fra nære allierte, er en viktig del av den allierte dimensjo-

nen i forsvaret av Norge. Økt samtrening og felles konseptutvikling mellom norske og allierte styrker bidrar til å styrke Forsvarets operative evne og vår nasjonale forsvarsevne, og bidrar substansielt til norsk sikkerhet. For å legge til rette for allierte forsterkninger er det avgjørende å videreutvikle og styrke det operative samarbeidet med nære allierte i Norge og våre nærområder, også i fredstid.

I denne sammenheng må regionalt samarbeid i en alliert ramme videreutvikles og få en tydeligere rolle. Norge skal være en pådriver for effektivt nordisk samarbeid og integrasjon i rammen av NATO.

Forsvaret er det fremste instrumentet for å integrere Norge og allierte i fredstid. Hvem Norge samarbeider med påvirker evnen til å forebygge konflikt, og det påvirker norsk evne til å øve innflytelse over allierte veivalg når det gjelder balansen mellom avskrekking og beroligelse, forutsigbarhet og langsiktighet, og dermed stabiliteten i våre nærområder. På samme måte bør samarbeid med aktører som Norge skal operere med i fred, krise og krig påvirke de konsepter som legges til grunn for norske styrker. Både utviklingen i NATO, nordisk samling i alliansen, og øvrig alliert samarbeid forsterker en tydeligere regional dimensjon i forsvaret av Norge.

### 2.3.3 Totalforsvaret og sivilsamfunnet

Norges forsvarsevne utgjøres ikke av Forsvaret og alliansesamarbeidet alene. Forsvarsevnen er også avhengig av forsvarsviljen i befolkningen, motstandsdyktigheten i samfunnet, og sivilmilitært samarbeid. Totalforsvaret omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom forsvarssektoren og det sivile samfunnet knyttet til hendelser og kriser i fred, krise og krig. Totalforsvaret skal bidra til utnyttelse av landets samlede ressurser innenfor forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering, og er en ramme for bruk av militære og sivile ressurser til å ivareta både stats- og samfunnssikkerheten.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen innebærer at aktørene i totalforsvaret må være mer aktive i det daglige for i felleskap å bidra til å avverge og håndtere trusler i hele krisespekteret. Totalforsvarets viktigste oppgave er å fungere i krig. For å fungere i krig, er det avgjørende at mekanismene forberedes i fred, gjennom planlegging, trening og øving.

Et totalforsvar forberedt på krig innebærer at det sivile samfunn må kunne yte omfattende støtte

til nasjonal og alliert militær innsats for forsvaret av Norge, samtidig som sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet blir opprettholdt. Motstandsdyktighet i befolkning og lokalsamfunn er en avgjørende forutsetning for totalforsvarets evne til å fungere. Samtidig vil Forsvaret ikke kunne bistå sivile myndigheter som i fredstid, da Forsvarets ressurser må påregnes å være bundet opp i håndteringen av fiendtlige militære styrker.

I de første tiårene etter den kalde krigens slutt fikk sivil støtte til militære styrker i rammen av totalforsvaret gradvis mindre oppmerksomhet. Samtidig ble det over tid i større grad enn tidligere vektlagt at Forsvaret skulle kunne bistå det sivile samfunn ved hendelser og kriser i fredstid. Forsvaret er en betydelig og svært viktig beredskapsaktør for det sivile samfunnet i fredstid, og det er derfor gjort grep for å forenkle og tydeliggjøre hvordan sivile aktører kan anmode om og få bistand fra Forsvaret under uønskede hendelser. Forsvaret løser også flere faste sivile oppgaver i det daglige.

I lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen og trusselbildet mot Norge, ser regjeringen behov for at krigsplanlegging gis fornyet oppmerksomhet gjennom at alle sektorer vektlegger hvordan støtte til militær innsats for forsvaret av landet skal innrettes innenfor rammen av totalforsvarskonseptet. Samfunnets samlede ressurser skal om nødvendig kunne mobiliseres til forsvaret av statens og samfunnets eksistens. Dette er like relevant for Norges sikkerhet i dag som da konseptet ble utviklet etter andre verdenskrig. For å forsterke forsvarsevnen, utholdenheten og motstandsdyktigheten, må bruken av virkemidler fra ulike deler av samfunnet koordineres godt.

Forsvarssektoren har ansvar for den militære delen av totalforsvaret. Forsvaret og de øvrige etatene i forsvarssektoren skal bidra til ivaretagelse og utvikling av totalforsvaret ved å være en pådriver for samarbeid med sivile aktører. Forsvaret bidrar også til dette gjennom operasjoner i det daglige der samvirke med disse aktørene finner sted.

Forsvarsdepartementet bidrar til ivaretagelse og utvikling av sivil-militært samarbeid og totalforsvar gjennom overordnet politikktutvikling, styring av forsvarssektoren, tilrettelegging gjennom instruksjer, lov- og forskriftsarbeid og direkte samarbeid med øvrige departementer med sektoransvar i totalforsvaret. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å koordinere sivile bidrag i totalforsvaret. Utviklingen av totalforsvaret utdypes i kapittel 5.

## 2.4 Forsvarets oppgaver

Forsvarets oppgaver er Stortingets og regjeringens overordnede oppdrag til Forsvaret. De uttrykker hvilke oppgaver Forsvaret skal løse for å oppfylle sitt samfunnsoppdrag, og med hvilken ambisjon disse skal løses. Oppgavene er utledet av de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og ambisjonen er satt i rammen av forsvarskonseptet. Forsvarets planverk, struktur og operative kapasiteter skal utvikles for å kunne løse de dimensjonerende oppgavene.

Forsvaret er statens fremste maktmiddel for å ivareta Norges sikkerhet i tråd med sikkerhets- og forsvarspolitiske mål. Forsvaret skal løse oppgavene fastsatt av Stortinget, innenfor et beskrevet ambisjonsnivå og fastlagte ressursrammer. Det overordnede ambisjonsnivået for Forsvarets oppgaver stadfestes gjennom beskrivelsen av de enkelte oppgavene, herunder hvilke sentrale evner eller kapabiliteter Forsvaret trenger for å løse oppgavene. Hvordan oppgavene løses er beskrevet i rammen av forsvarskonseptet.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen og utviklingen i andre sentrale rammefaktorer stiller skjerpede krav til med hvilken ambisjon, og hvordan Forsvaret løser sine oppgaver. Ordlyden i oppgavene er derfor oppdatert, for å reflektere regjeringens prioriteringer og tydeliggjøre hva som er kjernen i Forsvarets oppdrag.

Sammenhengen mellom den nasjonale og allierte innsatsen er styrende for forsvaret av Norge og Forsvarets utvikling. Forsvaret av Norge skal innrettes slik at nasjonal og alliert innsats gir gjensidig forsterkende og samtidig effekt for norsk sikkerhet. Investering i forsvarsevne skal derfor understøtte de sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, forsvarskonseptet og Forsvarets oppgaver med ambisjon. Oppgavene 1–5 er dimensjonerende for Forsvaret. Det vil si at Forsvaret skal primært organiseres, utrustes, bemannes, ledes, utdannes og øves for å løse disse oppgavene.

### *Oppgave 1: Forebygge og avskrekke press, trusler og anslag mot norsk og alliert sikkerhet med basis i NATOs kollektive forsvar*

Forsvarets viktigste oppgave er å forebygge og avskrekke mot press, trusler, anslag og angrep. Dette skjer gjennom å bidra til troverdig avskrekking med basis i vår nasjonale forsvarsevne, NATOs kollektive forsvar og i tett samvirke med allierte. På den måten kan norske myndigheter hindre eskalering til nivåer der vår nasjonale handlefrihet og innflytelse blir markant redusert.

Forsvaret skal, sammen med nære allierte og i rammen av NATO, bidra til effektiv avskrekking slik at potensielle aggressorer ikke forsøker å ramme nasjonale og allierte sikkerhetsinteresser. Politisk, militært og annet press for å utfordre eller krenke vår suverenitet, territoriale integritet, vårt demokratiske styresett eller politiske handlefrihet skal motvirkes. Dette innebærer å aktivt motvirke at press, trusler, anslag og angrep mot norsk og alliert sikkerhet materialiserer seg, også ved å bidra til å unngå utilsiktet og ukontrollert eskalering og tap av innflytelse og handlingsrom.

Norges handlefrihet er størst før væpnet konflikt, og det samme gjelder effekten av norsk forsvarsinnsats. Da er den nasjonale andelen av forsvarsinnsatsen mer fremtredende enn den allierte. Norge vil ha størst innflytelse over alliert innsats i våre nærområder i fredstid og i en tidlig fase av en konflikt.

NATO-medlemskapet er kjernen i Norges evne til troverdig avskrekking. Troverdig avskrekking skal skje gjennom en kombinasjon av robust egenevne og en aktiv alliansepolitikk som er forutsigbar, langsiktig og konfliktforebyggende. Oppgaven krever et forsvar som er aktivt og synlig til stede i våre interesseområder, som opererer sammen med våre allierte og som innehar relevant og troverdig operativ evne.

Forsvaret må ha evne til å være tilstede for å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse i hele det norske nærområdet. Forsvaret må innrettes for kontinuerlige operasjoner i og rundt Norge, og demonstrere alliert samhold, evne til å respondere, motstandskraft og kampkraft i samvirke med allierte styrker. Forsvarets bidrag til konfliktforebygging i våre nærområder skapes ikke av enkeltkapasiteter, men av Forsvarets samlede ressurser. Forsvaret må derfor ha evne til samordnet og konsentrert innsats med flere kapasiteter samtidig, også på kort varsel. Videre må Forsvaret kunne beskytte egen evne, herunder egne militære objekter, eget militært materiell og egen informasjon.

Synlig evne til å forsterke forsvaret av Norge bidrar til effektiv avskrekking. Alliert tilstedeværelse i det daglige, og norsk evne til å operere sammen med og ta imot allierte forsterkningsstyrker, er sentralt både for avskrekking og beroligelse. Forsvaret skal bidra til at allierte operasjoner i norske nærområder formes for i størst mulig grad å gjennomføres i tråd med norske sikkerhetsinteresser. Forsvaret skal bidra til strategisk stabilitet ved å opptre konsekvent, forutsigbart og transparent.

### *Oppgave 2: Overvåke norske interesseområder og rettidig varsle relevante myndigheter om forhold av betydning for nasjonal og alliert sikkerhet*

Forsvaret må ha selvstendig evne til å drive overvåking og etterretning for å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse i norske nær- og interesseområder. Nasjonal evne til overvåking og situasjonsforståelse i egne nærområder, særlig i nordområdene skal opprettholde innflytelse og handlingsrom. Dette gir grunnlag for å kunne påvirke omgivelsene og aktører, slik at norske sikkerhetsinteresser kan forfølges og fremmes.

Forsvarets overvåkings- og etterretningsvirksomhet skal til enhver tid bidra til beslutningsgrunnlag for norske politiske og militære myndigheter. Norge må kunne effektivt utveksle etterretning av betydning for Norge, NATO og andre partnerland. Oppgaven er gjennomgående for Forsvaret i fred, krise og krig, og omfatter etterretningskapasitet i hele Forsvaret fra strategisk til taktisk nivå. Også resten av totalforsvaret og samfunnet for øvrig er i økende grad avhengig av best mulig situasjonsforståelse. Samtidig vil sivilsamfunn og totalforsvar kunne bli stadig viktigere bidragsytere til en omforent, sivil-militær situasjonsforståelse.

Forsvaret må kontinuerlig forstå Norges militærstrategiske omgivelser, etablere et bilde av normalsituasjonen, og avdekke, varsle og etablere forståelse for utenlandske aktørers hensikter og deres kapasitet til å true, undergrave, utnytte eller angripe Norge. Norge skal være fremst blant allierte på situasjonsforståelse i nord, og være ledende i NATO på å forstå og formidle russisk og kinesisk utvikling og aktivitet i Norges nærområder.

God etterretning og kontinuerlig situasjonsforståelse er en forutsetning for at Forsvaret og allierte skal kunne reagere på oppdukkende situasjoner på en hensiktsmessig måte, og et sentralt bidrag til god situasjonsforståelse i NATO. Det høyere spenningsnivået i våre nærområder øker betydningen av Forsvarets tilstedeværelse og evne til å drive overvåking og etterretning, både på egne vegne og til støtte for NATO.

Etterretningstjenesten skal bidra med situasjonsforståelse og beslutningsstøtte til militære og sivile norske myndigheter og allierte. Hele Forsvaret skal kunne bidra med å innhente, sammenfatte, analysere og videreformidle informasjon. Den nasjonale etterretningskapasiteten skal også støtte operasjoner hjemme og ute på operasjonelt og taktisk nivå. Forsvaret må også ha evne til å beskytte og overvåke egne kapasite-

ter, systemer og verdier mot fremmed etterrettingsaktivitet.

Forsvaret skal kontinuerlig kunne overvåke norsk luftrom og tilstøtende områder innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar. Forsvaret må også kunne overvåke utvalgte aktiviteter over og under vann i det norske sjøterritoriet. Ved behov skal ulike kapasiteter kunne settes sammen for kontinuerlig sanntidsovervåking av avgrensede havområder.

Forsvaret skal ha evne til kontinuerlig sanntidsovervåking i deler av landterritoriet, i første rekke langs grensen til Russland. Forsvaret bidrar til etterretningssamarbeid på tvers av tjenester, sektorer og etater, blant annet gjennom utveksling av informasjon og vurderinger i samsvar med etablert regelverk.

Evnen til å avdekke, varsle, dokumentere og attribuere hendelser og etablere felles situasjonsforståelse er forutsetninger for å kunne håndtere kriser effektivt, og fordrer godt sivilt-militært samarbeid. God situasjonsforståelse på tvers av tradisjonelle og nye domener, sektorer og nivåer er nødvendig for å bidra til et rettidig og godt beslutningsgrunnlag. Den nasjonale forsvarsevnen er derfor avhengig av et koordinert og øvet krisehåndteringsapparat på alle nivåer for å samordne beslutninger mellom sektorer og mellom politisk og militært nivå.

### *Oppgave 3: Forsvare Norge og allierte mot trusler, anslag og angrep*

Forsvaret må innrettes og dimensjoneres på en måte som tar høyde for at krise og konflikt kan bli en realitet. Forsvaret må være forberedt på at angrep på Norge eller andre allierte kan komme i form av konvensjonelle våpen, bruk av masseødeleggelsesvåpen, sammensatt virkemiddelbruk, eller kombinasjoner av disse. Norge og norsk sikkerhet må forsvares hver dag, både på og utenfor norsk territorium. Forsvaret skal være forberedt på å gjennomføre et bredt spekter av operasjoner utenlands, fortrinnsvis i en alliert ramme.

Norge må ta høyde for at lokale episoder og hendelser i og utenfor Norge raskt kan eskalere, og spre seg til et større geografisk område, og til flere domener. En situasjon som eskalerer til konflikt vil ikke uten videre la seg avgrense geografisk eller bare til ett domene.

Forsvaret forsvarer ikke Norge alene. NATO utgjør rammen for det kollektive forsvaret av Norge og våre allierte. Forsvaret skal, sammen med våre allierte, håndtere trusler, anslag og

angrep mot Norge og andre allierte og hindre at fiendtlige aktører utfordrer vår suverenitet eller tar seg til rette på norsk eller våre alliertes territorium. Forsvaret av Norge er også avhengig av den gjensidige sivil-militære støtten og samarbeidet som ligger i totalforsvarskonseptet.

Forsvaret må være integrert i alliert innsats og bidra til å forsvare Norge eller allierte mot fiendtlige anslag og angrep ved å bidra til sikring av handlefrihet for egne styrker, samtidig som en motstander nektes det samme. Forsvaret skal kunne operere i høyintensitetskonflikt i en alliert ramme med tilhørende evne til å påføre motstanderen tap, og evne til beskyttelse, reaksjonsevne, og utholdenhet. Dette inkluderer å kunne beskytte militære og sivile mål mot lufttrusler, og evne til å bekjempe mål på lengre avstander. Høy prioritet må gis til alliert integrasjon, herunder evne til ledelse, planlegging, samvirke, mottak og understøttelse.

Forsvaret skal understøtte alliansens evne til multidomeneoperasjoner. Kampkraft skal forsterkes gjennom interoperabilitet med våre allierte og effektivt samvirke på tvers av våpengrener og systemer. Forsvarets evne til å operere i cyberdomenet, nyttiggjøre seg av rombaserte tjenester og operere i et miljø med elektronisk krigføring blir stadig viktigere.

Forsvaret må ha reaksjonsevne og beredskap til å møte en krise eller væpnet konflikt raskt og med hensiktsmessig kraft. Det krever at styrker og støttefunksjoner kan gjøres kampklare på kort tid. Videre må Forsvaret kunne operere over tid, med tilhørende evne til etterforsyning og understøttelse. Dette krever best mulig balanse mellom reaksjonsevne, som fordrer kvalitet, og utholdenhet, som forutsetter kvantitet. Forsvaret skal videreutvikles med tilstrekkelig størrelse og utholdenhet til å kunne ivareta operasjoner, beredskap og alliert mottak hjemme, samtidig som avgitte styrkebidrag opprettholdes ute.

Forsvaret skal være i stand til å dele informasjon nasjonalt og med allierte via sikre og robuste nettverk. Integrasjon med allierte hovedkvarter og NATOs kommandostruktur er nødvendig for å muliggjøre effektivt samvirke med allierte styrker. Den kollektive forsvarsinnsatsen vil ledes av NATOs kommandostruktur, og Forsvarets kommandostruktur må både kunne samvirke med denne og være i stand til effektiv ledelse av nasjonale styrker som ikke avgis til NATO.

Forsvaret skal bidra til å nå NATOs kapabilitetsmål og bidra til NATOs stående styrker, beredskaps- og forsterkningsstyrker, samt til bemanning av NATOs fellesfunksjoner og hovedkvarter.

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

For å bidra til nasjonal motstandsdyktighet også mot sammensatte trusler, må Forsvaret kunne beskytte og raskt gjenopprette funksjonaliteten ved egne militære objekter og til egne kapasiteter. Hele forsvarssektoren skal til enhver tid ha iverksatt forebyggende sikkerhetstiltak for å beskytte sine skjermingsverdige verdier. Forsvaret skal bidra til å etablere felles situasjonsforståelse og effektiv håndtering av nasjonale episoder og kriser. Dette skjer innenfor rammen av totalforsvaret og etablerte samarbeidsordninger, basert på hovedprinsippene for beredskapsarbeid og krisehåndtering.

#### *Oppgave 4: Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter*

Forsvaret skal hevde norsk suverenitet og kontinuerlig forsvare Norges interesser. Det innebærer blant annet å hindre angrep og krenkelser fra stater og ikke-statlige aktører som utfordrer norsk suverenitet eller norske suverene rettigheter. Forsvaret skal kunne håndtere begrensede episoder, hindre at uvedkommende aktører får adgang til norsk territorium, og avverge at vitale samfunnsinteresser settes i fare. Oppgaven omfatter også sikring av norske utenriksstasjoner og norsk skipsfart ved behov.

Forsvaret må ha ressurser til å håndtere flere situasjoner samtidig, og til å kontinuerlig overvåke aktiviteten i norske nærområder. Vår nasjonale kapasitet og evne til tilstedeværelse overvåking og situasjonsforståelse i egne nærområder, er spesielt viktig. Forsvaret skal kunne være tilstede på kort varsel med styrker som er forberedt på å utøve tvangsmakt både til lands, til havs, i luften og i det digitale rom.

#### *Oppgave 5: Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder*

Myndighetsutøvelse er håndheving av rettslige påbud, forbud og vilkår rettet mot enkeltpersoner eller andre private aktører. Dette er en nasjonal oppgave som normalt ivaretas av politiet og andre sivile myndigheter, men på to hovedområder er Forsvaret tildelt særlig myndighet og ansvar. Forsvaret ivaretar politisære oppgaver under politimyndighet ved ressurskontroll og annen myndighetsutøvelse til havs, og ved grenseoppsynet langs den norsk-russiske grensen. Dette omfatter også forebyggende tiltak. Forsvaret ivaretar sin rolle på disse feltene i nært samarbeid med andre offentlige etater.

Myndighetsutøvelse i nord er en sentral oppgave for Forsvaret. Antatte konsekvenser av fortsatt ismelting i Arktis vil kunne forsterke dette. Forsvaret må derfor ha evne til raskt å oppdage og reagere på brudd på norske lover og regler der Forsvaret er tildelt slik myndighet. Denne myndighetsutøvelsen må være tilstrekkelig synlig, tydelig og konsekvent for å ha en preventiv effekt for aktører som bevisst utfordrer norsk lov- og regelverk.

På fiskeriområdet innebærer dette evne til å utøve ressurskontroll gjennom overvåking, tilstedeværelse og jevnlig inspeksjoner i områder der det foregår fangst og fiske. Dette gjelder særlig havområder med stor aktivitet, både i nordområdene og Nordsjøen. Tilstedeværelse i disse havområdene er avgjørende for å kunne ivareta norske suverene rettigheter. Kystvakten ivaretar myndighetsutøvelse i norsk økonomisk sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen rundt Svalbard, samt kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil. Dette støttes med overvåking fra satellitter, fly, helikoptre og andre militære kapasiteter. Forsvaret må også være beredt på å bistå i søk og redning innenfor Norges ansvarsområde til havs.

Grensevakten har både en militær og en politisær rolle. Ambisjonsnivået for Grensevakten gjenspeiler Norges internasjonale forpliktelser i Schengen-samarbeidet og baseres på evne til kontinuerlig overvåking, rutinemessig patruljering og situasjonsbestemte utrykninger. Dette skjer til støtte for politiet og grensekommisjonen, og er basert på lov om grensevakt og lokale samarbeidsavtaler.

*Oppgave 6: Bidra militært til internasjonal innsats*

Forsvaret må ha evne til å bidra med relevante kapabiliteter i internasjonal innsats for fred, sikkerhet og stabilitet, også utover rammen av NATO og forsvar av allierte. Dette inkluderer kapasitetsbygging, preventive stabiliseringsoperasjoner og mer tradisjonelle fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner i og utenfor det euro-atlantiske området. Omfanget av internasjonal innsats må vurderes mot tilgjengelighet og behovet for nasjonal beredskap.

Forsvaret skal kunne bidra innenfor multilaterale rammeverk, som FN og i koalisjonsoperasjoner, og ha mulighet til å bidra i EU-operasjoner. Norsk deltakelse i flernasjonale krisehåndtering skal ha folkerettslig forankring.

Flest mulig av Forsvarets kapasiteter må være anvendbare både hjemme og ute. Derfor må norske enheter og alt fast tilsatt militært personell, samt enkelte kategorier sivile og reservister, også være disponible for oppdrag både nasjonalt og i utlandet.

Norske styrker må kunne samvirke effektivt med allierte styrker og partnere i internasjonale oppdrag. Dette stiller krav til at norske styrker har systemer, prosesser, prosedyrer og språklige og kulturelle ferdigheter som gjør dem i stand til å fungere godt med allierte styrker og partnere. Videre må Forsvaret kunne stille styrker fra alle forsvarsgrener og felleskapasiteter til internasjonale operasjoner på kort varsel, og samtidig ha tilstrekkelig utholdenhet til å stå sammen med allierte og partnere i et operasjonsområde over tid.

Forsvaret skal bidra med støtte til internasjonalt militært samarbeid som et ledd i arbeidet med å bidra til fred og stabilitet, herunder arbeidet med å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Norges innsats innrettes mot å ivareta Norges internasjonale forpliktelser, og ivaretas gjennom militær representasjon ved norske utenriksstasjoner og militære hovedkvarter. Etterretningstjenestens innhenting og vurderinger, og Forsvarets aktive oppfølging av avtaler om rustningskontroll og tillits- og sikkerhetsskapende tiltak, inngår også i denne oppgaven.

*Oppgave 7: Bidra med militær støtte til sentrale samfunnsoppgaver*

Flere avdelinger i Forsvaret har som en del av den samlede oppdragsporteføljen å ivareta sentrale samfunnsoppgaver, herunder Kystvakten, Grensevakten, Hans Majestet Kongens Garde, redningshelikoptertjenesten, Heimevernet og Etterretningstjenesten. Forsvaret bidrar også til ivaretagelse av sentrale samfunnsoppgaver gjennom løpende gjennomføring av de dimensjonerende oppgavene. Det kan også i gitte sikkerhets- og trusselsituasjoner hende at støtte til sentrale samfunnsoppgaver blir en militær prioritet. Forsvaret bistår i tillegg etter anmodning sivile myndigheter, når det sivile samfunnet ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere hendelser, anslag, ulykker og katastrofer. Dette er nærmere regulert i relevant lov- og instruksverk.

Forsvarets organisasjon og styrkestruktur innrettes for å løse de militære kjerneoppgavene. Noen kapasiteter må også være innrettet for å yte bistand til sivile myndigheter. Disse kan ha dedikerte oppdrag og beredskap som innebærer at sivile myndigheters behov for bistand delvis er bestemmende for organisering, utrustning, bemanning og trening. Videre skal evnen til å støtte det sivile samfunn tas med i vurderingen ved innretning og dimensjonering av øvrige kapasiteter når det er hensiktsmessig. Dette gjelder blant annet ved utforming av oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor forsvarssektoren.

Forsvaret skal prioritere operativ virksomhet og militære kjernefunksjoner. Det innebærer at denne oppgaven løses med utgangspunkt i de kapabiliteter, den struktur og den kompetanse som er etablert for å løse militære primær-oppdrag.





*Del III*  
*Gjennomføring av forsvarsløftet*



## 3 Hovedprioriteringene i forsvarsløftet

Regjeringen prioriterer sikkerhet, forsvar og beredskap. Forsvarsløftet skal styrke Norges forsvarsevne og øke norsk innflytelse og handlingsrom gjennom å innrette Forsvaret for kontinuerlig bruk hjemme og ute. Forsvarets videre utvikling må legge til grunn en innretning som understøtter kapasitet og fleksibilitet for et høyere operasjonstempo.

Forsvarsløftet krever en vesentlig styrking av Forsvarets struktur, kapasitet, volum, fleksibilitet og utholdenhet. Dette fordrer en betydelig styrking av driftsrammene for effektiv utnyttelse av kapasitetene i strukturen, inkludert robust bemanning og vedlikehold.

Styrkingen av Forsvaret skal prioritere nasjonal kapasitet og evne til overvåking og situasjonsforståelse i egne nærområder, særlig i nordområdene.

Forsvaret skal vektlegge evne til å gjennomføre fellesoperasjoner, som betyr at innsats fra styrker i alle domener må samordnes for å skape utfordringer for motstanderen. Forsvaret skal prioritere ny teknologi, særlig innenfor satellitteknologi, nettverksteknologi og behandling av store mengder data, for å bidra til situasjonsforståelse, godt beslutningsgrunnlag og ledelse og gjennomføring av fellesoperasjoner.

Nasjonal militær tilstedeværelse til havs prioriteres, særlig i nord, gjennom økt tilstedeværelse med Sjøforsvarets fartøy i våre havområder.

Forsvaret må ha evne til å beskytte Norge mot angrep på militære og sivile mål. Samfunnet er særlig sårbart for angrep med langtrekkende missiler. Forsvaret skal derfor kunne beskytte viktig militær og sivil infrastruktur og samfunnsfunksjoner mot angrep fra kryssermissiler, kortrekkende ballistiske missiler og ubemannede systemer.

Forsvaret må kunne forsvare Norge eller allierte mot fiendtlige anslag og angrep. Dette innebærer evne til å operere i konflikter med høy intensitet i en alliert ramme. På noen områder må Forsvaret være forberedt på å kjempe uten vesentlig alliert bistand, og dette stiller krav til styrkenes reaksjonsevne, volum og utholdenhet.

Forsvaret må legge til rette for hurtig mottak av allierte forsterkninger og støtte fremføring av disse styrkene til operasjonsområdet i Norge eller i naboland. I tillegg til mottak og understøttelse av allierte styrker, innebærer dette å sikre sjøveier, mottaksområder, havner, flybaser og fremføringsakser.

### 3.1 Nasjonale satsingsområder for økt forsvarsevne

For å realisere ambisjonene prioriterer regjeringen først å utbedre svakheter i dagens struktur, og gjennom det tilrettelegge for videre vekst. Videre prioriteres særlig satsing innenfor fire hovedområder; økt evne til situasjonsforståelse, fornyelse av Sjøforsvaret, styrking av luftvernet og økt kapasitet i Hæren og Heimevernet. Satsingene vil gjennomføres parallelt.

#### 3.1.1 Svakheter skal utbedres for å legge til rette for vekst

Beholdningene av ammunisjon, reservedeler, drivstoff og materiell økes raskt for å bedre beredskapen. Dette omtales nærmere i kapittel 4, 6 og 8. Driftsrammene styrkes raskt. Kommende investeringer følges opp med nødvendige driftsmidler og dagens struktur styrkes med personell for å legge til rette for effektiv utnyttelse av Forsvarets struktur. Dette omtales nærmere i kapittel 6 og 7.

Vedlikehold og utbedring av bygninger og infrastruktur prioriteres for å bedre bo- og arbeidsvilkår til ansatte og vernepliktige soldater i førstegangstjeneste. Dette omtales nærmere i kapittel 9.

Forsvarets IKT-infrastruktur og digitale grunnmur moderniseres og effektiviseres for å styrke operativ evne. Dette omtales nærmere i kapittel 4, 5 og 8.

Kapasiteten til mottak og fremføring av allierte forsterkningsstyrker i hele det nordiske området styrkes. Dette omtales nærmere i kapittel 4.

### 3.1.2 Norge skal være fremst blant allierte på situasjonsforståelse i nord

Forsvaret skal utnytte det potensial som det ytre rom gir gjennom utvikling og anskaffelse av satellittsystemer for overvåking og kommunikasjon for økt operativ evne, med Andøya som utgangspunkt.

For å øke effekten av de maritime patruljeflyene anskaffes en P-8-simulator til de maritime patruljeflyene på Evenes.

For å styrke Forsvarets evne til situasjonsforståelse planlegges det, som del av et internasjonalt samarbeid med nære allierte, å anskaffe langtrekkende droner med sensorer og systemer for vedvarende overvåking i maritime interesseområder i nord.

Forsvarets operative hovedkvarter og de taktiske hovedkvarterene for luft, land, sjø, spesialstyrker, HV, logistikk, og cyber videreutvikles. Forsvarets informasjonsinfrastruktur styrkes for å legge til rette for utviklingen.

### 3.1.3 Sjøforsvaret fornyes gjennom flåteplanen av 2024

For å ivareta evnen til kontinuerlig situasjonsforståelse og tilstedeværelse i norske interesseområder, og evnen til å forsvare norsk eller alliert territorium i en alliert ramme, anskaffes minimum fem havgående fregatter, med opsjon på ytterligere én fregatt. Fregattene skal ha evne til å gjennomføre anti-ubåtoperasjoner. Videre anskaffes maritime helikoptre med anti-ubåtkapasitet til fregattene. Fregattene skal anskaffes, driftes og vedlikeholdes i et strategisk partnerskap med en nær alliert, og dette er et grunnleggende premiss for beslutningen om anskaffelsen.

Det skal også utvikles og anskaffes en standardisert fartøysklasse i to størrelser – en stor, havgående utgave og en mindre, kystnær utgave, som skal kunne bidra til å løse bredden av Marinens og Kystvaktens oppdrag.

Det er vedtatt å anskaffe fire nye ubåter i et strategisk samarbeid med Tyskland. For å nå ambisjonen om tilstedeværelse og innflytelse i egne nærområder og øke evnen til kontinuerlige

ubåtoperasjoner utvides den allerede vedtatte anskaffelsen av nye ubåter med ytterligere én ubåt, til totalt fem nye ubåter, med opsjon på ytterligere én ubåt.

### 3.1.4 Evnen til beskyttelse mot lufttrusler styrkes

Kapasiteten til det eksisterende luftvernet økes, gjennom anskaffelse av fire nye batterier med NASAMS-systemer til Luftforsvaret og Hæren, i tillegg til dagens fire batterier. For å få effekt av flere systemer skal det anskaffes nye radarer til NASAMS-systemet.

I tillegg prioriterer regjeringen evne til beskyttelse mot våpen og trusler fra luften ved anskaffelse av langtrekkende luftvern. Norge skal ha evne til å beskytte ett geografisk område mot balistiske missiler med kort rekkevidde. Dette er en ny og omfattende satsing.

### 3.1.5 Landmakten styrkes til tre brigader og et mer robust heimevern

Hæren videreutvikles til en organisering med tre brigader.

Videreutviklingen av Brigade Nord med fire mekaniserte manøverbataljoner og tilhørende støtteavdelinger fullføres.

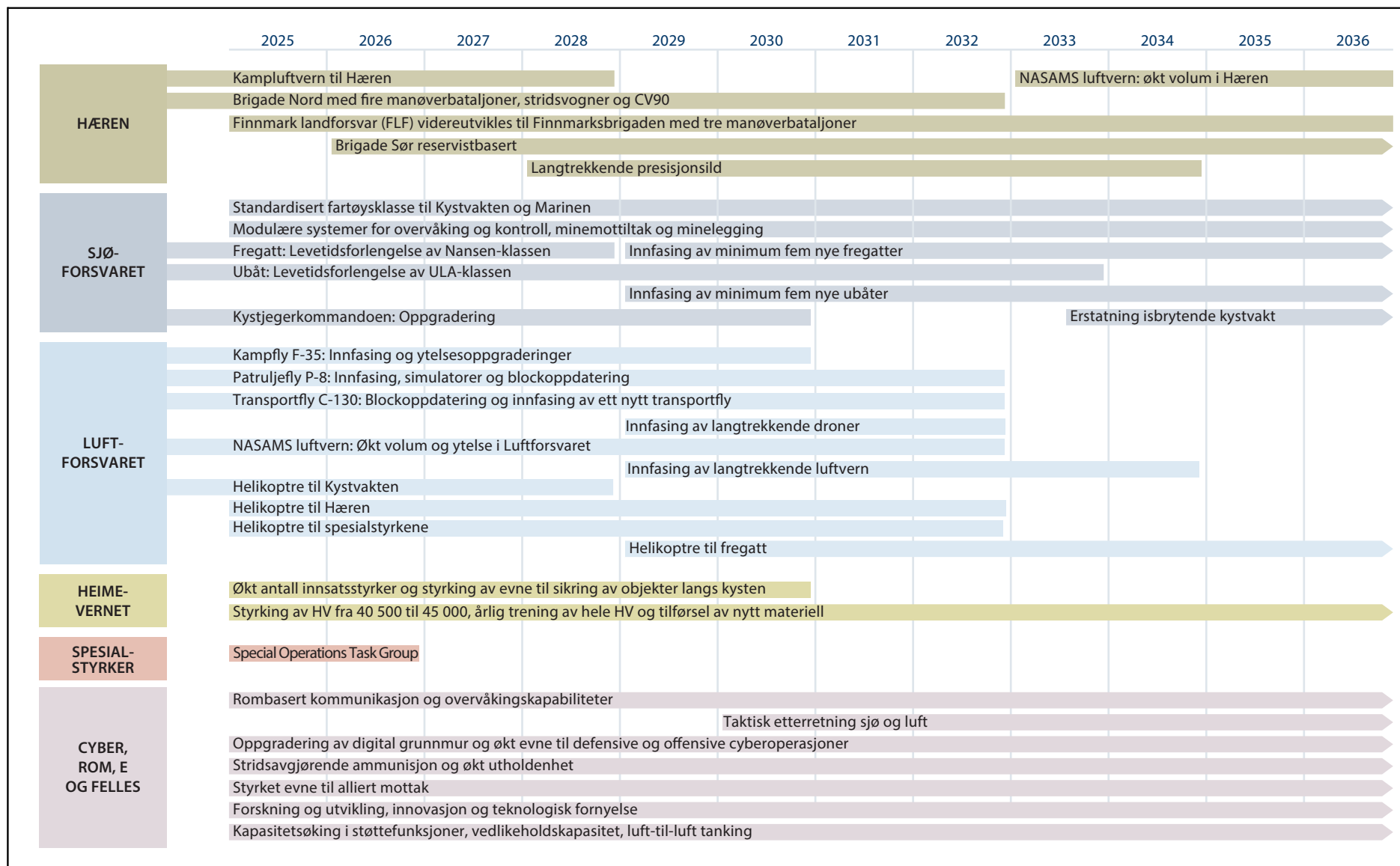
Finnmark landforsvar styrkes med kampluftvern, en artilleribataljon, en lett infanteribataljon, ingeniørkompani, etterretningskompani og styrket ledelse og videreutvikles til Finnmarksbrigaden.

Brigade Sør etableres som en reservistbasert brigade, som vil kunne bidra med sikring av sentrale nasjonale funksjoner i hovedstadsområdet, sikring av allierte mottaksområder og kunne brukes som en mobil, strategisk, reaksjonsstyrke.

Heimevernet styrkes gjennom tilførsel av flere avdelinger, mer utstyr, mer trening og større volum. Antall soldater i både områdestrukturen og innsatsstyrkene i Heimevernet økes, til et nytt samlet volum på 45 000.

Landmakten tilføres langtrekkende presisjonsild og mer luftvern. Forsvaret tilføres nye helikoptre som skal støtte Hæren og spesialstyrkene.

## 3.1.6 Planlagt utvikling av Forsvarets sentrale strukturelementer fra 2025



Figur 3.1 Planlagt utvikling av Forsvarets sentrale strukturelementer fra 2025

## 4 Strukturutvikling for å gjennomføre forsvarsløftet

### 4.1 Ledelse, kommando og kontroll

Regjeringen og forsvarsministeren, støttet av Forsvarsdepartementet, utgjør det nasjonale, strategiske nivået i forsvarssektoren. Forsvarssjefen er regjeringens nærmeste fagmilitære rådgiver. Forsvarsdepartementet utøver strategisk ledelse, herunder internasjonal myndighetskontakt, og styring av de fire underlagte etatene i sektoren (Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt), på vegne av forsvarsministeren, samt faglig styring av Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) arbeid knyttet til forsvarssektoren.

Forsvarssjefen har full kommando over norske styrker i fredstid og ivaretar ledelse og virksomhetsstyring gjennom Forsvarsstaben. Forsvarssjefen delegerer kommando og kontroll gjennom direktiver til underlagte styrkesjefer.

Militærmisjonen i Brussel (MMB) er Forsvarets militære representasjon ved NATOs hovedkvarter, og ivaretar FSJs permanente deltakelse i NATOs militærkomité.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) er Norges militære fellesoperative hovedkvarter. Operativ kommando over Forsvarets styrker er delegert til FOH. Sjef FOH leder Forsvarets styrker og operasjoner på tvers av alle forsvarsgrener og avdelinger, er forsvarssjefens rådgiver innenfor militære operasjoner og bidrar til utarbeidelse av strategiske råd for anvendelse av Forsvaret. FOH koordinerer også allierte operasjoner basert på bilaterale og flernasjonale avtaler. FOH videreutvikles og tilpasses for mottak og integrering av allierte liaisoner og personellforsterkninger, både i fredstid og ved alliert forsterkning av Norge. FOHs evne til å operere mer integrert med og gi støtte til NATO og nære allierte videreutvikles, herunder utvikle evne til å planlegge, gjennomføre og lede fellesoperasjoner. I tillegg styrkes FOHs evne innenfor utvalgte fellesoperative prosesser som etterretning og målutvelgelse gjennom en økning av antall stillinger.

FOH er i dag det eneste fellesoperative hovedkvarteret i Norden som er fullt kompatibelt med NATO. FOH vil, som del av NATOs styrkestruktur, videreføres som et støttende operasjonelt hovedkvarter overfor Joint Force Command (JFC) Norfolk for ivaretagelse av de kommando- og kontrolloppgaver som sjef FOH er tildelt i alliansens operative planverk. Dette innebærer at FOH for en NATO-operasjons varighet vil lede nasjonale operasjoner og ivareta nasjonal suverenitet og innflytelse, herunder koordinering mot totalforsvaret og med andre NATO-styrker under JFC Norfolk. Den videre innretningen av FOH tilpasses utviklingen i NATO og det nordiske samarbeidet.

Norsk personell i sentrale stillinger ved allierte hovedkvarter er en viktig del av byrdefordelingen i NATO og avgjørende for å kunne bidra i beslutningsprosesser, sikre norske interesser og for å skape grunnlag for tettere samarbeid og koordinering mellom nasjonale og allierte hovedkvarter. Forsvaret skal ta aktive grep for å oppfylle norske forpliktelser og ivareta norske interesser gjennom bemanning av allierte hovedkvarter. Det skal prioriteres å være representert i NATO hovedkvarteret, JFC Norfolk og den allierte transformasjonskommandoen (ACT) i USA, den allierte operasjonskommandoen (ACO), inkludert hovedkvarteret til alliansens hurtige reaksjonsstyrke (ARF HQ) i Belgia. I tillegg er det nødvendig å ha innflytelse i NATOs øvrige kommandoer som har en direkte rolle mot Norge, som den allierte marinekommandoen (MARCOM) i Storbritannia, luftkommandoen i Tyskland (AIRCOM), den allierte spesialstyrkekommandoen (SOFCOM) i Belgia, og NATOs fellesoperative understøttelseskommando (JSEC) i Tyskland. Forsvaret må dessuten være forberedt på at både den pågående utvidelsen av NATOs kommandostruktur og integrering av svenske og finske hovedkvarter i NATO vil kunne innebære økte forventninger til norsk deltakelse fremover.

## 4.2 Etterretning

### Status og overordnet utvikling

Formålet med Forsvarets etterretningsvirksomhet er å gi strategisk beslutningsstøtte, redusere usikkerhet og tilrettelegge for etterretningsdrevne operasjoner. Forsvarets etterretningssystem er sammensatt av funksjoner, prosesser og aktører fra strategisk til taktisk nivå.

Som et utgangspunkt for organiseringen av Forsvarets etterretningssystem ligger prinsippet om enhetlig etterretning, som skal støtte beslutningstakere på alle nivåer og på tvers av grener.

Modernisering og utvikling av Etterretningstjenestens kapasiteter pågår. Utviklingen omfatter E-tjenestens evne til å besvare etterretningsbehov i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen. Ny etterretningstjenestelov som legger til rette for en styrking av Norges selvstendige etterretningsevne har trådt i kraft. I forsvarsgrenene utvikles også etterretning med satsinger i blant annet Hæren og Kystjegerkommandoen.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen og endringstakten i teknologisk utvikling utfordrer Forsvarets etterretningsressurser. Mengden data og informasjon øker eksponentielt. Beslutningstageres behov for rettidig bearbeidet og vurdert informasjon øker.

Regjeringen vil styrke Forsvarets evne til å varsle om mulige trusler og angrep mot norsk territorium og norske interesser og styrke evnen til å gi beslutningstakere rettidige beslutningsgrunnlag. Nordområdenes strategiske betydning øker både for Norge og allierte, og evne til kontinuerlig situasjonsforståelse og kontroll med aktivitet vil utvikles videre. Dette vil skje gjennom satsing på strategisk etterretning, rombasert innsamling, videreutvikling av viktige sjø- og luftmobile kapasiteter og modernisering av landbasert innhenting. Sammen med økt evne i det digitale rom skal dette gi et bedre og mer oppdatert situasjonsbilde fra havbunnen til verdensrommet og i alle domener.

### Operativ ambisjon

Forsvaret skal ha en robust og selvstendig evne til å drive etterretning i egne nærområder, og i alle domener. Forsvaret skal ha evne til å varsle om trusler og til kontinuerlig situasjonsforståelse. Forsvarets operasjoner skal i større grad bli etterretningsdrevne ved å utnytte kunnskap om motstanderes styrker og svakheter i planlegging og gjennomføring av operasjoner. Forsvarets operative struktur skal ha økt etterretnings- og ISR-kapasitet

for å understøtte egne operasjoner. Forsvaret skal styrke evnen til å utnytte det ytre rom til etterretning- og overvåkingsformål.

### Utviklingsretning og prioriteringer

Den gjennomgående etterretningsevnen i Forsvaret fra strategisk til taktisk nivå skal styrkes. Styrkingen understøttes av evnen til å innhente, bearbeide og formidle etterretninger, samt etablere og opprettholde og dele kontinuerlig situasjonsforståelse. Etterretning er et strategisk virkemiddel og Norges bidrag på dette området er svært viktig for våre allierte.

En styrking av Etterretningstjenesten, utvikling av romkapasiteter, styrking av enhetlig etterretning i Forsvaret og øvrige initiativ innen digitalisering og IKT er sentrale elementer i nasjonale etterretnings- og overvåkingskapasiteter.

### Etterretningssystemet

Regjeringens omfattende satsing på IKT-infrastruktur og digitalisering vil øke Forsvarets evne til etterretning og overvåking. Etterretningssystemet må virke i alle faser av konfliktspekteret. Det krever redundans og evne til å understøtte et forsvar med økt operasjonstempo. Hurtighet og presisjon i prosessering er avgjørende, slik at data og vurderinger effektivt kan brukes i beslutnings- og målbekjempningsprosesser. Det krever en helhetlig arkitektur og infrastruktur som tilrettelegger for styring, kommando og kontroll og sømløs data- og informasjonsflyt mellom sensorer, våpenplattformer og operative beslutningstagere.

### Etterretningstjenesten

Hurtig utvikling innenfor teknologi, raskt økende datamengder og økte leveransekrav nødvendiggjør en digital transformasjon av etterretningsproduksjon og formidling. Trusler i det digitale rom utfordrer i stadig større grad Norge og norske interesser. For å øke evnen til beskyttelse av nasjonal digital infrastruktur skal E-tjenestens situasjonsforståelse i det digitale rom styrkes. Evnen til cyberoperasjoner skal styrkes for å bli et reelt og tilgjengelig handlingsalternativ i hele konfliktspekteret. E-tjenesten skal ha god og kontinuerlig evne til å forstå situasjonen og mulig utvikling i våre interesseområder, og til varsling.

Som et ledd i en utvikling av fagkompetanse videreutvikles etterretningsutdanning i Forsvaret for økt produksjon av etterretningskompetanse. Evnen til å levere utdanning og kompetanse-

heving for å understøtte et etterretningsdrevet forsvar styrkes.

#### *Enhetlig etterretning*

Regjeringen vil sette Forsvarets operative struktur bedre i stand til å understøtte operasjoner med etterretnings- og overvåkingskapasiteter. Dette innebærer økt satsing på kompetanse, analysekapasitet, ledelsesfunksjoner og systemer. For å kunne utnytte moderne, langtrekkende våpensystemer videreutvikles Forsvarets evne til å understøtte prosesser som angir mål og hvordan målene bekjempes.

Forsvarets plattformer skal kunne utrustes med flere sensorer for å øke Forsvarets evne til å etablere situasjonsbilde i krise og væpnet konflikt, og fungere som redundans ved bortfall av strategiske sensorer.

#### *Elektronisk krigføring*

Forsvarets avdelinger skal være i stand til både å utnytte det elektromagnetiske spektrum og beskytte seg mot slike trusler. Forsvarets evne til elektronisk krigføring styrkes gjennom tilførsel av systemer, personell, kompetanse og oppbygging av ledelsesfunksjoner. Tilgangen på trenings- og øvingssystemer for å støtte opplæring innenfor offensive og defensive operasjoner skal videreutvikles. Forsvarsgrenene tilføres økte personellrammer for å styrke disse fagmiljøene.

### **4.3 Forsvarets virksomhet i verdensrommet**

---

#### Status og overordnet utvikling

Romvirksomhet er i økende grad en forutsetning for at Forsvarets avanserte systemer og kapasiteter skal virke optimalt. Effektiv utnyttelse av det ytre rom vil fremover være avgjørende for Forsvaret, det sivile samfunn og totalforsvaret.

Forsvaret har over tid bygget opp forståelse og kompetanse for militære operasjoner i romdomenet. Gjennom tverrsektoriell satsing er Norge i ferd med å opparbeide en komplett nasjonal, industriell verdikjede for småsatellitter. I tillegg er det utviklet godt samarbeid og tette relasjoner til nasjoner med betydelig kompetanse og erfaring innen romrelatert virksomhet. Forsvaret er godt posisjonert for videre satsing på romvirksomhet.

Den sikkerhetspolitiske betydningen av rommet øker. Det skal anskaffes overvåkings- og

kommunikasjonssatellitter for å øke situasjonsforståelse i norske interesseområder og bidra til effektiv utnyttelse av nasjonale og de alliertes ressurser. Gjennom økt satsing på romvirksomhet styrker regjeringen vår nasjonale og de alliertes evne til tilstedeværelse, situasjonsforståelse og gjennomføring av integrerte fellesoperasjoner i nordområdene.

#### Operativ ambisjon

Forsvaret skal være en aktiv bidragsyter i en helhetlig, nasjonal satsing på det ytre rom. Forsvaret skal ha evnen til å utnytte romkapasiteter i fellesoperasjoner. Forsvaret skal ha kompetanse innen operasjoner i romdomenet til å planlegge, gjennomføre og koordinere operasjoner med bruk av rombaserte kapasiteter. Forsvaret skal særlig prioritere tilgang til sikker satellittbasert kommunikasjon i nordområdene og samtidig ha tilgang til satellitter som muliggjør global sikker kommunikasjon.

#### Utviklingsretning og prioriteringer

Gjennom forskning og utvikling, i samarbeid med industri og allierte, er det viktig å utnytte vekstpotensialet i romsektoren. For å ivareta et domene i utvikling skal det prioriteres å utvikle kompetanse for å kunne anvende rombaserte kapasiteter til støtte for militære operasjoner, totalforsvaret og nasjonal sikkerhet som helhet.

For å styrke evnen til overvåking av våre interesseområder vil det utvikles satellittkonstellasjoner som har ulike sensortyper, systemer som har styrket kapasitet til å håndtere og utnytte økte datastrømmer, samt økt kapasitet til å lede og koordinere satellittbaserte kapabiliteter. Nasjonal egenevne etableres hovedsakelig gjennom sivilt-militært samarbeid. Kapabiliteter under nasjonal kontroll muliggjør økt internasjonalt samarbeid.

Forsvaret har i dag ett sentralt knutepunkt for sikker rombasert kommunikasjon. Det er nødvendig å øke redundansen, og regjeringen vil etablere ytterligere én stasjon til dette formålet. For å utnytte potensialet i Forsvarets nye kapasiteter er en slik økning i satellittbasert bred- og smalbandskapasitet i nordområdene nødvendig.

Evne til å opprettholde sikker bruk og uhindret tilgang til verdensrommet er en forutsetning for å realisere en økt ambisjon, og en viktig del av NATOs avskrekkingstrategi. Den pågående utviklingen av Andøya Spaceport bidrar i denne sammenheng til nasjonale fortrinn og strategisk autonomi. Andøya Spaceport eies av selskapet Andøya Space, og bidrar til å understøtte Forsva-



rets behov, samt bilateral og alliert romsatsing. Regjeringen vil i samarbeid med allierte utvikle evne til raskt å kunne erstatte satellitter ved behov. Et første tiltak er å bidra til å styrke sikkerhetsnivået ved Andøya Spaceport for å tilfredsstille militære sikkerhetskrav. Dette vil muliggjøre at Andøya Spaceport kan være en ressurs for hurtig oppskytning av erstatningssatellitter enten i en nasjonal eller alliert ramme.

Romrelatert infrastruktur er attraktive mål for trusselaktører. Norges evne til å sikre viktig rominfrastruktur- og tjenester er viktig både for allianse- og partnersamarbeid. Videre satsing medfører økte krav til sikring av hele verdikjeden. Definerings av grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) innen nasjonal romvirksomhet er under utarbeidelse, og vil bidra i arbeidet med å beskytte skjermingsverdig infrastruktur.

#### **4.4 Forsvarets virksomhet i det digitale rom**

##### Status og overordnet utvikling

Anvendelse av digitale tjenester er en forutsetning for at Forsvaret skal kunne etablere situasjonsforståelse, lede militære styrker, bruke moderne våpen og samhandle med allierte. Digitale tjenester kan også benyttes til militære operasjoner som pågår kontinuerlig i fred, krise og væpnet konflikt. Det handler om å beskytte egne IKT-systemer og om å påvirke motstandere gjennom å ramme IKT-systemene ved bruk av digitale virkemidler. Forsvarets virksomhet innen cyberdomenet drives primært av Cyberforsvaret og IKT-virksomheten i Forsvaret forøvrig. Cyberforsvaret er ansvarlig for å etablere og opprettholde Forsvarets handlingsrom i det digitale rom og for å beskytte Forsvarets IKT-systemer mot digitale trusler fra militære og sivile aktører. Etterretningstjenesten skal, i rollen som utenlandsetterretning, avdekke og varsle om mulige ytre digitale trusler fra fremmede stater, og utenlandske organisasjoner eller individer. Etterretningstjenesten er også ansvarlig for militære, digitale operasjoner med effekt på motstandere.

Forsvaret har utfordringer med å både rekruttere og beholde kompetanse til utvikling, drift og sikkerhetsmessig overvåking av IKT. Forsvarets evne til å beskytte egen IKT er videreutviklet gjennom blant annet en ressursmessig styrking av Cyberforsvaret og nytt varslings-system for digital infrastruktur (VDI). I tillegg har det vært planlagt omfattende investeringer i Forsvarets IKT de senere årene. Gjennomføring

av investeringene er forsinket, noe som påvirker Forsvarets operative evne negativt. Tilgang til og utnyttelse av cyberdomenet og utvikling av robuste IKT-tjenester er en forutsetning for å få effekt av øvrige satsinger.

##### Operativ ambisjon

Forsvaret skal operere og løse oppdrag i alle domener selv om Forsvaret er utsatt for forstyrrelser, anslag og angrep i det digitale rom. Forsvaret skal ha kompetanse og kapasitet til å gjennomføre en digital transformasjon og en overgang til et mer datadrevet forsvar. Cyberforsvaret skal bidra til Forsvarets handlefrihet i det digitale rom og har et særlig ansvar for cybersikkerhet og defensive cyberoperasjoner og beskyttelse av Forsvarets egen IKT. Forsvaret, herunder Etterretningstjenesten, skal bidra til nasjonal handlefrihet i det digitale rom og ta et særlig ansvar for innhenting av data og cyberoperasjoner i samarbeid med relevante sivile og allierte aktører. Forsvaret skal kunne integrere cybersikkerhet og cyberoperasjoner i alle fellesoperasjoner.

##### Utviklingsretning og prioriteringer

Forsvarets cybersikkerhet, IKT-tjenester og evne til cyberoperasjoner skal styrkes. Forsvarets IKT må være oppdatert, robust og tilgjengelig. Den hurtige teknologiske utviklingen forsterker behovet for hyppigere modernisering av Forsvarets IKT for å understøtte operative og administrative behov.

Regjeringen vil gjennomføre en omfattende og vedvarende satsing på Forsvarets IKT-systemer, infrastruktur og kompetanse, i samarbeid med relevante sivile og allierte aktører. For å sikre nasjonal kontroll skal norsk kryptokompetanse opprettholdes og styrkes.

Kompetansen innenfor IKT, IKT-sikkerhet og cyberoperasjoner skal styrkes. Kapasiteten innenfor utdanning av cyber teknikere økes og kompetanse og kapasitet for å understøtte utviklingen av multidomeneoperasjoner videreutvikles. Multidomeneoperasjoner krever en digital transformasjon og en overgang til et mer datadrevet forsvar. Dette krever kompetanse og kapasitet og må derfor sees i sammenheng med forskning og utvikling, også i en sivil-militær ramme.

Forsvarets sikre plattformer skal moderniseres, og vedlikeholdsetterslep skal håndteres. Kommunikasjonsinfrastruktur fornyes med blant annet bruk av kommunikasjonsteknologi som 5G, økt redundans og samhandlingsmekanismer med

allierte og NATO, samt oppgradering av virksomhetsstyringssystemer.

Robustheten i kommunikasjonsinfrastrukturen skal økes. Sikre plattformer og datasenter skal realiseres. Kapasiteten på mobile kommunikasjonsmoduler skal forbedres, og bemanning for utplassering av drift av disse i operasjonsområdet skal styrkes. Evnen til å gjennomføre cyberoperasjoner styrkes ytterligere og Cyberforsvarets avdelinger i nord styrkes på sikt for å understøtte nye avdelinger i Hæren og Luftforsvaret.

Sikkerheten til Forsvarets kommunikasjonsinfrastruktur opprettholdes gjennom løpende oppdateringer og utskiftning av utstyr. Ytterligere kapasitet og dekning av satellittkommunikasjon etableres, og Forsvarets nettverkskapasitet økes gradvis og parallelt med både vekst i forsvarsstrukturen og økende mengder innsamlet data som en konsekvens av løpende teknologisk utvikling. Ytterligere tiltak som bidrar til å styrke Forsvarets virksomhet i det digitale rom omtales i kapittel 5, 7, 8 og 10.

## 4.5 Hæren

---

### Status og overordnet utvikling

Hæren skal bidra til å forebygge og avverge angrep mot norsk og alliert territorium. Hæren bidrar til å hevde norsk suverenitet og forsvare norsk territorium, om nødvendig med militær makt. Hæren skal bidra i fellesoperasjoner, nasjonalt og internasjonalt, i tett integrasjon med allierte og skal ved behov gjenopprette territoriell integritet som del av NATOs kollektive forsvar. Hæren har avdelinger på nasjonal beredskap for å kunne håndtere oppdukkende hendelser og for å bidra til ivaretagelse av sentrale samfunnsoppgaver. Med nytt NATO planverk som inkluderer Sverige og Finland endres landmaktens rolle til å bli del av et regionalt fremskutt forsvar i Norden. Hærens innsats må sees som en del av en samlet nordisk innsats hvor forsvar av Finlands østre grense er fremskutt forsvar av Norge i rammen av NATO.

Som del av forsvarsløftet økes Hærens volum, kampkraft, utholdenhet og beskyttelsesevne. Hærens videreutvikling vil innebære en vekst fra én brigade i dag, til tre fremtidige brigader; Brigade Nord, Finnmarksbrigaden og Brigade Sør, og tre regimenter; Trenregimentet, Etterretningsregimentet og Militærpolitiregimentet. Samtidig videreføres Hærens fellesavdelinger. Samtlige av Hærens avdelinger organiseres under et felles taktisk ledelselement, som inkluderer Nasjonalt

landoperasjonssenter (NLS). Videreutvikling av Hærens ledelse må ses i sammenheng med implementering av alliert planverk og videre tilpasning av NATOs kommandostruktur i Norden.

### Operativ ambisjon

Hæren skal kunne planlegge, gjennomføre og lede landoperasjoner i en nasjonal og alliert ramme. I Norden vil dette gjennomføres i tett samarbeid med Sverige og Finland. Hæren skal kunne bidra til kollektivt forsvar av øvrige allierte. Hæren skal kunne bidra til den kontinuerlige overvåkingen av norske og tilstøtende landområder, og etablere og opprettholde situasjonsforståelse. I en fellesoperativ og alliert ramme skal Hæren bidra til å sikre handlefrihet for egne land-, sjø- og luftstyrker samtidig som en motstander skal nektes det samme. Dimensjonerende ambisjon for Hæren er at den selvstendig og sammen med allierte skal være i stand til å løse alle landmilitære oppdrag i høyintensitetskonflikter. Hæren skal også bidra til å sikre mottaksområder for allierte forsterkningsstyrker.

### Utviklingsretning og prioriteringer

Styrkingen av Hæren viderefører både stående avdelinger med høy oppsettingsgrad og utvikler avdelinger med større innslag av reserviststyrker. Felles for utvikling av avdelingene er innretning for å møte økte krav til reaksjonsevne og tilgjengelighet. I tillegg legges det til grunn økt evne til understøttelse for økt utholdenhet. Det stilles økte krav til koordinering og samvirke med tilsvarende svenske og finske landstyrker i Norden. På kort sikt vil det være nødvendig å se på hvordan det allierte planverkets behov for større landmilitære styrker kan ivaretas gjennom flernasjonale (nordiske) rammeverk.

Hæren tilføres ytterligere landbasert langtrekkende presisjonsild ut over det allerede vedtatte ambisjonsnivået. Dette styrker Forsvarets evne til å bekjempe mål på lange avstander, og bidrar til en vesentlig styrking av Hærens kampkraft og evne til å respondere på trusler på lange avstander, der de måtte oppstå.

Kampluftvern til Hæren innføres. Som del av øvrig satsing på luftvern, anskaffes det også ytterligere NASAMS luftvernssystemer til Hæren. Dette vil bidra til lagdelt luftvern for landstyrkene. For å styrke Hærens evne til å beskytte egne og allierte styrker og strategisk viktige områder mot lufttrusler opprettes en luftvernbataljon. For å styrke evnen til å bidra med presisjonsild til nasjonale og

allierte fellesoperasjoner opprettes en rakettartilleribataljon.

Det anskaffes nye transporthelikoptre for helikopterstøtte til landstyrkene. Dette ses i sammenheng med anskaffelsen av helikoptre til Forsvarets spesialstyrker. For å beholde helikopterkapasitet til støtte for Hæren, spesialstyrkene og beredskapstøtte til politiet frem til nye helikoptre er anskaffet, vil det oppgraderes et tilstrekkelig antall Bell 412.

#### *Brigade Nord*

Brigade Nord er vedtatt etablert som en tung infanteribrigade med fire mekaniserte manøverbataljoner og tilhørende støtteavdelinger. Brigade Nord er en stående brigade med høy oppsettingsgrad og har tyngdepunkt i Indre Troms. Ferdigstillingen av Brigade Nord som en fullverdig tung infanteribrigade fullføres innen 2032, og innfrir NATOs prioriterte kapabilitetsmål for Norge. Nye stridsvogner er besluttet anskaffet og sammen med innfasing av ytterligere CV 90 kampvogner tilfører dette brigaden økt kampkraft. Brigadens taktiske og logistiske støtteavdelinger videreutvikles og tilpasses for å forbedre understøttelsen av fire manøveravdelinger.

#### *Finnmarksbrigaden*

Oppbyggingen av Finnmark landforsvar (FLF) fortsetter og utvides til etablering av Finnmarksbrigaden innen 2032. Det opprettes én ny lett infanteribataljon, i tillegg til Porsanger bataljon og Jegerbataljonen GSV, som manøverbataljoner. Sammen med styrking av taktiske og logistiske støtteavdelinger vil dette øke robustheten og evnen til å kunne operere selvstendig, samt ha evne til å påføre en motstander tap. Innledningsvis etableres kampluftvern og en artilleribataljon, deretter et etterretningskompani. Ett ingeniørkompani videreutvikles fra dagens struktur, og ytterligere CV 90 kampvogner tilføres Porsanger bataljon. Ytterligere dedikerte sanitetskapasiteter til Finnmarksbrigaden utvikles med utgangspunkt i ressurser som i dag er i Forsvarets sanitet. Finnmarksbrigaden skal utvikles for tett samvirke med Heimevernsavdelinger og totalforsvarsaktører i Finnmark.

#### *Brigade Sør*

For å gi Hæren økt volum, utholdenhet og fleksibilitet skal det gradvis etableres en ny, reservistbasert brigade. Den vil lokaliseres i Sør-Norge i

tilknytning til eksisterende garnisoner på Østlandet. Brigaden vil på sikt kunne bidra til forsvar av sentrale nasjonale funksjoner, sikring av allierte mottaksområder og brukes som en mobil reaksjonsstyrke. Innledningsvis etableres et stabs- og ledelseelement og deretter gjennomføres en gradvis oppbygging av en kadre som organiserer reservister og etablerer tilknytning til eksisterende avdelinger. Brigaden vil utgjøre et taktisk samvirkesystem. Det legges til grunn at styrkeproduksjonen av personell gjennomføres i Hærens øvrige avdelinger. Brigade Sør vurderes å være særlig relevant for nordisk samarbeid. Brigaden skal bygges opp gradvis, frem mot 2036, og med en full operativ evne på lengre sikt.

#### *Øvrige avdelinger*

Trenregimentet med Hærens baser videreutvikles for å understøtte en voksende struktur og for å ivareta alliert mottak og mer alliert trening og øving i Norge. Trenregimentet skal understøtte Hærens operasjoner med etablering og utvikling av den eksisterende Logistikkbataljonen og Transportbataljonen som er vedtatt opprettet. Disse styrkes med et drivstoffkompani og tungtransportkompani.

Det etableres et alliert treningssenter på Sørreisa underlagt Hæren. Senteret skal være et kompetansesenter for amfibieoperasjoner under arktiske forhold som tilrettelegger for samlet amfibietrening av og med allierte styrker.

Etterretningsbataljonen videreutvikles til et etterretningsregiment for å synliggjøre nivå og ansvarsoppgaver. Etterretningsregimentet skal baseres på dagens organisasjon og tilføres taktisk dronekapasitet.

Evnen til å integrere alle typer kapasiteter for etterretning, overvåking, mållokalisering og rekognosering nasjonalt og i en alliert ramme videreutvikles.

Forsvarets militærpolitiavdeling (FMPPA) videreutvikles til et militærpolitiregiment hvor alle militærpolitiressurser, inkludert militærpolitibataljonen for alliert mottak, samles. Endringen fra avdeling til militærpolitiregiment skal baseres på dagens organisasjon.

Den allerede vedtatte etableringen av en kadrebasert tung ingeniørbataljon, og en kadrebasert militærpolitibataljon for vertslandsstøtte og understøttelse av fellesoperasjoner fullføres. Etableringen av et kadrebasert CBRN-kompani fullføres og avdelingen videreutvikles. Disse avdelingene styrkeproduseres i Hæren, og utgjør felleselementer for hele Forsvaret.

#### **Boks 4.1 Hva er en reservist?**

Reservister er personell som til daglig har sitt primære virke utenfor Forsvaret, men som samtidig har en tjenesteplikt i Forsvaret gjennom verneplikten, gjennom et tidligere tilsettingsforhold i Forsvaret eller gjennom kontrakt om tjenesteplikt. Tidligere militært tilsatte har i medhold av forsvarsloven § 13 en utvidet verneplikt til og med det året de fyller 55 år.

Forsvarets styrkestruktur består i dag av om lag 50 000 reservister, hvorav om lag 40 500 i HV. Resten fordeler seg over hele Forsvaret, og flest er i Hæren.

Reservistene er personell som Forsvaret i fredstid normalt ikke har behov for i det daglige for å løse Forsvarets oppgaver, men som det vil kunne være behov for i ulike situasjoner i fred, krise og krig. Reservistordningen gjør det mulig å skaffe til veie og utnytte den samlede personellkapasitet og kompetanse i Norge som er nødvendig for å løse Forsvarets oppgaver i fred, krise og krig.

Reservister kan også benyttes mer fleksibelt, som å dekke midlertidige behov nasjonalt, men også i internasjonale staber og internasjonale operasjoner.

Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) videreføres som en selvstendig, lett infanteribataljon med dagens struktur og oppdrag. HMKG videreutvikles, innenfor rammen av bistandsinstruksen og forhåndsdefinerte beredskapsoppdrag, for å løse avdelingens kjerneoppdrag.

## **4.6 Sjøforsvaret**

### Status og overordnet utvikling

Sjøforsvaret hevder norsk suverenitet og suverene rettigheter til havs og beskytter norske maritime interesser. Gjennom daglig tilstedeværelse bidrar Sjøforsvaret til å forebygge kriser og væpnet konflikt. Sjøforsvaret har avdelinger og fartøyer på kontinuerlig nasjonal beredskap. Sjøforsvaret skal også sikre mottak av allierte styrker og ved behov gjenopprette Norges territorielle integritet, sammen med allierte. Finlands og Sveriges inntreden i NATO tydeliggjør Norges rolle som en maritim frontlinjestat. Som en del av for-

svarsløftet prioriterer regjeringen å øke Sjøforsvarets operative tilgjengelighet og evne til kontinuerlig tilstedeværelse. Det bidrar til å forebygge konflikt og ivaretar norsk innflytelse, handlingsrom og stabilitet i våre nærområder.

Regjeringens omfattende satsing tar utgangspunkt i behovet for å erstatte og forsterke dagens fartøysstruktur som i stor grad må skiftes ut i løpet av 2030-tallet. Fornyelsen av Sjøforsvaret er allerede i gang, blant annet gjennom innfasing av tre fartøyer av Jan Mayen-klassen til Kystvakten og innfasing av nye Seahawk helikoptre, nye autonome minemottiltakssystem til Marinen og oppgradering av Kystjegerkommandoen. Det er i dag utfordrende å opprettholde nødvendig operativ tilgjengelighet på kampfartøyene. Vedlikeholdsbehovet har økt, og tilgang på reservedeler er utfordrende. Et lavt antall fartøyer kombinert med begrenset operativ tilgjengelighet reduserer evnen til tilstedeværelse, situasjonsforståelse, og samvirke. Sjøforsvaret har utfordringer med å beholde og utdanne nok kvalifisert personell.

Regjeringen vil sørge for at Norge har en fremtidsrettet og troverdig maritim kapasitet med evne til tilstedeværelse og myndighetsutøvelse i norske maritime interesseområder. Regjeringen vil implementere en ny flåteplan for en langsiktig og helhetlig utvikling av fremtidens sjøforsvar. I overgangen mellom eksisterende og nye systemer skal Sjøforsvaret kunne fortsette å løse sine oppdrag og unngå reduksjon i operativ evne. Det skal derfor gjennomføres nødvendig levetidforlengelse i deler av strukturen.

### Operativ ambisjon

Sjøforsvaret skal være kontinuerlig tilstede i havområdene utenfor Norge med kystvaktfartøyer og marinefartøyer, både på overflaten og under vann og har et særlig ansvar for overvåking, tilstedeværelse, patruljering og hendeshåndtering i Norges maritime interesseområder. Sjøforsvaret skal forebygge og avskrekke trusler mot nasjonal sikkerhet til havs, og selvstendig og sammen med allierte forsvare norske interesser i hele konfliktspekteret. Sjøforsvaret skal, med egne ressurser, kunne bidra til å overvåke aktivitet under vann og på havbunnen, og bidra til å kontrollere tilstand på infrastruktur og forsyningslinjer langs sjøveien. Sjøforsvaret skal kunne bidra til fellesoperasjoner og internasjonal, maritim innsats i NATOs stående flåtestyrker og andre allierte fartøysgrupper innenfor bestemte klartider, og kunne lede disse styrkene. Dette krever høy grad av interoperabilitet med allierte marinestyrker.

### Utviklingsretning og prioriteringer

Sjøforsvaret styrkes gjennom flåteplanen av 2024, som skal fornye og forsterke Norges sjømilitære kapasitet. Fremtidens sjøforsvar vil utvikles langs tre hovedlinjer; nye fregatter, nye standardiserte fartøy og nye ubåter.

Regjeringens flåteplan vil tilføre Sjøforsvaret minimum fem nye fregatter, inntil ti havgående og 18 kystnære standardfartøy, og minimum fem undervannsbåter. Med dette vil Forsvaret få en ny og betydelig mer kapabel flåte.

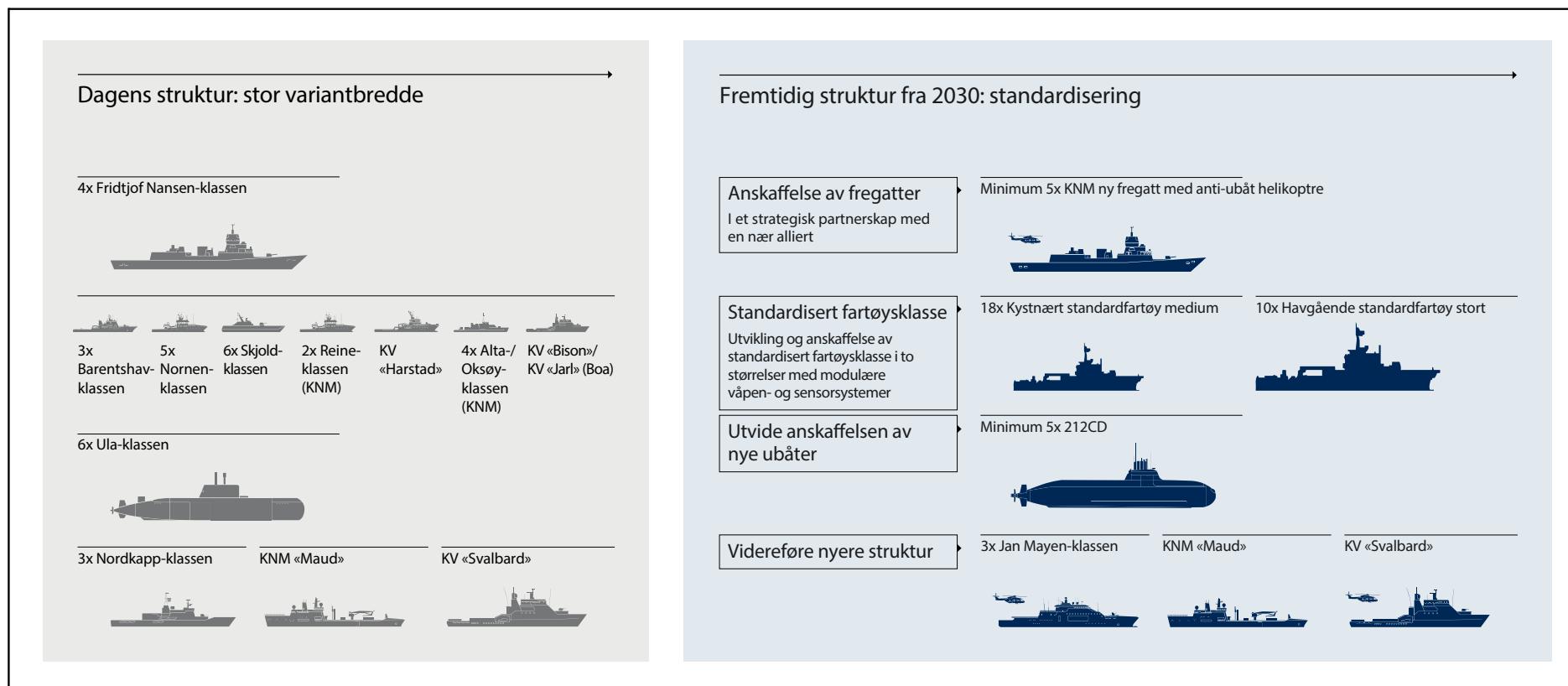
### *Nye fregatter*

For å ivareta evnen til kontinuerlig situasjonsforståelse og tilstedeværelse i norske interesseområder, og evnen til å forsvare norsk eller alliert territorium i en alliert ramme anskaffes minimum fem havgående fregatter, med opsjon på anskaffelse av ytterligere én fregatt. Det er avgjørende for Forsvarets oppgaveløsning at fregattene har evne til å gjennomføre anti-ubåtoperasjoner. Som del av anskaffelsen vil regjeringen også anskaffe

maritime helikoptre med anti-ubåtkapasitet som kan operere sammen med fregattene. Fregattene skal anskaffes, driftes og vedlikeholdes i et strategisk partnerskap med en nær alliert som har sammenfallende strategiske interesser i våre nærområder. Et slikt samarbeid gir synergier på drifts- og utdanningssiden, og Norge unngår ulempene ved å stå som eneste bruker av et komplisert høyteknologisk kampsystem. Fregattene må ha egenskaper som muliggjør kontinuerlige operasjoner i hele Norges interesseområde. Norge skal i kommende forhandlinger være en pådriver for klimavennlige løsninger knyttet til energivalg, vedlikehold og logistikk-løsninger. Regjeringen legger opp til en rask beslutning om valg av strategisk samarbeidspartner, slik at de nye fregattene kan leveres på et tidspunkt som gjør at oppgraderinger av eksisterende fartøy kan holdes på et nødvendig, nøkternt nivå.

Med anskaffelse av minimum fem fregatter vil Sjøforsvaret kunne seile kontinuerlig i våre nærområder og regelmessig delta i allierte flåtestyrker utenfor våre nærområder.

#### 4.6.1 Flåteplanen av 2024



Figur 4.1 Flåteplanen av 2024 legger grunnlaget for en helhetlig og langsiktig utvikling av Sjøforsvaret.

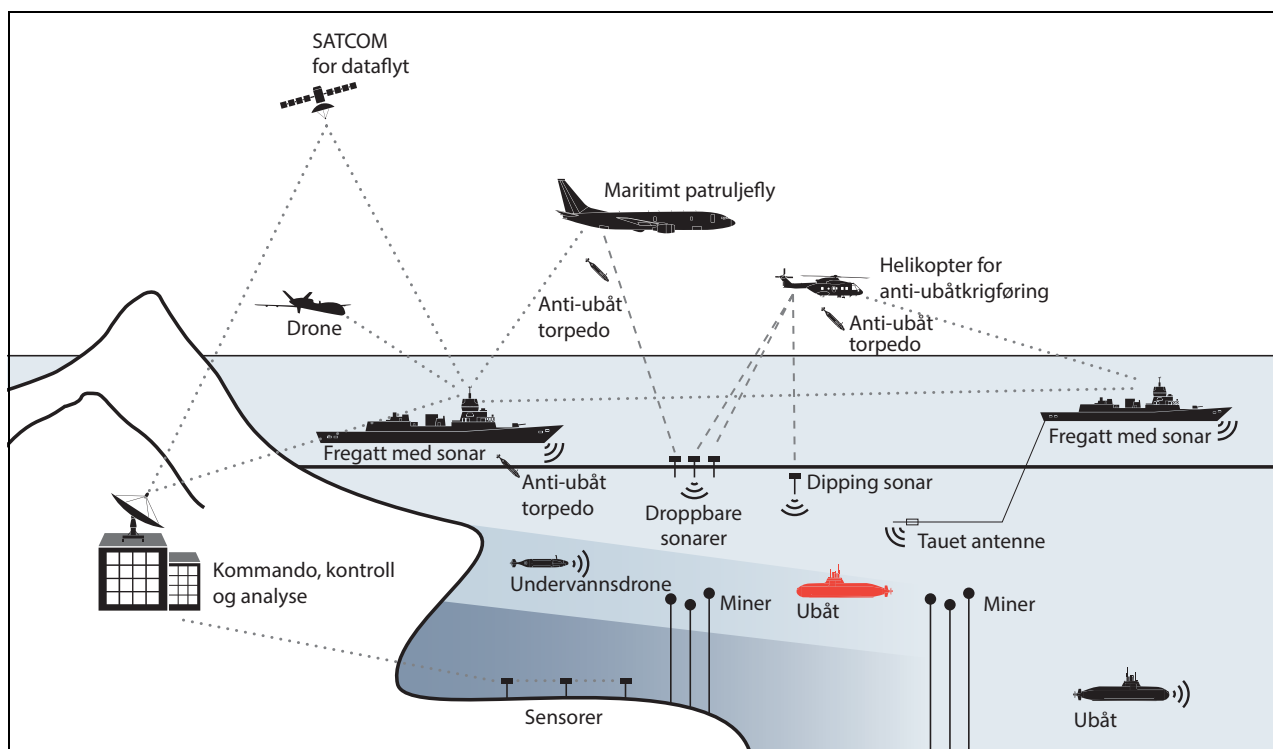
### Boks 4.2 Fregatter

Norge har i dag fire fregatter i Fridtjof Nansen-klassen med anti-ubåtkrigføring som hovedoppgave. Krigsfartøy som fregatter synliggjør en nasjonal evne til å verne om interesser og drive krigføring i åpne havområder. NATO peker på behovet for å styrke evnen til anti-ubåtkrigføring. Fregattenes antiubåtkapasitet, sammen med deres betydelige ledelsesevne og slagkraft, er nødvendig for å forhindre en motstanders bruk av havet til å påvirke norsk territorium eller å forstyrre mottak av allierte forsterkningsstyrker. Flere av våre nære allierte anskaffer fregatter i de kommende årene.

Den teknologiske utviklingen generelt, og trusselutviklingen spesielt, har ført til at krigsfartøy har blitt langt mer avanserte, men det medfører også behov for hyppige oppdateringer. Den sikkerhetspolitiske utviklingen de siste årene har økt behovet for tilstedeværelse i våre nærområder og deltakelse i allierte styrker. Dette har medført et økt aktivitetsnivå, og større behov enn det som kan dekkes med dagens fire fregatter. Fridtjof Nansen-klassen er sær-

tilpasset norske behov og har unike systemer. Behovet for oppdateringer er imidlertid så omfattende at det har vist seg ikke formålstjenlig å videreføre fartøyene ut over planlagt levetid. Regjeringen vil derfor oppdatere dagens fregatter som nødvendig, frem til en erstatning kan innføres. Nye fregatter vil gi Forsvaret en betydelig økt evne til å oppdage og nedkjempe trusler under vann, på overflaten og i luften, med økt rekkevidde på sensorer og våpen. Moderne fregatter har også bedret evne til å samarbeide med andre enheter i en nasjonal eller alliert kontekst.

Fregatter er kompliserte, integrerte systemer med behov for jevnlig oppdatering. Særegne nasjonale tilpasninger av fartøyene vil derfor medføre økte kostnader både i utvikling og drift. For å redusere risiko og kostnader vil regjeringen anskaffe nye fregatter i samarbeid med en nær alliert. Ved å gå inn i en eksisterende produksjonslinje vil også anskaffelsestiden kunne reduseres betydelig.



Figur 4.2 Antiubåtkrigføring er en kompleks fellesoperasjon som kombinerer kapasiteter til lands, til havs, i det digitale rom, i luften og i verdensrommet.

Som følge av Norges beliggenhet nær baseområdene for Russlands kjernevåpenubåter på Kola-halvøya er slike operasjoner av spesielt stor betydning for Forsvaret og dets samvirke med allierte.

Kilde: Forsvaret

### *Standardisert fartøysklasse*

Sjøforsvaret vil i fremtiden i hovedsak bestå av havgående fregatter og av en standardisert fartøysklasse, som vil være basert på tilpassede sivile standarder og utviklet i samarbeid med industrien. Sivile standarder er viktig for å effektivisere drift og understøttelse i levetiden og redusere investeringskostnadene.

Sjøforsvarets nåværende flåte er sammensatt av tolv fartøysklasser med forskjellige systemer og komponenter fra ulike leverandører. Dette gjør drift og vedlikehold av fartøyene ressurskrevende. En standardisert flåte med likhet i komponenter og systemer, og en så liten plattformvariasjon som mulig, vil bidra til å effektivisere opplæring og understøttelse, redusere omfang av reservedelsbehov og bidra til mer effektiv drift av fartøyene. Et eksempel er variantene av navigasjonssystemer på dagens fartøysklasser, som kan reduseres betydelig ved standardisering. Videre vil det bli enklere å bruke personellet på tvers av fartøyene uten behov for ekstra utdanning, da innretningen og systemlikheten på fartøyene blir like på tvers av flåten.

Standardisert fartøysklasse skal bestå av to størrelser – en stor, havgående utgave og en mindre, kystnær utgave, og tilpasses til å løse bredden av Kystvaktens og Marinens oppgaver. Standardfartøyene skal designes for å kunne holde følge med den teknologiske utviklingen og gi mulighet for rask utnyttelse av nye teknologiske løsninger som blir tilgjengelig i fartøyenes levetid, herunder å være tilrettelagt for utfasing av fossilt drivstoff i fartøyenes levetid. Det er betydelige klimagevinster å hente på utvikling og drift av Sjøforsvarets fartøyer i fremtiden.

Standardfartøyene til Marinen skal kunne benyttes som plattform for situasjonsforståelse, minelegging, minerydding, maritim styrkebeskyttelse og en viss evne til antiubåtkrigføring med integrerte og modulære systemer. Anskaffelsen av modulbaserte mineryddingssystemer pågår. Regjeringen vil øke antallet ytterligere for å få en tilstrekkelig kapasitet til å beskytte og holde sjøveiene langs kysten og mottakshavner for allierte forsterkninger åpne i krise og krig. Sjøminer er et kosteffektivt våpensystem og regjeringen vil prioritere anskaffelse av systemer for minelegging. Regjeringen vil anskaffe modulære systemer for å øke evnen til overvåking av havbunnen og under-sjøisk infrastruktur. Disse skal kunne opereres med utgangspunkt i standardiserte fartøy som plattform og som autonome systemer. Sjøforsvarets kapasitet til å behandle og analysere innhentet data styrkes.

Kystvaktens standardiserte fartøyer skal særlig tilpasses Kystvaktens oppdrag. Kystvakten ivaretar myndighetsutøvelse på avgrensede områder. De skal også kunne ta om bord enkelte av Marinens modulære systemer ved behov.

For å øke den operative tilgjengeligheten vil de nye fregattene og de store havgående standardiserte fartøyene til Sjøforsvaret bemannes med halvannen besetning per fartøy i strukturen, som vil utgjøre dobbel besetning på operative fartøy i seilingsperioder. Det vil også bidra til bedre ivaretagelse og tjenstlig forutsigbarhet for personellet.

### *Nye ubåter*

Det er vedtatt å anskaffe fire nye ubåter i et strategisk samarbeid med Tyskland. Den første av de nye ubåtene er i produksjon, og leveres i 2029. Ytterligere tre er planlagt levert frem mot 2035. For å nå en ambisjon om tilstedeværelse og innflytelse i egne nærområder og øke evnen til kontinuerlige ubåtoperasjoner vil regjeringen utvide anskaffelsen med én ubåt, og med en opsjon på anskaffelse av ytterligere én ubåt. Fem ubåter muliggjør samtidige og kontinuerlige operasjoner i våre havområder. Det gir også mulighet for å delta i nasjonale eller allierte øvelser, og mulighet til å bedre ivareta opplæring og styrkeproduksjon samtidig.

### *Øvrig utvikling av Marinen*

De eksisterende fregattene i Nansen-klassen levetidsforlenges for å opprettholde evnen til antiubåtkrigføring frem til nye fregatter innføres. Det skal tilstrebes å anskaffe nye fregatter på en måte som gjør at oppgraderinger av eksisterende fartøy kan holdes til et nødvendig, nøkternt nivå. Fire Skjold-klasse korvetter oppgraderes i løpet av 2025 for å opprettholde nasjonal maritim overflatekapasitet frem til de erstattes av standardisert fartøysklasse. Kystjegerkommandoen videreutvikles for å styrke evnen til å gjennomføre bordingsoperasjoner og innhente måldata til langtrekkende våpensystemer. Marinens logistikkfartøy, KNM Maud, videreføres.

### *Utvikling av Kystvakten*

Kystvakten videreføres og styrkes. Kystvakten forblir inndelt i en ytre og indre kystvakt, og bidrar til myndighetsutøvelse, kontinuerlig maritim tilstedeværelse, fiskerioppsyn, og suverenitetshevdelse. Kystvaktens evne til myndighets-



utøvelse og oppdragsløsning for en rekke statlige organer videreføres, herunder ivaretagelse av den statlige slepebåtberedskapen.

De fire helikopterbærende fartøyene i Ytre kystvakt videreføres. KV-Svalbard er nylig modernisert. De tre fartøyene i Jan Mayen klassen er nylig innfaset og vil forbli i strukturen til 2050-tallet. Seks MH-60R Seahawk helikoptre til støtte for Kystvakten mottas fra 2026 og blir innfaset i perioden 2027–2030 med base på Bardufoss.

De øvrige seks fartøyene i ytre kystvakt erstattes av store havgående standardiserte fartøyer når fartøyene når levetiden. Dette inkluderer fem innleide kystvaktfartøy av Boa- og Barentshavklassen med kontrakter som utløper rundt 2030 og KV Harstad, som når levetiden rundt midten av 2030-tallet.

De fem fartøyene i indre kystvakt er av Nornenklassen. Disse levetidsforlenges og når levetiden mot slutten av 2030-tallet, og erstattes da av seks mindre kystnære standardfartøy.

### Boks 4.3 Nasjonal skipsbyggingstrategi

Norge har lange skipsbyggingstradisjoner og har opparbeidet betydelig kompetanse på å bygge og utruste avanserte skip til olje- og gassnæringen. Det er designet og utrustet flere fartøy for Sjøforsvaret ved norske verft de siste årene. Av beredskapshensyn er det nødvendig å videreføre og videreutvikle denne typen nasjonal kompetanse.

Det er en målsetting å ha nasjonal kompetanse på å designe, utruste og vedlikeholde marinefartøy. Utvikling og bygging av komplekse fartøy som ubåter og fregatter er ressurskrevende og utfordrende. Det ansees derfor som fortsatt nødvendig å bygge slike fartøy hos eller i samarbeid med allierte. Av hensyn til beredskap og forsyningssikkerhet er det imidlertid nødvendig å ha nasjonal evne til å vedlikeholde og understøtte alle Sjøforsvarets fartøy. Slike kapasiteter vil også kunne støtte opp om allierte operasjoner og tilstedeværelse i våre nærrområder. Å opprettholde en slik nasjonal kompetanse krever langsiktige og forutsigbare planer og avtaler.

Nasjonalt finnes det komplette verdikjeder innenfor den maritime næringen, fra utdanningsmiljø, skipsdesign, verft, utstyrsløseleverandører til rederier. Styrken i de norske maritime klyngene har vært å drive frem nye, innovative og teknologisk avanserte fartøy og systemer for olje- og gassnæringen. Klyngene karakteriseres av tett samvirke mellom aktører, som kan bidra til innovasjon. Denne positive utviklingen kommer nå til syne på teknisk krevende områder som utvikling og utbygging av lav- og nullutslippsskip, samt utvikling og implementering av ubemannede og autonome systemer. Norsk maritim næring har i dag aktører som understøtter enkelte type marinefartøy. Norsk maritim næring vil også i fremtiden kunne tilpasse seg til

å utvikle løsninger for, og bygge enkelte typer marinefartøy med en tilsvarende kompleksitetsgrad.

Sivil maritim industri og forsvarsindustrien har tradisjonelt operert i to adskilte markeder. Militært materiell og da spesielt kommando-, kontroll-, informasjons-, kommunikasjons- og kampløsesystemer (K4IS) krever en tett og nøye integrasjon mot fartøyet for at de skal fungere. Sivile standarder tar ikke hensyn til integrasjonskrav til militære systemer. For å designe, utruste og vedlikeholde krigsfartøy er det behov for kompetanse på militære standarder og krav, og hvordan disse kan kombineres med sivile standarder. I Meld. St. 17 (2020–2021) ble det pekt på systemintegrasjon og levetidsstøtte for militære systemer som to av totalt åtte teknologiske kompetanseområder for samarbeid mellom forsvarssektoren og industrien. For å bygge beredskap og forsyningssikkerhet for Sjøforsvarets fartøy må disse to kompetanseområdene kombineres.

Økt nasjonal kompetanse innen militær skipsbygging vil gi styrket beredskap, forsyningssikkerhet og en konkurransedyktig forsvarsindustri.

Det er regjeringens ambisjon at nye fartøy til Sjøforsvaret skal bidra til å redusere utslipp av klimagasser der det er mulig. Reduksjon av klimagassutslipp fra marine fartøy krever teknologiske løsninger som benyttes av flere aktører innen skipsfart. Det er da nødvendig å ta frem løsninger som deles med den sivile flåten og kan understøttes av den maritime næringen. Dette omfatter valg av energibærere, infrastruktur og utstyrsløseleverandører. Dette gjøres best i en nasjonal kontekst som bygger videre på etablert politikk for grønn skipsfart.

### Andre fartøy

I tillegg til Sjøforsvarets fartøysstruktur vil også FFIs forskningsfartøy H. U. Sverdrup II utfases grunnet levetid. Dette er et spesialtilpasset fartøy. Når fartøyet skal erstattes skal det vurderes som en del av en kommende standardisert fartøysklasse, med nødvendige tilpasninger.

Flåteplanen av 2024 er en viktig strategisk satsing for Norge. For å legge til rette for god koordinering av innfasing og utfasing av de ulike fartøysklassene og samtidig ha tilstrekkelig tilgjengelig fartøyskapasitet i overgangsfasen, opprettes i 2024 et eget program i forsvarssektoren som skal ha helhetlig ansvar for at flåteplanen realiseres, med de forutsetningene denne langtidsplanen legger til grunn.

## 4.7 Luftforsvaret

### Status og overordnet utvikling

Luftforsvaret hevder norsk suverenitet og forsvarer norsk territorium ved å sikre kontroll av luftrommet og bidrar med fellesoperative effekter i alle domener. Luftforsvaret bidrar til situasjonsforståelse og tilstedeværelse i hele Norges interesseområde. Luftforsvaret har avdelinger og enheter på kontinuerlig NATO- og nasjonal beredskap for raskt å kunne møte oppdukkende hendelser, hevde norsk og alliert suverenitet og bidra til nasjonal krisehåndtering. Luftforsvaret opererer redningshelikopter på oppdrag for justissektoren, taktiske transporthelikopter til understøttelse av landoperasjoner, og vil operere maritime helikoptre integrert med Sjøforsvarets fartøyer. Luftforsvaret har også et overordnet ansvar for å beskytte kritisk infrastruktur, allierte mottaksområder og Forsvarets avdelinger med luftvern.

Luftforsvaret er i ferd med å slutføre innfasing av flere nye systemer. Innfasing av F-35 og det maritime patruljeflyet P-8 skal være fullført i henholdsvis 2025 og 2026 og Luftforsvaret vil motta nye maritime helikoptre til bruk i Kystvakten. Dette er ressurser som vil tilføre Forsvaret betydelig effekt på tvers av forsvarsgrenene. Det pågår oppbygging av baser, og innføring av systemer for ledelse av luftoperasjoner og varsling av lufttrusler.

Luftforsvaret skal styrkes for å utnytte det fellesoperative potensialet i femtegenerasjons systemer, som kampflyet F-35. Evnen til kontroll av luftrommet, kontinuerlig tilstedeværelse og situasjonsforståelse skal styrkes. Utviklingen i retning av mer moderne langtrekkende våpen og

mer utbredt bruk av ubemannede systemer, stiller økte krav til vår evne til forsvar mot trusler fra luften. Den sikkerhetspolitiske situasjonen og utviklingen innen missil- og våpenteknologi gjør en betydelig satsing på bakkebasert luftvern til en sentral del av forsvarsløftet. Samtidig vil evnen til situasjonsforståelse og evnen til å påføre en motstander tap gjennom luftrommet styrkes betydelig.

### Operativ ambisjon

Luftforsvaret skal bidra til at Forsvaret er ledende i NATO på luftoperasjoner i nordområdene. Forsvaret skal kunne lede og koordinere allierte luftoperasjoner i våre nærområder. Luftforsvaret skal kontinuerlig kunne kontrollere, overvåke og beskytte norsk luftrom og bidra til å forebygge, avskrekke, og respondere på trusler mot nasjonal og alliert sikkerhet. Det inkluderer evne til å opprettholde god situasjonsforståelse, påføre tap, samt støtte med luftmobilitet, medisinsk luft-evakuering og informasjonsinnsamling. Luftforsvaret skal bidra til å sikre allierte mottaksområder og koordinere og lede samarbeid med tilsvarende finske, svenske og danske luftstyrker i det nordiske operasjonsområdet.

### Utviklingsretning og prioriteringer

Utviklingen av luftmakten vil gi ytterligere effekt av de betydelige investeringene som er gjort i de strategiske kapasitetene F-35 og P-8, og er et godt grunnlag for tettere nordisk integrasjon og samarbeid. Evnen til å understøtte luftoperasjoner i hele landet forsterkes gjennom utvikling av Ørland, Evenes og Rygge flystasjoner med høy oppsetningsgrad og korte klartider, og Bardufoss med lavere oppsetningsgrad. Utvidelsen av kapasitet for å understøtte luftoperasjoner prioriteres ved disse fire basene og gir evne til hurtig mottak av allierte luftstyrker. Forsvarets baser på Andøya og Værnes videreutvikles for å understøtte alliert trening og mottak, og Andøya videreutvikles for å ivareta en operativ satsing på romvirksomhet og droner.

Utviklingen av det nasjonale luftoperasjons-senteret fortsetter. En eventuell beslutning om utvikling til et regionalt luftoperasjonssenter vil sees i sammenheng med pågående vurderinger i NATO. Med den pågående oppdateringen av luftvarslingsradarene vil evnen til kontinuerlig overvåking og situasjonsforståelse i norsk luftrom og tilstøtende områder økes. Videre vil oppbygningen av ledelselementer på flystasjonene styrke

evnen og robustheten i understøttelse av luftoperasjoner med egne og allierte fly. Det fellesoperative luftoperasjonssenteret skal ivareta oppdrag i hele spekteret av nasjonale luftoperasjoner, være kjernen i et mulig nordisk luftoperasjonssenter, samt lede allierte forsterkningsstyrker. Dette vil utnytte potensialet som ligger i Luftforsvarets plattformer og tilrettelegge for tettere nordisk integrasjon i rammen av NATOs kommandostruktur. Utviklingen av evnen til ledelse av luftoperasjoner regionalt sees i sammenheng med utviklingen av Forsvarets operative hovedkvarter.

#### Luftoperative kapasiteter

Opprettholdelse av evnen til kampflyene F-35 og de maritime patruljeflyene P-8 krever kontinuerlig utvikling av flyene og tilhørende våpensystemer. Nødvendige oppgraderinger av flyene prioriteres. Evnen til luftoperasjoner styrkes ved økt tilgang til bruk av NATOs felles tankflyflåte.

For å understøtte en større forsvarsstruktur og øke kapasiteten til taktisk transport, medisinsk luftevakuering og støtte til spesialstyrkene skal det anskaffes ytterligere ett C-130 J Super Hercules transportfly, i tillegg til dagens fire fly.

Regjeringen vil styrke Forsvarets samlede helikopterkapasitet betydelig. Seks nye helikoptre til støtte for Kystvakten mottas fra 2026. Til støtte for landoperasjoner anskaffes transporthelikoptre. Regjeringen vil også anskaffe nye helikoptre tilpasset spesialstyrkeoperasjoner. I operativ sammenheng vil ulike helikoptertyper løse ulike oppdrag for å understøtte Forsvarets samlede behov. For å opprettholde helikopterstøtte til Hæren og spesialstyrkene og for å ivareta helikopterberedskap frem til nye helikoptre er i drift vil et antall Bell 412 oppgraderes. Som del av anskaffelsen av nye fregatter anskaffes nye helikoptre til maritim krigføring med hovedvekt på undervannskrigføring.

For å styrke Forsvarets evne til situasjonsforståelse og hendelseshåndtering skal det anskaffes langtrekkende droner med tilpassede sensorer og systemer for vedvarende overvåking, med vekt på maritime interesseområder i nord. Dronene skal ha base på Andøya. Dette introduserer en helt ny kapasitet i Forsvaret og vil supplere P-8 maritime patruljefly og rombaserte sensorer. Dronene vil gi økt evne til kontinuerlig overvåking og situasjonsforståelse, spesielt i våre maritime interesseområder, og vil betydelig styrke Forsvarets evne til effektiv og metodisk målbekjempelse. Langtrekkende droner er nytt for Forsvaret og er kompetansekrevende. Satsingen skal derfor gjennomføres

som del av et flernasjonalt samarbeid med nære allierte som omfatter sertifisering, trening, drift og utvikling. Nasjonalt vil Norge ha et lavt antall skrog. De skal kunne brukes fleksibelt i luftrommet, ha gode egenskaper i våre klimatiske forhold og ha høy tilgjengelighet. Denne kapasiteten vil også kunne understøtte behov utvalgte totalforsvarsaktører har for overvåking og hendelseshåndtering, for eksempel ved naturkatastrofer og redningsoperasjoner.

#### Understøttelse av luftoperasjoner

Luftforsvarets plattformer og systemer er kostbare i drift og krever mye trening. For å øke utnyttelsen og tilgjengeligheten på operative fly anskaffes en P-8 simulator som plasseres på Evenes flystasjon. Tilgang til simulator vil øke effekten av P-8 gjennom mulighet for å trene mer og på ulike typer oppdrag. I tillegg bidrar simulator til å redusere forsvarssektorens klimautslipp knyttet til utdanning og trening, og kan redusere belastningen på personell som nå reiser utenlands for å trene i simulator. For også å få økt effekt av fremtidige helikoptertyper, bør Forsvaret i større grad utnytte samarbeid med sivile operatører som har helikoptersimulatorer, også i Norge. Type samarbeid avhenger av hvilke helikopter som anskaffes til Hæren og spesialstyrkene. Flernasjonalt samarbeid søkes der dette er mulig og hensiktsmessig.

#### Luftvern

Utviklingen av langtrekkende missiler og droner gjør det nødvendig å styrke evnen til forsvar mot trusler gjennom luften i et langt større omfang enn tidligere. Regjeringen vil øke både volum og ytelsen på bakkebasert luftvern. Innledningsvis vil donert materiell til Ukraina gjenskaffes og deretter vil dagens luftvernsystemer oppdateres i tråd med allerede vedtatt ambisjon. Utholdenheten ved dagens to luftvernbataljoner på Ørlandet og Evenes økes gjennom å styrke bemanning og øvingsnivå.

Forsvaret har i dag tre luftvernbatterier i Luftforsvaret og ett luftvernbatteri i Hæren, med utgangspunkt i systemet NASAMS III. For å styrke kapasiteten til beskyttelse mot lufttrusler tas det sikte på å anskaffe ytterligere tre luftvernbatterier til Luftforsvaret, i tillegg til ytterligere ett luftvernbatteri til i Hæren, for å beskytte flere steder i landet mot lufttrusler samtidig. Det norskutviklede NASAMS-systemet har vist seg å være effektivt i Ukraina. Norge vil ta en lederrolle for å utvikle forsvarsteknologi innen luftvernsystemer

og missiler slik at de også vil være relevante i fremtiden. Dette innebærer både innovasjons-satsing og industrisamarbeid, og vil sees i lys av øvrig FoU i forsvarssektoren. Dagens NASAMS-radarer er av eldre årgang og Forsvaret har utfordringer med reservedelstilgangen. For å få full effekt av NASAMS-systemene skal det satses på nye radarer.

Regjeringen vil anskaffe langtrekkende luftvern for å kunne beskytte mot kortholds ballistiske missiler. Det skal anskaffes langtrekkende luftvern som kan utplasseres i ett geografisk område. Den videre anskaffelsesprosessen vil avgjøre hvordan og når et slikt system kan anskaffes og når Forsvaret har bygget opp tilstrekkelig kompetanse til å sette systemet i operativ bruk.

Luftvern er en viktig strategisk satsing for Norge. Det skal i 2024 opprettes et eget program i forsvarssektoren som skal ha helhetlig ansvar for at de samlede effektene av de ulike luftvernprosjektene og utviklingsløpene realiseres, med de forutsetningene denne langtidsplanen legger til grunn.

## 4.8 Heimevernet

### Status og overordnet utvikling

Heimevernet (HV) er Forsvarets landsdekkende territorielle, landmilitære styrke til støtte for fellesoperativ og alliert innsats til forsvar av Norge. Heimevernet bidrar til å hevde norsk suverenitet og forsvare norsk territorium ved å ivareta det territorielle ansvaret i fred, krise og krig gjennom lokal kunnskap og tilstedeværelse i hele landet.

Heimevernet består i dag av elleve heimevernsdistrikter med distriktsstaber og områdestruktur. Det totale antallet heimevernssoldater er 40 500 fordelt i heimevernområder og innsatsstyrker. Heimevernets sikring av militære og sivile objekter bidrar til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner i krise og krig. Heimevernet har en viktig rolle i totalforsvaret gjennom koordinering og samvirke med sivile myndigheter på regionalt og lokalt nivå.

Et samlet Norden i NATO forsterker Norges rolle ved mottak og støtte for fremføring av allierte avdelinger og materiell til og gjennom Norge. Dette medfører også et utvidet ansvar for Heimevernet. Som en del av forsvarsløftet øker regjeringen Heimevernets volum, utrustning og kampkraft.

Regjeringens satsing bygger videre på den pågående utviklingen av Heimevernet. Antallet

soldater i områdestrukturen er økt og HV er tilført nye kjøretøy, og evnen til overvåking og kontroll er styrket. Heimevernet skal videreutvikles for å kunne møte en krevende sikkerhetspolitisk situasjon. Heimevernet utgjør en ressurseffektiv og relevant styrke i det nye trusselbildet. Regjeringen vil øke HVs evne til ledelse og planlegging, det skal tilføres nye kapabiliteter og styrkestrukturen skal økes.

### Operativ ambisjon

Heimevernet skal bidra til forsvaret av Norge med landsdekkende, landmilitær tilstedeværelse og situasjonsforståelse. HV skal gjennom territorielle operasjoner etablere tilstedeværelse, drive objekt- og områdesikring, støtte alliert mottak og beskytte logistikklinjer og troppeforflytninger. HV skal ha evnen til å ta opp strid og bekjempe mindre fiendtlige styrker i hele landet. HV skal hurtig stille avdelinger og personell til vakthold og sikring av prioriterte militære og sivile objekter og inneha tilstrekkelig evne til å beskytte kritisk infrastruktur, spesielt overfor sammensatte trusler i fredstid. Heimevernet skal kunne beskytte objekter langs kystlinjen. HV har en sentral rolle i totalforsvaret i fred, krise og krig og er en relevant beredskapsressurs til støtte for det sivile samfunn.

### Utviklingsretning og prioriteringer

Heimevernets evne til å ivareta et utvidet nasjonalt territorielt ansvar videreutvikles. Gitt økte behov for å sikre Forsvarets avdelinger, baser og infrastruktur også mot sammensatte trusler anbefales en styrking av HVs evne til å håndtere et økt og bredere sett av utfordringer. Heimevernet gis en rolle i koordinering av frivillig innsats i krise og krig. Områdestrukturen utøkes med flere soldater, som sammen med flere soldater i innsatsstyrkene, utøker Heimevernets totale struktur vesentlig. Økningen skal påbegynnes raskt, med en gradvis oppbygging mot totalt 45 000 soldater. Heimevernets territorielle operasjonssenter og distriktsstabene styrkes for å kunne lede et HV i vekst, og med flere og mer komplekse oppdrag. Heimevernets våpenskole på Dombås videreføres og styrkes for å ivareta Heimevernets behov for kompetansebygging.

Evne til oppdragsløsning styrkes og hele områdestrukturen skal trene mer, med et tilstrekkelig antall dager hvert år. Desentralisert ledelse og planlegging styrkes og flere kapasiteter innføres i hele organisasjonen. Innledningsvis prioriteres anskaffelse av personlig utrustning, våpen,

avdelingsmateriell, flere kjøretøy og småbåter for å fylle og styrke vedtatt struktur. En forvaltet logistikk- og forsyningsløsning reetableres slik at materiell, ammunisjon og drivstoff kan lagres i aktuelle oppsetnings- og innsatsområder. Dette vil øke HVs utholdenhet, beredskap og reaksjons-evne.

Antallet heimevernsdistrikter økes til tolv. Agder og Rogaland heimevernsdistrikt (HV-08) dekker i dag to fylker og har sitt standkvarter i Vatneleiren utenfor Sandnes. HV-08 har ansvaret for den militære beredskapen i Agder og Rogaland. Den regionale beredskapen i Agder styrkes gjennom en oppdeling av dagens HV-08 i to distrikter. HV-08, herunder aktivitet og kompetanse knyttet til Vatneleiren, videreføres med ansvar for Rogaland fylke og HV-07 etableres som et nytt heimevernsdistrikt som dekker Agder med standkvarter på Kjevik. HV-områdene ledes i dag av en områdesjef i en deltidsstilling. Områdene skal styrkes med ytterligere én stilling i samme stillingsbrøk for å understøtte områdesjefen i ledelsen av området.

Heimevernets evne til å beskytte objekter langs kysten, som kaianlegg, havner og maritim infrastruktur prioriteres. Heimevernets innsatsstyrker videreutvikles for økt fleksibilitet, mobilitet og utholdenhet. Etableringen av innsatsstyrke Tromsø i HV-16 som den trettende innsatsstyrken fortsetter og denne videreutvikles til en fullverdig innsatsstyrke, særlig innrettet for beskyttelse av objekter langs kysten. I tillegg etableres det tre nye innsatsstyrker, til totalt seksten innsatsstyrker. Det etableres én ny innsatsstyrke særlig dedikert til operasjoner i Finnmark, med utgangspunkt i HV-02 for rask tilgang på personell og det etableres to innsatsstyrker i henholdsvis HV-09 og HV-12. Disse opprettes med evne til sikring av objekter langs kysten, understøttelse av alliert virksomhet og overvåking av sentrale deler av kystsonen. På lengre sikt innføres dronekapasitet i innsatsstyrkene.

Heimevernet tilføres bærbart kortholdsluftvern og panserbekjempeskapasitet, med prioritet til de to nordligste distriktene. HVs evne til landmobilitet for sikring av allierte logistikklinjer styrkes gjennom investeringer i ytterligere feltvogner av tilsvarende type som allerede er i bruk. Anskaffelse av småbåter skal styrke Heimevernets evne til sikring av objekter og infrastruktur langs kysten, i tillegg til å sikre områder for alliert mottak. Tilførsel av nye kapasiteter prioriteres til innsatsstyrker og områder med oppdrag knyttet til operasjoner i Finnmark, samt alliert mottak og fremføring.

## 4.9 Felleskapasiteter

### 4.9.1 Forsvarets spesialstyrker

Status og overordnet utvikling

Kampsystemet i Forsvarets spesialstyrker utgjøres av Marinejegerkommandoen, Forsvarets Spesialkommando og helikopteravdelingen 339 SOAS. Spesialstyrkene er viktige for den nasjonale forsvarsevnen, i møte med sammensatte trusler og spiller en viktig rolle i å understøtte alliert forsterkning og målutvelgelse. I tillegg er spesialstyrkene en kontraterrorressurs til støtte for politiet og bidrar til krisehåndtering nasjonalt og internasjonalt.

Spesialstyrkene skal videreutvikles for operasjoner i et mer krevende og teknologisk avansert trusselmiljø. Spesialstyrkenes evne til å møte høyteknologiske motstandere og videreutvikle egne kapasiteter og utstyr styrkes.

Operativ ambisjon

Spesialstyrkene er en strategisk og operasjonell ressurs i hele konfliktspekteret, både selvstendig og i en alliert ramme. Spesialstyrkene skal kunne gjennomføre operasjoner i fred, krise og krig for å oppnå strategiske og operasjonelle mål, og operere som en strategisk tilrettelegger for fellesoperasjoner i Norge, i norske nærområder, det nordiske operasjonsområdet og til kollektivt forsvar av allierte. Spesialstyrkene skal evne å utnytte Forsvarets ressurser, samt integrere allierte ressurser for å øke Forsvarets evne til målsøking og målbekjempning. Spesialstyrkene innrettes for nasjonalt forsvar og skal evne å møte høyteknologiske motstandere i tett samarbeid med nære allierte.

Utviklingsretning og prioriteringer

Forsvarets spesialstyrker videreføres og videreutvikles for å møte økende kompleksitet blant annet som følge av hurtig teknologisk endringstakt og økte krav til presisjon i oppdragsløsning.

Etableringen av en ny maritim innsatsskvadron (SOTG) i Marinejegerkommandoen, med utgangspunkt i Ramsund orlogsstasjon ferdigstilles innen utgangen av 2026. En fjerde SOTG vil øke spesialstyrkenes tilgjengelighet og utholdenhet. Det vil og bidra til å redusere samtidighetsutfordringer, samt ivareta et økende nasjonalt og alliert behov for spesialstyrkekapasitet i nordområdene. Det vil innfri NATOs kapabilitetsmål til Norge for tilgjengelige spesial-

styrkegrupper og bedre tilrettelegge for alliert trening, øving og operasjoner i nord.

Nye spesialstyrkebåter (Combatant Craft Medium (CCM)) innføres fra 2025 for økt evne til situasjonsforståelse og mobilitet. Innføringen legger til rette for ytterligere nasjonalt og multinasjonalt fellesoperativt samarbeid. For å støtte innføringen skal det etableres forlegnings- og støt-teareal, herunder kai-fasiliteter i Ramsund, i tillegg til nødvendige operative fasiliteter. Bedre fasiliteter i Ramsund bidrar også til å øke evnen til alliert mottak av spesialstyrker og styrker det bi- og trilaterale samarbeidet med Storbritannia og USA. Skyte- og øvingsfeltet på Ramneset utbedres for økt treningsaktivitet. Ledelsen av Forsvarets spesialstyrker samles til et fullverdig ledelses-element.

Norge har tidligere signalisert et tilbud om å ta ansvar for å etablere et spesialstyrkehovedkvarter (SOCC) i Norge under NATOs operasjonelle hovedkvarter i Norfolk. Et slikt hovedkvarter vil ivareta både nasjonale, nordiske og allierte behov for ledelse og koordinering av spesialoperasjoner. En eventuell beslutning om utvikling til et regionalt spesialstyrkehovedkvarter vil sees i sammenheng med pågående vurderinger i NATO.

Bell 412 helikoptrene skal erstattes med nye helikoptre bedre tilpasset spesialstyrkenes oppdrag. Nye helikoptre vil styrke spesialstyrkenes evne til å operere integrert med avanserte teknologiske plattformer, og sammen med allierte. Ny helikoptertype vil øke evnen til deployering og taktisk transport av egne og allierte styrker, øke evnen til spesialstyrkeoperasjoner i hele konfliktspekteret, og innfri sentrale NATO-krav.

#### 4.9.2 Forsvarets logistikkorganisasjon

Status og overordnet utvikling

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har et helhetlig ansvar for logistikk i forsvarssektoren. Norske og allierte styrkers behov i operasjoner for forsvar av Norge er dimensjonerende for logistikken i forsvarssektoren. Reaksjonsevne, utholdenhet og operativ evne i Forsvarets avdelinger avhenger av logistikkunderstøttelse. Logistikk omfatter vedlikehold, forsyning, transport og andre tjenester som avdelingene er avhengige av. FLO er sentral i vertslandsstøtten til allierte som opererer i eller fra Norge.

I forrige langtidsplan ble det vedtatt etablering av nye avdelinger som har økt den nasjonale evnen til å understøtte allierte operasjoner i våre nærrområder. Dette inkluderer Nasjonalt logis-

tikkoperasjonssenter, som er etablert som et logistikkhovedkvarter tilknyttet NATOs fellesoperative kommando i Norfolk, USA. Avdelingen utgjør rammeverket for et flernasjonalt NATO Joint Logistics Support Group (JLSG) hovedkvarter og er forventet å ha initiell operativ kapasitet i 2024. Vertslandsstøttebataljonen videreføres for understøttelse av allierte styrker.

Regjeringen vil øke beredskapsbeholdningene av materiell, ammunisjon og personlig bekledning og utrustning. Forsvarets lagerfasiliteter er ikke tilpasset dagens behov, og utnyttelsen av ny teknologi og datasystemer er ikke tilfredsstillende. I sum har det ført til materiellmangler som har negativ effekt på den operative evnen. Dagens sikkerhetssituasjon har ført til økte ledetider, og dette forsterker utfordringen med logistisk understøttelse av Forsvarets operative avdelinger.

Operativ ambisjon

Forsvarets logistikkorganisasjon skal ha evne til å lede og gjennomføre logistikkunderstøttelse av operasjoner i en nasjonal og alliert ramme. FLO skal kunne gjennomføre mottak og fremførelse av allierte styrker og deployering av egne styrker. Logistikkunderstøttelsen av Forsvaret skal sikre tilgjengelige avdelinger og utholdenhet i operasjoner. Koordinert med styrkesjefene skal FLO sørge for utnyttelse av samfunnets totale ressurser for understøttelse av operasjoner i en nasjonal eller alliert ramme.

Utviklingsretning og prioriteringer

Mottaks- og transportbataljonen styrkes for å bedre evnen til ledelse av flere mottaksoperasjoner samtidig. Transportkapasiteten økes gjennom anskaffelser av jernbanevogner og kjøretøy for transport av materiell og forsyninger. Utvikling av evne til jernbanetransport fordrer tverrsektorielt samarbeid og gir muligheter for nordisk samarbeid. Evnen til distribusjon av drivstoff styrkes gjennom anskaffelse av tilpasset materiell for distribusjon og lagring av drivstoff utenfor fast infrastruktur til landstyrker. Medisinsk logistikk styrkes gjennom tilførsel av medisinsk kompetanse og evne til distribusjon av medisinsk materiell i samarbeid med sivil helsevesen og leverandører i rammen av totalforsvaret.

Vedlikeholdskapasiteten tilpasses en større struktur med nytt materiell. Forsvaret vil beholde og videreutvikle en egenevne til vedlikehold av Forsvarets materiellsystemer, desentralisert der avde-

lingene er lokalisert. Der det er hensiktsmessig vil det søkes samarbeid med sivile leverandører. Forsyningssystemet moderniseres gjennom tiltak for tilpasning av eksisterende lager og etablering av nye. Beholdningene av ammunisjon, reservedeler, drivstoff og materiell økes for å sikre tilgjengelige styrker og bedre utholdenheten. Investeringer i økt produksjonskapasitet for ammunisjon, gjenkjøp av materiell som er donert til Ukraina og langsiktige rammeavtaler skal bidra til å etterfylle egne lagre og legge til rette for betydelig økt produksjon. Anskaffelse av bekledning, personlig utrustning og utstyr til hele styrkestrukturen prioriteres, inkludert Heimevernet.

Utnyttelse av samfunnets totale ressurser er en forutsetning for logistikkunderstøttelse av Forsvaret og mottak og understøttelse av allierte. Samarbeid i rammen av totalforsvaret og strategisk samarbeid med næringslivet videreutvikles. Økt utnyttelse av allerede etablerte ordninger, og tett samarbeid med skipsnæringen vil her kunne styrke både egen og alliertes evne til strategisk sjøtransport av materiell og forsyninger.

#### 4.9.3 Forsvarets sanitet

Status og overordnet utvikling

Forsvarets sanitet (FSAN) er fagansvarlig for sanitets- og veterinærtjenester i Forsvaret, bidrar med selvstendige sanitetskapasiteter og skal styrke utholdenheten til andre sanitetskapasiteter i Forsvaret. Saniteten i Forsvaret er organisert slik at FOH og styrkesjefene støttes nasjonalt, og at Forsvaret samtidig kan bidra med sanitetskapasiteter til internasjonale operasjoner. Forsvaret er avhengig av det sivile helsevesenet, også i krise og krig. Utnyttelse av samfunnets totale sanitetsressurser og evne til integrasjon med allierte styrker på fagfeltet er derfor viktig også i et totalforsvarsperspektiv.

Regjeringen vil styrke evnen til å sanitetsunderstøtte de militære styrkene i krise og krig, inkludert evnen til medisinsk evakuering.

Operativ ambisjon

FSAN videreføres for å støtte de militære styrkene i operasjoner i krise og krig. I tillegg skal FSAN bidra med relevante sanitetskapasiteter for internasjonal innsats, i tråd med NATO styrkemål. Evakueringskapasiteten styrkes og FSAN skal utdanne og øve medisinsk behandlings- og evakueringskapasitet som understøtter nasjonale og allierte planer i vår region. FSAN skal ha evne til å

levere medisinsk styrkebeskyttelse og veterinærtjenester for alliert mottak.

Utviklingsretning og prioriteringer

Regjeringen vil styrke Forsvarets sanitets- og veterinærtjenester gjennom et tett samarbeid med det sivile helsevesenet. Sanitetspersonell med kompetanse innenfor spesialiserte funksjoner må derfor planlegges i en helhetlig samfunnsmessig ramme, slik at oppsetning av Forsvarets avdelinger ikke fører til mangler i det sivile helsevesenet. Det samme gjelder for medisinsk logistikk, hvor Forsvarets fredstidsbehov for medikamenter, medisinsk forbruksmateriell, blod og blodprodukter bare er en liten del av samfunnets totale behov. For å styrke det norske samfunnets motstandskraft og totalforsvarets evne til å håndtere kriser og krig prioriteres tverrsektoriell planlegging, trening og øvelser mellom Forsvaret og det sivile helsevesen.

Gjeldende satsinger på økt evakueringskapasitet og ledelse av sanitetsressurser videreføres. Regjeringens satsing på nye helikoptre og ytterligere ett transportfly styrker evnen til luftmedisinsk evakuering. Økning av beredskapsbeholdninger og evne til etterforsyning av medisinsk logistikk øker evnen og utholdenheten i hele sanitetsskjeden.

Innkjøp av beredskapsbeholdninger skal gjøres i samarbeid mellom Forsvarets sanitet, FLO og sivile helseaktører og skal gi en helhetlig logistikkunderstøttelse av sanitet i Forsvaret.

#### 4.9.4 Forsvarets høyskole, Forsvarets utdanningssystem og rekruttskolene

Regjeringens styrking av Forsvaret vil kreve en oppbygging og utvidelse av kapasiteten i Forsvarets utdanningssystem. Det er allerede satt i gang tiltak for å øke utdanningskapasiteten. Forsvarets behov for fagmilitær kompetanse vil øke ytterligere fremover og det er behov for å øke utdanningskapasiteten raskt, også utover de tiltak regjeringen allerede har iverksatt så langt. Forsvarets høyskole (FHS) er ansvarlig for nivådannende utdanning for militært tilsatte mens forsvarsgrenene er ansvarlig for fag- og funksjonsrettet utdanning.

Nivådannende utdanning for offiserer og spesialister videreføres og antall elever økes. Den grenvise fag- og funksjonsrettede utdanningen skal styrkes og det skal tilstrebes å akkreditere fagutdanningen i henhold til sivile regler for fagutdanning. Den planlagte økningen av Forsvarets

struktur krever tiltak for å øke utdanningskapasiteten på grunnleggende befalsutdanning (GBU) ved Forsvarets befalsskole (FBS). I dag er utdanningen lokalisert til Sessvollmoen. For å øke utdanningskapasiteten og utnytte eksisterende infrastruktur flyttes befalsskolen fra Sessvollmoen til Kjevik. Mulighetene for befalsutdanning også i Nord-Norge skal vurderes.

Oppbygging av Forsvarets struktur vil kreve en gradvis økning i antall vernepliktige inne til tjeneste hvert år, til om lag 4600 flere i 2036. Regjeringen vil styrke utdanningskapasiteten gjennom utviklingen av Terningmoen og Madla som baser for Forsvarets rekruttskoler. Rekruttutdanning på Høybuktnoen for grensevakt og Sessvollmoen for militærpolitiet videreføres. Rekruttutdanningen ved operative avdelinger i Hæren vil gradvis bli flyttet til Terningmoen etter hvert som utdanningskapasiteten økes. Forsvarets utdanningsystem omtales nærmere i kapittel 7 og utviklingen av Madla og Terningmoen omtales nærmere i kapittel 4.

#### 4.9.5 Forsvarets personell- og vernepliktssenter

Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) gjennomfører sesjon, selekterer til førstegangstjeneste og repetisjonstjeneste, rullefører og mobiliserer personell i krise og krig. FPVS disponerer personell i stillinger nasjonalt og internasjonalt. FPVS har ansvar for Forsvarets lønnsregnskap, lønn-, reise- og flytteprosesser.

Den pågående omstillingen av HR i Forsvaret omfatter at støtten til utøvelse av arbeidsgiveransvar og virksomhetsstyring skal sitte lokalt, men eies av FPVS. Organisasjonen ble etablert 1. januar 2024. FPVS videreutvikles og styrkes i tråd med gjeldende planer og vil ha en sentral rolle for å lykkes med personell- og kompetanseløftet, som er videre omtalt i kapittel 7.

#### 4.9.6 Forsvarets fellestjenester

Forsvarets fellestjenester (FFT) leverer fellestjenester til Forsvaret innen støttefunksjoner, kultur, kommunikasjon og operativ virksomhet. Aktiviteten ved FFT videreføres.

##### 4.9.6.1 Forsvarets sikkerhetsavdeling

Regjeringen vil styrke evnen til forebyggende og operativ sikkerhet samt sikkerhetsstyring i sektoren. Forsvaret skal videreutvikle evnen til å utøve sikkerhetsledelse og iverksette tiltak og prosedyrer som er basert på en helhetlig risikostyring i Forsvaret og i sektoren. Forsvarets sikkerhetsavdeling videreutvikles slik at Forsvaret har en sikkerhetsorganisering som er tilpasset en ny sikkerhetspolitisk situasjon.

##### 4.9.6.2 Forsvarets musikk

Forsvarets musikk består av de fem musikkorpene Forsvarets Stabsmusikkorps i Oslo, Kongelige Norske Marines Musikkorps i Horten, Sjøforsvarets Musikkorps i Bergen, Luftforsvarets Musikkorps i Trondheim og Hærens Musikkorps i Harstad. I tillegg til de fem profesjonelle musikkorpene er Forsvarets musikk faglig ansvarlig for Hans Majestet Kongens Gardes 3. gardekompani, som består av en musikk- og drilltropp med vernepliktige soldater.

Forsvarets musikk skal yte bidrag til Forsvaret, Stortinget, regjeringen og kongehuset. Militærkorpene er et viktig bindeledd til samfunnet og en bidragsyter til norsk musikkliv. Kvaliteten på Forsvarets musikk skal ivaretas gjennom økte driftsrammer, som muliggjør fortsatt kompetanseheving og produksjoner av ulik art. Utførelse av ulike typer oppdrag er viktig for å opprettholde kvaliteten i Forsvarets musikk, og for å opprettholde Forsvarets musikk som en attraktiv arbeidsplass for musikere.



## 4.10 Forsvarets fremtidige styrkestruktur (strukturtabellen)

Tabell 4.1 Forsvarets fremtidige styrkestruktur (strukturtabellen)

Hæren	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Heimevernet	Forsvarets spesialstyrker
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nasjonalt landoperasjonssenter</li> <li>– Brigade Nord med fire manøverbataljoner og støttebataljoner</li> <li>– Finnmark landforsvar utvikles til Finnmarksbrigaden med tre manøverbataljoner og støttebataljoner</li> <li>– Luftvern bataljon</li> <li>– Rakettartilleribataljon</li> <li>– Brigade Sør (reservistbasert)</li> <li>– HM Kongens Garde</li> <li>– Etterretningsregimentet</li> <li>– Trenregimentet</li> <li>– Militærpolitiregimentet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nasjonalt sjøoperasjonssenter</li> <li>– Seks Ula-klasse ubåter, erstattes av minst fem nye ubåter</li> <li>– Fire Fridtjof Nansen-klasse fregatter erstattes av minst fem nye fregatter</li> <li>– Seks Skjold-klasse korvetter erstattes av standardiserte fartøy</li> <li>– Fire minerydderfartøyer erstattes av standardiserte fartøy</li> <li>– Logistikk- og støtteskvadron med ett stort logistikkfartøy som videreføres og to mindre fartøy som erstattes av standardiserte fartøy</li> <li>– Seks ytre og fem indre kystvaktfartøy erstattes av standardiserte fartøy</li> <li>– Utvikling av totalt inntil ti nye havgående standardiserte fartøy</li> <li>– Utvikling av totalt inntil 18 nye kystnære standardiserte fartøy</li> <li>– Autonome mineryddesystemer, mineleggingssystemer, undervannsovervåkingssystemer</li> <li>– Fire helikopterbærende ytre kystvaktfartøy</li> <li>– Kystjegerkommandoen</li> <li>– Minedykkerkommandoen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nasjonalt luftoperasjonssenter</li> <li>– Luftkontroll og varsling</li> <li>– NASAMS luftvern batterier</li> <li>– Langtrekkende luftvern</li> <li>– Baseforsvar</li> <li>– 52 F-35 kampfly</li> <li>– Fem P-8 maritime patruljefly</li> <li>– Fem C-130J transportfly</li> <li>– Seks Seahawk helikoptre til understøttelse av Kystvakten</li> <li>– Nye maritime helikoptre til understøttelse av nye fregatter</li> <li>– 18 Bell 412 helikoptre, erstattes av nye helikoptre til Hæren og Forsvarets spesialstyrker</li> <li>– 16 AW101 SAR Queen redningshelikoptre</li> <li>– Langtrekkende droner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Territorielt operasjonssenter</li> <li>– Tolv HV-distrikter</li> <li>– 16 innsatsstyrker</li> <li>– 45 000 soldater i HV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nasjonalt spesialoperasjonssenter</li> <li>– Forsvarets spesialkommando</li> <li>– Marinejegerkommandoen</li> </ul>
<b>Øvrige felleselementer</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Etterretningsstasjonen</li> <li>– Forsvarets operative hovedkvarter</li> <li>– Forsvarets romvirksomhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cyberforsvaret med Cyberforsvarets operasjonssenter og CIS-regiment</li> <li>– Forsvarets logistikkorganisasjon med Nasjonalt logistikkoperasjonssenter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Forsvarets sanitet med Sanitetsregimentet</li> <li>– Vertslandstøttebataljon</li> <li>– Mottaks- og transportbataljon</li> <li>– CBRN-kompani</li> <li>– Tung ingeniørbataljon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– NATO felleskapasiteter</li> <li>– Baser og understøttelse</li> </ul>	

## 4.11 Forsvarets baser og infrastruktur

For å muliggjøre forsvarets løftet skal Forsvarets baser videreføres, og en rekke baser skal fornyes og videreutvikles. Regjeringen viderefører aktivitet i alle de geografiske områdene der Forsvaret er tilstede i dag. Dette gir et forsvar som fortsatt vil være tilstede i hele landet. Andøya flystasjon, som tidligere er vedtatt nedlagt, videreføres som base med en felles øvings- og utviklingsavdeling. På lengre sikt utvikles flystasjonen for å ivareta en operativ satsing på droner og romvirksomhet. Kjevik, som tidligere er vedtatt nedlagt, videreføres og basen videreutvikles som base for Forsvarets befalsskole og standkvarter for Agder Heimevernsdistrikt.

Regjeringen skal se etter løsninger som bidrar til bredere arbeidsmarkeder i forsvarskommuner, og som understøtter beredskap og Forsvarets operative evne. Ytterligere organisatoriske tiltak som kan bidra til en mest mulig effektiv bruk av bygninger og infrastruktur og en hensiktsmessig geografisk lokalisering av Forsvarets virksomhet skal vurderes.

Forsvarsløftet innebærer behov for økt kapasitet til bo- og arbeidsrelaterte bygg på en rekke av Forsvarets baser, og et betydelig behov for bygninger og infrastruktur for å understøtte innfasingen av nytt materiell og et vedvarende økt aktivitetsnivå. Gjennomføring av satsingen beskrives nærmere i kapittel 9.

### *Ledelse, kommando og kontroll*

FOH videreføres i sikker infrastruktur på Reitan som videreutvikles for å ivareta økt behov for kommando og kontroll.

Som en del av implementeringen av NATOs helhetlige konsept for avskrekking og forsvar i alliansen og tilpasning av den operative kommandostrukturen legges det til rette for samlet utnyttelse av NATO- og nasjonale kommando- og kontrollkapabiliteter for å sikre tett samvirke i fredstid, og effektiv overgang til krise og konflikt. Videre beslutninger om norske hovedkvarter under NATOs kommando vil følge denne prosessen. Regjeringen vil komme tilbake til utviklingen av den operative kommandostrukturen etter hvert som vurderinger fra NATO foreligger.

### *Økt utdanningskapasitet ved Forsvarets høyskole*

For å øke utdanningskapasiteten skal Kjevik videreutvikles som ny lokasjon for befalsskolen, som flyttes fra Sessvollmoen. Flytting av utdanning

vil frigjøre kapasitet til å håndtere både gjenværende vedtatt vekst i andre avdelinger og nye planlagte tiltak særlig knyttet til logistisk understøttelse på Sessvollmoen.

Videre prioriteres utvikling for å legge til rette for vekst ved utdanningene på Krigsskolen på Linderud i Oslo, Sjøkrigsskolen i Wallemsviken i Bergen, Luftkrigsskolen på Kuhaugen i Trondheim, Etterretningsskolen på Lutvann i Oslo, og Cyberingeniørskolen på Jørstadmoen ved Lillehammer. Regjeringen vil prioritere investeringer til bygninger og infrastruktur som er nødvendig for å øke utdanningskapasiteten. For å dekke behovet på kort sikt skal det i tillegg settes opp enkelte midlertidige bygg med kortere levetid og ved innleie av boliger, kvarter og undervisningsrom for å raskt kunne tilpasse kapasiteten til elevbehovet.

### *Rekruttskolen på Terningmoen*

Terningmoen videreutvikles til en felles rekruttskole. Rekruttutdanningen på Terningmoen etableres i tråd med Stortingets vedtak gjennom modernisering og nyetablering av kapasiteter i leiområdet, og skal i tillegg dimensjoneres for å kunne utdanne om lag 1800 rekrutter fire ganger i året. Inntil Terningmoen er fullt utbygd, etter planen før 2036, vil midlertidig innleie av sivil infrastruktur utenfor leiområdet brukes som supplement for raskt å øke utdanningskapasiteten. Terningen Arena på Elverum og den tidligere nedlagte militærleiren på Haslemoen vurderes til dette formålet.

### *Rekruttskolen på Madla*

Rekruttutdanningen på KNM Harald Haarfagre videreføres og Madlaleiren videreutvikles og moderniseres for å dekke Sjøforsvarets og Luftforsvarets økte behov for vernepliktige.

### *Hæren*

Hærens ledelse videreføres på Bardufoss. Porsangmoen og Høybuktmoen videreutvikles som baser for Finnmarksbrigaden. Basestrukturen for Brigade Nord utvikles med hovedtyngden i Indre Troms. Sessvollmoen, garnisonene i Østerdalen og Indre Troms videreutvikles som lokasjoner for Hærens fellesavdelinger og Hærens våpenskole. Fasiliteter for rekruttutdanning videreutvikles og samles med hovedsete på Terningmoen. Hans Majestet Kongens Garde videreføres på Huseby i Oslo.

Høybuktmoen videreutvikles i henhold til vedtatt plan. Den videre oppbyggingen av Finnmarks-



Figur 4.3 Forsvarets basestruktur.

Forsvaret befinner seg over hele landet. Regjeringen vil bevare aktivitet på alle Forsvarets eksisterende baser.

brigaden konsentreres i stort til Porsangmoen, som videreutvikles med betydelig satsing på både å tilrettelegge for økt personelltilførsel og tilførsel av nytt materiell. Halkavarre skyte- og øvingsfelt videreutvikles.

Den videre oppbyggingen av Brigade Nord konsentreres i stort til Setermoen garnison, hvor

det skal satses betydelig over tid for å tilrettelegge for økt personelltilførsel og tilførsel av nytt materiell, samt å bedre tilstandsgrad på eksisterende bygninger og videreutvikling av skyte- og øvingsfeltet.

Skjold garnison skal videreutvikles til å ivareta virksomheten til 2. bataljon og Ingeniørbataljonen

i Brigade Nord. Det skal satses på gode bo- og arbeidsforhold, inkludert lager og verksted, samt videreutvikling av skyte- og øvingsfeltet Mauken og Blåtind.

Bardufoss garnison videreutvikles for å ivareta virksomheten til Nasjonalt landoperasjonssenter (NLS) og støtteavdelinger i Hæren og Brigade Nord. Rena leir videreutvikles.

#### *Sjøforsvaret*

Haakonsvern orlogsstasjon videreføres som Sjøforsvarets hovedbase, og videreutvikles for å understøtte ny fartøysstruktur. Dette innebærer både forbedring og forlengelse av eksisterende kai og etablering av nye logistikkflater i tilknytning til kaianlegget, og tilrettelegging av infrastruktur og utvikling av bo- og arbeidsrelaterte bygninger. Pågående arbeid med å etablere ny adkomst til basen videreføres. Arbeidet med å bygge kaianlegg og verkstedsfasiliteter til nye ubåter på Haakonsvern er påbegynt. Dette er et omfattende prosjekt som skal sørge for nødvendig infrastruktur til å understøtte nye ubåter, og i tillegg gjøre vedlikehold på tyske ubåter av samme type.

Ramsund orlogsstasjon videreføres som Sjøforsvarets base i nord og videreutvikles for å understøtte den nye fartøysstrukturen i Sjøforsvaret og økt aktivitet fra allierte, inkludert kaianlegg, lagring av ammunisjon, logistikk og vedlikehold og forlegningskapasitet.

Kystvaktstasjonen på Sortland videreføres som base for Kystvakten og videreutvikles for å understøtte ny fartøysstruktur.

#### *Luftforsvaret*

Luftforsvarets operative virksomhet utvikles med utgangspunkt i de tre flystasjonene Ørland, Evenes og Rygge, som videreutvikles. Ørland flystasjon utvikles videre som hovedbase for kampfly og Evenes som hovedbase for maritime patruljefly og med kampflyberedskap. Ørland og Evenes øker kapasiteten for å understøtte en styrking av luftvernet og utvikles med økt kapasitet på forlegning, graderte operasjonsfasiliteter og skyte- og øvingsfelt. Ørland utvikles ytterligere for å understøtte F-35 gjennom tilpasset infrastruktur med seks nye shelter og økt kapasitet for teknikere, sanitet og testing og utvikling. Rygge flystasjon videreføres som base for helikopter til spesialstyrkene. En videre utvikling av stasjonen inkluderer etablering av tilstrekkelig kvarter. En videre utvikling av tilførselssystem til flystasjonen og

oppstillingsområder for luft til luft tankere realiseres gjennom NATOs finansieringsmekanisme (NSIP) og nasjonale tiltak.

Gardermoen flystasjon utvikles for videre understøttelse av transportfly.

Flystasjonen på Bardufoss utvikles for helikopterstøtte til Hæren, for å håndtere en økning i den allierte deployeringsaktiviteten og som logistisk knutepunkt for Forsvaret.

Ved Stortingets behandling av Prop. 151 S (2015–2016) ble det vedtatt å legge ned Andøya flystasjon, og flytte aktiviteten med maritime patruljefly til Evenes flystasjon. Denne regjeringen har lagt til grunn en høyere ambisjon for både evne til alliert mottak og fortsatt nasjonal aktivitet ved Andøya. Gjennom Stortingets behandling av Prop. 118 S (2022–2023) ble det vedtatt å iverksette tiltak på Andøya for å legge til rette for sivil næringsvirksomhet og alliert mottak i nord. Utviklingen ved Andøya Space har også aktualisert nytteverdien av Andøya flystasjon som et ledd i en fremtidig romsatsing.

Andøya flystasjon videreføres med daglig tilstedeværelse, gjennom etablering av en felles øvings- og utviklingsavdeling. Dagens vakt og sikringskonsept videreføres. Andøya skal videreutvikles for å ivareta en operativ satsing på droner og romvirksomhet. Etablering av store droner i Forsvaret, som skal opereres i et flernasjonalt samarbeid, legges til Andøya og kan benytte de tidligere lokalene til de maritime patruljeflyene. Flystasjonsområdet utvikles for å understøtte denne aktiviteten. Det planlegges på sikt med avgivelse av deler av Forsvarets grunn for å gi mulighet for vekst knyttet til Andøya Space og kommunens næringspark. Samlet bidrar aktiviteten på Andøya til å tilrettelegge for en økt evne til mottak av allierte styrker.

Luftforsvarets virksomhet på Kjevik samles på Værnes og videreutvikles for å legge til rette for samling og vekst. Værnes skal understøtte alliert trening og mottak, spesielt knyttet til forhåndslagring av utstyr for det amerikanske marinekorpsset.

Det er vedtatt å anskaffe elleve nye sensorer for overvåking av norsk og nærliggende luftrom. Det skal også anskaffes nødvendig eiendom, bygg og anlegg med tilhørende infrastruktur der sensorene plasseres, samt tre regionale vedlikeholdssentre (RVS). Vedlikeholdssentrene etableres på Rygge, Sørreisa og Værnes. Plassering på Værnes, istedenfor Ørlandet som opprinnelig var tiltenkt, vil gi større synergi, spesielt grunnet nærhet til det tekniske fagmiljøet og Luftforsvarets tekniske skole.

Bodø, Værnes og Sola videreføres med roller i alliert planverk.

#### Øvrige baser

Heimevernet videreføres med tilstedeværelse på dagens lokasjoner for heimevernsdistriktenes standkvarter og Heimevernets våpenskole. HV-02 flyttes til Linderud for å frigi arealer på Lutvann til Etterretningstjenesten. Nytt HV-distrikt, HV-07 Agder opprettes og etablerer standkvarter på Kjevik.

Det skal gjennomføres en helhetlig gjennomgang av Heimevernets bygninger og infrastruktur slik at nødvendig vedlikehold kan prioriteres og gjennomføres. Det skal identifiseres restkapasitet og etableres nødvendige bygninger og infrastruktur for å understøtte styrkingen av Heimevernet.

Hovedaktiviteten i Sessvollmoen garnison videreføres, og kapasiteten økes for å understøtte vedtatt vekst i strukturen, herunder nye kadreavdelinger. Styrkingen av Hæren og fellesavdelinger nødvendiggjør en oppdatering av leirplanen for Sessvollmoen for å avklare arealsituasjonen, restpotensialet i eksisterende bygningsmasse samt videre utvikling. Nasjonalt logistikkoperasjonssenter, tidligere vedtatt flyttet til Sessvollmoen, flyttes til en annen sikker lokasjon på Øvre Romerike. Midlene i tidligere investeringsprosjekt for å etablere EBA for avdelingen, benyttes for å tilpasse valgt lokasjon.

Cyberforsvaret videreføres med hovedlokasjon på Jørstadmoen, som videreutvikles for å tilrettelegge for vekst. Cyberforsvaret har også et stort antall mindre lokasjoner over hele landet som videreføres og styrkes.

Rena opprettholdes som base for Forsvarets spesialkommando og Haakonssvern orlogsstasjon opprettholdes som base for Marinejegerkommandoen. Ramneset og Vealøs opprettholdes som skyte- og øvingsfelt.

Ramsund orlogsstasjon skal videreutvikles for å legge til rette for økt kapasitet til alliert trening, øving og operasjoner, og etableringen av en maritim Special Operations Task Group (SOTG). Utviklingen i Ramsund sees i sammenheng med innføring av ny fartøysstruktur til Sjøforsvaret.

Ledelsen av Forsvarets spesialstyrker samles til ett fullverdig ledelselement. Lokalisering av ledelselementet skal utredes videre.

Øvrig basestruktur videreføres.

#### Boks 4.4 NATO Security Investment Program (NSIP)

NATO Security Investment Program (NSIP) er et langsiktig program for investeringer i infrastruktur som NATO har behov for. Der det er mulig skal finansiering via NSIP anvendes. Disse prosjektene skal identifiseres tidlig for i størst mulig grad å unngå prefinansiering av prosjekter, slik at andel bundet investeringskapital i prefinansiering reduseres. Forsvarsbygg skal ha oversikt og fremme slike krav som ansvarlig strategisk rådgiver.

#### Skyte- og øvingsfelt

Nåværende skyte- og øvingsfelt videreføres. Utviklingen av skytefeltet på Setermoen har høy prioritet da feltet er viktig i forbindelse med styrkeproduksjon og alliert trening. Videre vil skytefeltene i utløpet av Trondheimsfjorden og Frohavet benyttes til fellesoperative aktiviteter med utgangspunkt i Ørland flystasjon. Andøya med omkringliggende skytefelt anvendes for utvikling og testing av våpensystemer i tillegg til å gi handlingsrom for flernasjonalt fellesoperativ skarp-skyting. I tillegg gir Halkavarre skytefelt i Porsanger mulighet for nødvendig trening i Finnmark. Der hvor det er mulig skal sektoren erverve grunn knyttet til skyte- og øvingsfelt for å forenkle utviklingen av Forsvarets skyte og øvingsfelt, samt redusere kostnader til leie. Regjeringen er opptatt av å hensynte samisk kultur og tradisjonelle samiske næringer og å ha dialog med berørte reinbeitedistrikt i saker som gjelder militære øvelser og trening. Dette inkluderer etablering av områdereguleringer som både bidrar til forutsigbare rammer for brukere og videre utvikling av berørte skyte- og øvingsfelt. For å oppnå bedre utbytte av feltøvelser skal skyte- og øvingsfelt kunne tilrettelegge for instrumentert øving og trening. Denne typen aktivitet er kompetanse- og utstyrskreven, men gir mer realistisk trening og godt grunnlag for læring og utvikling.

## 5 Totalforsvaret – i daglig bruk og forberedt på krig

Totalforsvaret omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom forsvarssektoren og det sivile samfunn, knyttet til hendelser og kriser i hele spekteret, fra fred til sikkerhetspolitisk krise og krig. Regjeringen vil videreutvikle et totalforsvar som er mer aktivt i det daglige, og som er forberedt på krig.

Utviklingen på sivil side av totalforsvaret foregår langs flere spor, som inkluderer styrkingen av befolkningens motstandsdyktighet, bygging av robuste lokalsamfunn, styrking av evne til å beskytte sivilbefolkningen, styrking av evne til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner og styrking av evne til å understøtte det militære forsvaret av Norge. Det vises i den sammenheng også til regjeringens kommende Totalberedskapsmelding.

Støtte i rammen av totalforsvaret til håndtering av kriser går i fredstid som regel fra Forsvaret til det sivile samfunn. Forsvarets rolle i redningsarbeidet etter leirskredet i Gjerdrum, omfattende bistand til sivile myndigheter under koronapandemien, og bistand til politiets sikring av kritisk infrastruktur etter sabotasjen av Nord Stream-rørledningene er blant nyere eksempler på dette. Forsvaret bistår også sivile myndigheter i håndtering av hendelser og kriser i utlandet. Forsvaret har god beredskap og evne til å bistå sivile myndigheter i fredstid.

I krise og krig vil støtte i rammen av totalforsvaret primært gå motsatt vei, fra det sivile samfunn til norsk og alliert militær innsats. Evne til å støtte militære styrker forutsetter planlegging og tilpasning allerede i fredstid, i alle sektorer med ansvar i totalforsvaret. Et stadig høyere operasjonstempo betyr at forsvarssektoren og allierte trenger hyppigere sivil støtte også i tilknytning til daglige operasjoner i fredstid. Samtidig må Forsvaret evne fortsatt å bistå det sivile samfunn i møte med både utilsiktede og tilsiktede hendelser.

Støtte og samarbeid i det daglige er verdifullt for totalforsvarets evne til å fungere også i øvre deler av krisespekteret. Både det sivile samfunns støtte til daglige operasjoner og Forsvarets bistand til sivil krisehåndtering bidrar til økt sam-

virke og tettere relasjoner mellom totalforsvarsaktører, og bedre gjensidig kjennskap til hverandres behov. Dette støtter opp om de samme aktørenes evne til å finne hverandre og fungere sammen også i krig.

Det gjeldende totalforsvarskonseptet ble vedtatt gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 og St.meld. nr. 39 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005).

Aktivitet innenfor forskning og utvikling (FoU) støtter opp om et fungerende totalforsvar i hele krisespekteret. Dette omtales nærmere i kapittel 10.

### 5.1 Sivil støtte til militær innsats

De samlede konsekvensene for samfunnet ved eventuelle krigshandlinger på norsk territorium forventes å bli store. Både sivile og militære liv vil kunne gå tapt, og ødeleggelsene av infrastruktur og miljø vil kunne bli omfattende. Samtidig vil behovet for ressurser til en militær forsvarskamp være betydelige, og mye av det militære merbeholdet vil måtte dekkes av det sivile samfunn.

Det vil også i krise og krig, være særlig behov for sivil støtte til militære styrker. Tidlig mottak og fremføring av allierte avdelinger til Norge, Finland og Sverige forutsetter innsats både fra forsvarssektoren og sivile sektorer. Nasjonale og allierte styrker vil ha behov for støtte til å gjennomføre operasjoner over tid, på og fra norsk territorium.

Norges evne til å støtte egen og alliert militær innsats i hele krisespekteret bidrar til kampkraft og troverdig avskrekking, og understøtter dermed NATO som en troverdig og effektiv garantist for alliertes sikkerhet. Et totalforsvar forberedt på krig bidrar også til økt samlet evne til å håndtere trusler lavere i krisespekteret. Regjeringen ønsker å legge til rette for at alle sektorer med ansvar i totalforsvaret har planer for støtte til militære styrker i krise og krig, og at sektorene tar hensyn til militære behov i sin beredskap.

Å yte støtte til militære styrker er et samfunnsansvar som påligger alle sektorer, instanser

og aktører, private så vel som offentlige. Dette forutsetter sivil kunnskap om militære behov. Militære behov for sivil støtte er utledet fra det militære planverket for forsvaret av Norge. Informasjon om disse behovene formidles i dag primært fra Forsvaret til sikkerhetsklarert personell på sivil side. Samtidig er det behov for at informasjon om militære behov for sivil støtte i større grad enn i dag tilflyter alle nødvendige nivåer i sivile sektorer. Det er videre nødvendig at militære behov formidles konkret og til rett tid, slik at informasjonen kan inngå som en del av planleggingsgrunnlaget og prioriteringene i de ulike sektorene. Regjeringen vil derfor etablere faste rutiner som gjør at militære behov for sivil støtte formidles så konkret som mulig til departementer med sektoransvar i totalforsvaret. Forsvarsdepartementet vil fastslå hvordan denne rutinen skal være.

Regjeringen har styrket samordningen på departementsnivå knyttet til totalforsvaret. Møter i Kontaktgruppen for totalforsvaret, som ledes på omgang av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, har bidratt til felles situasjonsforståelse og tverrsektoriell koordinering på departementsnivå. Regjeringen vil gi felles prioriteringer for dette arbeidet på tvers av sektorene.

Et totalforsvar forberedt på krig gjør at arbeidet med støtte til militær forsvarskamp må prioriteres og ressurses i fredstid av alle sektorer med ansvar i totalforsvaret. Regjeringen vil derfor årlig fastsette felles prioriteringer for dette arbeidet på tvers av sektorene.

Forsvarets viktigste oppgave er å forebygge og avskrekke mot press, trusler, anslag og angrep gjennom å bidra til troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar og i tett samvirke med allierte. Totalforsvarsaktørene må derfor også evne å støtte nasjonal og alliert militær innsats i det daglige, eksempelvis ved øvelser i Norge.

### 5.1.1 Militære øvelser som arena for utvikling av totalforsvaret

Øving og trening av sivilt-militært samarbeid er avgjørende for at støtte og samarbeid i rammen av totalforsvaret skal fungere etter hensikten i hele krisespekteret og på alle nivåer.

Militære øvelser i Norge innebærer i seg selv relevant øving for en rekke aktører i sivile sektorer. I tilknytning til en feltøvelse ivaretar sivile aktører det ansvaret de allerede har i det daglige, eksempelvis knyttet til grensekontroll og trafikkavvikling. I tillegg gir feltøvelser mulighet for

øving av sivil støtte til militære styrker på ulike områder, og er en god ramme for å teste ut de ulike sektorenes beredskapsplaner. Også stabs- og skrivebordsøvelser i forsvarssektoren gir mulighet for relevant øving av sivil støtte til militære styrker og sivile sektors egne øvingsmål.

Regjeringen vil derfor tilrettelegge ytterligere for at totalforsvarsaktører øver i rammen av militære øvelser. Sivile aktører må, når dette er relevant, prioritere øvingsdeltakelse også fra den delen av organisasjonen som i det daglige ikke jobber opp mot forsvarssektoren. Feltøvelser må, i tillegg til å håndteres som hendelser, brukes som en ramme for å øve egen virksomhet.

Sivile aktører må involveres i Forsvarets øvingsplanlegging på et tidlig tidspunkt for å avstemme forventninger til sivil deltakelse, ressurspådrag, samt tilrettelegge for øvingsutbytte også for sivile aktører. Dette innebærer å prioritere i hvilke militære øvelser sivil deltakelse gir best øvingsutbytte, for å unngå uhenksom spredning av ressursene. I etterkant av sivil-militære øvelser må det settes av tilstrekkelige ressurser i både sivil og militær sektor til evaluering og oppfølging av læringspunkter.

Totalforsvarsaktørene må prioritere å øve bredden av egen organisasjon, inkludert beslutningstakere, på scenarioer der sivile sektorer må yte støtte til militære styrker, og samtidig opprettholde grunnleggende tjenester til befolkningen på et tilstrekkelig nivå.

Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for å koordinere sivile bidrag i totalforsvaret inkluderer å planlegge og gjennomføre nasjonale øvelser i sivil sektor i samarbeid med øvrige departementer. Regjeringen har allerede tatt grep for å sørge for at øvelser og trening på sivil og militær side i større grad ses i sammenheng, og at gode arenaer for trening i rammen av totalforsvaret identifiseres og utnyttes.

### 5.1.2 Militær rekvisisjon

Militære myndigheter har med hjemmel i rekvisisjonsloven vide fullmakter til å rekvirere ressurser. Loven gir militære myndigheter mulighet til å rekvirere direkte i krig, men også adgang til å utstede forhåndsrekvisjoner i fredstid.

Forsvarsdepartementet vil, i samarbeid med berørte departementer og deres sektorer, tilrettelegge for at Forsvaret fortsetter arbeidet med å ha oversikt over de ressursene det er behov for i en styrkeoppbyggingsfase eller væpnet konflikt.

Forsvaret gjenopptok i 2022 ordningen med årlig utstedelse av forhåndsrekvisjoner, og har

etablert en digital database som bidrar til oversikt over ressurser i hele landet. Kartlegging av ressurser i fredstid gjennom sammenkobling og bruk av allerede eksisterende offentlige register bidrar til at Forsvaret har oversikt over nødvendige ressurser, og at bruken av disse på forhånd er koordinert og i størst mulig grad avstemt med sivile myndigheter. Det videre arbeidet med kartlegging og forhåndsrekvisisjoner bidrar til at totalforsvarsaktører og privatpersoner er forberedt.

Omstilling for å kutte klimagassutslipp påvirker tilgangen Forsvaret har til visse ressurser fra det sivile samfunn. Eksempelvis kan elektrifisering på vei, bane, i luften og til sjøs påvirke hvilke ressurser som er egnet for bruk av Forsvaret i krig.

Forsvaret vil iverksette betydelige tiltak for å redusere sektorens klimagassutslipp, og omstille sektoren til et endret klima. Omlegging bort fra fossilt brennstoff skaper med dagens teknologi nye sårbarheter. Forsvarssektoren må forstå og ta stilling til hvordan denne omstillingen kan gjennomføres uten at det går på bekostning av Forsvarets evne til å løse sine oppgaver.

Forsvaret skal i det videre arbeidet med rekvisisjon vurdere hvilke krav til leveranser, produksjon og beholdning som kan stilles til næringslivsaktører. Både næringsberedskapsloven og militær rekvisisjonslov kan anvendes til dette formål. Arbeidet skal gjøres i samarbeid med berørte departement, underliggende sektorer og berørte næringslivsaktører. Det bør unngås å bruke rekvisisjon der leveranser kan sikres gjennom samarbeid med de aktuelle næringene.

### 5.1.3 Samarbeids- og beredskapsorganer

Regjeringen legger til grunn at råd og utvalg som brukes til krisehåndtering i fredstid, også skal spille en rolle i krise og væpnet konflikt. Embetsnivået i departementene vil møtes i Kriserådet, og mye av samordningen på departementsnivå vil skje direkte mellom departementene og i rammen av Kontaktgruppen for totalforsvaret.

Næringslivsaktørers bidrag til totalforsvaret planlegges og prioriteres gjennom diverse næringsrelaterte råd og utvalg som også i fredstid benyttes for myndighetskontakt med næringslivet.

Sentralt totalforsvarsforum (STF) og Utvalg for sivilt–militært helsesamarbeid (tidligere Helseberedskapsrådet) er eksempler på organer som skal bidra til felles situasjonsforståelse og koordinering av virksomheters innsats. STF består av representanter fra Forsvaret og en rekke sivile virksomheter med ansvar i totalforsvaret. For-

svarsdepartementet vurderer i samarbeid med berørte departementer om STF's mandat bør endres for å styrke organets rolle i totalforsvaret, og hvorvidt STF kan tilrettelegge bedre for deltakelse fra næringslivet, som besitter kompetanse, tjenester og fysiske ressurser som Norge og totalforsvaret er avhengige av.

Også på regionalt og lokalt nivå finnes ulike samarbeids- og beredskapsorganer der både sivile og militære aktører er representert, eksempelvis fylkesberedskapsrådene og kommunale beredskapsråd. Aktivt sivilt–militært samarbeid i fredstid på alle nivåer støtter opp om et totalforsvar forberedt på krig.

### 5.1.4 Samordne geografiske ansvarsområder i totalforsvaret

Regjeringen ser det som fordelaktig at de geografiske ansvarsområdene til nøkkelaktører i totalforsvaret sammenfaller i størst mulig grad. Regjeringen vil i samråd med regionale aktører vurdere tilpasninger der dette er gjennomførbart, med særlig oppmerksomhet til statsforvalterne og distriktsinndelingen i politiet og Heimevernet. Heimevernet har en viktig rolle i totalforsvaret gjennom blant annet deltakelse i regionale og lokale beredskapsråd. Regjeringen styrker den regionale beredskapen i Agder og etablerer et tolvte heimevernsdistrikt, HV-07, med standkvarter på Kjevik.

### 5.1.5 Samhandling mellom forsvarssektoren og samferdselssektoren

Regjeringen har, som varslet i Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*, besluttet å etablere et tydeligere rammeverk for samhandling mellom transportsektoren og forsvarssektoren.

Arbeidet med rammeverket er påbegynt og skal legge til rette for rettidige innspill fra forsvarssektoren til fremtidige nasjonale transportplaner, samt effektiv ressursutnyttelse og koordinering mellom sektorene knyttet til oppfølging av militære behov i videre langtidsplanlegging og prioritering i transportsektoren.

Rammeverket vil også bidra til å ivareta NATOs samlede behov i Norden. Det vil være nødvendig å gjennomføre helhetlige utredninger av behovene, og hvilke konsekvenser og kostnader utvidelsen av alliansen vil ha for norsk transportinfrastruktur.

Et tett samarbeid med samferdselssektoren er nødvendig for å sikre militær mobilitet for egne og



allierte styrker, og for å nekte en motstander mobilitet. Dette kan dreie seg om hvordan militære behov blir ivare tatt ved utbygging, vedlikehold eller utbedring av sivil infrastruktur. Regjeringen vil se nærmere på hvordan dette samarbeidet kan styrkes ytterligere i rammen av totalforsvaret.

### 5.1.6 Helsetjenesten

Sanitet og helsetjenester er avgjørende for å verne om liv og helse, og har stor betydning for utholdenhet. Norge har én helsetjeneste, som har ansvaret for medisinsk evakuering, diagnostikk, behandling og rehabilitering – også i krig. Forsvarskommisjonen trekker frem helseberedskap som en sårbarhet i totalforsvaret og et område som krever oppmerksomhet. Regjeringen vil gjøre helse- og omsorgstjenesten bedre rustet til å møte krise og krig. Det vises til Meld. St. 5 (2023–2024) om helseberedskap.

### 5.1.7 Graderte IKT-løsninger

Militære og sivile aktørers evne til å kommunisere gradert er en grunnleggende forutsetning for felles situasjonsforståelse og et fungerende totalforsvar i hele krisespekteret. Regjeringen vil derfor prioritere fortsatt utrulling av graderte IKT-løsninger på tvers av sektorer med ansvar i totalforsvaret.

Forsvarssektoren er leverandør av graderte IKT-løsninger også til sivile sektorer. Justis- og beredskapsdepartementet har samordningsansvar og prioriterer rekkefølge for utrulling til brukere på sivil side.

### 5.1.8 Krigens folkerett og bruk av sivile

Forsvarssektoren har en stadig mer omfattende bruk av konkurranseutsetting og strategisk samarbeid for å løse oppgaver som tidligere var lagt til Forsvaret. Dette betyr økt bruk og avhengighet av sivile aktører til å utføre kritiske oppgaver i driften av Forsvaret, også i en krigs- eller krisesituasjon. Som følge av dette er det viktig at blant annet folkerettslige forhold ved konkurranseutsetting og bruk av strategisk samarbeid blir gjort rede for, slik at Norge ikke bryter med folkeretten ved bruk av disse.

Krigens folkerett og nasjonal lovgivning, som retningslinjer fra Forsvarsdepartementet og internt regelverk i Forsvaret, fastsetter rammen for bruk av militærmakten. Bruk av sivile til å understøtte militære operasjoner i væpnet konflikt er, med visse begrensninger, tillatt etter krigens folkerett. Planlegging for, og trening på, sivil støtte i væpnet konflikt skal være i henhold til krigens folkerett.

Forsvarsdepartementet har i Prop. 159 S (2023–2024) svart ut Stortingets anmodningsvedtak nr. 133, 1. desember 2020 (Innst. 87 S (2020–2021)) om bruk av ikke-militært ansatte og forhold knyttet til krigens folkerett. Regjeringen har her lagt vekt på at Norge skal overholde sine folkerettslige forpliktelser ved å ha gode rutiner og retningslinjer for forsvarssektorens bruk av sivile i en eventuell krigssituasjon.

Parallelt med å svare ut anmodningsvedtaket har Forsvarsdepartementet utarbeidet en folkerettslig utredning for å bidra til å avklare prinsippene og de overordnede folkerettslige reglene knyttet til grensene for bruk av sivile i krig. Utred-

#### **Boks 5.1 Opprettelsen av egen IKT-enhet for sammenkobling av totalforsvarsaktører**

Forsvarsdepartementets IKT-enhet (FD IKT) tilbyr og har ansvar for å levere nasjonale fellestjenester for lavgradert og høygradert informasjonsforvaltning og kommunikasjon for offentlige og private virksomheter underlagt sikkerhetsloven. I en krisesituasjon vil slike fellestjenester være avgjørende for å understøtte kritiske samfunnsfunksjoner og ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Regjeringen tar sikte på å opprette FD IKT som et ordinært forvaltningsorgan under Forsvarsdepartementet, for å skape en sektorovergripende helhet. FD IKTs systemer vil gi bedre informasjonsflyt og bidra til raskere prosesser i og mellom

statsforvaltningen, forsvarssektoren og totalforsvaret forøvrig. FD IKT leverer i dag Nasjonalt BEGRENSET nett (NBN) og vil fra 2025 levere Nasjonalt HEMMELIG nett (NHN). Dette gir muligheter for informasjonsdeling og kommunikasjon gjennom skrift, tale og video for virksomheter underlagt sikkerhetsloven for aktørene innenfor myndighetsutøvelse, samfunnssikkerhet, beredskap og forsvar som skal ivareta kritiske samfunnsfunksjoner gjennom hele krisespekteret. FD IKTs tjenester knytter i dag sammen om lag 150 av nasjonens statlige og private aktører på denne måten.

ningen er ment som en veiledning og tolkningsuttalelse om de folkerettslige rammene for bruk av sivilt ansatte i Forsvaret, sivile fra totalforsvaret og sivile kontraktører og leverandører til støtte for Forsvaret i krigstid. Utredningen skal i 2024 sendes ut til etatene i forsvarssektoren.

Sammen med utredningen vil det gå ut et oppdrag til forsvarssektoren om å gjennomføre en kartlegging for å få oversikt over hvordan bruken av sivile er i dag, og hvilke tiltak som eventuelt må settes inn for å ha trygghet for at forsvarssektoren overholder folkeretten. Eksempler på tiltak kan være at Forsvaret må kunne utruste sivilt personell som understøtter forsvarsinnsatsen med nødvendig utstyr slik som uniformer. Resultatet av denne kartleggingen vil være førende for implementering av tiltak.

### 5.1.9 Tilgang til personell og kompetanse i krig

Tilgang på tilstrekkelig arbeidskraft i en krigssituasjon kan bli utfordrende, og regjeringen vil kunne ha behov for å prioritere sivile arbeidsressurser på tvers av sektorene. Regjeringen sendte 15. januar 2024 på høring et forslag til et nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven om sivil arbeidskraftberedskap.

Forslaget inkluderer et hjemmelsgrunnlag for en fremtidig forskrift om sivil arbeidsplikt i sikkerhetspolitisk krise eller krig. Den som blir pålagt en sivil arbeidsplikt etter forslaget, vil ikke kunne pålegges arbeid som etter folkeretten medfører status som stridende.

Forsvarets fritaksordning regulerer fritak fra tjenesteplikt i Forsvaret i krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging. Mer om fritaksordningen i kapittel 7.

### 5.1.10 Motstandskraft i det sivile samfunn

Motstandskraft i bredden av det sivile samfunn er viktig for Norges samlede evne til å motstå angrep. Det innebærer at hele samfunnet må være mentalt og fysisk forberedt på at krigshandlinger på norsk territorium vil medføre betydelig fravær av de tjenester og ressurser de er vant med i fredstid. Egenberedskap, motstandsdyktig befolkning og robuste lokalsamfunn samt robust kritisk infrastruktur er derfor avgjørende for nasjonens samlede evne til å motstå angrep. Krigshandlinger vil medføre sivile tap og lidelser. I krig må enkeltindividets behov måtte vike for det som vil være felleskapets viktigste oppgave, som er å forsvare norsk suverenitet. Det er der-

#### Boks 5.2 Tjenesteplikt for sivilt ansatte i Forsvarssektoren

Ny § 25a i forsvarsloven trådte i kraft 1. januar 2024. Hjemmelen åpner for at Forsvarsdepartementet og underliggende etater kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med sivilt tilsatte i egen virksomhet. Etter inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt kan virksomhetene disponere personellet. Formålet med en kontraktfestet tjenesteplikt er å lovfeste at sivilt ansatte i forsvarssektoren har en plikt til å møte på jobb og utføre sitt arbeid også i krig og når krig truer. Inntil kontrakt om tjenesteplikt er inngått, vil sivilt ansatte kunne ha rett og plikt til å avbryte sitt arbeid dersom det er fare for liv og helse, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd bokstav c. Bruk av sivile som har inngått kontrakt om tjenesteplikt etter § 25a må ses i sammenheng med reglene og kravene i krigens folkerett.

for viktig å skape forståelse i befolkningen for hvordan de normale forventningene til samfunnet radikalt vil kunne endre seg i en alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Arbeidet med motstandskraft i samfunnets kritiske sivile funksjoner er knyttet til fire hovedoppgaver: Å opprettholde statens styring og kriseledelse, å understøtte militær innsats, å opprettholde grunnleggende tjenester til befolkningen og å ivareta sivilbefolkningen gjennom sivile beskyttelsestiltak. Sivile sektorer må derfor planlegge for å ivareta disse fire oppgavene samtidig. Sivil beredskap må også ta utgangspunkt i at Forsvaret i krise og krig vil være bundet opp i å løse militære oppgaver og ha begrenset kapasitet til å bistå sivile myndigheter. Regjeringen har besluttet å styrke det nasjonale arbeidet med NATOs syv grunnleggende forventninger til motstandsdyktighet i kritiske sivile samfunnsfunksjoner (Seven Baseline Requirements).

En motstandsdyktig befolkning og motstandsdyktige lokalsamfunn er i seg selv en viktig forutsetning for det sivile samfunnets evne til å understøtte det militære forsvaret av Norge. Robuste lokalsamfunn vil ha bedre evne til å ta vare på seg selv når uønskede hendelser inntreffer. Et motstandsdyktig samfunn og kritisk infrastruktur har færre sårbarheter som trusselaktører vil kunne utnytte. Dette gjør igjen at det er flere og bedre ressurser

### **Boks 5.3 NATOs «Seven Baseline Requirements»**

1. Sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske offentlige tjenester
2. Robust energiforsyning
3. Evne til å håndtere ukontrollerte forflytninger av mennesker
4. Robust mat- og vannforsyning
5. Evne til å håndtere masseskader
6. Robuste kommunikasjonssystemer
7. Robuste transportsystemer

som kan benyttes til å understøtte militær innsats. Arbeidet med å styrke motstandsdyktigheten må skje allerede i fredstid for at samfunnet skal være best mulig forberedt på krise og krig.

#### **5.1.11 Støtte til sentrale samfunnsoppgaver**

Forsvaret bistår det sivile samfunn i rammen av Forsvarets oppgave 7. Bistanden skjer etter anmodning fra sivile myndigheter når det sivile samfunns ressurser ikke er tilstrekkelige, tilgjengelige eller hensiktsmessige. Dette gjelder eksempelvis ved naturkatastrofer, ulykker og alvorlige kriminelle handlinger som terror. Forsvaret skal kunne bistå det sivile samfunn i møte med både tilsiktede og utilsiktede hendelser. Forsvaret skal sammen med politiet og andre sivile aktører bidra til å håndtere tilsiktede hendelser, angrep og anslag der staten eller samfunnet, eller begge, kan være truet.

Styrking av Forsvarets egeevne vil også innebære en styrking av evnen til å bistå sivile myndigheter. Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser kan i prinsippet bistå i sivil krisehåndtering avhengig av situasjonen, sivile myndigheters behov, og om det er forenlig med ivaretagelse av Forsvarets primæroppgaver. I møte med enkelte hendelser og trusler, også sammenfatte, kan de viktigste ressursene for håndtering være å finne i sivile sektorer. Forsvarsdepartementet sendte i 2023 forslag til forskrift om Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur på høring. Forsvarsdepartementet planlegger å fastsette forskriften i løpet av 2024. Forskriftsreguleringen av Forsvarets bistand også til andre enn politiet vil komplettere reguleringen av Forsva-

rets bistand til det sivile samfunn i Norge og skal bidra til større forutsigbarhet og tydeligere og mer ensartet praksis for bistand. Inntil forskriften fastsettes gjelder eget rundskriv om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter.

Forsvaret har ressurser på beredskap som er egnet til å bistå sivile myndigheter i håndtering av hendelser og kriser i utlandet. Etter anmodning fra ansvarlige sivile myndigheter kan Forsvaret eksempelvis bidra med ulike typer transportkapasitet, sanitetsressurser og medisinsk flyevakuering.

Ved behov kan Forsvaret også ivareta nødvendig sikkerhet, bistå med frigjøring av gisler eller fungere som koordinatører eller rådgivere knyttet til beredskapsplanlegging. De siste årene har Forsvaret blant annet bistått sivile myndigheter i forbindelse med evakuering og assistert utreise fra Kabul, Sudan og Gaza, med medisinsk flytransport av ukrainske pasienter og med transport av skadde etter jordskjelvet i Tyrkia. Forsvarssektoren bidrar også ved særlig behov til å beskytte norske utenriksstasjoner.

## **5.2 Gjensidig støtte og samarbeid mellom forsvarssektoren og næringslivet**

Regjeringen ser behov for å forsterke eksisterende ordninger som tilrettelegger for at næringslivet i krise og væpnet konflikt kan yte støtte til militære operasjoner i Norge og nærområdene. Siden den kalde krigen har mange offentlige virksomheter enten blitt privatisert, omstrukturert, eller lagt om til drift etter kommersielle prinsipper. Det er også nødvendig å tenke nytt om hvordan næringslivsaktører bedre kan integreres i totalforsvaret. Dette var også en del av bakgrunnen for at forsyningsloven ble erstattet av næringsberedskapsloven, som omfatter tjenester og er eierskapsnøytral.

Norsk næringsliv besitter omfattende kompetanse og ressurser innenfor et bredt spekter av virkefelt. Samarbeidet mellom forsvarssektoren og næringslivet for å beskytte norsk sokkel etter sabotasjen av Nord Stream-ledningene viser noe av mulighetsrommet som ligger i gjensidig støtte og samarbeid mellom forsvarssektoren og næringslivet i rammen av totalforsvaret. Næringslivet og myndighetsaktører bidro da med sine respektive ressurser og kunnskap for i fellesskap å kartlegge status og beskytte undersjøisk infrastruktur av betydning for Norges og alliertes sikkerhet.

### **Boks 5.4 NORTRASHIP-ledelsens rolle**

NORTRASHIP-ledelsen (Norsk Transportberedskap for Skip) er et samarbeids- og beredskapsorgan mellom næringen og myndighetene, oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet etter en større omlegging av skipsfartsberedskapen i 2002. Organet består av representanter fra reder- og sjøfolkssiden samt organisasjoner med forsikringsfaglig og juridisk kompetanse. Fra myndighetssiden er Nærings- og fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Sjøfartsdirektoratet representert. Rederiforbundet og Den Norske Krigsforsikring for Skib spiller en sentral rolle i dette beredskapssamarbeidet, som tilrettelegger for at den maritime næringens kompetanse og ressurser kan støtte opp om norske myndigheters håndtering av kriser i hele krisespekteret. NORTRASHIP-ledelsen skal fungere i fred, krise og krig. Målsettingen er å utnytte sivile ressurser på best mulig måte gjennom samarbeid mellom myndigheter og næringen.

Forsvarsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har i samarbeid med Norges Rederiforbund og andre berørte aktører i lengre tid arbeidet med å etablere løsninger som legger bedre til rette for at forsvarssektoren i gitte situasjoner, også i fredstid, kan få tilgang til skipskapasitet som Forsvaret og allierte har behov for.

NORTRASHIP hadde en særdeles viktig rolle under andre verdenskrig for å understøtte den allierte krigsinnsatsen. Regjeringen erfarer at det i det pågående arbeidet med revisjon av NATOs operative planverk er en fornyet interesse fra NATO og sentrale allierte om hvordan NORTRASHIP-ledelsen også kan bistå med å dekke alliansens behov for spesialfartøy, logistikk og transportstøtte. Regjeringen vil ivareta og videreutvikle samarbeidet mellom forsvarssektoren og NORTRASHIP-ledelsen og legge til rette for at den maritime næringen gjennom ordningen i ytterligere grad kan støtte opp om Norges og alliertes sikkerhet.

For å styrke dialogen mellom forsvarssektoren og næringslivet i rammen av totalforsvaret, vil Forsvarsdepartementet i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) for en prøveperiode etablere en totalforsvarskontakt til næringslivets hus eller tilsvarende næringslivsklynger.

#### **5.2.1 Styrket samarbeid om krisehåndtering og beredskap med næringsberedskapsrådene**

Norge er en betydelig skipsfartsnasjon med tilstedeværelse globalt. De norske maritime næringene besitter betydelige ressurser og spesialisert kompetanse og opererer innenfor interkontinental skipsfart, nærskipfart, maritim offshore og maritim aktivitet tilknyttet andre havnæringer. Regjeringen vil ivareta og videreutvikle samarbeidet mellom forsvarssektoren og Nærings- og fiskeridepartementets beredskapsorgan for skipsfart (NORTRASHIP-ledelsen), og legge til rette for at næringen gjennom denne ordningen i ytterligere grad kan støtte opp om Norges og alliertes sikkerhet.

Rådet for bygg- og anleggsberedskap er NFDs beredskapsorganisasjon innen bygg og anlegg, og et viktig organ for støtte til forsvarssektoren i rammen av totalforsvaret. Regjeringen vil tilrettelegge for at forsvarssektoren vil få støtte fra bygg- og anleggsnæringen til å etablere, opprettholde og gjenopprette kritisk eiendom, bygg og anlegg. Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren har i samarbeid med NFD igangsatt arbeidet med å reetablere koordinering på dette området.

Forsvarsdepartementet vil også samarbeide med Nærings- og fiskeridepartementet om å ivareta forsvarssektorens behov for drivstoff og matvarer. På disse områdene har NFD etablert Rådet for drivstoffberedskap og Rådet for matvareberedskap. Både drivstoff og mat er ressurser som militære styrker vil ha betydelig behov for tilgang på i krise og krig. Forsvarsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ser behov for, og har allerede igangsatt tettere, løpende samarbeid knyttet til leveranser fra drivstoff- og matnæringene til militær innsats i krise og krig.

### 5.2.2 Strategisk partnerskap med forsvarsindustrien og statens eierutøvelse

Regjeringen vil rette særlig oppmerksomhet mot å se nasjonal industri i en bredere totalforsvarssammenheng og styrke utviklings- og produksjonskapasitet for materiell og forsyninger i forsvarsindustrien.

Både forsvarsindustrien og øvrig næringsliv blir en stadig viktigere aktør for forsvarssektoren innenfor utvikling, understøttelse og forsyning. Det er viktig for myndighetene å ha tilstrekkelig tilgjengelighet og kontroll over industriell kapasitet innenfor enkelte områder.

Forsvarssektoren og næringslivet vil kunne oppnå store fordeler ved å inngå strategisk partnerskap innenfor relevante områder. Det vises til omtale av samarbeid mellom forsvarssektoren, norsk forsvarsindustri og øvrig næringsliv i kapittel 8.

### 5.2.3 Liaisoner og militære øvelser

Enkelte private selskaper har kompetanse og ressurser som kan spille en særlig viktig rolle i krise og krig, inkludert bidrag til nasjonal og alliert militær innsats. Forsvarssektoren skal vurdere om det bør etableres eller knyttes tettere samarbeid med utvalgte selskaper om beredskap og krisehåndtering, og om det er selskaper Forsvaret mener bør inkluderes i liaison-ordningen til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Ordningen bidrar til felles situasjonsforståelse og koordinering mellom militær og sivil side og tilrettelegger for støtte fra en rekke sivile virksomheter til nasjonal og alliert militær innsats.

Forsvarssektoren skal tilrettelegge for at relevante næringslivsaktører deltar i både felt- og skrivebordsøvelser.

I arbeidet med å vurdere Sentralt totalforsvarsforums fremtidige innretning vurderes også i hvilken grad mandatet kan tilrettelegge bedre for fast eller behovsbasert deltakelse fra næringslivet. Det er vesentlig at eksisterende arenaer for dialog mellom offentlige myndigheter og næringsliv videreutvikles til også å ivareta totalforsvarsoppgaver der dette er naturlig. I tillegg må passende arenaer for konsultasjon og dialog etableres der naturlige arenaer for dette ikke eksisterer.

I de tilfeller næringslivsaktører har en avgjørende eller vesentlig betydning for forsvarssektorens grunnleggende nasjonale funksjoner, vil Forsvarsdepartementet underrette ansvarlig departement og i samråd vurdere om aktørene skal omfattes av sikkerhetsloven for beskyttelse av skjermingsverdige verdier og eierskapskontroll.

### 5.3 Militær mobilitet i Norden og sivil støtte til militær innsats på tvers av landegrensene

Regjeringen har begynt arbeidet med å tilrettelegge for at nasjonalt regelverk og ordninger ivaretar NATOs behov for lettere å kunne flytte militære styrker over grensen fra Norge til Finland og Sverige i fred, krise og krig.

I forbindelse med øvelsen Nordic Response 2024 ble det gjennomført midlertidige forskriftsendringer for å forenkle grensepassering for militære styrker. Regjeringen tar sikte på at nødvendige forskriftsendringer gjøres permanente når øvelsen er evaluert. Regjeringen vil legge til rette for at alle berørte sektorer prioriterer videre arbeid med dette.

Å ivareta militær mobilitet på tvers av landegrensene innebærer at utbygging av nasjonal infrastruktur også må ses i lys av NATOs behov. Regjeringen har besluttet å tilrettelegge for bedre samhandling mellom transportsektoren og forsvarssektoren for effektiv kartlegging og prioritering av militære behov. Forsvarssektorens innspill til samferdselssektoren vil også sees i lys av NATOs behov i Norden. Oppgraderinger av eksisterende transportkorridorer og kritiske knutepunkt for å håndtere militære volum og vektclasser er sentralt. Hovedaksen fra Sør- til Nord-Norge er fremdeles viktig, og sett fra NATO er transportkorridorene fra vest til øst viktige i en nordisk kontekst. Det vises til omtale av et samlet Norden i NATO i kapittel 1.

Regjeringen ser et klart behov for at Norge har en størst mulig grad av felles tilnærming med våre nordiske allierte til sivil støtte til militære styrker. På militær side er det allerede innledet et tett samarbeid. Det forutsettes imidlertid også tett samarbeid og avklaringer direkte mellom sivile sektorer i de tre landene. Det pågår allerede et beredskapssamarbeid mellom enkelte sivile sektorer og aktører og motparter i nordiske land. Eksempelvis er det inngått avtaler om krisehandel og forsyningssamarbeid mellom Norge, Finland og Sverige. Regjeringen ser behov for ytterligere å styrke Norges sivile beredskapssamarbeid med Finland og Sverige for å støtte opp under kollektiv evne til å yte effektiv sivil støtte til militære styrker i krig.



## 5.4 Nasjonalt beredskapssystem

---

Nasjonalt beredskapssystem (NBS) er en samlebetegnelse for Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF) og Sivilt beredskapssystem (SBS). NBS er et tverrsektorielt prosedyre- og beslutningsverktøy for sentrale politiske myndigheter og enkelte virksomhetsjefer ved sikkerhetspolitisk krise, væpnet konflikt og andre sektorovergripende kriser. Regjeringen skal gjennomføre revisjon av NBS som del av NATOs revisjon av alliansens beredskapssystem, NATO Crisis Response System (NCRS). NATOs mål med revisjonen er å bedre innrette sitt system for både fred, krise og krig, og å gjøre det enklere og mer oversiktlig.

NBS er harmonisert med NCRS for å legge til rette for raske og koordinerte beslutninger mellom Norge og NATO, men er tilpasset nasjonale forhold og behov. Samtlige sektorer på sivil side har et ansvar for NBS. NBS forutsetter at det utarbeides underliggende planer for å kunne ha verdi som beslutningsverktøy.

Alle departementer og underliggende virksomheter som departementene utpeker, skal utarbeide egne beredskapsplaner basert på NBS. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å samordne SBS på sivil side, mens Forsvarsdepartementet har ansvaret for å samordne BFF i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet er i fellesskap ansvarlig for at BFF og SBS samsvarer.

## 5.5 Frivillighetens rolle

---

Frivilligheten, som inkluderer en rekke organisasjoner og individuell innsats, spiller en viktig rolle i totalforsvaret. Erfaringer fra Ukraina viser hvordan frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet for øvrig kan bidra til å øke samfunnets motstandskraft.

Frivilligheten representerer en tilleggsressurs og spiller en betydelig rolle for samfunnets samlede beredskap med kompetanse og bidrag innenfor områder som sanitet, omsorg og nødhjelpstjenester, samt andre relevante fagområder. Frivilligheten utgjør også en ressurs i møte med sammensatte trusler. Både nasjonalt og lokalt kan frivillige fellesskap styrke samfunnssolidariteten og motvirke polarisering og desinformasjon. Frivillige organisasjoner kan blant annet bidra med opplæring og kunnskapsformidling, og gjennom dette styrke grunnberedskapen mot påvirkning. Frivillighetens rolle må samtidig ses i lys av at medlemmer i frivilligheten kan ha tjenesteplikt i Forsvaret eller ha en sentral funksjon i virksomheter som ivaretar eller understøtter samfunnets kritiske funksjoner. Hensyn må også tas til foreslåtte endringer i sivilbeskyttelsesloven som medfører muligheten for å pålegge sivil arbeidsplikt.

Frivilligheten er en viktig del av den norske beredskapen og bidrar til Norges samlede forsvarsevne. Regjeringen vil arbeide for å bedre utnytte den kapasiteten som frivilligheten kan utgjøre for totalforsvaret, herunder hvordan Heimevernets etablerte, landsdekkende struktur kan brukes for å koordinere frivilligheten i totalforsvaret.

## 6 Markant økonomisk løft for videreutviklingen av forsvarsevnen

Regjeringen prioriterer forsvar, sikkerhet og beredskap. Utgangspunktet er en videreføring og videreutvikling av dagens struktur. Dermed er også utgangspunktet at kritiske svakheter skal utbedres for å få dagens struktur til å virke. Med dette legges grunnlaget for videre vekst. Dagens budsjettnivå uten Nansen-programmet for støtte til Ukraina, utgjør grunnfinansieringen for denne langtidsplanen. Dette tilsvarer om lag 1024 mrd. kroner over tolv år.

Regjeringen legger nå opp til en opptrapping med et samlet økonomisk omfang på 600 mrd. 2024-kroner i perioden frem til 2036.<sup>1</sup> Av dette er 100 mrd. 2024-kroner gjenstående økonomisk opptrapping knyttet til forrige langtidsplan (Prop. 14 S (2020–2021)). I sum innebærer dette at regjeringen legger opp til at i størrelsesorden 1624 mrd. kroner prioriteres til forsvarsformål frem til 2036.

### 6.1 Utbedring av kritiske svakheter og sektorovergrepene forhold

Denne langtidsplanen legger til grunn et behov for å utbedre kritiske svakheter i dagens struktur som en forutsetning for videre vekst og nye sat-

<sup>1</sup> Over saldert budsjett for 2024 og uten Nansen-programmet.

singer. De kritiske svakheterne som er identifisert i dagens struktur er pekt på i kapittel 1.4.3. De er i hovedsak knyttet til regjeringens vurderinger om at materiell- og ammunisjonsbeholdninger må opprettholdes, at investeringer må følges opp med nødvendige driftsmidler og at strukturen på utvalgte områder må gjøres mer robust med mer personell. Sektorens bygninger og infrastruktur må tilfredsstillende nødvendige krav og sektorens grunnleggende behov. Modernisering og effektivisering av Forsvarets IKT-infrastruktur må følges opp tett. Det er nødvendig å prioritere ytterligere ressurser til disse områdene for å legge bedre til rette for at Forsvarets eksisterende og vedtatte struktur oppnår tilfredsstillende operativ evne, og dermed settes bedre i stand til å løse Forsvarets oppgaver. Styrking av disse områdene er derfor en forutsetning for videre vekst og nye satsinger. Disse områdene må etter regjeringens vurdering styrkes uavhengig av et nytt, høyere ambisjonsnivå.

I tillegg til utbedring av kritiske svakheter er det flere sektorovergrepene forhold som regjeringen legger til grunn at må ivaretas. Eksempler på slike forhold er opprettelsen av etaten Forsvarshistorisk museum, forpliktelser knyttet til Norges økte andel av felles NATO-finansiering og pensjonsforpliktelser. En ivaretagelse av disse forholdene er også lagt til grunn som en forutsetning uavhengig av et nytt, høyere ambisjonsnivå. Even-

Tabell 6.1 Økonomiske hovedstørrelser 2025–2036

LTP-anslag i mrd. 2024-kroner	2024 <sup>1</sup>	2025	2028	2032	2036
Investeringer	30,3	39,2	58,3	80,0	80,0
Drift	55,1	61,1	65,0	70,1	85,9
<i>Sum</i>	<i>85,3</i>	<i>100,3</i>	<i>123,3</i>	<i>150,1</i>	<i>165,9</i>
Endring i planrammer fra 2024-nivået <sup>2</sup>		15,0	37,9	64,8	80,6
Militær andel Nansen-programmet	5,5				

<sup>1</sup> Saldert budsjett uten Nansen-programmet (Ukrainastøtten)

<sup>2</sup> Uten nøytrale budsjettjusteringer mellom årene

tuelle nye tiltak eller utgiftsøkninger som knytter seg til områder som forsvarssektoren gjennomfører for departementsfelleskapet er holdt utenfor forslag til ny LTP-ramme.

## 6.2 Finansiering av strategisk prioriterte målsettinger

---

Regjeringen prioriterer særlig satsing innenfor fire hovedområder; økt evne til situasjonsforståelse, fornyelse av Sjøforsvaret, styrking av luftvernet og økt kapasitet i Hæren og Heimevernet. Disse satsingene vil gjennomføres parallelt. For å finansiere planen legger regjeringen opp til en opptrapping med et samlet økonomisk omfang på 600 mrd. kroner over en periode på tolv år. Opptrappingen nås særlig gjennom tre markante økonomiske løft. Det samsvarer med forsvarskommissjonens tenkning. Hvert av de tre løftene er på 15 mrd. kroner. Det første løftet skjer allerede i 2024–25 for å hente inn etterslep, få dagens struktur til å virke og for å øke investeringene. Det neste kommer i 2028 for å legge til rette for den maritime satsingen. Det siste løftet skjer i 2032 for å kunne realisere de siste delene av strukturutviklingen og et høyere driftsnivå. I tillegg legges det opp til en jevnest mulig opptrapping mellom de tre løftene, som da vil utgjøre om lag 4 mrd. kroner hvert mellomliggende år. Regjeringen vil komme tilbake til den konkrete opptrappingen i det enkelte års budsjettarbeid. Enkelte endringer av mer teknisk karakter, slik som endringer som følger av rammeoverføringer, enkelte oppdrag Forsvarsdepartementet utfører på vegne av andre departementer eller departementsfelleskapet, og utgiftsendringer med direkte motsvarende inntektsendringer, er som utgangspunkt ikke en del av det økonomiske løftet som omtales her.

## 6.3 Forhold som vil kunne påvirke forsvarsøkonomien fremover

---

I gjennomføringen av en langtidsplan vil det oppstå endrede forutsetninger som kan påvirke forsvarssektorens evne til å realisere den vedtatte ambisjonen for forsvarsevnen. Dette gjelder også de økonomiske forutsetningene. Kostnadsnivået påvirkes både av økonomiske forhold og av utviklingen hos allierte og potensielle motstandere. I tillegg har kronekursen en stor priseffekt for forsvarssektorens innkjøp av materiell og vedlikeholdsavtaler fra utenlandske partnere. I det etterfølgende redegjøres det for faktorer som kan

påvirke forsvarsøkonomien fremover, samt regjeringens plan for å håndtere disse.

### 6.3.1 Forbedring og effektivisering som virkemiddel for vekst og økt gjennomføringsevne

Forbedring og effektivisering er et sentralt virkemiddel for vekst og økt gjennomføringsevne i forsvarssektoren. Regjeringen vil forsterke kravene til forbedring og effektiviseringsarbeidet. Det vises til kapittel 11 for en nærmere beskrivelse av hvordan dette arbeidet er tenkt innrettet videre.

Førrige langtidsplan la til grunn at sektoren skulle frigjøre minst 1,9 mrd. 2020-kroner innen utgangen av 2024. I tillegg ble det lagt til grunn at også gjenstående del på 0,4 mrd. 2020-kroner fra perioden 2017–2020 skulle realiseres innen utgangen av 2024. Til sammen utgjør dette et krav til budsjettgevinster på 2,3 mrd. 2020-kroner. De frigjorte midlene skulle bidra til finansiering av prioriterte områder i sektoren. Ved inngangen til denne langtidsplanen er ikke alle midlene fra forrige langtidsplan frigjort. Gjenstående del av det opprinnelige kravet på 2,3 mrd. 2020-kroner, utgjør om lag 0,9 mrd. 2020-kroner. Regjeringen vurderer at den gjenstående delen av kravet til budsjettgevinster for forrige langtidsplan vil kunne innfris, med inntil to års forsinkelse. Det gjenstående beløpet på 0,9 mrd. 2020-kroner beholdes derfor som et videreført krav til budsjettgevinster, som beholdes og omprioriteres i sektoren, og skal være realisert innen utgangen av 2026.

Videre legger regjeringen til grunn at i løpet av seks år skal det samlet realiseres gevinster på minimum 2,5 mrd. 2024-kroner. Det er regjeringens målsetting at minimum en tredjedel av beløpet skal kunne omdisponeres i det årlige budsjettarbeidet som budsjettgevinster, mens resterende gevinster skal dokumenteres basert på godkjente prosedyrer og beregningsmodeller og synliggjøres i budsjettproposisjonene og i relevante rapportering.

### 6.3.2 Operativ evne sett mot opprettholdelse av kjøpekraft og relativ effekt

Etterspørselen etter militært materiell overgår nå den samlede produksjonskapasiteten til den vestlige forsvarsindustrien. Sikkerhetshensyn gjør at det er et begrenset antall land vi kan anskaffe militært materiell fra. Det gir redusert konkurranse, og ikke minst redusert mulighet til å gå til andre



leverandører når de eksisterende leverandørene opplever kraftig vekst i etterspørselen og øker prisene. Prisene på militært materiell har allerede økt til dels kraftig, og er forventet å øke ytterligere de kommende årene. Denne langtidsplanen legges frem med økonomiske størrelser i faste 2024-priser. En bærekraftig forsvarsøkonomi som opprettholder forsvarsevnen mellom år (*absolutt effekt*) forutsetter at det tas høyde for økonomidrevet kostnadsvekst, altså prisvekst drevet av de samme drivere som ellers i økonomien, i de årlige bevilgningene.

Det er også behov for å opprettholde Forsvarets operative evne sett mot en potensiell motstander (*relativ effekt*). Slik opprettholdelse av relativ effekt gir et kontinuerlig behov for oppgraderinger, og utgjør en betydelig kostnadsdrivende faktor. Med virkning fra og med 2017 er det blitt tatt høyde for dette kostnadsvekstelementet i forsvarsplanleggingen, gjennom høyere avsetninger til materiellinvesteringer, og årlige avsetninger i budsjettene til å dekke driftskonsekvensene som følger med bruken av mer avansert materiell. Dette videreføres i denne langtidsplanen.

Tilgjengelige økonomiske beregninger knyttet til å skulle opprettholde relativ effekt er hovedsakelig basert på militærteknologisk utvikling i en lang periode med fred. En forverret sikkerhetspolitisk situasjon vil innebære at vekstfaktoren fremover i tid kan være høyere enn tidligere, på grunn av større teknologisk sprang fra én generasjon til neste. På mellomlang sikt er det også mulig at materiell-donasjoner til Ukraina vil føre til at det teknologiske overtaket som NATO har hatt mot en potensiell motstander har blitt mindre, som en følge av at dette materiellets design og kapabilitet er blitt kjent for motstanderen. Dette vil øke behovet for å utvikle ny teknologi, noe som vil kunne føre til forbigående økte kostnader for å opprettholde den relative effekten av en forsvarsstruktur. Det samme gjelder for utvikling av teknologi som reduserer klimagassutslipp for Forsvarets kapasiteter. Dette forventes å påvirke kostnadene knyttet til både fremtidige materiell-

anskaffelser og driften av disse systemene, og vil måtte hensyntas innenfor forsvarssektorens samlede økonomiske ramme.

### 6.3.3 Valutakursendringer

Forsvarssektoren er eksponert for risiko knyttet til valutaendringer. Statens tilnærming til valuta-risiko følger selvassurandørprinsippet. Det ble med virkning fra og med 2022-budsjettet innført en ordning for forsvarsbudsjettet som innebærer valutajustering av alle investeringer med kostnadsramme høyere enn 1 mrd. kroner i de årlige budsjettprosessene. Dette har vært et velfungerende risikoreduserende tiltak for forsvarssektoren, og har bidratt til økt forutsigbarhet, spesielt i en periode med stadig svekket kronekurs. Ordningen har samlet sett gitt en ekstraordinær kompensasjon av forsvarsbudsjettet med 5 mrd. kroner i perioden 2021–2024. Fravær av en ordning som dette ville medført redusert kjøpekraft, ubalanse i planen og dertil konsekvenser for forsvarsevnen. Ved en styrking av kronekursen, legger ordningen opp til en tilsvarende reduksjon av forsvarsrammen. Hensikten er opprettholdelse av forsvarssektorens kjøpekraft over tid, uavhengig av svingninger i kursen på norske kroner sett mot annen relevant valuta. Regjeringen viderefører dagens valutajusteringsordning.

Ordningen omfatter ikke investeringer med kostnadsramme under 1 mrd. kroner eller driftsposter. I 2024 er om lag 6 mrd. kroner av Forsvarets driftsutgifter eksponert mot annen valuta. Med denne langtidsplanen forventer regjeringen at en økende andel av Forsvarets driftsbudsjett vil være valutaeksponert gjennom blant annet drifts- og vedlikeholdsavtaler med utenlandske leverandører. Disse avtalene er en integrert del av større anskaffelser av militært materiell som eksempelvis fly og helikoptre. Eventuelle utgifter som følge av valutasingninger ut over dagens valutajusteringsordning for større investeringer forutsettes håndtert innenfor forsvarssektorens samlede økonomiske ramme.



*Del IV*  
*Forutsetninger for forsvarsløftet*



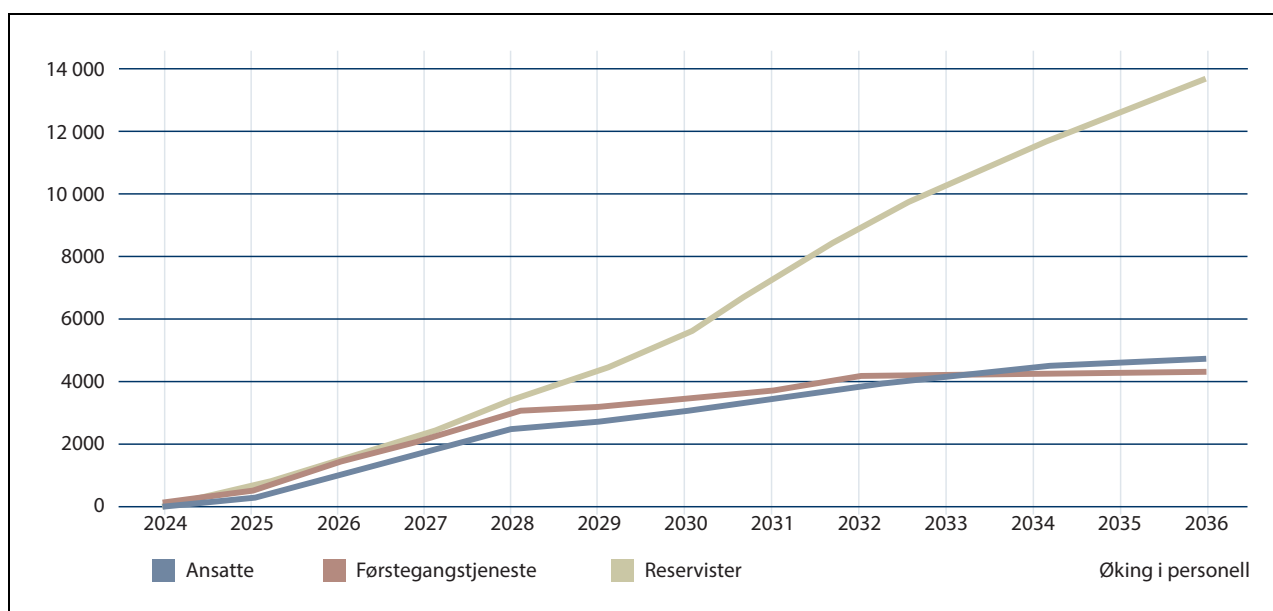
## 7 Personell- og kompetanseløft

Forsvarssektoren består av dedikerte ansatte og vernepliktige som løser oppdrag hver dag. Det er folkene i forsvarssektoren som gjør våpenplattformer og doktriner om til operativ evne. Vi trenger langt flere av dem, særlig ute i distriktene der forsvarssektoren har sine operative tyngdepunkt. Regjeringen vil legge til rette for et stort personell- og kompetanseløft. Forsvarssektoren skal styrkes med om lag 4600 ansatte, 4600 vernepliktige og 13 700 reservister frem mot 2036.

Erfaringene fra inneværende plan har vist at en dreining fra nedbemanning til oppbemanning er utfordrende. Særlig i en tid der andelen i yrkesaktiv alder er nedadgående og mange sektorer konkurrerer om den samme arbeidskraften. Det er langt mer krevende å bygge opp enn å legge ned. Sektoren har heller ikke lyktes godt nok med å gjennomføre nødvendige tiltak for å håndtere denne utviklingen. Det gjelder særlig behovet for å styrke utdanningskapasiteten, og for å kunne tilby tilstrekkelig med bolig og kvarter til de ansatte. Dette har regjeringen startet arbeidet med, men det vil kreve en langt større innsats for

å nå ambisjonene for en styrket forsvarsstruktur i årene fremover. Det gjelder særlig innenfor de områdene hvor Forsvaret driver operativ militær virksomhet.

Regjeringen vil ta flere grep for å gjøre personell- og kompetanseløftet mulig. Styrkingen av Forsvarets utdanningsinstitusjoner trappes opp. Det tar tid å utdanne militære profesjonsutøvere, og det haster å øke utdanningskapasiteten. Forsvarssektoren må også bli bedre på å rekruttere og beholde personell. Når det utdannes og rekrutteres personell som slutter tidlig taper virksomheten tid og penger. Verneplikten og reservistordningen må også utnyttes bedre. De som er inne til førstegangstjeneste skal ha en meningsfull tjeneste, samtidig som Forsvarets behov møtes. Mye av styrkingen som nå gjøres vil basere seg på reservister. Det må legges til rette for en god og målrettet bruk av denne ressursen. Et så omfattende løft som det regjeringen legger opp til vil stille store krav til planlegging for å utnytte ressursene best mulig. Regjeringen vil også ta grep for å gjøre karriere i forsvarssektoren attraktivt for flere.



Figur 7.1 Forsvarssektoren skal vokse kraftig – det krever mer personell

Styrkingen av forsvarssektoren vil kreve en kraftig bemanningsvekst i de kommende årene. Forsvarssektoren skal styrkes med om lag 4600 ansatte, 4600 vernepliktige og 13 700 reservister frem mot 2036

## 7.1 Styrking av Forsvarets utdanningssystem

Forsvarets utdanningssystem er ikke dimensjonert for det forsvarsloftet som regjeringen legger opp til. Samtidig som sektoren trenger å utdanne flere militære profesjonsutøvere er det knapphet på lærekrefter, og manglende kapasitet i klasserom og kaserner. Kapasiteten i Forsvarets utdanninger, kompetanse, og støttestrukturer skal derfor økes.

### 7.1.1 Økt kapasitet i Forsvarets utdanninger

Regjeringen vil øke antall studieplasser på offisers- og befalsutdanningene.

Grunnleggende offisersutdanning vil bygges opp til en kvote på i underkant av 500 per år som skal opprettholdes permanent frem mot første halvdel av 2030-tallet for å understøtte vekstfasen. Deretter vil behovet kunne reduseres til i underkant av 400 per år. Tilsvarende vil grunnleggende befalsutdanning bygges opp til en kvote på drøyt 600 per år som skal holdes permanent i samme periode for å understøtte vekstfasen. Deretter vil behovet kunne reduseres til om lag 350 per år.

Økningen i antall studieplasser stiller også større krav til andre deler av Forsvarets utdanningsevne. Det vil være behov for bemanning av et økt antall administrative, instruktør- og undervisningsstillinger. I tillegg vil det være behov for oppgradering og investeringer i eien-

dom, bygg og anlegg. For å kunne øke utdanningskapasiteten så raskt som mulig, vil deler av eiendomsbehovet kunne ivaretas gjennom bruk av midlertidige løsninger.

I tillegg til offisers- og befalsutdanningene ivaretar Forsvaret flere fag- og funksjonsrettede kurs og utdanninger. Disse gis ved Forsvarets våpenskoler, som er underlagt forsvarsgrenene. Forsvarets kompetansebehov knyttet til de ulike avdelingenes oppgaver og materiell er styrende for kurstilbudet og kapasiteten ved våpenskolene. Sett i lys av standardiserte våpensystemer som innføres kan det være et potensial for å standardisere kursporteføljer og organisering. En mer helhetlig utvikling av Forsvarets kursportefølje vil også kunne åpne for bedre samhandling på tvers av interne og eksterne kompetansemiljøer, særlig på tvers av de nordiske landegrensene.

### 7.1.2 Økt bruk av sektorens forskere i utdanning og opplæring

Forskning bidrar til utdanningskvalitet gjennom å tilføre oppdatert kunnskap, og fordypning innenfor særlig relevante temaer. Forsvaret har robuste fagmiljøer med militærfaglig kompetanse, men kan gjøre bedre bruk av den øvrige kompetansen i sektoren. Regjeringen vil legge til rette for bedre utnyttelse av sektorens forskningskompetanse som et ledd i arbeidet med kvalitet og relevans i Forsvarets utdanninger.

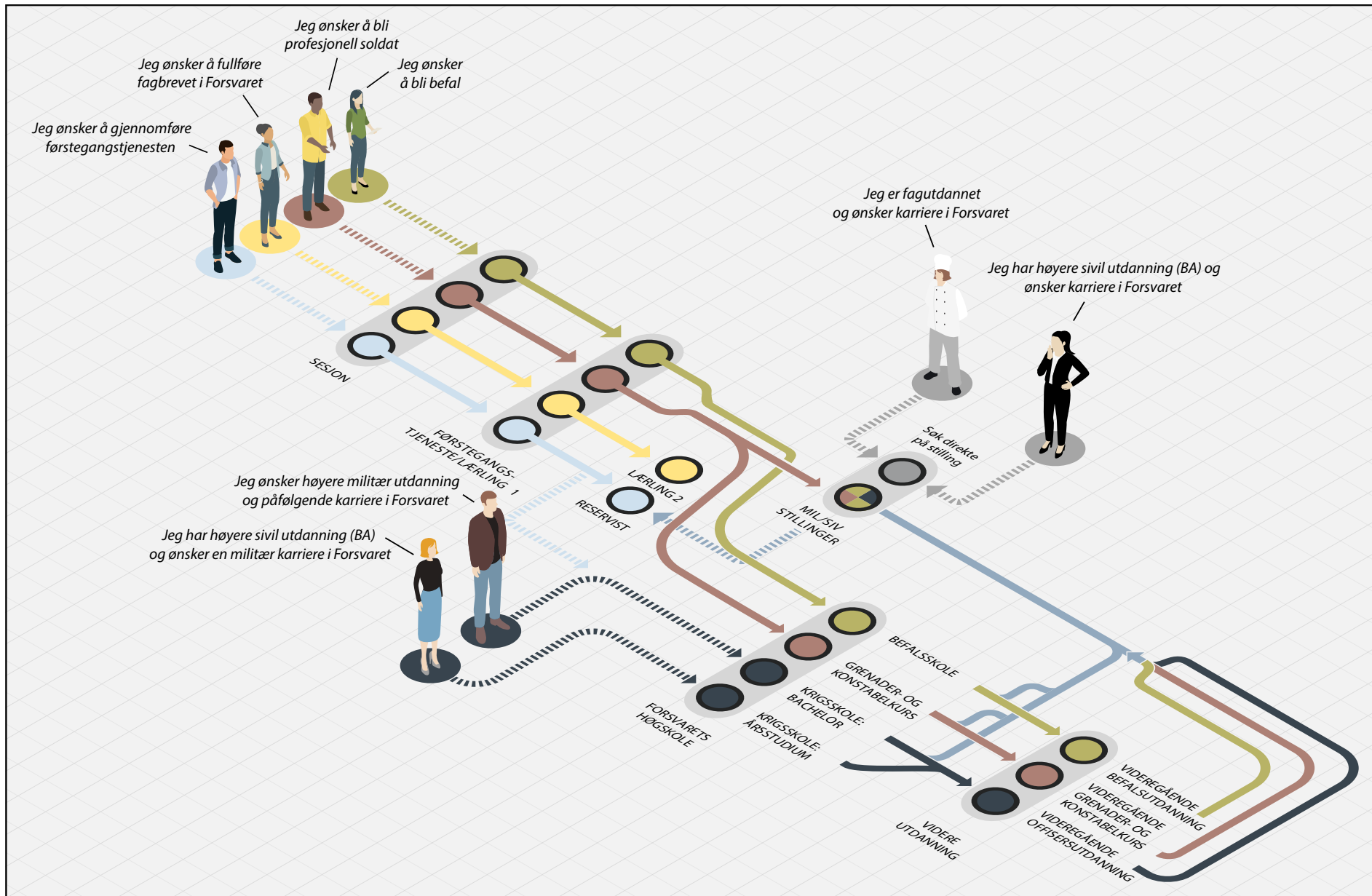
### Boks 7.1 Forsvarets utdanningssystem

Forsvarets utdanningssystem legger opp til flere ulike veier til en karriere i Forsvaret. Etter fullført førstegangstjeneste kan det søkes på nivådannende utdanning som gir fast jobb som offiser eller spesialist. Grunnleggende offisersutdanning er tilgjengelig også for søkere uten førstegangstjeneste fra før.

Utdanningsnivået kan oppnås enten ved militær profesjonsutdanning ved krigsskolene som gir bachelorgrad, eller gjennom ettårig profesjonsutdanning for personell som har sivil bachelorgrad fra før.

Forsvarets utdanningssystem består av nivådannende utdanning, fag- og funksjonsutdan-

ning og ulike etter- og videreutdanninger. Den nivådannende utdanningen omfatter blant annet bachelor- og masterutdanningene ved Forsvarets høyskole. FFU er Forsvarets samlebetegnelse for fagutdanning, fagopplæring og funksjonsrettet utdanning og opplæring. Forsvarets etter- og videreutdanning rommer et bredt spekter av utdanningsmuligheter for både sivilt og militært personell, og åpner i noen tilfeller for deltakere fra sivil sektor. Eksempler er sjefskurset og andre etter- og videreutdanningskurs ved Forsvarets høyskole, og ulike PhD-stipendiatstillinger.



Figur 7.2 Det finnes mange veier inn i Forsvaret. Denne figuren gir en oversikt over de ulike veiene til en karriere i Forsvaret.

### Boks 7.2 Evaluering av utdanningsreformen

Utdanningsreformen (URE) var en struktur- og kvalitetsreform som ble gjennomført i perioden 2017–2020. Reformen inneholdt en rekke organisatoriske endringer som skulle gi bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningene samtidig som utgiftene ble redusert. Behovet for å tilpasse utdanningssystemet til ny ordning for militært tilsatte (OMT) og universitet- og høyskolereformen var sentralt. Videre skulle reformen frigjøre om lag 560 mill. 2017-kroner til operativ virksomhet årlig. Dette skulle blant annet gjøres ved å redusere eller fjerne overlappende ledelselementer, støttefunksjoner og kompetansemiljøer.

De viktigste organisatoriske endringene ved reformen var at Forsvarsstaben fikk det helhetlige ansvaret for styring og kontroll av utdanningssystemet; det ble opprettet én felles høyskole med ansvar for all nivådannende utdanning

og våpenskolene ble slått sammen til ett skolemiljø i hver forsvarsgren. I tillegg ble det gjort en rekke tiltak for å samle funksjoner og skape mer felles, behovsprøvd og harmonisert utdanning.

Forsvarsdepartementet, med støtte fra Forsvaret, evaluerte utdanningsreformen i 2022. Evalueringen konkluderte med at reformen har beveget utdanningssystemet i ønsket retning og at de fleste målsettingene med utdanningsreformen var nådd. Samtidig ble det identifisert utviklingsområder knyttet til styring av utdanningssystemet, robuste fagmiljøer og utdanningskvalitet. Disse følges opp av Forsvaret i den videre utviklingen av utdanningssystemet. Som en del av dette arbeidet prioriterer regjeringen at det skal bli mulig å søke på Forsvarets utdanninger gjennom Samordna opptak, og at kvaliteten på utdanningene skal evalueres ved hjelp av Studiebarometeret.

Sektorens forskere og forskningsmiljøer har kunnskap med særlig relevans for de militære profesjonsutdanningene. For eksempel har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) relevante fagmiljøer med kompetanse innenfor IKT, cyber-teknologi, kunstig intelligens, overvåking, samfunnsikkerhet, og samarbeid mellom industri og forsvar. Forsvarets høyskole har også bygget opp betydelig kompetanse på Kina som aktør og ivaretar kompetanse om Russland og Norges sikkerhetspolitiske tradisjon. Dette vil kunne bidra til å styrke kompetansen i både offisers- og spesialistkorpset. I lys av den raske og omfattende samfunnsutviklingen er det behov for å ytterligere styrke koblingen mellom sektorens forskningsmiljøer og utdanninger. Denne ambisjonen er beskrevet nærmere i kapittel 10, som et ledd i utviklingen av en fremtidsrettet forsvarssektor.

#### 7.1.3 Synliggjøring og kvalitetsutvikling av Forsvarets utdanninger gjennom akkreditering

Mulighetene til å ta utdanning i Forsvaret er mange, men på noen områder er de ikke like synlige som sivile utdanninger. Grunnen til dette er

blant annet at flere av Forsvarets utdanninger ikke har akkreditering, altså godkjenning av utdanningens kvalitet i henhold til sivile standarder.

Akkreditering av utdanning kan bidra til å synliggjøre militære utdanningsløp og relevansen av den kompetansen som Forsvaret bidrar med til resten av samfunnet. Personell med en akkreditert militær utdanning vil også lettere kunne kvalifisere seg til jobber andre steder enn i Forsvaret. Akkreditering av utdanninger i Forsvaret vil derfor kunne være et viktig tiltak for å rekruttere og beholde personellet lenger i Forsvaret, for å kvalitetssikre utdanningene, og for å synliggjøre Forsvarets kompetanseproduksjon i det sivile samfunnet.

Gjennom Prop. 64 L (2023–2024) *Endringer i fagskoleloven (institusjonsakkreditering for fagskoler mv.)* åpner regjeringen for at flere av Forsvarets utdanninger skal kunne akkrediteres som fagskoleutdanninger etter nasjonale standarder, slik at personellens kompetanse og kunnskap får økt synlighet og anerkjennelse. Lovforslaget innebærer blant annet innføring av en generell unntakshjemmel i fagskoleloven, som vil kunne åpne for at flere av Forsvarets utdanninger får permanente unntak fra loven og tilbys som fagskoleutdanninger.



## 7.2 Forsterket innsats for å rekruttere og beholde personell

Forsvarssektoren rekrutter i all hovedsak godt, men det er utfordringer innenfor enkelte områder. Blant annet er det for mange som slutter i Forsvaret og søker en karriere i andre sektorer. Regjeringen legger derfor opp til styrket innsats for å rekruttere og beholde personell. Forsvarssektoren skal være en attraktiv arbeidsplass, der personellet får mulighet til å utvikle seg og ønsker å bli over lengre tid.

Antallet offiserer som slutter har vært økende de siste par årene, mens antallet spesialister som velger å slutte har avtatt. Forsvarets forskningsinstituttts undersøkelser viser blant annet at misnøye med karrieremuligheter, lønnsbetingelser og balansen mellom jobb og fritid er viktige forklaringer på at ansatte slutter. Forsvarssektoren bruker mye ressurser på utdanning og opplæring av personellet, og det er derfor viktig at flere blir værende lenger enn i dag.

Utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde personell har blitt viet stor oppmerksomhet de siste årene, og det er satt i gang en rekke tiltak. Tiltakene strekker seg fra mindre tilpasninger i tariffavtaler og forvaltningspraksis til større reformer, som ordningen for militært tilsatte. Disse tiltakene har vært viktige og riktige. Sam-

tidig er det nødvendig å gjøre ytterligere tilpasninger for å møte det personell og kompetanseløftet regjeringen legger opp til. Innsatsen for å beholde ansatte i Forsvaret skal prioriteres og forsterkes.

Tiltak for å rekruttere og beholde personell er i utgangspunktet virksomhetslederne i forsvarssektorens ansvar. Regjeringen er opptatt av at forsvarssektoren fører en arbeidsgiverpolitikk som legger til rette for god rekruttering, og at ansatte trives i jobben. Dette innebærer også en løpende og god dialog med arbeidstakerorganisasjonene. Partssamarbeidet er viktig for regjeringen. I tillegg til tiltak de respektive etatsjefene kan iverksette innenfor dagens personalpolitiske rammer, ønsker regjeringen å legge til rette for nødvendige tilpasninger der det er behov for det. Blant tilpasningene som iverksettes er at Forsvarets stillinger i større grad skal lyses ut eksternt, for å tilrettelegge for økt re-rekruttering av tidligere ansatte og åpne for at personell med relevant, sivil kompetanse kan søke på stillinger i Forsvaret og sektoren.

### 7.2.1 Videreutvikling av lønn og insentiver

For å gjøre forsvarssektoren til en mer attraktiv arbeidsgiver arbeides det også med endringer av sektorens lønnsvilkår og insentiver. Forsvarsdepar-

### Boks 7.3 Forsvaret som arbeidsgiver

Forsvaret skal forvalte sitt arbeidsgiveransvar på en måte som gjør sektoren til en attraktiv arbeidsplass. Dette innebærer at alle virksomheter skal ha et positivt og støttende arbeidsmiljø. Det skal være en bedre balanse mellom jobb og fritid som tar hensyn til forventningene hos dagens arbeidstakere. Det skal være ordninger som legger til rette for karriereutvikling for både sivilt og militært personell, og det skal være muligheter for kompetanseutvikling gjennom hele arbeidslivet.

Ledere på ulike nivåer har et særskilt ansvar for å legge til rette for en kultur som er inkluderende, der alle ansatte føler seg verdsatt, uavhengig av kulturell bakgrunn, kjønn, alder eller andre forhold. Gjennom tiltak som legger til rette for inkludering og bred representasjon skal Forsvaret styrke sin legitimitet i befolkningen, og være en arbeidsgiver som motiverer til forsvarsvilje.

I august 2023 iverksatte Forsvaret fem straktiltak for å beholde personell og kompetanse, og for å få tidligere ansatte tilbake. Disse tiltakene var strategiske grep innenfor lønn, forsterkning og opprettelse av nye stipendordninger, en mer fleksibel arbeidsplass, økt velferd på visse garnisoner og fristilte midler til innmeldte, oppdukkende behov. I tillegg er det tatt langsiktige grep vedrørende utdanning, arbeidsgiverprofil, internkommunikasjon og reservister. Disse grepene er første skritt på veien for å gjøre Forsvaret til en mer attraktiv arbeidsplass.

Forsvaret arbeider for å etablere ordninger som forenkler re-rekruttering av militært personell som har byttet til sivil sektor, utvikle egne talentprogrammer innenfor utvalgte kompetanseområder, tilby karriereveiledning for militært og sivilt personell, og gjøre det tydeligere hvilke karrieremuligheter sivilt ansatte har.

### Boks 7.4 Lønns- og insentivprosjektet

Utredningsrapporten fra lønns- og insentivprosjektet ble ferdigstilt i mars 2024. De involverte partene anbefaler ulike tiltak for å legge til rette for større grad av forutsigbarhet for den enkelte, og at arbeidsgiver tilstreber en lengre horisont for planlegging av aktivitet. Det er også vurdert ulike måter å godtgjøre på i fremtiden, fra mindre justeringer av dagens ordning til større grad av faste tillegg. Det anbefales at aktiviteten kompenseres gjennom større grad av faste og forutsigbare tillegg for aktiviteter som vakt, øving og seiling. Videre anbefales det et forenklet og mer tilgjengelig avtale- og regelverk, og en mer målrettet og tydelig styring samtidig som lokale sjefer får økt handlefrihet. Kompetansen skal forvaltes mer helhetlig, for å unngå utilsiktet konkurranse og forskjeller i lønn og vilkår internt i sektoren. I tillegg foreslås det målrettede tiltak og insentiver for å stimulere til tjenestegjøring i hele sektoren, inkludert i distriktene.

tementet har sammen med partene i forsvarssektoren utredet forbedringer i sektorens lønns- og insentivsystem.

Utredningen anbefaler et helhetlig og fleksibelt lønns- og insentivsystem som gir et godt grunnlag for å rekruttere og beholde personell. Anbefalingene varierer fra mindre justeringer og tiltak som kan iverksettes på kort sikt, til større systemendringer med en noe lengre tidshorison. Til sammen vil disse endringene kunne bidra til større forutsigbarhet, bedre balanse mellom arbeidstid og arbeidsvern, enklere personellforvaltning, økt kompetansemobilitet og bedre balanse mellom inntekt og pensjon. Flere av endringsforslagene krever videre forhandlinger og endringer i eksisterende avtaler. Det legges opp til at implementeringen starter i 2024 og fortsetter utover i ny langtidspan.

#### 7.2.2 Endringer i Forsvarets særaldersgrense

For å lykkes med regjeringens personell- og kompetanseløft vil det være nødvendig med tiltak som legger til rette for en lengre militær yrkeskarriere. De siste 15 årene har det pågått en omfattende omlegging av pensjonssystemet, med mål om å

gjøre det mer økonomisk og sosialt bærekraftig. Gjennom insentiver som fleksibel alderspensjon, levealdersjustering og en ny opptjeningsmodell, skal pensjonssystemet bidra til at flere står lengre i arbeidslivet.

De militært ansatte har på lik linje med flere andre yrkesgrupper i offentlig sektor en særaldersgrense, som i dag er 60 år. Dersom summen av alderen og opptjeningstiden er minst 85 år kan man som hovedregel pensjonere seg inntil tre år tidligere (85-årsregelen). Det har over lengre tid vært tverrpolitisk enighet om behovet for å vurdere særaldersgrensene i offentlig sektor. Regjeringen har vært opptatt av å forholde seg til avtalen mellom partene om at det først skulle avklares nye pensjonsregler for personer med særaldersgrenser.

Den 25. august 2023 ble partene enige om en langsiktig løsning som gir ansatte med særaldersgrense en bedre pensjon sammenlignet med dagens regler. Partene ble også enige om å avvikle 85-årsregelen og heve særaldersgrensene i takt med levealderen. I tillegg skal det settes i gang et arbeid med å vurdere det fremtidige omfanget av særaldersgrenser.

Utfasing av 85-årsregelen og levealdersjustering av særaldersgrensen vil legge til rette for at de militære arbeidstakerne vil kunne stå lengre i sitt yrke. Regjeringen vil, innenfor rammen av det partene er blitt enige om, vurdere ytterligere tilpasninger i Forsvarets særaldersgrense.

#### 7.2.3 Tilpasninger i ordning for militært tilsatte

Ordning for militært tilsatte (OMT) ble fastsatt gjennom Stortingets behandling av Prop. 111 LS (2014–2015). Den har som formål å legge til rette for en balansert personellstruktur som styrker Forsvarets operative evne. Ordning for militært tilsatte utgjør det overordnede rammeverket for forvaltningen av militært tilsatte i forsvarssektoren og består av hovedelementene tilsetting, disponering, avansement og utdanning. Ordningen har to komplementære karrieresystemer i henhold til NATO-standard, med en tilpasset karrierevei for offiserer (OF) og en tilpasset karrierevei for befal, grenaderer og konstabler (OR). Implementeringen av ordning for militært tilsatte startet den 1. januar 2016 og ble sluttført ved utgangen av 2020. Forsvarsdepartementet har i samarbeid med Forsvaret gjennomført en evaluering av de foreløpige effektene av OMT, som ble sluttført i mars 2024.

Ordning for militært tilsatte er en av de største reformene i forsvarssektoren i nyere tid og har føl-

gelig hatt stor betydning for utviklingen av Forsvaret som organisasjon. Ordningen har lagt til rette for en mer fleksibel rekruttering og for horisontale karriereløp. OMT er et langsiktig prosjekt som trenger tid før de fulle effektene vil kunne nås.

Et sentralt funn i evalueringen er at det har blitt flere erfarne spesialister og at avgangsratene i spesialistkorpset er redusert. Dette viser at reformen allerede har effekt. Samtidig har evalueringen avdekket et sprik mellom intensjonene bak ordningen og hvordan den faktisk forvaltes. Det er derfor nødvendig med en opprydning i personellforvaltningen på flere nivåer i Forsvaret.

Evalueringen peker videre i retning av at enkelte deler av ordningen bør vurderes endret. Mulige endringer omfatter blant annet tilpassninger i beordringssystemet. Dagens beordringssystem er basert på at arbeidsgivers behov er styrende og innebærer at personell i første del av sin tjenestetid kan bli beordret til ulike stillinger innenfor avdeling, tjenestested eller fagområde. En mulig justering av beordringssystemet kan være å endre hvordan det praktiseres eller å erstatte det med et større innslag av søknad på stilling samtidig som Forsvarets behov for kompetansestyring ivaretas. Et annet eksempel på mulige endringer er Forsvarets forvaltning av spesielle kategorier militært tilsatte, som leger, prester og jurister. Videre vil det vurderes en justering av aldersgrensen på 35 år som gjelder for noen av Forsvarets stillinger, sett i lys av behovet for å beholde flere erfarne profesjonsutøvere og endringer i Forsvarets særaldersgrense. Forsvarsdepartementet vil be forsvarssjefen om å anbefale konkrete endringer for å forbedre ordningen, herunder vurdere behovet for endring i lov- og

plenarvedtak. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med eventuelle endringsforslag i lys av forsvarssjefens anbefalinger.

#### 7.2.4 Alternative veier inn til en forsvarskarriere

Forsvaret har behov for et langt større kompetansemangfold enn det etatens eget utdanningsystem produserer. For å dekke sektorens totale kompetansebehov må det legges til rette for alternative veier inn til en forsvarskarriere, som inkluderer større grad av re-rekruttering og horisontal rekruttering. Re-rekrutteringen krever økt verdsetting av sivilt ervervet kompetanse slik at tidligere militært personell kan rekrutteres tilbake til et høyere gradsnivå enn da vedkommende forlot sektoren. I tillegg må det satses mer på horisontal rekruttering, som innebærer å rekruttere erfarent sivilt personell til stillinger på midlere og høyere nivå i sektorens stillingsstruktur. Dette vil legge til rette for økt kompetansemangfold og flere veier til en forsvarskarriere.

Når Forsvaret skal vokse i volum, blir det viktig å strengt prioritere de militært ansatte til stillinger som krever militær kjernekompetanse. Sivilt personell kan i større grad rekrutteres til utvalgte stillingskategorier som i dag bekles av militære, eksempelvis innenfor IKT, HR, forvaltning og økonomi. Sektorens egenproduserte kompetanse skal forvaltes bedre, samtidig som spesialisert kompetanse til oppgaver som ikke er knyttet til den militære kjernevirksomheten tilføres. Dette vil legge til rette for bedre evne til å rekruttere og beholde personell, samt møte fremtidens kompetansebehov.

#### Boks 7.5 Etterretningstjenestens talentprogram for cyberoperasjoner

Forsvaret har mål om å tiltrekke seg personell med særskilt relevant kompetanse innenfor cyberdomenet. I 2024 rekrutterer Etterretningstjenesten et femte kull med cybertalenter gjennom Talentprogram cyberoperasjoner. Dette er etablert for å tiltrekke og beholde personell med interesse for IT og IT-sikkerhet. Talentprogrammet har gjennom en systematisk markedsføring etablert seg som et attraktivt program i relevante fag- og studentmiljøer. Programmet tilrettelegger for ansettelse kun basert på realkompetanse, talent og personlig egnethet, uav-

hengig av arbeidserfaring, utdanningsnivå, bakgrunn og alder. I løpet av et 20 ukers intensivt teknisk program lærer deltakerne blant annet avansert programmering, sårbarhetsforskning, sikkerhet på operativsystemer og operasjonsplanlegging. Talentprogrammet er et viktig bidrag for å dekke virksomhetens behov for å rekruttere og beholde kritisk teknisk kompetanse. Etter endt program skal deltakerne være i stand til å bekle sentrale funksjoner til støtte for Etterretningstjenestens cyberoperasjoner.

### 7.3 Økt bruk av vernepliktige soldater i førstegangstjeneste

Verneplikten er grunnpilaren i Forsvarets bemanningskonsept. Den er en avgjørende kilde til rekruttering og en forutsetning for at styrkestrukturen kan økes både i bredde og dybde etter behov. Den videre strukturutviklingen bygger derfor i stor grad på økt bemanning gjennom anvendelse av soldater i førstegangstjeneste. Forsvaret skal kalle inn flere vernepliktige soldater til førstegangstjeneste, og en større andel av disse skal gjennomføre 16 måneders tjeneste. Regjeringen er opptatt av at vernepliktige som gjennomfører førstegangstjenesten skal ha gode bo- og arbeidsforhold, og tilstrekkelige velferdstilbud, og pågående arbeid med å legge til rette for dette videreføres.

Den reduserte tilgangen på arbeidskraft i årene fremover kan bli ekstra merkbar i distriktene der sektoren har hovedtyngden av sine operative baser. Rammene for verneplikten skal utnyttes bedre for å løse større deler av sektorens kompetansebehov. Kombinasjonen av en verneplikts-

ordning som inntil nylig var tilpasset lange varslingsstider, 20 år med kontinuerlige deployeringer til internasjonale operasjoner og mer avanserte våpensystemer, har over tid medført at flere stillinger som tidligere var bemannet med vernepliktige soldater i førstegangstjeneste gradvis har blitt erstattet med fast ansatte. Dette er stillinger som for eksempel våpentekniske stillinger i Sjøforsvaret, geværsoldat eller stridsvognbesetning. Denne utviklingen har tiltatt også utenfor de helprofesjonelle avdelingene. Det er tatt flere grep de senere årene for å styrke verneplikts relevans for bemanning av de stående avdelingene, jf. Prop. 2 S (2017–2018) og Prop. 14 S (2020–2021). Det er derfor et potensial for å besette enkelte stillingsgrupper helt eller delvis med vernepliktige, avhengig av stillingenes krav og grad av kompleksitet.

Regjeringen er opptatt av at antallet som kalles inn til førstegangstjeneste skal være basert på Forsvarets behov. Dette er et viktig prinsipp for å unngå kostbar overproduksjon av kompetanse, og for å redusere belastningen staten pålegger de vernepliktige og samfunnet. Videre

#### Boks 7.6 Allmenn verneplikt

Verneplikten er en grunnlovsfestet plikt med lang tradisjon i Norge. Verneplikten innebærer en tjenesteplikt i Forsvaret, som består av både førstegangstjeneste og reservisttjeneste. Alle mannlige norske statsborgere, og alle kvinnelige norske statsborgere født etter 1997, er vernepliktige fra de fyller 18 til de fyller 45 år. Antall vernepliktige som har blitt kalt inn til førstegangstjeneste har økt de senere år. I 2023 fullførte i overkant av 9000 vernepliktige førstegangstjenesten. Om lag 3000 av disse var kvinner. Det utgjør en kvinneandel på omtrent 33 prosent.

Førstegangstjenesten er i dag normalt 12 eller 16 måneder. I løpet av førstegangstjenesten disponeres vernepliktige soldater i operative stillinger i Forsvaret, og er en viktig del av Forsvarets daglige struktur. Den øvre rammen for ordinær tjenesteplikt i Forsvaret er 19 måneder.

En reservist er en person som har en viktig funksjon i Forsvaret, men har sitt primære virke utenfor Forsvaret. Etter endt førstegangstjeneste disponeres de vernepliktige gjerne som reservister i styrkestrukturen. Styrkestrukturen utgjør Forsvarets organisasjon ved delvis eller

full mobilisering. Reservistordningen gjør det mulig å anvende den samlede personellkapasiteten og kompetansen i Norge som er nødvendig for å løse Forsvarets oppgaver i fred, krise og krig. Reservene utgjør majoriteten av Forsvarets styrkestruktur. Verneplikten er derfor avgjørende for å tilføre Forsvaret volum og bredde under styrkeoppbygging og mobilisering.

I 2025 vil det være ti år siden den allmenne verneplikten ble utvidet til å gjelde for kvinner. Det skal gjennomføres en evaluering av implementeringen av allmenn verneplikt innen utgangen av 2028.

Bred oppslutning om verneplikten krever at ordningen er demokratisk forankret, at tjenesten oppleves meningsfull og at Forsvarets politiske og militære ledelse legger til rette for at soldatene kan fremme sine krav og behov. Tillitsvalgtordningen i Forsvaret (TVO) organiserer vernepliktige soldaters tillitsvalgte på alle nivåer i Forsvaret. TVO arbeider for ivaretagelse av soldatenes interesser og er deres talerør i møte med Forsvarets politiske og militære ledelse.



må praktiseringen av lengden på førstegangstjenesten balansere behovet for å få god operativ nytteeffekt av den grunnleggende soldatutdanningen, samtidig som kompetansen kan gjenbrukes i reserven.

Regjeringen vil at befolkningen skal få økt kunnskap om verneplikten og tjeneste i Forsvaret. Det er spesielt viktig at ungdom får en større innsikt i hva verneplikten innebærer, med plikter og rettigheter, og mulighetene for videre karriere i Forsvaret. Forsvaret har nylig rullet ut en ny funksjonalitet på «min side» hvor ledige spesialiststillinger lysnes ut og er synlige for alle som er inne til førstegangstjeneste. Den videre utviklingen av digitale tjenester som «min side» er viktig for å nå ut til flere på en effektiv måte. Regjeringen vil videre legge til rette for at det utvikles et digitalt informasjonskurs i forbindelse med oppstart av sesjonsløpet, for å bedre kunnskapen om Forsvaret for alle borgere med verneplikt.

Gjennomført førstegangstjeneste gir i dag to tilleggspoeng for opptak til høyere utdanning. Regjeringen vil utvikle en del tilleggspoeng i ny modell for opptak til høyere utdanning, jf. Meld. St. 20 (2023–2024) *Opptak til høyere utdanning*. I ny modell videreføres tilleggspoeng for militær førstegangstjeneste og siviltjeneste, men antallet tilleggspoeng reduseres fra to til ett. Med dette bekreftes verneplikten og førstegangstjenesten som en essensiell og sentral samfunnstjeneste. Regjeringens forslag gir anerkjennelse til de som avtjener verneplikten.

## 7.4 Styrket forvaltning av reservister

Flere av de nye strukturelementene vil være svært personellintensive. I lys av den demografiske og økonomiske fremtidsutviklingen i Norge vil økt bruk av reservister innebære en bedre forvaltning av samfunnets knappe ressurser i fredstid.

Utover å tilføre Forsvaret større volum, vil dette legge til rette for en mer bærekraftig bemanning av kapasiteter som det først og fremst er behov for i krise og krig. Videre tilfører reservister kompetanse til Forsvaret, opparbeidet gjennom deres sivile liv og virke. Kombinasjonen av sivil og militær kompetanse kan tilføre betydelig økt forsvarsevne. Økt anvendelse av reservister gir videre Forsvaret mulighet til å prioritere de fast ansatte der det er størst behov. Dette vil bli viktig i en tid der Forsvarets volum skal vokse samtidig som tilgangen på arbeidskraft reduseres i samfunnet forøvrig.

### **Boks 7.7 Fritaksordningen**

Forsvarets fritaksordning er hjemlet i vernepliktsforskriften kap. 11, jf. forsvarsloven § 32. Ordningen regulerer fritak fra tjenesteplikt i Forsvaret i krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging. Alle virksomheter som ivaretar eller understøtter samfunnets kritiske funksjoner kan søke om fritak for oppmøte i krig, når krig truer eller ved styrkeoppbygging, for ansatte som har en sentral funksjon i virksomheten. For Forsvaret er det viktig at alle aktørene som har en rolle i fritaksordningen bidrar til at registeret innenfor ordningen til enhver tid er oppdatert. Videre legges det til grunn at fritaksordningen håndheves restriktivt. I en sikkerhetspolitisk krise vil Forsvarets behov veie tungt.

I fredstid og i sivile kriser kan det søkes om utsettelse av militærtjenesten. Utsettelse av tjenesten reguleres etter vernepliktsforskriften kapittel 10 og kan komme til anvendelse når viktige velferdsgrunner eller samfunnsinteresser krever det.

Flere av de allerede vedtatte reservistavdelingene skal realiseres de nærmeste årene. For å legge til rette for denne realiseringen har regjeringen vært opptatt av å styrke rammebetingelsene for anvendelse av reservister. Gjennom Innst. 74 L (2022–2023) til Prop. 134 L (2021–2022) har Forsvaret fått utvidet adgang til å inngå kontrakt om tjenesteplikt, og i løpet av 2024 vil en ny godtgjøringsmodell tre i kraft. Dette er viktige tiltak som vil kunne bidra til å øke effekten av og oppslutningen rundt reservistordningen. Med regjeringens ambisjoner for videre vekst, herunder flere reservistavdelinger, vil det være nødvendig å styrke den strategiske utviklingen og forvaltningen av reservistordningen.

## 7.5 Strategi for særskilte kompetansebehov

Forsvarssektoren har behov for kompetanse innenfor en rekke områder som også er svært ettertraktet i det øvrige samfunnet. Dette gjelder særlig teknologi- og systemkompetanse. En rekke personell- og kompetansekrevende våpensystemer er planlagt innført eller allerede tatt i bruk, for eksem-

pel F-35 kampfly, nye ubåter, luftvern og maritim overflatestruktur. Kompetansegap innenfor disse områdene kan medføre at Forsvaret ikke får utnyttet potensialet i de betydelige materiellinvesteringene som gjøres. Det skal derfor utarbeides en langsiktig strategi for hvordan sektoren skal dekke kompetansebehovet på utvalgte områder.

Strategien skal redegjøre for hvilke av disse områdene som skal produseres i Forsvarets egne utdanninger, og hva som skal dekkes gjennom samarbeid med sivile sektorer. Det krever at sektoren i større grad enn i dag samarbeider med sivile sektorer om utdanning og kompetansedeling, herunder strategisk partnerskap og samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, næringslivet og allierte.

Ut over et utstrakt samarbeid med sivil sektor er det behov for å bedre identifisere og utnytte den kompetansen som allerede finnes internt, herunder i Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt. Felles løsninger og systemer for bemanning i hele forsvarssektoren behøves for å gi tilgang på riktig kompetanse til riktig tid. Dette gjelder både militær og sivil kompetanse.

### 7.5.1 Sivile utdanninger er nødvendig for å møte forsvarssektorens kompetansebehov

Forsvaret har ansvar for å utdanne militærfaglig kompetanse. Sektoren har omfattende behov for kunnskap og ferdigheter som produseres i sivil sektor. I lys av de demografiske og økonomiske fremtidsutsiktene i Norge er derfor økt samarbeid mellom forsvarssektoren og resten av samfunnet om produksjon og forvaltning av kompetanse viktigere enn noen gang.

Regjeringen er opptatt av å finne helhetlige løsninger på forsvarssektorens kompetansebehov. For eksempel har regjeringen tilrettelagt for økt dialog og samarbeid mellom forsvarssektoren, kunnskapssektoren og den sivile luftfartsnæringen om utdanning som svarer på både militære og sivile behov. Blant annet har Forsvarsdepartementet, i samarbeid med Kunnskapsdepartementet, bidratt til at Trøndelag fylkeskommune startet opp en femte flyfaglinje ved Fosen videregående skole fra høsten 2023. Etableringen er et viktig tiltak for å bedre tilfanget av teknikere med lokal forankring, også i Trøndelag. Videre har regjeringen finansiert etableringen av en flyingeniørutdanning ved NTNU fra 2024, for å møte det økende behovet for flyingeniører i militær og sivil sektor. Dette vil ytterligere styrke regional og

nasjonal kompetanse innenfor flyfag, inkludert Forsvarets evne til å vedlikeholde og drifte norske og allierte fly. De første flyingeniørene forventes å være ferdig utdannet våren 2027.

Flyingeniørlinjen på NTNU og flyfaglinjen ved Fosen VGS vil bidra til å skape et sterkt flyfaglig miljø i Trøndelagsregionen, noe som igjen vil bidra til en ytterligere styrking av Luftforsvarets kompetansemiljøer i Midt-Norge.

## 7.6 Forsvarsvilje gjennom legitimitet og tillit

Forsvarssektoren er avhengig av legitimitet og tillit i samfunnet, blant sektorens medarbeidere og hos allierte og partnere. Verdier som demokrati, rettssikkerhet, integritet og profesjonalitet er sentrale i utøvelsen av politisk og militær makt, og etterlevelse av disse er nødvendig for befolkningens oppslutning og tillit til Forsvaret. Verdier har også betydning for indre robusthet og den samlede stridsevnen gjennom å bygge intern vilje og samhold, motivasjon, og godt lederskap. Det strategiske arbeidet med verdier, ledelse, kultur, likestilling og mangfold understøtter dermed samfunnsoppdraget. Dette er i samsvar med NATOs strategiske konsept fra 2022, som tar utgangspunkt i alliansens verdifelleskap og at allierte skal styrke sin motstandskraft gjennom blant annet å fremme verdier og prinsipper for ansvarlighet.

Et bredt spekter av kompetanse er nødvendig for å kunne løse oppgavene og ivareta Forsvarets samfunnsoppdrag. Dette krever tilgang på et bredt rekrutteringsgrunnlag fra samfunnet, og evne til å tilrettelegge for et nødvendig kompetansemangfold i egen virksomhet. For å nå målene om styrket bemanning skal Forsvarssektoren være likestilt, mangfoldig og inkluderende. Dette betyr aktivt, målrettet og planmessig arbeid for å skape mer likestilling og mangfold, og for å hindre diskriminering. «Forsvarets handlingsplan for økt likestilling og mangfold» har mål om minst 30 prosent av hvert kjønn i all nivådannende utdanning, minimum 25 prosent av hvert kjønn som gis opprykk til oberst/kommandør (som offiser) og flaggmester/sersjantmajor (som spesialist), minst 30 prosent av hvert kjønn i nyansettelser, og minimum 40 prosent av hvert kjønn inn til førstegangstjeneste innen 2025. «Den nasjonale handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet» er en del av dette arbeidet og skal operasjonaliseres i sektoren. Arbeidet med likestilling og mangfold inngår også i FN's bærekraftsmål og er knyttet til sektorens arbeid med sosial bære-

### Boks 7.8 Forsvarets handlingsplan for økt likestilling og mangfold

Handlingsplanen fremhever at likestilling og like muligheter er sentrale prinsipper i det norske demokratiet, og at Forsvaret trenger mangfold for å utvikle seg og for å løse oppdragene i fred, i krise og i krig. Forsvarets handlingsplan skal systematisere arbeidet på tre områder: Samfunnsoppdrag og strategiske mål, ledelse og kulturbygging og rekruttere, selektere og beholde. Handlingsplanen har tiltak som omhandler temaer som psykisk helse, balanse mellom arbeid og fritid, ledelse og rekruttering så vel som ekstern kommunikasjon, operative problemstillinger og omdømme i befolkningen.

kraft. Sektorens arbeid med FNs bærekraftsmål er nærmere omtalt i boks 1.4.

Forsvarssektoren skal ha en inkluderende kultur og godt arbeidsmiljø, med nulltoleranse for mobbing og seksuell trakassering. Sektorens ledere skal ta ansvar og gå foran som rollemodeller. Det har vært flere alvorlige saker knyttet til mobbing og trakassering i sektoren, og Forsvarets håndtering av sakene har ikke vært god nok. Dette har ført til spørsmål om Forsvarets organisasjonskultur og formelle strukturer, som for eksempel varslingsrutiner. Selv om mange tiltak er iverksatt for å håndtere disse utfordringene, gjør omfanget og alvorlighetsgraden at det er behov for å arbeide systematisk videre med disse problemstillingene og Forsvarets evne til å håndtere dem på en skikkelig måte. Derfor fortsetter arbeidet med etterlevelse av sektorens eget verdigrunnlag. Forsvarssjefen er ansvarlig for Forsvarets profesjon og kultur. Dette inkluderer både systemiske faktorer, kulturelle elementer og ledelsesaspekter. Forsvarssjefen har opprettet et prosjekt for å støtte dette arbeidet. Det arbeides også med en kulturhåndbok og etiske kjøreregler. Arbeidet mot mobbing og seksuell trakassering og forbedrede varslingsprosedyrer og -system, inngår i dette arbeidet.

## 7.7 Veteraner

Regjeringen vektlegger anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging av personell før, under og

### Boks 7.9 Regjeringens veteranpolitikk

Regjeringen mener at alle som har gjort tjeneste for Norge kan kalle seg veteraner. Av historiske årsaker har veteranpolitikken omfattet personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Enkelte ordninger gjelder i dag etter forsvarsloven bare for dem som har deltatt i internasjonale operasjoner. I regjeringens tiltaksplan for anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging av veteraner vil tiltakene som tillegges Forsvaret i det alt vesentligste gjelde personell som har gjort tjeneste i internasjonale operasjoner og personell som har deltatt i internasjonal innsats. Ett av tiltakene i regjeringens veteranpolitikk er derfor en revidering av Oppfølgingsreglementet, som vil tydeliggjøre hvilke ordninger som gjelder personell med ulik tjenesteerfaring.

etter tjeneste i internasjonale operasjoner. Veteraner fra internasjonale operasjoner har gjort tjeneste for Norge i krigs- og kriserammede områder. Totalt har mer enn 100 000 personer gjort tjeneste i mer enn 100 operasjoner. De senere år har Forsvaret i større grad bidratt med personell til beredskap og trening i NATO-sammenheng, og andre former for internasjonal innsats. Til sammen har om lag 10 500 personer deltatt i internasjonal innsats. Forsvarets personell deltar også i treningen av ukrainsk personell, hjemme og ute.

Når Forsvaret og samfunnet sender personell ut på oppdrag, påhviler det også både Forsvaret og samfunnet en plikt til å ta godt vare på dem når de kommer hjem. Selv om veteranene er en selektert gruppe, som klarer seg bedre enn gjennomsnittet av befolkningen når det gjelder tilknytning til arbeidslivet og helse, kan tjenesten ute medføre et potensiale for både psykiske og fysiske skader. Regjeringen vil derfor styrke ivaretagelsen av veteranene fra internasjonale operasjoner og internasjonal innsats. Tjenesten ute er også en belastning for familien som er hjemme. Forskning viser at ivaretagelse av familiene kan bidra til bedre helse, og redusere antallet som velger å forlate forsvarssektoren.

Regjeringen vil arbeide for at samfunnet og Forsvaret i større grad nyttiggjør seg veteranenes unike kompetanse. Veteraner har erfaringer som Forsvaret kan dra nytte av, og flere veteraner som

blir lengre i Forsvaret, som ansatte eller som reservister, er viktig for å opprettholde operativ evne og militær kompetanse.

### 7.7.1 Ny tiltaksplan for anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging av veteraner

Ivaretagelse av veteraner er et samfunnsansvar. Regjeringen la frem den nye tiltaksplanen for veteraner den 5. mars 2024. Regjeringen vil forsterke arbeidet med veteraner gjennom en tverrsektoriell tiltaksplan som operasjonaliserer og tydeliggjør ansvaret regjeringen tar for veteranene. Tiltaksplanen er tverrsektoriell både fordi personell fra andre sektorer omfattes av planen, som for eksempel veteraner fra justissektoren, herunder politiet og Kriminalomsorgen, og fordi anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging er et tverrsektorielt ansvar. De fleste veteraner kommer fra Forsvaret, og mange er også stadig tjenestegjørende. Det gjør at oppfølging av veteraner er et særskilt ansvar for forsvarssektoren.

Det er om lag femten år siden veteranpolitikken ble satt på dagsorden. Siden da har en lang rekke tiltak blitt iverksatt for å bedre anerkjennelsen, ivaretagelsen og oppfølgingen av veteraner. Regjeringen mener at det fortsatt er flere områder som bør forbedres. Det er for eksempel fremdeles behov for å styrke kompetansen om mulige utfordringer knyttet til tjenesten ute, både for veteranene og deres familier.

Regjeringen har som mål at personellet og deres familier skal gis bedre og mer kunnskapsbasert ivaretagelse og oppfølging før, under og etter tjenesten. Tiltaksplanen har fem innsatsområder: Kommunikasjon og informasjon, ivaretagelse av veteraner og deres familier, kompetanse i hjelpeapparatet, forskning, statistikk og arkiv, og veteraners kompetanse.

Det viktigste tiltaket i innsatsområdet «kommunikasjon og informasjon» er utviklingen og oppfølgingen av en digital kompetansebase, som skal gi informasjon om veteraner og tjenesten i internasjonale operasjoner og internasjonal innsats til veteraner, deres familier, personell i hjelpeapparatet og myndighetspersoner.

Forsvarets veteransenter Bæreia skal utvide kapasiteten. Med en mindre økning i årsverk og driftsmidler kan kapasiteten økes med om lag 50 prosent. Slik kan personell fra internasjonal innsats gis et tilbud i tillegg til personellet fra internasjonale operasjoner, samt at familiene til personellet får et utvidet tilbud. Familien til personellet som gjør tjeneste i internasjonale operasjoner og internasjonal innsats påføres en belastning som

følge av tjenesten, og Forsvaret skal utrede nye, praktiske tiltak for ivaretagelsen av disse familiene. Familiene kan søke støtte fra familievernkontorene også etter hjemkomst, og tilbudet er også åpent for personell fra internasjonal innsats.

Kompetansen i hjelpeapparatet vil styrkes gjennom digitalisering og tilgjengeliggjøring av kompetansehevende kurs. Disse vil også gjøres mer relevante for flere behandlere, ved at utfordringer hos annet innsatspersonell vil omfattes av kursene. De regionale fagnettverkene for innsatspersonell og veteraner skal videreutvikles.

Forskning på veteranfeltet, både helsefaglig og innenfor humaniora og samfunnsfag, er nødvendig for å gi kunnskaps- og erfaringsbasert oppfølging. I tillegg til videreføring av forskning som allerede er i gang, vil flere områder styrkes, blant annet digitalisering og tilgjengeliggjøring av data fra Forsvarets helsearkiv. Forsvarets helsearkiv er en unik ressurs for helseforskning, og forskning med utgangspunkt i data herfra vil dermed også styrkes. Kvinners deltakelse i internasjonale operasjoner og internasjonal innsats vil vektlegges i forskningen. Forsvaret skal også sikre, ordne og tilgjengeliggjøre arkivene etter internasjonale operasjoner, herunder digitalt materiale på frittstående lagringsmedier.

Samarbeidsavtalen mellom Forsvarsdepartementet og Karriere Troms, Midt- og Sør-Troms, utvides for å utvikle en måte å synliggjøre veteraners kompetanse på.

Forsvaret har et lovfestet ansvar for oppfølging det første året etter hjemkomst, enten personellet fortsetter i Forsvaret eller ikke. Ett av tiltakene i tiltaksplanen gir Forsvaret i oppgave å utrede en mulig utvidelse av det særlige ansvaret for personellet fra ett til to år etter tjenesten ute, samt sørge for at ivaretagelsen av personell fra internasjonal innsats og tilsvarende tjeneste gis oppfølging på samme måte som personellet som har gjort tjeneste i internasjonale operasjoner, og innta det i reglement for oppfølging. Dette er basert på erfaringene så langt, ikke minst i lys av at psykiske senskader ofte har sen debut, og at lengre oppfølging vil gi bedre mulighet til å både fange opp dette, samt gi bedre forebyggende effekt.

Veteranene har etter tjenesten ute opparbeidet seg erfaringer og ferdigheter som kan ha stor verdi for forsvarssektoren, sivil sektor og for samfunnet som helhet. Regjeringen ønsker gjennom tiltaksplanen å tydeliggjøre betydningen av veteranenes kompetanse, og styrke arbeidet med å ivareta og beholde dette personellet gjennom konkrete tiltak. Anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging av veteraner er et samfunnsansvar som regjeringen er seg bevisst.



## 8 Fremskaffelser og forsvarsindustriell politikk

### 8.1 Forsvarssektoren skal gjøre fremskaffelser raskere

Forsvarssektoren skal vokse. Det betyr at det må skaffes til veie mer materiell, IKT og infrastruktur sektoren har behov for, til rett tid og med tilstrekkelig volum. Forsvarssektoren har over tid utviklet strenge krav til styring og kontroll, med gode og tillitsskapende fremskaffelsesprosesser. Samtidig har dette bidratt til at fremskaffelsene har tatt lang tid og gjort krav på store ressurser. I en skjerpert sikkerhetssituasjon er dette ikke lenger tilstrekkelig. Det er behov for å fremskaffe materiell raskere og i større volum. Fremskaffelsesprosessene må videreutvikles og tilpasses individuelle prosjekters kompleksitet og risiko.

Norge og våre allierte opplever utfordringer med å fremskaffe materiell og ammunisjon. Krigen i Ukraina har ført til høy etterspørsel, lange ledetider og høy prisvekst. Det er sannsynlig at prisveksten vil vedvare og øke. Krigen i Ukraina har også vist at produksjonskapasiteten for forsvarsmateriell i Vesten er for liten. Dette skaper stor usikkerhet om tiden det tar å få på plass nytt materiell. Regjeringen vil arbeide for at fremskaffelsene skal gjennomføres raskere, innenfor tilgjengelige økonomiske rammer og med tilstrekkelig volum.

Fremtidens forsvar skal i større grad ivareta klima- og miljøhensyn. Fremskaffelsesprosesser skal ta hensyn til påvirkning på klima- og miljø, og være i stand til å håndtere nye krav som følge av klimaendringene. Regjeringen vil etablere styringsmodeller som forener behovet for styring og kontroll med nye krav til hastighet og volum. I tillegg skal anskaffelseskompetansen i sektoren styrkes. Bedre evne til innovasjon, forbedring og effektivisering, vil også bidra til bedre fremskaffelser (jf. kap. 10.2 og 11.3). Regjeringen vil styrke den nasjonale forsvarsindustrien, øke produksjonsevnen og inngå forpliktende samarbeid med allierte om anskaffelse av viktige kapasiteter.

### 8.1.1 Prioriteringer for fremskaffelser til forsvarssektoren

#### 8.1.1.1 Raskere og mer fleksible fremskaffelsesløp

Behovet for raskere anskaffelser og større volum stiller nye krav til forsvarssektorens fremskaffelsesprosesser. Derfor vil regjeringen legge til rette for tilpassede fremskaffelsesløp, hvor hensynet til raskere gjennomføring, veies mot risikoen dette innebærer for forsvarlig gjennomføring. For eksempel skal det vurderes å forenkle eller tilpasse prosesser som gjelder materiell Forsvaret eller nære allierte allerede har erfaring med. Tilpasninger kan også vurderes ved oppgradering av eksisterende systemer der leverandører i stor grad er gitt, men også ved anskaffelse av nye hovedsystemer til Forsvaret. En slik fleksibel gjennomføring kan gi kortere investeringsprosesser og lavere gjennomføringskostnader.

Forsvarssektoren må gjøre mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Risikoen for feil gjør det nødvendig med grundige vurderinger ved hver enkelt anskaffelse. Det stilles i dag krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter med en anslått samlet kostnadsramme på over en milliard kroner. For digitaliseringsprosjekter gjelder dette prosjekter på over 300 millioner kroner. Denne praksisen er godt innarbeidet i forsvarssektoren og vil videreføres.

Det er åpning for å gjøre forenklinger og tilpasninger i fremskaffelsesprosesser, som kan føre til raskere gjennomføring. Før tidkrevende utredninger settes i gang, skal det vurderes om det er behov og grunnlag for å gjøre forenklinger og tilpasninger i fremskaffelsesprosessene. Fordelene ved raskere gjennomføring må veies opp mot risikoen for feilinvesteringer. Prosessene må gjennomføres forsvarlig, og både bidra til at anskaffelsene leverer den forsvarsevnen som er planlagt til riktig tid og at sektorens ressurser utnyttes effektivt.

Regjeringen vil at hensynet til rettidige anskaffelser skal være en sentral del av forsvarssektorens fremskaffelsesprosesser. Det stiller større krav til fleksibilitet i gjennomføringen. Hvilke regelverk som gjelder for ulike anskaffelser

avhenger blant annet av om den er særskilt viktig for Norges sikkerhet, om det er anskaffelse i samarbeid med andre nasjoner eller om det er en åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Det er ulike unntaksbestemmelser som kan benyttes, dersom definerte vilkår er oppfylt. Der det kan resultere i tilpassede og kortere utrednings- og fremskaffelsesprosesser, eller vurderes som viktig for Norges sikkerhet, skal bruk av disse mulighetene vurderes nøye.

Lange anskaffelsesforløp og lange ledetider bidrar til å fordyre og forsinke anskaffelser. For å styrke evnen til å gjennomføre anskaffelser i forsvarssektoren vil regjeringen foreslå å heve beløpsgrensen for når forsvarssektoren må gå til Stortinget for godkjenning. For store materiellprosjekter vil regjeringen foreslå å heve denne grensen fra 500 mill. kroner til 1 mrd. kroner, for effektiv gjennomføring av prioriterte tiltak for rask styrking av forsvarsevnen. For store eiendom-, bygg- og anleggsprosjekter vil det fremmes forslag om å heve grensen fra 200 mill. kroner til 500 mill. kroner for mer effektiv gjennomføring av prioriterte tiltak. Dette vil gi raskere prosesser da flere prosjekter og flere tiltak kan gis hurtigløp, og dermed bidra til økt anskaffelses- og utbyggingstakt.

Ved store investeringsbeslutninger gjennomfører eksterne fagmiljøer vanligvis også kvalitets-sikring av prosjektene. Hensikten med dette er å bistå regjeringen med en uavhengig vurdering. Dette er viktig og styrker regjeringens beslutningsgrunnlag. I tilfeller hvor det er kritisk viktig med raske utrednings- og beslutningsprosesser skal hensynet til Norges sikkerhet veie tungt og det skal vurderes hvordan anskaffelsesprosesser kan forkortes og forenkles, herunder differensiere prosesser for ulike materiellkategorier. I prosjekter der det er åpenbart at det ikke finnes flere alternativer kan det være grunnlag for å gi unntak for tidlig utredning av prosjektet og kvalitets-sikring av konseptvalg. Eksempler på når dette er gitt tidligere er store oppgraderingsprosjekter av eksisterende infrastruktur eller ved gjenanskaffelse av donert materiell for å løse kortsiktige behov.

#### *8.1.1.2 Det skal tas grep for å få mer igjen for pengene*

Et større ansvar for fellesskapets ressurser innebærer også et stort ansvar for å få mest mulig igjen for ressursene som stilles til rådighet. Dette er enda viktigere i en periode hvor prisen på militært materiell har økt.

Regjeringen vil følge opp at ressursene som nå stilles til rådighet blir brukt på en måte som gir mest mulig operativ evne for pengene. Det betyr at forsvarssektoren må forhandle bedre og benytte flere leverandører, for å få ned kostnader og leveringstid. Forsvarssektoren skal prioritere det som er «godt nok» og som leverer på både kvalitet, pris og volum. Der det finnes billigere eller raskere alternative løsninger skal disse vurderes grundig.

#### *8.1.1.3 Evnen til å gjennomføre anskaffelser styrkes*

Behovet for omfattende investeringer og rask gjennomføring stiller også større krav til gjennomføringsevnen i sektoren. Investeringsmiljøene i Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvaret må rekruttere og beholde personell med relevant erfaring og kompetanse.

Samtidig blir det viktig å finne bedre løsninger med de ressursene som allerede er tildelt. Forsvarssektorens utredninger skal fortsatt utføres med god kvalitet. I en periode hvor Forsvaret skal vokse raskt blir det viktig å bidra til at beslutningsprosessene går så raskt som mulig. I vekstperioden Forsvaret er på vei inn i vil regjeringen rette særlig oppmerksomhet mot at vedtatte utviklingsprosjekter skjer i henhold til plan og så raskt som mulig.

#### *8.1.1.4 Anskaffelser skal gjøres i samarbeid med allierte*

Regjeringens satsing på Forsvaret innebærer at flere store materiellsystemer skal anskaffes i samarbeid med allierte. Storskalaproduksjon og kjøp av ferdigutviklede løsninger i fellesskap kan bidra til at anskaffelser gjøres raskere og billigere.

Norge har vist seg å være en pålitelig og etterspurt partner ved store materiellanskaffelser. F-35-samarbeidet og anskaffelse av P-8 maritime patruljefly, og nye ubåter er eksempler på vellykkede samarbeidsprosjekter med viktige allierte som USA og Tyskland. Erfaringene fra disse prosjektene må utnyttes når det skal inngås nye partnerskap om store materiellanskaffelser. Samtidig er det viktig at etablerte samarbeid ikke er til hinder for å søke alternative løsninger som kan føre til lavere kostnader, kortere leveringstid, eller økt utholdenhet.

#### 8.1.1.5 *Det skal anskaffes mer hylleware og likt materiell som våre allierte*

Flere anskaffelser og investeringer skal også gjøres basert på materiell som allerede er tilgjengelig i markedet. Det har over tid vært en utfordring at særtilpasninger, som gjør materialet unikt for norsk bruk, fører til økte kostnader og lengre ledetider. Særtilpasningene har også ført til utfordringer med å skaffe reservedeler eller uforholdsmessig store kostnader ved oppdatering og vedlikehold.

Regjeringen legger til grunn at minst mulig særtilpasning er sentralt for å sørge for raskest mulig leveranser til en gunstigst mulig pris. Kjøp av hylleware bidrar til lavere levetidskostnader

fordi stordriftsfordeler bidrar til at prisen på reservedeler og vedlikehold blir lavere gjennom systemenes levetid. En større andel anskaffelser av ferdigutviklet materiell som andre allierte bruker vil gjøre fellesoperativt samarbeid enklere. Det vil også bidra til at utholdenheten og anskaffelseskostnadene reduseres, som følge av at flere går til innkjøp av samme system og reservedeler, som igjen reduserer enhetskostnadene.

For å sørge for at det anskaffes mer hylleware og likt materiell som våre allierte, vil regjeringen gi strategiske føringer i en tidlig fase av pågående og kommende anskaffelsesprosjekter. Tidlig samarbeid med industri og med allierte nasjoner er viktig for å redusere gjennomføringstiden.

### **Boks 8.1 IKT i forsvarssektoren**

Den endrede sikkerhetssituasjonen understreker betydningen av IKT for Norges sikkerhet og forsvarsevne. Selv om mange tiltak er iverksatt har forsvarssektoren utfordringer med å hente ut gevinsten. Årsakene til dette er flere. Både Svendsen-utvalget og Riksrevisjonens Dok 3:3 (2022–2023) pekte på betydningen av styring og kompetanse. Disse utfordringene har blitt belyst i en rekke utredninger.

Arbeidet med styring- og kompetanseutfordringene på IKT-området i forsvarssektoren er i gang. Ny styringsmodell for IKT skal bidra til å begrense fragmentering av roller, ansvar og myndighet mellom FD og etatene, og mellom etatene. Dette innebærer blant annet en konsolidering av utvikling, drift og vedlikehold av Forsvarets sikre plattformer (FSP) i Forsvaret. Arbeidet vil fortsette med implementering av ny styringsmodell på øvrige deler av IKT-området.

IKT-løsningene i forsvarssektoren skal i større grad innrettes fra et brukerperspektiv. Dette er viktig for effektiv bruk og problemløsning i en normalsituasjon, og blir enda viktigere i krise og krig. Dersom ulike IKT-infrastrukturer skal kunne samvirke og være brukbare i hele konfliktspekteret må systemer og applikasjoner være tilgjengelige der brukerne er, ha et brukergrensesnitt som brukerne kjenner og kan operere, systemer og applikasjoner må kunne samvirke, og det må være størst mulig likhet i brukeropplevelser på tvers av systemer. Data og digitalisering må være inte-

grerte momenter i IKT-prosjekter slik at IKT-løsninger og -arkitektur understøtter reelle brukerbehov. Digitalisering og utnyttelse av data som grunnlag for beslutninger, styring og prioritering må generelt settes langt høyere på agendaen. Redusert brukervennlighet og manglende interoperabilitet på disse områdene vil redusere evnen til å respondere på hendelser.

Forsvarets program «Mime» er pågående og har som målsetting å øke Forsvarets operative evne og dermed styrke Forsvarets evne til å løse alle sine oppgaver. Dette skjer gjennom evne til digital samhandling, effektiv ressursbruk og ledelse av operasjoner på taktisk nivå, i et fellesoperativt samvirke med nasjonale og allierte styrker. Forbedring av Forsvarets digitale grunnmur innebærer blant annet å modernisere datasentre, FSP, kjerneløsninger for administrativ IKT som det felles integrerte forvaltningssystemet (FIF) og tilhørende applikasjonsportefølje, samt kommunikasjonsinfrastruktur (FKI) og gradert nett. Forbedring av vertslandsstøtte i NATO-kontekst og styrking av defensive cyberkapasiteter er andre prioriterte områder.

Forsvarssektoren står foran en betydelig omstilling innenfor IKT-området. Særlig viktig for å lykkes med dette er forbedret styring av IKT i sektoren, forbedret IKT-kompetanse i alle ledd, en hensiktsmessig bruk av markedet, og ikke minst nært tverrsektorielt samarbeid for å hente synergier ved etablering av robuste kapabiliteter.

### 8.1.1.6 Implementering og oppfølging av klima- og miljøkrav i forsvarssektorens anskaffelser

Forsvarssektoren skal bruke innkjøpsmakten til å redusere negativ klima- og miljøpåvirkning. Der det er mulig skal den også fremme klima- og miljøvennlige løsninger. Som en betydelig markedsaktør har forsvarssektoren mulighet til å påvirke sine leverandører. Dette kan bidra til at klima- og miljøvennlige løsninger som er i tråd med Forsvarets operative behov blir prioritert. Fremskaffelsene i forsvarssektoren bør derfor bidra til at forsvarssektoren reduserer negativ klima- og miljøpåvirkning.

Forsvarssektorens anskaffelsesregelverk skal også oppdateres for å ta større hensyn til klima og miljø. Alle offentlige anskaffelsesprosesser skal som hovedregel vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 prosent ved tildeling av leverandør. Alternativt kan det stilles klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom det er klart at dette gir en bedre klima- og miljøeffekt. Disse reglene gjelder i utgangspunktet også for forsvarssektoren, selv om sektoren har visse unntak. Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF) er nå under oppdatering, som også inkluderer forsterket hensyn til klima og miljø i tråd med intensjonene i forskrift om offentlige anskaffelser. Forsvarets prosjektmodell for anskaffelser oppdateres også med mål om å inkludere gode verktøy for å hensynta klima og miljø.

For å sette sektoren i stand til å formulere gode tildelingskriterier og krav til klima og miljø, er det behov for flere ulike former for kompetanse. Kompetanse om hvordan krav og tildelingskriterier formuleres, måles og følges opp er en forutsetning for at intensjonen i anskaffelsesregelverket skal kunne innfris. Et kompetanseløft er under gjennomføring i sektorens anskaffelses- og investeringsmiljøer.

### 8.1.2 Mål og rammer for norsk forsvarsindustriell politikk

Norges nasjonale industribase vil videreutvikles for økt produksjonsevne. Regjeringen vil legge til rette for økt produksjon og utvikling av en sterkere forsvarsindustri og forsvarsteknologi i Norge.

Norges forsvarsindustrielle strategi tar utgangspunkt i innstilling 507 S (2020–2021) til Meld. St. 17 (2020–2021) *Samarbeid for sikkerhet – Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar.*

Regjeringen vil skape grunnlag for en mer robust forsvarsindustri og har tre hovedmål. Disse er:

- Økt utholdenhet, forsyningssikkerhet og nasjonal beredskap
- En sterkere og mer robust nasjonal industribase
- Aktiv og målrettet deltakelse i internasjonalt materiell- og FoU-samarbeid

Regjeringen vil presentere en videreutviklet strategi for forsvarsindustrien som baserer seg på Meld. St. 17 (2020–2021), men også de mål og rammer som presenteres under.

### 8.1.3 Økt utholdenhet, forsyningssikkerhet og nasjonal beredskap

Det er en økende utfordring å dekke egne og alliertes behov for forsvarsmateriell. Norge har et ansvar for å bidra til å møte etterspørselen. Økt industriell kapasitet i Norge og blant allierte er helt nødvendig for å ivareta avskrekking i NATO og understøttelse av Ukrainas forsvarskamp. Det er også avgjørende for å øke Forsvarets utholdenhet, forsyningssikkerhet og beredskap.

Krigen i Ukraina og den forverrede sikkerhetspolitiske situasjon i Europa har tydelig vist at produksjonskapasiteten til vestlig forsvarsindustri er utilstrekkelig. Vestlige allierte og partnerland har donert overskuddsmateriell og mye av materiellet i egen struktur til Ukraina. For å kunne opprettholde støtten til Ukraina og samtidig bygge opp egen beredskap og forsvarsevne, er Norge og andre vestlige land avhengige av økt produksjon i forsvarsindustrien.

Russland har styrket forsvarsindustriproduksjonen gjennom å legge om til krigsøkonomi, samtidig som de har partnerland som blant annet understøtter landets ammunisjonsbehov. Vesten har så langt ikke vært i stand til å øke produksjonen i tråd med det sikkerhetssituasjonen tilsier. Dette skyldes en langvarig nedskalert og markedsstilpasset produksjonskapasitet, kombinert med en åpen verdenshandel som medfører sårbarheter i verdi- og forsyningskjedene i form av begrensninger i tilgang på råvarer, komponenter og andre innsatsfaktorer. Europeisk forsvarsindustri er fragmentert langs nasjonale skillelinjer, noe som gjør det krevende å få til en koordinert økning av produksjonskapasitet.

Regjeringen har allerede iverksatt tiltak for å bidra til å øke produksjonskapasiteten i forsvarsindustrien. Industrien har også selv truffet tiltak for å øke kapasiteten og møte den økte etterspørselen bedre. Regjeringens bidrag til å styrke

forsvarsindustriens produksjonsevne omfatter blant annet:

- Avtale med Nammo AS om å produsere artilleriammunisjon for 1,95 mrd. kroner for å dekke nasjonale behov. Totalrammen for anskaffelsen av artilleriammunisjon er på om lag 4,7 mrd. kroner.
- Felles skandinavisk initiativ der Norge har inngått avtale med Nammo AS for leveranse av artilleriammunisjon til Ukraina. Norges andel er på 200 mill. kroner av en total ramme på om lag 600 mill. kroner.
- Norsk deltagelse med 190 mill. kroner i EU-programmet ASAP som skal bidra til å øke produksjonen av ammunisjon.
- Medfinansiering av norske bedrifters ASAP-prosjekter på 950 mill. kroner. Tilskudd fra ASAP vil utløse milliardinvesteringer i produksjonskapasitet for ammunisjon, missiler og sprengstoff.
- Inntil 2 mrd. kroner for å øke produksjonskapasiteten i den norske forsvarsindustrien, hvorav 1 milliard kroner vil benyttes til konkrete tiltak for å øke produksjonskapasiteten hos Nammo AS.
- Inntil om lag 940 mill. kr. til forhåndsbestilling av komponenter med lang ledetid for å forsere oppgradering av luftvernssystemet NASAMS og den planlagte utviklingen av egen luftvernstruktur.

Act in Support of Ammunition Production (ASAP) er et EU-program for å øke europeisk produksjonskapasitet innenfor eksplosiver, artilleriammunisjon og missiler. Bedrifter kan gjennom ASAP søke om støtte til å utvide eller etablere ny produksjonskapasitet. Tildelingen av støtte gjennom ASAP ble kjent den 15. mars 2024 og alle seks norske søknader mottar støtte. Tilsagn gjennom ASAP utløser om lag totalt 3 mrd. kroner i investeringer i norsk produksjonskapasitet. Det er en kraftig investering der både EU, Norge og de aktuelle bedriftene bidrar med finansiering. Deltakelse er et av de hittil mest effektive tiltakene for å øke norsk forsvarsindustriproduksjonskapasitet. EU har lansert European Defence Industry Programme (EDIP) som også har tatt opp elementer fra ASAP i seg. Med utgangspunkt i den sterke norske uttellingen i ASAP er det sannsynlig at EDIP også vil være relevant for norsk deltakelse.

Regjeringen arbeider helhetlig for å øke forsvarsindustriens produksjonskapasitet. Ukrainiske, allierte og nasjonale behov for materiell ses i sammenheng. Virkemiddelbruken innrettes mot de områdene som gir størst militærstrategisk effekt for Ukraina, Norge og våre allierte. Regje-

ringen prioriterer områder der norsk forsvarsindustri har komparative fortrinn, primært innenfor de nasjonale forsvarsteknologiske kompetanseområdene. Videre legger regjeringen til grunn at norsk forsvarsindustriproduksjonskapasitet, på områder der norsk industri er sentrale leverandører i verdikjeden, ikke skal være en flaskehals som begrenser omfanget av norsk og alliert militær støtte til Ukraina. Dette kan eksempelvis dreie seg om komponenter til NASAMS luftvern, motorer til missiler eller militære høyeksplosiver. Regjeringen har i samråd med ukrainske myndigheter etablert en konkret prioritering av norskprodusert forsvarsmateriell som er kritisk for Ukrainas videre forsvarskamp.

Regjeringen arbeider videre med forslag til ytterligere konkrete tiltak for å møte behovet for økt produksjonskapasitet i forsvarsindustrien.

Forsvarsdepartementet har god og løpende dialog med norsk forsvarsindustri om behovene for økt produksjonskapasitet. Industrien fremhever behov for langsiktige kontrakter som gir forutsigbarhet for investering i økt produksjonskapasitet og for bestilling av nødvendige råvarer og komponenter fra underleverandørene. Beslutninger om å øke produksjonskapasiteten tas vanligvis først når virksomheten vurderer at fremtidig avkastning på investeringen er tilstrekkelig lønnsom. Et tydelig signal om fremtidige bestillinger gir virksomhetene større trygghet for lønnsomheten i investeringer i økt produksjonskapasitet.

Det er regjeringens mål å etablere mer langsiktig strategisk myndighets- og industrisamarbeid i forbindelse med større materiellanskaffelser, spesielt hovedmateriell. Regjeringen vil i tillegg videreføre tradisjonelt industrisamarbeid som et sentralt virkemiddel for å sikre tilgang til det internasjonale forsvarsmarkedet for norsk industri.

Sammen med anskaffelser fra norsk forsvarsindustri, vil industrisamarbeidsavtaler rettet inn mot de prioriterte teknologiske kompetanseområdene i nasjonal forsvarsindustriell strategi, være et vesentlig bidrag for å kunne opprettholde og styrke norsk forsvarsindustriproduksjonskapasitet og kompetanse.

Industrisamarbeidsavtaler i tilknytning til Forsvarets anskaffelser gir norsk industri innpass på de utenlandske leverandørenes hjemmemarked eller andre internasjonale markeder, samtidig som det legger grunnlaget for langsiktige samarbeidsrelasjoner. Når norsk forsvarsindustri får markedsadgang og innpass i disse leverandørkjedene bidrar det til å gi grunnlag for

å utvide produksjonskapasiteten, og å styrke satsing på innovasjon. Industrisamarbeidsavtalene kan eksempelvis omfatte underleveranser fra norske forsvarsbedrifter, FoU-samarbeid, teknologisamarbeid og markedsassistanse. Samlet sett vil slike samarbeidsavtaler kunne bidra til å skape ytterligere grunnlag for økt produksjonskapasitet.

Dagens sikkerhetspolitiske situasjon viser hvor viktig det er å raskt kunne være i stand til å gjennomføre investeringer og bygge opp industriell kapasitet som understøtter Forsvarets virksomhet i krise og krig. Det er behov for bedre prosesser og raskere tilgang til moderne teknologi, materiell og tjenester som Forsvaret trenger. Regjeringen vil derfor utnytte handlingsrommet i EØS avtalen §123 for unntak fra regelverket i avtalen der nasjonale sikkerhetsinteresser tilsier dette.

Allierte land tar også grep. Det er likevel langt igjen for å nå den produksjonskapasiteten som er nødvendig for å dekke Ukrainas behov, og etterfylle og øke egne og alliertes beholdninger. Markedet og kommersielle tiltak har bidratt, men det har ikke gått raskt nok eller hatt stort nok volum til å dekke behovet. Det er behov for ytterligere og langsiktige tiltak som bygger på de teknologiske kompetanseområdene og komparative fortrinn hos norsk forsvarindustri. I tillegg må forpliktelser gjennom industri- og myndighetssamarbeid med allierte ivaretas.

#### *8.1.3.1 Sterkere og mer robust nasjonal industribase*

Forsvarssektoren har til enhver tid behov for å anskaffe, oppdatere og videreutvikle alt fra fly og stridsvogner, til uniformer og håndvåpen. For alle disse anskaffelsene kreves teknologisk innsikt og operativ forståelse for å velge rett.

For store og komplekse systemer er industribasen ofte en relativt liten og oversiktlig gruppe leverandører forsvarssektoren har en etablert dialog med. I mange tilfeller gjør det anskaffelser enklere å håndtere. Et marked med få aktører innebærer samtidig betydelig risiko for økte priser og kan lede til lange leveringstider. Samarbeidet med store leverandører skal derfor videreutvikles, men forsvarssektoren skal også aktivt se etter muligheter for å bøte på utfordringene et begrenset antall leverandører kan lede til.

For mindre komplekse systemer eller innenfor nye teknologiske områder, er det gjerne flere aktuelle leverandører. Disse har ikke alltid et eta-

blert forhold til forsvarssektoren. Regjeringen ønsker at forsvarssektoren skal legge til rette for at slike virksomheter i større grad blir vurdert når Forsvaret skal anskaffe nytt materiell. Målet er at forsvarssektoren skal utnytte kommersielle aktører på lik linje med forsvarsspesifikke leverandører der det bidrar til å redusere anskaffelseskostnader eller leveringstid og er i tråd med gjeldende sikkerhetskrav.

#### *8.1.3.2 Strategiske partnerskap med industrien og næringsliv*

Regjeringen vil bruke strategiske avtaler som et virkemiddel. Strategiske avtaler er langsiktige og gjensidig forpliktende samarbeid mellom forsvarssektoren og aktører i næringslivet. Avtalene skal ikke erstatte oppgaver Forsvaret skal gjøre, men supplere. Dette er avtaler som har spesiell betydning for nasjonal beredskap og sikkerhet, og omfatter samarbeid i fred, krise og krig med tydelig avklart ansvars- og rollefordeling. Slike avtaler skal styrke Forsvarets operative evne, bidra til nasjonal forsyningssikkerhet, styrke kapasiteten til alliert mottak, trygge beredskapen og effektivisere logistikken.

Strategisk samarbeid med norsk industri og næringsliv skal bidra til forsyningssikkerhet og styrket beredskap gjennom nasjonal langsiktig tilgang til nødvendige varer og tjenester. Der Forsvarets behov ikke kan ivaretas av Forsvaret selv, kan strategiske avtaler bidra til fleksibel kapasitetsøkning. For at dette skal være mulig, forutsetter det at relevante næringslivsaktører opprettholder relevant kompetanse. Derfor er det viktig at aktører som skal være tilgjengelig i krise og krig, også benyttes i fredstid. Strategisk samarbeid med norsk industri og næringsliv skal gjøres på en måte som gir en felles forståelse for roller, ansvar og plikter.

#### *8.1.3.3 Styrket samarbeid med små og mellomstore bedrifter*

Regjeringen vil videreutvikle og forsterke samarbeidet mellom forsvarssektoren og små og mellomstore bedrifter, både de som er systemleverandører og de som er underleverandører.

Målet er bedre utnyttelse av teknologipotensialet i disse bedriftene. Et av fortrinnene til små- og mellomstore bedrifter er at de er en viktig ressurs for kompetanse, dynamikk og innovasjon. I tillegg er de mange, noe som er et fortrinn i seg selv. En økt satsing på forsvar, sikkerhet og beredskap fremover vil påvirke norsk næringsliv. Det er derfor viktig at Norge har et virkemiddelapparat som understøtter behovet forsvarssektoren har

### **Boks 8.2 Teknologiske kompetanseområder**

Forsvaret har behov for en nasjonal leverandørindustri på noen sentrale områder. Dette skal gi sikker tilgang, understøttelse og videreutvikling av kritiske materiellsystemer i Norge.

Materiellet og ammunisjonen Forsvaret trenger har svært høye krav til kvalitet, ytelse, og teknologi. Det internasjonale markedet kan dekke store deler av Forsvarets behov, men på noen områder er det behov for teknologisk kompetanse og industriell kapasitet i Norge. Den sikkerhetspolitiske utviklingen tydeliggjør også betydningen av norsk-kontrollert forsvarsindustri.

Norges prioriterte nasjonale teknologiske kompetanseområder er:

- Ammunisjon, rakettmotorer og militært sprengstoff
- Missilteknologi
- Kommando-, kontroll-, informasjons-, kommunikasjons- og kampladessystemer
- Systemintegrasjon
- Autonome systemer og kunstig intelligens
- Undervannsteknologi

- Materialteknologi spesielt utviklet eller bearbeidet for militære formål
- Levetidsstøtte for militære systemer

De teknologiske kompetanseområdene skal tas med i vurderingen i forbindelse med:

- Prioritering av forsvarssektorens FoU-aktiviteter
- Beslutning om anskaffelser fra norske leverandører og innretning av innholdet i industrisamarbeidsavtaler i forbindelse med anskaffelser fra utenlandsk industri
- Definerings av roller Norge skal ta i internasjonalt materiellsamarbeid
- Norske myndigheter og norsk industris samarbeid med andre lands myndigheter og industri

De teknologiske kompetanseområdene ligger fast, men kan bli videreutviklet basert på teknologisk utvikling og fremtidige behov. Kompetanseområdene er en prioriteringsmekanisme, men skal ikke nødvendigvis medføre at andre teknologier ekskluderes.

for en bredere industri- og næringslivsbase, og for utvikling av norsk forsvarsteknologi. Derfor styrker regjeringen FoU-samarbeidsordninger mellom forsvarssektoren og industrien. Dette er FOU-midler som i de fleste tilfeller innebærer utvikling av prototyper. Forsvarsdepartementet bruker de teknologiske kompetanseområdene, beskrevet i boks 8.2, som en prioriteringsmekanismene ved tildeling av midlene. Øvrige virkemidler omtales nærmere i regjeringens strategi for å øke næringslivets investeringer i FOU.

De næringslivsaktører som ikke samarbeider med forsvarssektoren allerede vil trenge støtte til å «klargjøre» seg for slikt samarbeid. Å være en leverandør til forsvarsformål, eller jobbe med teknologiområder som underlegges sikkerhetsloven, krever sikkerhetskultur, sikkerhetsklarert personell, tilpasset fysisk infrastruktur og fysiske lokaler. Regjeringen vil se nærmere på hvordan det kan legges til rette for at flere næringslivsaktører kan levere innenfor forsvar, sikkerhet og beredskap.

Basert på Forsvarets eget behov, må Forsvaret legges til rette for at små og mellomstore bedrifter kan ta på seg nødvendig ansvar for utvikling, ved-

likehold, understøttelse og oppgraderinger. Samtidig har Forsvaret behov for alle typer relevant teknologi, også fra underleverandører.

For å øke satsingen på små- og mellomstore bedrifter skal fleksibiliteten i dagens regelverk anvendes og eventuelle endringer vurderes.

#### **8.1.4 Målrettet deltakelse i internasjonalt materiell- og FoU-samarbeid**

For å styrke norsk forsvarsindustri, prioriterer regjeringen å legge til rette for FoU-samarbeid og deltakelse i internasjonalt samarbeid.

Militær teknologiutvikling sammen med allierte er ofte mer kostnadseffektivt enn å utvikle teknologien selv. Internasjonalt myndighets- og industrisamarbeid gir også tilgang på materiell, teknologi og kompetanse Forsvaret trenger. Det bidrar samtidig til byrdefordeling ved at norsk teknologi kommer våre allierte til nytte og at allierte systemer fungerer mer sømløst. En mer integrert verdikjede med våre allierte bidrar til eksport og stordriftsfordeler for norsk teknologiutvikling.



### **Boks 8.3 Det europeiske forsvarsfondet**

Norge deltar i det europeiske forsvarsfondet (European Defence Fund – EDF). Formålet med EDF er å styrke europeisk forsvarsevne, redusere fragmenteringen av det europeiske forsvarsmarkedet, bedre europeisk forsvarsindustri konkurransekraft og evne til å levere teknologi, systemer og kompetanse som Europa trenger i fremtiden.

EDF skal bidra til styrket sivilt–militært samarbeid og synergi i hele verdikjeden. En betydelig andel av fondets midler settes av til forskning og utvikling av fremvoksende og banebrytende teknologier som kan bidra til grunnleggende tekniske og operative endringer. Fondet har egne virkemidler for å støtte små og mellomstore bedrifter, og til å støtte nyttiggjøring av sivil teknologi til forsvarsformål.

Forsvarets behov for ny teknologi av betydning for norsk sikkerhet og forsvarsevne er en viktig driver for Norges deltagelse i EDF. Det

europeiske forsvarsmarkedet preges av et mangfold av leverandører av lignende produkter. Krigen i Ukraina og NATOs «Investment Pledge» har økt presset på europeiske materiellbeholdninger. Behovet for å redusere ledetid og levere mer enhetlige løsninger øker. Forsvarsinitiativene fra EU, der Norge også har tilsluttet seg Act in Support of Ammunition Production (ASAP) og European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA), må sees i forlengelsen av behovet for å styrke fellesanskaffelser blant medlemslandene, samt dekke kapabilitetsbehov og respondere på et globalt teknologi-kappløp.

Norske aktører har fått god uttelling for deltagelse i EDF og ASAP. Forsvarsdepartementet har som målsetting å konsolidere de gode resultatene, og bygge videre på disse for ytterligere å øke nytteverdien av norsk EDF-deltakelse.

Regjeringen vil arbeide for at norsk industri får tilgang til internasjonale samarbeidsarenaer hvor fremtidens kapabiliteter utvikles. Ulike former for proteksjonisme, som handelshindringer og beskyttelse av egen industri, skaper ofte utfordringer for norsk forsvarsindustri. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å styrke norsk markedsadgang internasjonalt.

#### *8.1.4.1 Helhetlig styring fra forskning og utvikling (FoU) til anskaffelse*

Det norske forsvarsmarkedet er ikke stort nok til å opprettholde en effektiv og konkurransedyktig forsvarsindustri alene. I tillegg til å dekke Forsvarets behov må systemene, komponentene og tek-

nologien som utvikles derfor være internasjonalt konkurransedyktig.

Opprettholdelse av teknologisk og operativ relevans krever tett samarbeid mellom forskningsmiljøer og Forsvaret. I tillegg må bedriftene drive kontinuerlig FoU i tett samarbeid med FoU-miljøene i Forsvaret. Samarbeid med andre internasjonale brukere, FoU-miljøer og industripartnere spiller også en viktig rolle. Dette gjør det viktig å ivareta helhetlig styring og videreutvikling innenfor prioriterte teknologiske kompetanseområder. Dette gjelder særlig norskutviklede våpen og våpensystemer. Styring av sektoren må bidra til å sikre sammenheng mellom forskning, utvikling, anskaffelser og fremdrift.



## 9 Forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg

Det har over lengre tid vært brukt for lite ressurser til vedlikehold og videreutvikling av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg. Behovet er stort, og utbyggingen må gå raskere. Det skal derfor gjennomføres en kraftfull satsing på eiendom, bygg og anlegg som understøtter styrkingen av Forsvarets operative evne. Det er behov for oppgradering av infrastrukturen på flere av Forsvarets baser for å gjennomføre forsvarsløftet. Regjeringen vil iverksette tiltak for effektivisering av eiendomsforvaltningen, bedre ressursbruk og mer effektiv og helhetlig forvaltning av eiendomsmassen.

Regjeringen vil særlig prioritere etablering av et tilstrekkelig antall boliger, kvarter og kaserner av god nok kvalitet, fremskaffet på den måten som er mest hensiktsmessig. Rask realisering skal vektas tyngre eller likt med kostnad der hvor det har en betydelig effekt for understøttelse av operativ evne. Videre vil regjeringen prioritere tiltak som samlet gir en betydelig reduksjon av vedlikeholdsetterslepet i eiendomsporteføljen og verdivarende tiltak som er avgjørende for Forsvarets operative evne. Regjeringen vil også prioritere utbygging av infrastruktur som benyttes til alliert mottak.

### Boks 9.1 Forsvarssektorens eiendommer

Forsvarsbygg er statens største eiendomsforvalter. I 2022 forvaltet Forsvarsbygg om lag 1,6 millioner dekar eiendom i form av naturområder, skyte- og øvingsfelt, flyplasser, baser og leire. Om lag 1,1 millioner dekar er leide eiendommer. Det er i overkant av 4,16 millioner kvadratmeter bygg, og om lag 12 900 bygg og anlegg, inkludert kaianlegg, veier og flyplasser. Forsvarssektoren investerer om lag 4 mrd. kroner i eiendomsmassen årlig. I tillegg har sektoren ansvar for forvaltning av kulturhistoriske verdier fordelt på 970 bygg i ulike verneklasser.

Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen skal bli mer effektiv, og evnen til å gjennomføre prosjektene til planlagt tid, kost og ytelse skal bli bedre. Sektorens bygg- og anleggsvirksomhet skal redusere sitt totale klimaavtrykk og negative miljøpåvirkning. Det skal være en helhetlig tilnærming til forvaltningen av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer som sørger for en bedret tilstand, bruk og kulturformidling.

Regjeringen er opptatt av at behovene blir planlagt helhetlig og tilstrekkelig finansiert for å gi Forsvaret en tidsriktig og funksjonell eiendomsportefølje. Dette er en grunnleggende forutsetning for å bygge opp Forsvaret.

### 9.1 Økt tempo og styrket gjennomføringsevne i prosjekter

For å understøtte den omfattende styrkingen av Forsvaret, må bygging og utbedring av bygg og anlegg skje betydelig raskere enn tidligere.

For å gjennomføre forsvarsløftet, må sektoren justere arbeidsmetodene for eiendom-, bygg- og anleggsvirksomheten. Det skal utarbeides en helhetlig plan for utbygging av eiendom, bygg og anlegg til rett tid, sted og kostnad. Denne planen skal sikre synkronisering med både materiellplaner og personellopptrapping. Planen utvikles i nært samarbeid med etatene. Regjeringen vil også forsere utbyggingen ved å sette i gang hurtigløp der hvor behovet er særlig presserende. Dette gjelder Setermoen, Bardufoss, Skjold, Linderud, Wallemsviken, Kuhaugen, Terningmoen, Haakonssvern, Ørland og Porsanger.

Raske beslutningskjeder er nødvendige for effektiv prosjektgjennomføring. Handlingsrommet i statens og forsvarssektorens prosjektmodeller skal utnyttes bedre med hensyn til forenkling og hurtigløp for prioriterte prosjekter. Ved anskaffelser av bygg og eiendom skal flere fremskaffelsesmåter etterspørres, blant annet innleie, offentlig-privat samarbeid og leiefinansieringsmodeller. Hensikten med dette er å undersøke flere løsningsalternativer som kan gi positive tids- og kostnadseffekter,

samt utnytte mulighetene i markedet. Dette kan for eksempel være kommunale flerbruks- og idrettsanlegg og boligbygging.

Det skal videre utvikles standardløsninger for utforming av kaserner, kvarter og boliger. Målsettingen er kortere planleggingstid og bedre kostnadskontroll ved at det er mer forutsigbart hva som skal bygges og hva det koster.

Regjeringen vil legge til rette for at Forsvarsbygg kan samle flere prosjekter i større entrepriser. Dette vil gjøre det mer attraktivt for større entreprenører å gjennomføre oppdrag der forsvarssektoren har behov, og vil kunne bidra til å realisere prosjekter raskere.

Samtidig vil regjeringen også sikre at små og mellomstore bedrifter skal få gode muligheter. Dette kan for eksempel gjøres ved å stille krav til en andel lokale tilbydere i en større entreprise. Denne satsingen skal bidra til gode vilkår og vekst for små og mellomstore bedrifter i distriktene.

Videre vil regjeringen øke terskelverdien for stortingsbehandling av store eiendom-, bygg- og anleggsprosjekter. I dag er terskelen på 200 mill. kroner. Regjeringen vil fremme forslag om å øke denne til 500 mill. kroner. Dette vil kunne bidra til raskere gjennomføring av prosjekter og dermed bidra til økt utbygningstakt. Forsvarsbygg vil få delegert myndighet til gjennomføring av tiltak knyttet til vedlikehold og fornyelse av bygninger, eiendom og anlegg. Dette vil bidra til forutsigbare rammer for prosjekter som er nødvendig for vedlikehold og for at kritiske fornyelsesprosjekter settes i gang raskere.

## 9.2 En mer effektiv og bærekraftig forvaltningsmodell

Forvaltningen av forsvarssektorens bygningsmasse skal forbedres. Regjeringen vil styrke vedlikehold av bygningsmassen for å øke operativ evne og unngå ytterligere verdiforringelse. Det er behov for en kraftig satsing på vedlikehold for å redusere vedlikeholdsetterslepet.

For å bedre sektorens gjennomføringsevne er det behov for å videreutvikle og omdefinere eiendomsstrategien for forsvarssektoren. Dette inkluderer en tydeliggjøring av roller og ansvar i styring og organisering av tjenestene.

Videreutvikling av sektorens eiendomsforvaltning vil kreve bruk av bedre teknologiske verktøy. For eksempel vil innføring av et felles digitalt system i forsvarssektoren sørge for mer effektiv styring, planlegging og produksjon.

### Boks 9.2 Gjennomgang av forvaltning av eiendom, bygg og anlegg

Regjeringen ferdigstiller våren 2024 en gjennomgang av forvaltningen av eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren. Formålet er å identifisere tiltak for å bedre ressursbruk og en mer effektiv, helhetlig forvaltning av forsvarssektorens eiendomsmasse. Gjennomgangen vil danne grunnlag for videreutvikling av forvaltningen av eiendom, bygg og anlegg i sektoren. Videreutvikling av forvaltningen av eiendom, bygg og anlegg skal understøtte operativ evne og beredskap, gjøre sektoren i stand til å bruke og ta vare på kulturhistoriske eiendommer, og bidra til en mer bærekraftig og enklere forvaltningsmodell.

Dagens finansieringsmodell endres for å dekke inn kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. Dagens løsning innebærer for stor avgrensning til oppdragsbasert finansiering og for høy grad av interne transaksjoner. Det er viktig at sektoren grunnfinansieres slik at Forsvarsbyggs rolle som faglig rådgiver overfor eier og brukere av forsvarssektorenes eiendom, bygg og anlegg styrkes og videreutvikles. Endringene vil være basert på anbefalinger i gjennomgangen. Ulike justeringer i dagens husleiemodell vil vurderes.

Regjeringen vil også utnytte eiendomsmassen bedre ved hjelp av standardløsninger for kontor og boligutvikling. Klima- og miljøtiltak skal gjennomføres bredt og treffsikkert når eiendomsmassen fornyes eller gamle komponenter skal skiftes ut. Klima- og miljøtiltak skal vektles høyt og ikke være en salderingspost.

## 9.3 Bo- og arbeidsforhold

Bokapasiteten i forsvarssektoren skal økes for å understøtte den planlagte personellopptrappingen. Forsvaret skal tilby gode bo- og arbeidsforhold til sine vernepliktige og ansatte. Dette er viktig for å tiltrekke seg og beholde personell, og for å tilrettelegge for ansatte som flytter eller pendler for å kunne utføre viktige oppgaver.

Regjeringen vil tilrettelegge for at flere bosetter seg i forsvarskommunene, og vil særlig prioritere gode bomiljøer i distriktene og å integrere

### Boks 9.3 Et forsvar i og for hele landet

Forsvaret har beholdt og styrket tilstedeværelse i distriktene, med særlig tyngde i nord. Velfungerende og attraktive lokalsamfunn er avgjørende for god grunnberedskap, for å redusere turnover blant ansatte og for støtte til Forsvarets avdelinger. Nøkkelen til dette er blant annet gode livs- og arbeidsvilkår. Dette inkluderer velfungerende bo-, service- og arbeidsmarkeder, helsetilbud, samferdsel og utdanning. En styrking av disse rammebetingelsene krever en bred og tverrsektoriell innsats.

Regjeringen ønsker å legge til rette for en satsing i distriktene som kan bidra til å skape gode bo- og arbeidsvilkår i hele landet. Forsvarssektoren har et pågående partssammensatt lønns- og insentivprosjekt, som blant annet har sett på tiltak som kan tilrettelegge for bosetting

av militært personell og deres familier i distriktene. Prosjektet omhandler det særegne for sektoren og anbefaler tiltak innenfor tre hovedretninger: flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass. Forsvarssektoren kan gjøre mye alene, men økt innsats fordrer sektorovergripende tiltak. Bygdevekstavgiftene (BVA) er et konkret eksempel som dekker et bredt spekter av tiltak, der ulike offentlige sektorer og virksomheter samarbeider om å nå felles gunstige mål. Ved å skape gode rammevilkår vil forsvarssektoren i større grad lykkes med insentiver som kan stimulere til at flere velger å flytte og etablere seg i distriktene. Både samfunnet og forsvarssektoren har felles interesse av å skape gode og velfungerende lokalsamfunn som støtter opp under Forsvarets operative evne.

### Boks 9.4 Formålsbygg og konkurransebygg

Regjeringen definerer eiendom, bygg og anlegg som ligger innenfor militært område som formålsbygg. Formålsbygg er ofte kjennetegnet av at det er vanskelig å skaffe alternative lokaler til formålet. Formålsbygg er typisk utformet for å dekke et spesialisert formål, men kan også være mindre spesialiserte bygninger i områder uten et velfungerende leiemarked for den aktuelle typen lokale.

Det ble i St.prp. nr. 84 (1998–99) etablert fem kategorier som skulle omfattes av begrepet formålsbygg:

1. Kulturhistoriske bygninger; bygninger der særlige nasjonale, kulturelle eller historiske hensyn tilsier at de bør være i statlig eie
2. Bygg som innehar helt sentrale funksjoner; bygninger som rommer sentrale funksjoner i statsforvaltningen, bygninger med spesielle krav til sikkerhet

3. Spesialtilpassede bygninger; bygninger med en utforming eller lokalisering som innebærer få alternative lokaler
4. Eiendommer som mangler et aktivt leverandørmarked; bygninger som bare blir tilbudt på lange kontrakter, og som staten vil ha vanskelig for å komme ut av; bygninger som gir utleieren en risikofri investering på statens kostnad
5. Andre eiendommer; eiendom som er anskaffet til statlig eiendomsutvikling, festeeiendom, eiendom på Svalbard, Bjørnøya og Hopen

Konkurransebygg er motsatsen til formålsbygg. Konkurransebygg er kjennetegnet av liten grad av spesialtilpassing, og at en enkelt kan finne nye lokaler i det eksisterende leiemarkedet.

bomiljøene i lokalsamfunnene, i samarbeid med den enkelte kommune. Balansen i boligporteføljen og overnattingskapasiteten må avspeile det reelle behovet. Hvorvidt de ansatte i Forsvaret flytter til tjenestesteder eller pendler varierer i stor grad. Det er derfor viktig å tilpasse tilbudet til de ulike behovene ved det enkelte sted.

For tidsnok å realisere styrkingen av Forsvaret skal en større andel konkurransebygg anskaffes via leasing og leie, slik at behovet for overnattingskapasitet kan realiseres raskt og med tilstrekkelig kvalitet. Dette kan gjøres i samarbeid med kommuner og private aktører. På denne måten vil behovet for kapitalinvesteringer reduse-

res, og det vil frigjøre kapasitet hos Forsvarsbygg. Der det finnes et lokalt, velfungerende marked skal det fortrinnsvis leies boliger i markedet. Disse skal ha lavest mulig grad av spesialtilpassning.

Hva som er mest hensiktsmessig av å eie og leie, vil variere avhengig av sted, markeds-situasjon og hvor umiddelbart behovet er. Formålsbygg skal i hovedsak eies av sektoren, med Forsvarsbygg som primæraktør. Eierskap gir full kontroll over forvaltningen av porteføljen. Det tillater utvikling, tilpassning og modernisering etter forsvarsspesifikke behov. Å eie krever imidlertid betydelige investeringsmidler til drifts- og vedlikeholdskostnader. Leide boliger fra private eller andre offentlige aktører kan gi økt fleksibilitet og redusere behovet for kapitalinvesteringer, samtidig som utleier vanligvis har ansvaret for teknisk vedlikehold og oppgraderinger. Økt leieandel vil øke sektorens driftskostnader.

I flere kommuner er Forsvaret en stor aktør i lokalsamfunnet. Regjeringen vil legge til rette for levende forsvarskommuner, og vil styrke dialogen med forsvarskommunene om å utvikle gode lokalsamfunn hvor forsvarssektoren er godt integrert. Det er derfor avgjørende med en god og tett dialog i planfasen slik at både kommunen og Forsvaret kan utarbeide gode planer.

#### 9.4 Tilrettelegging for alliert trening og mottak

Regjeringen vil styrke tilretteleggingen for alliert tilstedeværelse ved å gjøre Norge til en attraktiv vertsnaasjon.

Tilretteleggingen for alliert tilstedeværelse skal understøtte alliert trening og øving med eiendom, bygg og anlegg. Utbyggingen på Akkasæter i Indre Troms er et eksempel på en fleksibel og kostnadseffektiv modell for rask utvidelse av kapasitet til alliert øving og trening. Utbyggingen består av en kombinasjon av permanente bygg og teltløsninger. Infrastrukturen er dimensjonert for allierte, men gir også norske avdelinger bedre fasiliteter for utdanning, trening og øving utenom alliert aktivitet. Dette effektiviserer styrkeproduksjonen. Regjeringen vil vurdere å anvende samme modell andre steder. Tilnærmingen er blant annet aktuell i tilknytning til Hærens kjerneområde i indre Troms og ved Luftforsvarets baser.

Andøya, Værnes, Sola og Bodø utvikles videre for alliert øving i fred og for mottak av større mengder allierte flystyrker i krise og krig. I Bodø tilpasses utviklingen planene til «Ny by – ny fly-

plass». Gode skyte- og øvingsfelt er også helt sentralt, både på land, i luften og til sjøs. Oppgradering av infrastruktur vil stort sett baseres på prioriteringene i NATOs planverk. Oppgradering og utvikling av infrastruktur skal hensynta samiske interesser.

#### 9.5 Styrke tiltakene for klima, natur og miljø på Forsvarets eiendommer

Opptrapping i Forsvarets aktiviteter kan få miljømessige konsekvenser, som økning i klimagassutslipp og økt belastning på øvingsarealer. Sektorens eiendommer, bygg og anlegg er et vesentlig område når forsvarssektoren skal styrke arbeidet med å redusere sitt totale klimaavtrykk og negative miljøpåvirkning, ivareta natur og bidra til et bærekraftig samfunn.

God miljøforvaltning er viktig for å legge til rette for at Forsvaret skal kunne øve og trene med minst mulige negative konsekvenser for natur og miljø. Selv om forsvarssektorens aktivitetsnivå skal øke, skal belastningen på natur og miljø reduseres gjennom miljøbevisst planlegging og miljøtiltak. Sektoren har lenge jobbet godt med miljøtiltak og kan trekke på mange erfaringer. Forsvarssektoren skal nå trappe opp gjennomføringen av klima- og miljøtiltakene på bred front, og avsetter blant annet særskilte midler for å legge til rette for tiltak som bidrar til utslippsreduksjon, energieffektivisering og naturmangfold.

Forsvarssektoren er en stor bruker av naturen, og forvalter store naturarealer. Disse arealene skal brukes og forvaltes slik at naturmangfoldet tas best mulig vare på. Sektoren skal jobbe for å øke naturmangfoldet på festninger og leirer. Sektoren skal gjennom god arealplanlegging, hensyntagen til naturverdier under aktivitet og tilpasset skjøtsel, tilrettelegge for gode livsmiljøer for truede og nær truede arter og sårbare naturtyper. Dette innebærer å sette av arealer for bevaring av naturmangfold i sektorens leirplaner, etablere blomsterenger i leire og festninger, og på annen måte legge til rette for pollinerende insekter. Det skal videre jobbes for å forhindre spredning av fremmede arter på forsvarssektorens eiendommer. Forsvarets miljøoffiserer og kompetansemiljøer i forsvarsetatene skal bidra til å redusere skader på miljøet før og under øvelser. Forsvarssektoren gjør avbøtende tiltak for villrein, og vil se til at hensynet til villrein implementeres i instruksene til relevante skytefelt og skytebaner, samt ha rutiner for varsling til Statens naturoppsyn ved transport i slike områder.

Forurensning skal holdes på et lavest mulig nivå, og sektoren skal fortsette arbeidet med å gjennomføre miljøopprydding og overvåking av forurensning. Eksempler på tiltak er å redusere kjemikalielekkasje på flystasjoner, rydde opp i utrangerte skyte- og øvingsfelt, og følge opp med overvåkingsprogrammer. Kartlegging og fjerning av tomme, nedgravde oljetanker skal fortsette. I saneringen av forurensning reduseres også avrenning og spredning. Forsvarsbygg har blant annet fjernet store mengder forurensete masser i strandområdene på Karljohansvern i Horten – til stor nytte for innbyggerne.

Det skal bygges energieffektivt og med lave klimagassutslipp, og det skal gjennomføres energieffektiviseringstiltak som reduserer strømforbruket. Dette gjøres blant annet gjennom energiledelse for å optimalisere eiendomsdriften, utskifting til LED- og sensorstyrt belysning i bygg, strømsparingstiltak, bevisstgjøring om eget energiforbruk, og ved å ta i bruk fossilfrie løsninger der dette er mulig. På Haakonsvern benyttes eksempelvis varmepumper som henter varme fra sjøen og som gir både varme og kjøling til byggene etter behov. Forsvarssektoren skal videre arbeide for en høyere grad av selvforsyning i sektorens baser og leirer, og dermed øke den lokale fornybare energiproduksjonen. Sektoren har nylig etablert slike prosjekter. For eksempel monteres solceller og batteribank på Rygge flystasjon. På Ørland flystasjon utvikles nå fleksible, mobile og klimavennlige bygg for utstasjonering av F-35 kampfly. Et av delmålene i dette prosjektet er å redusere klimaavtrykket ved transport av utstyr og verkstedfasiliteter.

Det gjennomføres interne miljørisikoanalyser på alle skyte- og øvingsfelt og anlegg. I leirplaner skal det avsettes egne hensynssoner og arealformål for å ivareta hensyn til klima, natur og miljø. Forsvarsbygg har implementert et system for miljøoppfølgingsplaner som skal brukes på nye og eksisterende prosjekter. Dette stiller krav til miljøledelse, byggeplass og uteområder, energi, gjenvinning og avfall, helse- og miljøfarlige stoffer,

materialkrav og utslipp til vann, jord og luft. Se kapittel 10 for nærmere omtale av forsvarssektorens arbeid med klimatiltak og klimatilpasning.

## 9.6 Kulturhistoriske eiendommer

Forsvarssektoren er en betydelig forvalter av norsk kulturarv og kulturmiljø gjennom ansvaret for kulturhistoriske bygg og eiendommer. En rekke fredede og vernede bygg er i bruk for militære formål i dag, og utgjør slik sett en rød tråd fra den norske militærhistorien til dagens forsvar. Eiendommene har også en betydelig nasjonal verdi gjennom sin tilknytning til markante begivenheter i Norges historie, og til militærvesenets betydning for samfunnsutviklingen og nasjonsbyggingen. I tillegg er festningsverk og andre historiske eiendommer arenaer for et mangfold av kulturopplevelser. Det er regjeringens mål å ivareta de kulturhistoriske og arkitektoniske kvalitetene i bygningene slik at dette blir utviklet videre.

De kulturhistoriske eiendommene i forsvarssektoren utgjør om lag 620 000 kvm, med rundt 970 bygg som er fredet eller omfattet av vernebestemmelser. Det er i dag et stort vedlikeholdsetterslep på denne eiendomsmassen. Regjeringen ønsker å redusere dette gjennom en helhetlig plan for å redusere vedlikeholdsetterslepet for sektorens eiendommer.

Festningene skal utvikles som attraktive arenaer for kulturopplevelser, reiseliv og rekreasjon. Forsvarssektorens fjorten nasjonale festningsverk og flere andre grensebefestninger utgjør majoriteten av sektorens kulturhistoriske eiendommene med totalt 450 bygg, og representerer den største, tematisk sammenhengende delen av kulturhistoriske eiendommer i statlig eie. Militærhistorien formidles til et stort publikum, og i 2022 hadde festningene om lag tre millioner besøkende. Den fremtidige forvaltningen av kulturhistoriske eiendommer sees i sammenheng med helhetlig forvaltning av sektorens eiendom, bygg og anlegg, og samarbeidet med Forsvarets museer.

## 10 Fremtidsrettet og tilpasningsdyktig forsvarssektor

Forsvarssektoren er avhengig av å tilpasse seg en verden i rask utvikling. Klimaendringer, teknologisk utvikling og et mer sammensatt trusselbilde endrer hva som skal til for å forsvare Norge og hvem som må samarbeide for å gjøre det. Dette stiller større krav til sektorens evne til å se fremover, være fleksibel og raskt tilpasse seg nye utfordringer.

Regjeringen vil bidra til en mer fremtidsrettet og tilpasningsdyktig forsvarssektor ved å styrke satsingen på forskning og utvikling, vektlegge innovasjon i større grad og styrke arbeidet med utslippsreduksjon og klimaomstilling. En fellesnevner for å lykkes i dette arbeidet er nedbygging av barrierer mellom militær og sivil sektor, slik at aktørene finner sammen og drar nytte av hverandre. I tillegg må satsingen på forskning og utvikling med relevans for nordområdene vektlegges i større grad.

Den raske samfunnsutviklingen betyr at en vellykket satsing på forskning, utvikling, innovasjon og klimatilpasning er av stor betydning for utviklingen av forsvarsevnen på både kort og lengre sikt.

### 10.1 Styrket satsing på forskning og utvikling

Forskning og utvikling (FoU) er sektorens mest langsiktige virkemiddel. Regjeringen legger til rette for et betydelig FoU-løft og tar flere grep for å møte et mer sammensatt utfordringsbilde.

Hovedutfordringen for dagens FoU-arbeid er mangel på tydelig forankrede prioriteringer, for lite strategisk styring, for stor vektlegging av kort-siktige målsettinger og for lite reell prioritering. Et økende antall sivile aktører ønsker også å bidra med forsvarsrelatert FoU, men forteller at det er krevende å finne veien inn til forsvarssektoren. På den annen side utnyttes ikke det sivile virkemiddelapparatet godt nok av forsvarssektorens FoU-aktører. I sum fører dette til at behov og løsninger i sivil og militær sektor i for liten grad sees i sammenheng. For å bøte på denne utfordringen vil regjeringen bygge ned barrierer mellom militær og sivil sektor.

Økte ressurser er en forutsetning for å møte utfordringene og utnytte mulighetene innenfor forskning og utvikling. For å få størst mulig effekt av satsingene, er det nødvendig med en tydeligere prioritering av hva som er forsvarssektorens grunnleggende kunnskapsbehov og hva som er viktigst for Norge. Her er FoU et vesentlig virkemiddel. FoU kan utgjøre sikkerhetspolitisk kapital i relasjon til NATO, EU, allierte og bilaterale samarbeidspartnere. FoU kan også bygge bro mellom ulike politikkområder. Derfor må innsatsen på sivil og militær side sees i sammenheng og ressursene utnyttes bedre gjennom økt samarbeid på tvers av sektorer. På samme måte må innsatsen på nasjonal og internasjonal side sees i sammenheng.

#### 10.1.1 Forsvarssektorens grunnleggende kunnskapsbehov

Regjeringens prioriteringer innenfor FoU tar utgangspunkt i de prioriteringer som er satt for utviklingen av forsvarsevnen, og forsvarssektorens grunnleggende kunnskapsbehov. Strategisk styring av FoU skal sørge for balanse mellom de ulike kunnskapsbehovene.

Forsvarssektorens grunnleggende kunnskapsbehov omhandler:

- *Banebrytende kunnskapsutvikling* som utforsker teknologiske muligheter, nye operative evner, og nye konsepter som kan realisere operativ evne.
- *Langsiktig kunnskaps-, teknologi og kapabilitetsutvikling* knyttet til nisjekapasiteter som missil, sensor- og undervannsteknologi, utvikling av banebrytende teknologier som kunstig intelligens og kvanteteknologi, kapabilitetsanalyser, klima- og miljøregnskap, nordområdekunnskap, forskningsunderstøttet utvikling i hele materiellets levetid, konsekvenser for anvendelse og bruk av ny teknologi, og innovasjonspotensiale for nye teknologier.
- *Realisering av vedtatt politikk* knyttet til blant annet prioriterte materiellinvesteringer, analyser av trekantsamarbeid og industristøtte, personellordninger, og status i gjennomføring.



- *Situasjonsforståelse* til bruk i beslutningsunderlag slik som teknologiske trender, sentrale utviklingstrekk av betydning for sikkerhet og forsvarsevne, sikkerhetspolitiske analyser, demografiske og kompetanse analyser, nasjonal kapasitet på utvalgte forskningsområder, industriaktørens FoU-innsats og anvendelse av kunnskap.
- *Kunnskapsbaserte grunnlag for utvikling av ny politikk* og fastsettelse av mål slik som forskningsbaserte råd, analyser, metastudier, kunnskapsgjennomganger, tematiske kunnskapsgrunnlag og analyser av kapabilitetsgap.

### 10.1.2 Prioriteringer og satsinger innenfor forskning og utvikling

Norge har ikke ressurser til å være ledende innenfor all forsvarsrelatert forskning og utvikling. Derfor vil regjeringen prioritere nisjer og bygge på komparative fortrinn Norge allerede har. Regjeringens to viktigste FoU-prioriteringer for forsvarssektoren støtter også opp under hvordan Norge skal skille seg ut som alliert og samarbeidspartner.

*Norge skal lede og delta i multidomeneoperasjoner og være fremst blant allierte på situasjonsforståelse i nord*

Norge skal understøtte alliansens evne til multidomeneoperasjoner. Dette er fellesoperasjoner som utnytter sammenhengene mellom de fem krigførsområdene land, sjø, luft, cyber og rom. Multidomeneoperasjoner krever evne til å samordne militær og sivil innsats og aktivitet. I dag er det et gap mellom utviklingen av de individuelle krigførsområdene og et multidomeneforsvar. Derfor prioriterer regjeringen FoU-aktiviteter som integrerer og bygger bro mellom domeneene, mellom sivil og militær sektor, utvikler evnen til situasjonsforståelse og utnytter data som ressurs for operative formål. Samtidig er det også nødvendig med kunnskapsutvikling som integrerer teknologi, mennesker og organisasjon slik at overgangen til multidomeneoperasjoner kan skje gradvis.

Å være fremst på situasjonsforståelse innebærer teknologisk fornyelse og kunnskapsutvikling som gir Forsvaret mulighet til overlegen og vedvarende situasjonsforståelse og presist beslutningsgrunnlag i hele krisespekteret. Situasjonsforståelse innebærer innsamling og tolking av data fra alle domener på tvers av sivil og militær sektor, og inkluderer

allierte kapasiteter. Når kravene til reaksjonsevne øker er det nødvendig med raskere oppdateringer. Dette er i dag et område med forbedringspotensial, som regjeringen vil gi prioritet. FoU-behovene knytter seg til å utvikle helhetlige og rettidige analyser og beslutningsstøtte fra stridsteknisk til strategisk nivå. Dette innebærer blant annet rombasert informasjonsinnhenting, teknologi for undervannsovervåking og informasjonsinnhenting fra sensor-systemer og ubemannede og autonome systemer. Videre innebærer det å utvikle hvordan informasjonen skal sammenstilles og presenteres for relevant personell på ulike nivåer.

Nordområdene er Norges viktigste strategiske interesseområde, og den geopolitiske spenningen og klimaendringene bidrar til at betydningen øker. Derfor prioriterer regjeringen FoU-aktiviteter som gjør Norge forberedt på økt gjennomføring av operasjoner i et kaldværs klima, i nord. Operasjonsforholdene i nordområdene, særlig på vinterstid, stiller krav til robuste løsninger som fungerer i krevende klimatiske forhold. Samvirket i operasjonsmiljøet må samtidig ha motstandsdyktighet mot blant annet elektronisk krigføring. Dette er blant FoU-behov som skal prioriteres for at Norge skal være fremst blant allierte på situasjonsforståelse i nord.

*Norge skal utvikle fremtidige operative evner gjennom teknologisk fornyelse*

Regjeringen prioriterer FoU-aktiviteter som utvikler fremtidige operative evner gjennom teknologisk fornyelse. Forsvarets kapasiteter og systemer er kostbare og det vil med regjeringens omfattende satsing på forsvar og beredskap introduseres ytterligere kapasiteter. Derfor skal det legges særlig vekt på FoU som bidrar til å forsterke operative konsepter og store våpenplattformer. Samtidig skal det gis prioritet til FoU og teknologisk fornyelse som bidrar til økt evne til målbejempelse med lavere kostnad. Teknologiske områder som autonomi og ubemannede plattformer, kombinert med banebrytende teknologier som kunstig intelligens, er eksempler på områder der FoU-aktiviteter kan bidra til å gi Norge økt operativ effekt både på kortere og lengre sikt.

Med dette utgangspunktet vil regjeringen legge til rette for fire konkrete FoU-satsinger som understøtter prioriteringene og optimaliserer Norges forsvarsevne, samtidig som mulighetene innenfor sivilt-militært og offentlig-privat samarbeid utnyttes.

### *Brobyggende kunnskapsutvikling på tvers av forsvar, sikkerhet og beredskap*

Regjeringen vil satse på kunnskapsutvikling som går på tvers av forsvar, sikkerhet og beredskap, i en nasjonal og nordisk ramme. Regjeringen vil særlig prioritere kunnskapsutvikling om sammensatte trusler, nasjonale sårbarheter, og se sivil motstandskraft i sammenheng med Forsvarets operative evne. Temaets sektorovergripende natur gjør det spesielt viktig å utnytte mulighetene som ligger i tett sivil-militært samarbeid.

### *Et datadrevet forsvar*

Regjeringen vil utnytte potensialet i de store datamengdene som produseres til å videreutvikle forsvarssektoren og utvikle forsvarsevnen. Data må samles inn, organiseres, lagres og omsettes til beslutningsstøtte. Data legger grunnlaget for algoritmeutvikling i ubemannede systemer, cyberoperasjoner, utnyttelsen av det ytre rom og bruken av sensornettverk. En sikker og fremtidsrettet digital grunnmur er en forutsetning. Forsvaret skal utnytte potensialet i data for operative formål, men er i for liten grad datadrevet i dag. Forsvaret har samtidig lite erfaring og kompetanse når det kommer til bruk av kunstig intelligens. En digital transformasjon er derfor nødvendig for at Forsvaret skal være i stand til fullverdig deltakelse i multidomeneoperasjoner og utnytte ny eller banebrytende teknologi. Det er nødvendig å utvikle kompetanse og kapasitet som kan gi varig effekt i Forsvaret. Regjeringens satsing på et datadrevet forsvar har høy prioritet og vil detaljeres videre i samarbeid med Forsvaret og relevante aktører.

### *Banebrytende teknologier*

Regjeringen vil satse på forskning og utvikling innenfor banebrytende teknologier som kvanteteknologi og kunstig intelligens for å bidra til å bygge nasjonal kompetanse og kapasitet. Satsingen innebærer forskning og utvikling knyttet til teknologiene i seg selv, men også forskning som belyser konsekvenser og muligheter teknologiene gir for norsk forsvar og sikkerhet. Satsingen vil styrke viktig kompetanse og bedre forutsetningene for raskere utnyttelse av ny teknologi i Forsvaret, næringslivet og industrien.

Kvanteteknologi er en flerbruksteknologi som potensielt kan gi muligheter for meget stor regnekraft, avansert simulering og mer nøyaktige sensorer. Regjeringens FoU-satsing på dette området vil gjøre Norge bedre i stand til å utnytte mulighetene og håndtere utfordringene et gjennombrudd innenfor kvanteteknologi kan lede til. Kvanteteknologi vil også kunne få sikkerhetsmessige konsekvenser ettersom beregninger utført på kvantedatamaskiner kan komme til å knekke dagens systemer for kryptering og sikker kommunikasjon. FoU innenfor kvantesikre kryptoalgoritmer skal derfor styrkes for å opprettholde norsk kryptokompetanse.

Kunstig intelligens kan bidra til økt situasjonsforståelse, økt evne til kommando og kontroll, utnyttelse av rombaserte sensorer til etterretning og overvåking, og innhenting og utnyttelse av data i alle domener. Kunstig intelligens er en flerbruksteknologi med en rekke bruksområder og det finnes fagmiljøer både i forsvarssektoren og på sivil side. Utviklingen av teknologien bør derfor skje som del av et nasjonalt samarbeid. Regjeringen lanserte nylig «Strategi for kunstig intelli-

#### **Boks 10.1 Realisering av forsvarssektorens strategi for anvendelse av kunstig intelligens**

Strategi for kunstig intelligens for forsvarssektoren (2023) er utviklet i samsvar med den nasjonale strategien for kunstig intelligens (2020). Forsvarssektoren skal utnytte potensialet i kunstig intelligens for å bidra til å fremme Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske mål. Ambisjonen er at forsvarssektoren skal identifisere, utvikle, implementere og anvende kunstig intelligens på en ansvarlig måte.

Den viktigste forutsetningen for å ta i bruk kunstig intelligens er tilgangen på gode, standardiserte og representative data. Forsvarssektoren skal derfor begynne arbeidet med å

samle inn og lagre data i betydelig større omfang enn i dag. Å vente til alle forutsetninger er på plass er ikke et alternativ. Det skal etableres en datapolicy i forsvarssektoren som skal definere og identifisere hvilke data det er viktig å samle inn, og hvordan data kan utvikle militær evne, og forbedre oppgaveløsning. For å kunne bruke og dele innsamlet data må det etableres digital infrastruktur som gjør lagring og deling på alle graderingsnivåer mulig. Nytt materiell skal tilpasses til understøttelse og virke i en struktur som legger til rette for best mulig anvendelse av kunstig intelligens.



gens for forsvarssektoren» der situasjonsforståelse, forsvar mot digitale trusler og våpensystemer er blant fokusområdene. FoU-satsingen på kunstig intelligens skal sees i sammenheng med prioriteringene i denne strategien.

#### *Klimaomstilling, gjenbruk og ombruk*

Regjeringen vil satse på forskning og utvikling knyttet til klimaomstilling og klimatilpasning. Smeltende havis i Arktis, mindre permafrost, mer ekstremvær og større temperaturskjeller vil endre Forsvarets operasjonsområder og dermed hvordan operasjoner utføres. Forsvaret vil også i større grad måtte foreta klima- og miljøtiltak som kan bidra til utslippsreduksjon, energieffektivisering og naturmangfold. Dette vil stille nye krav til infrastruktur og materiell.

### **10.1.3 Strukturelle endringer for å øke effekten av forskning og utvikling**

For å få mer ut av forsvarssektorens FoU-satsing vil regjeringen også gjennomføre strukturelle endringer av system og styring. Endringene knytter seg til å samle, samordne og prioritere bedre på tvers av sivil og militær side, for å bidra til bedre ressursutnyttelse på tvers av sektorene. Mer tverrsektorielt kunnskaps- og teknologisamarbeid er også nødvendig for å øke samfunnets samlede motstandskraft.

#### *10.1.3.1 Samordne FoU-systemene på militær og sivil side*

Regjeringens hovedgrep er å legge til rette for bedre samordning mellom FoU-systemene på militær og sivil side. Det skal utvikles ett felles, nasjonalt forskningssystem som håndterer Norges totale kunnskapsbehov for både åpen, skjermingsverdig og gradert kunnskap.

Flere personer enn tidligere vil bli involvert i sikkerhets- og beredskapsarbeid, og flere virksomheter vil komme i situasjoner der sikkerhet blir et sentralt hensyn. Regjeringen vil legge til rette for at det nasjonale forskningssystemet skal kunne håndtere dette. Derfor har Forskningsrådet, FFI og NSM fått i oppdrag å levere et felles forslag til hvordan fremtidens forskningssystem bør innrettes for å håndtere skjermingsverdig, gradert forsknings- og teknologisamarbeid. Regjeringen vil detaljere dette ytterligere i den kommende stortingsmeldingen om forskningssystemet.

Regjeringens mål om bedre samordning av det militære og sivile FoU-systemet gjør det også

mulig å sette prioriteringer på tvers av offentlig-private og sivil-militære skillelinjer. Dette kan bidra til at tilgjengelige ressurser utnyttes mer effektivt. Det kan også bidra til å øke sivile aktørers vektlegging av FoU innrettet mot forsvar, sikkerhet og beredskap.

#### *10.1.3.2 Samle forsvarssektorens FoU-aktiviteter for å oppnå mer strategisk og helhetlig styring*

Det er også behov for bedre samordning av forsvarssektorens FoU-aktiviteter internt i sektoren. Derfor vil regjeringen samle forsvarssektorens FoU-aktiviteter til et helhetlig og sammenhengende system for å øke evnen til strategisk og helhetlig styring. For å lykkes med dette skal FoU-aktiviteten samles i porteføljer og finansieringsmodellen for forskning og utvikling tilpasses.

Bruken av porteføljestyring innebærer at regjeringens prioriteringer for utvikling av forsvarevnen omsettes til konkrete mål og prosjekter i porteføljeplaner. På den måten vil styringen av forsvarssektorens FoU endres fra å fokusere på hvert enkelt prosjekt til å se hvordan en mengde prosjekter bygger opp under definerte mål i en portefølje. Strategisk styring av FoU innebærer blant annet å prioritere på tvers av porteføljer. For å klare dette er det nødvendig å se porteføljestyring av FoU i en bredere sammenheng. Beslutninger om ressurssetting av FoU må være informert av annen relevant innsikt og kunnskap slik som investeringsplanens prosjekter, forsvarsindustrielle målsettinger, materiellsystemers levetid og FoU-innsats i sivil sektor. Dette vil gjøre det lettere å møte regjeringens prioriteringer med FoU-innsats på kort og lang sikt.

Porteføljestyringen må ivareta helhetlig styring fra forskning og utvikling, via anskaffelse, til videreutvikling i driften. En stadig hurtigere teknologiutvikling og mer komplekse systemer gjør dette mer krevende og viktig. Hensynet til rask fremdrift må vektlegges, og innovasjonsprosesser og eksperimenteringsaktiviteter må derfor bidra til å redusere risiko.

En gjennomgang av forsvarssektorens finansiering av forskning og utvikling er nødvendig for å oppnå mer strategisk og helhetlig styring. Dette er også viktig for å slippe til nye FoU-aktører i sektoren. Dagens finansieringsmodell ekskluderer sivile aktører med relevant kompetanse, dersom de ikke først inngår et samarbeid med FFI. Derfor skal flere midler tildeles gjennom konkurranse for å skjerpe FoU-leverandørers konkurransevne, samarbeidsevne og egenutvikling.

### 10.1.3.3 Åpne for flere leverandører av skjermingsverdig og gradert FoU

Det er behov for å åpne for flere FoU-leverandører til forsvarssektoren. Forsvarets Høgskole (FHS), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er i dag de primære aktørene som leverer skjermingsverdig og gradert FoU. Regjeringen vil legge til rette for å øke FoU-kapasiteten i samfunnet innenfor det som er og vil kunne bli skjermingsverdig og gradert.

For å være en FoU-leverandør som kan håndtere skjermingsverdig og gradert informasjon stilles det helt konkrete krav til sikkerhetsklaring av personell, tilgangsbegrensninger og infrastruktur for håndtering av informasjon. I tillegg kreves det en sikkerhetskultur hos den enkelte virksomhet som det tar tid å bygge opp. En noe større bredde av tilbydere åpner imidlertid for konkurranse blant FoU-aktørene og bidrar til å øke kvaliteten på forskningen i sektoren.

Meningsbrytning og alternative perspektiver er viktig og noe regjeringen ønsker å bidra til. Regjeringen vil arbeide videre med de praktiske og sikkerhetsmessige konsekvensene av dette tiltaket og komme tilbake med forslag i den kommende stortingsmeldingen om forsknings-systemet.

### 10.1.3.4 Samordne forskningsinnsatsen innenfor totalforsvar og sammensatte trusler

Regjeringen ser behov for at forskningsinnsatsen innenfor totalforsvar og sammensatte trusler samordnes bedre, og at det gis prioritet til kunnskapsutvikling om tverrsektorielle problemstillinger. Sammensatte trusler er en økende utfordring for forsvarssektoren og samfunnet. Dersom denne skal håndteres godt og hensiktsmessig, må sivil og forsvarsrelatert FoU bidra til å trekke i samme retning.

Derfor vil regjeringen etablere en arena på tvers av militær og sivil sektor som bidrar til at relevante aktører kan koordinere og utvikle sitt kunnskapssamarbeid relatert til totalforsvaret. Denne arenaen kan være et forskningssenter eller tilsvarende med tilrettelagt digital og fysisk infrastruktur tilpasset åpen, skjermingsverdig og gradert kunnskapssamarbeid. Regjeringen vil komme tilbake til de praktiske sidene ved dette tiltaket.

### 10.1.3.5 Investere i infrastruktur for å understøtte forskning og utvikling

Regjeringen vil også bidra til økte investeringer i infrastruktur som understøtter forskning og utvikling. Både de som behandler søknader, tildeler midler, og de som forsker trenger infrastruktur for håndtering av skjermingsverdig og gradert informasjon. Forskningsrådet har i dag ikke systemer for håndtering av gradert informasjon, og FFI har systemer som trenger fornyelse for å muliggjøre en overgang til porteføljestyling. For å hente ut ønsket effekt av andre FoU-tiltak vil regjeringen derfor bidra til å investere mer i nødvendig infrastruktur.

Strategien for kunstig intelligens i forsvarssektoren forutsetter også nye investeringer i infrastruktur. Tilgang til gode, standardiserte og representative data er en grunnleggende forutsetning for utviklingen av kunstig intelligens, interoperabilitet og samvirke i multidomeneoperasjoner, datadrevet forsvar, og for kunnskapsutvikling. Evnen til å innhente, analysere, sammenkoble, distribuere og utnytte data krever investering i sikker datainfrastruktur. Regjeringen vil derfor prioritere infrastruktur som understøtter FoU-aktivitet, forskningsforvaltning og porteføljestyling på ulike graderingsnivåer. Infrastruktur som understøtter anvendelse av banebrytende teknologier som for eksempel kunstig intelligens vil prioriteres.

Behovet for infrastruktur som håndterer gradert og skjermingsverdig informasjon fra FoU-aktivitet må i større grad sees i sammenheng med investering i annen nasjonal forskningsinfrastruktur. Regjeringen kommer tilbake til dette i stortingsmeldingen om forskningssystemet.

### 10.1.4 Investere i kompetanse og kunnskap

Kompetanseutfordringene sektoren og Norge står overfor krever tiltak for å bringe relevant forskning inn i utdanninger, øke tilgangen på fagpersoner som kan sikkerhetsklareres og gjøre forskningsbasert kunnskap tilgjengelig for de som skal anvende den.

#### *Bring forskningsfronten inn i Forsvarets utdanninger*

Regjeringen vil legge til rette for at Forsvarets utdanninger i større grad enn i dag er forskningsbaserte og at relevant forskning integreres i utdanningene for å øke kompetansen blant sektorens ansatte. Forsvarssektorens forskningsmiljøer skal bidra mer i utdanningen av dagens og frem-

tidens forsvarsansatte, og det bør inngås samarbeid for veiledning i ulike utdanningsløp.

#### *Bidra til flere doktorgradsstudenter som kan sikkerhetsklareres*

Antall utdannede på doktorgradsnivå innenfor matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag (MNT-fag) som kan sikkerhetsklareres, må økes. Antallet er i dag for lavt til å dekke kritiske behov innenfor forsvar, sikkerhet og beredskap. Derfor vil regjeringen igangsette et pilotprosjekt for å øke antall relevante doktorgradsstudenter som kan sikkerhetsklareres. Pilotprosjektet innebærer at studentene får et faglig relevant pliktarbeid ved en institusjon som driver med skjermingsverdig og gradert FoU og forutsetter sikkerhetsklarerte kandidater. Pliktarbeid innebærer at en definert del av doktorgradsløpet, typisk en fjerdedel, skal brukes på undervisning, administrative oppgaver og annet. Regjeringen har igangsatt et arbeid på sensitive fagområder som vil identifisere nåværende og fremtidige behov for doktorgradskandidater som kan sikkerhetsklareres for kritiske virksomheter.

#### *Bedre oversikt og tilgjengeliggjøring av forsvarsrelatert FoU*

For at resultatene fra FoU-aktivitet skal kunne anvendes må de formidles og tilgjengeliggjøres for dem som skal ta dem i bruk. Skjermingsverdig og gradert FoU er i dag i liten grad samlet og distribusjonen av slik FoU internt i forsvarssektoren må forbedres. Derfor vil regjeringen samle og tilgjengeliggjøre forsvarsrelatert FoU på en sikker måte ved å investere i et digitalt bibliotek med nødvendige tilgangsbegrensninger. Kunnskap og kompetanse som opparbeides i FoU-miljøene må tilflytte fagmiljøer i sektoren, og gjennom dette omsettes til videreutvikling av teknologi, operativ virksomhet og politikk.

Det er behov for bedre oversikt over sektorens FoU-aktivitet slik at ressursene kan anvendes mest mulig målrettet og effektivt. Det er behov for bedre statistikk og innsikt om forsvarssektorens FoU-investeringer. Videre må det etableres mekanismer som ivaretar kunnskapsoverføring innad i forsvarssektoren og på tvers av sektorer. De som gjennomfører FoU skal i den grad det er forsvarlig dele sine resultater med relevante aktører i og utenfor sektoren. Det kan bidra til å muliggjøre kunnskapsbasert innovasjon.

### **10.1.5 Satsing på forskning og utvikling i nord**

Nord-Norge er Forsvarets strategisk viktigste operasjonsområde og et vesentlig utgangspunkt for alliert aktivitet. Sikkerhetspolitiske og demografiske utviklingstrekk øker betydningen av bosetting og aktivitet i landsdelen. Regjeringen vil derfor bidra til regional robusthet i nord, ved at Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) etablerer en teknologi- og kunnskapsintensiv satsing i Nord-Norge. Satsingen skal gi ringvirkninger for kompetanseutvikling og næringsutvikling i regionen.

En satsing i nord vil øke evnen til forsvar, sikkerhet og beredskap i nord, men også utløse forskningsbasert innovasjon i rammen av et sivilt-militært og tverrfaglig kunnskaps- og teknologisamarbeid. Etableringen skal vektlegge nord-områderelaterte fagområder og ha en tydelig utadrettet profil mot sivil sektor og næringsliv.

Satsingens faglige profil er ikke ferdig utredet, men områder som rom, IKT og autonomi er trukket frem som muligheter. FFI har vurdert Tromsø som det mest aktuelle navet i en satsing i nord. Hovedbegrunnelsen knyttes til rekruttering av forskere, samhandling med andre forskningsinstitusjoner og lokalt næringsliv. En satsing må imidlertid også bygge på, og bidra til å forsterke, de allerede etablerte initiativene for innovasjon og FoU flere steder i regionen. Slik kan satsingen også bidra til å forsterke allerede pågående aktiviteter og samarbeid. Andøya og regjeringens prioritering av det ytre rom kan også sees i sammenheng med FFIs etablering i nord. Lokalisering vil detaljeres og utredes nærmere i samarbeid med relevante aktører.

FFI er et militærteteknologisk institutt med tyngdepunkt mot matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag. En satsing i nord vil også kunne dra vekslers på andre fagmiljøer og bidra til å forsterke små miljøer og enkeltforskere ved relevante institusjoner i Nord-Norge. Eksempler på dette er klima og sikkerhet, totalforsvar og anvendelse av teknologi.

### **10.2 Innovasjon for et fremtidsrettet forsvar**

Regjeringen vil legge bedre til rette for innovasjon for å få umiddelbar effekt av satsingen på forsvar og beredskap. I moderne krigføring endres strategier, våpen og understøttelsesmetoder raskt. Forsvarssektoren må derfor ha evne til hurtig og målrettet innovasjon. Dette handler om å omsette nye

ideer til forsvarsevne, til rett tid og i tilstrekkelig omfang. Det vil være av særlig betydning å utnytte egne og andre nasjoners erfaringer fra militære operasjoner. Det å benytte noe som allerede er i bruk blant allierte kan også representere innovasjon for Forsvaret.

### **10.2.1 Prioriteringer for innovasjon i forsvarssektoren**

Regjeringens ambisjon for innovasjon i forsvarssektoren er at innovasjon skal bidra til betydelige fortrinn i Forsvarets operasjoner og i daglig virksomhet i forsvarssektoren. For å bidra til dette vil regjeringen styrke evnen til innovasjon gjennom å motivere til nyskaping, fjerne hindre, sette innovasjon mer i system og øke bruken av innovasjonsmidler i sektoren.

### **10.2.2 Strukturelle endringer for å få mer ut av sektorens og samfunnets samlede innovasjonsevne**

#### *10.2.2.1 Motivere til innovasjon og fjerne hindre*

Som et resultat av forskning, industrisamarbeid og kompetanse hos eget personell er Forsvaret langt fremme innenfor spesialiserte områder. Dette skal det bygges videre på gjennom å styrke kompetansemiljøer som er viktige for innovasjon.

Regjeringen vil videreutvikle Forsvarets utdanning med innovasjonsrettede fag og i større grad utnytte eksisterende kompetanse i relevante, sivile miljøer. Ledere på alle nivåer har et særskilt ansvar for å anerkjenne ideer og bidra til innovasjoner som utvikler forsvarsevnen. Som en del av regjeringens arbeid med å fjerne hindringer for innovasjon, vil også forsvarssektorens regelverk gjennomgå.

For de innovasjoner som fordrer fremskaffelser av materiell, EBA eller IKT, skal bredden i anskaffelsesmåter utnyttes, samtidig som investeringsprosessen effektiviseres. Dette omtales nærmere i kapittel 8. Regjeringens arbeid med forenkling og tilpasning av sektorens fremskaffelsesløp vil være en faktor for å sikre økt innovasjonsevne. Mer fleksible fremskaffelsesløp vil kunne bidra til å fjerne hindre og legge til rette for at flere innovasjoner blir realisert i forsvarssektoren.

#### *10.2.2.2 Samordne innovasjonsmiljøer*

Regjeringen vil videreutvikle trekantsamarbeidet mellom Forsvaret, FFI og forsvarsindustrien og utnytte muligheter for innovasjon som ligger i et

tettere og utvidet samarbeid mellom forsvarssektoren, allierte, næringslivet, utdannings- og forskningsmiljøer og statlige myndigheter.

Regjeringen vil også samordne innovasjonsmiljøene i forsvarssektoren og sette dem mer i system. Hensikten er å øke innovasjonsevnen, koordinere aktiviteter bedre mot kommende materiellinvesteringer og bidra til bedre ressursutnyttelse på tvers av etablerte miljøer.

Norwegian Battle Lab & Experimentation (NOBLE) ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) styrkes og gis et utvidet ansvar for å følge konseptutvikling og eksperimentering helt frem til innovasjoner er realisert. Innovasjon kan omfatte endringer i organisering, ny bruk av teknologi, fremskaffelse av ny teknologi, eller en kombinasjon av dette. NOBLE skal ha en tydeligere rolle i arbeidet med å velge ut hvilke ideer som skal videreutvikles med utgangspunkt i operative prioriteringer og brukerbehov.

Brukerbehov skal tas frem i nært samarbeid med blant annet våpenskolene. FFI skal her arbeide mer målrettet for å knytte teknologiske muligheter til operative behov. NOBLE skal også kunne bidra til å synliggjøre operativ overføringsverdi av norske innovasjoner i Forsvaret til allierte.

Et samarbeid mellom Innovasjon Norge og forsvarssektoren er under utvikling for å etablere en vei inn til forsvarssektoren for det sivile næringslivet. Blant annet skal nettstedet forsvarsfondet.no videreutvikles for bedre samordning av aktiviteter, finansieringsmuligheter og mentorering for aktører som ønsker å samarbeide med forsvarssektoren.

I en alliert ramme vil regjeringen fortsette innsatsen gjennom multinasjonale innovasjonsaktiviteter. Norge deltar blant annet i NATO Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA), NATO Innovation Fund (NIF) og European Defence Fund (EDF). Regjeringen ønsker med dette at små og mellomstore bedrifter skal kunne bidra til innovasjon til nytte for forsvarssektoren. Regjeringen vil styrke innsatsen gjennom bruk av relevante ordninger nasjonalt og internasjonalt.

### **10.2.3 Nye finansieringsordninger og felles innovasjonsprogram**

For å øke innovasjonsevnen er det nødvendig å ta i bruk ulike virkemidler og finansieringsordninger. Regjeringen vil samordne innovasjonsinnsatsen gjennom et innovasjonsprogram slik at virkemidlene bedre kan sees i sammenheng og

understøtte at de beste ideene kommer forbi utviklingsfasen, kan skaleres opp, og tas i bruk. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

Ordninger med frie innovasjonsmidler skal testes ut. Det settes også av særskilte midler til innovasjonsaktiviteter relatert til klima- og miljøtiltak. Disse supplerer og understøtter FoU-satsingen på klimaomstilling og gjenbruk.

### 10.3 Forsvarssektorens arbeid med klimatiltak og klimatilpasning

#### 10.3.1 Prioriteringer for klimaomstilling i forsvarssektoren

Forsvarssektorens aktiviteter har direkte påvirkning på klima og miljø gjennom arealbruk, bygg og anlegg samt utslipp fra kjøretøy, fly og fartøy. Derfor må også forsvarssektoren bidra til nasjonale klima- og miljømål. Klima og natur skal være en del av all politikk og klima- og miljøtiltak skal være en integrert del av styring, investeringsprosesser, budsjetter og planer i sektoren.

Regjeringens prioriteringer for klimaomstilling går langs to spor. Det ene vektlegger *klimatiltak* knyttet til hvordan forsvarssektoren må ta sin del av ansvaret for å innfri regjeringens mål om reduserte klimagassutslipp. Det andre knytter seg til *klimatilpasning*. Altså hvordan klimaendringer vil påvirke fremtidens trusselsituasjoner og operasjonsområder, og stille nye krav til utvikling av infrastruktur og Forsvarets kapabiliteter.

Forsvarssektoren må vurdere hvordan sektorens klimagassutslipp kan reduseres uten at det går på bekostning av sektorens evne til å løse sine oppgaver og oppfylle sitt samfunns mål. Forsvaret skal først og fremst verne om norsk sikkerhet. Det innebærer at tiltak for å redusere klimagassutslipp ikke bør gå på bekostning av operativ forsvarevne. Dette er en viktig og krevende balansegang. Regjeringens målsetting er å vektlegge klimavennlige løsninger uten at det slår negativt ut på aktivitetsnivå og operativ evne. Forsvarssektorens klimamål skal balansere en ambisjon om ytterligere reduksjon av sektorens klimagassutslipp mot Forsvarets evne til å løse sine oppgaver. Det gjelder også dersom den sikkerhetspolitiske utviklingen skulle føre til et økt operativt aktivitetsnivå.

Det pågår en rekke initiativer og prosesser i arbeidet med klimatiltak og klimatilpasning i forsvarssektoren. Det gjelder både innenfor styring og gjennomføring, men også i forbindelse med kapabilitetsutvikling, FoU og innovasjon. Viktige

prioriteringer for klima og miljø er allerede omtalt i kapittel 8 om fremskaffelse og kapittel 9 om eiendom, bygg og anlegg. Vektlegging av klimatiltak i forbedrings- og effektiviseringsarbeidet er også omtalt i kapittel 11 om styring. I tillegg prioriterer regjeringen ytterligere tre tiltak:

#### *Internasjonalt kunnskapssamarbeid om klima og sikkerhet*

Som omtalt i kapittel 1 blir klimaendringene ansett som en trusselmultiplikator som bidrar til å forsterke eksisterende konflikter, men også i økende grad som en selvstendig sikkerhetsutfordring. Det gjør det viktig med godt internasjonalt kunnskapssamarbeid om klima og sikkerhet. Norge bidrar med økonomisk støtte og bemaning til NATO Climate Change and Security Centre of Excellence i Montreal, Canada. Dette er et kunnskapssenter for klimaendringer og sikkerhet hvor Norge er én av tolv nasjoner som bidrar. Senteret utvikler og deler kunnskap om hvilke sikkerhetsimplikasjoner klimaendringene har, hvordan alliansen kan tilpasse seg de endrede forutsetninger klimaendringene medfører, og hvordan NATO kan jobbe for å oppnå sine mål om å redusere militære aktiviteters klimaavtrykk. Norge bemanner én stilling som seksjonsleder ved senteret, og deltar i senterets styringskomité.

NATO stiller krav til at alliansen skal bli ledende i å forstå og motarbeide klimaendringenes konsekvenser for alliert sikkerhet. Ambisjonen følges opp gjennom handlingsplanen NATO Climate Change and Security Action Plan. Storbritannia er blant landene som har lagt ned en synlig innsats i arbeidet for å redusere egen forsvarssektors klimagassutslipp, blant annet ved å lage en strategi for å gjøre militær flyvirksomhet klimanøytral innen 2050. Dette innebærer blant annet en teknologisk satsing på drivstoffreduserende tiltak, utprøving av alternative drivstoffløsninger og karbonfangst. Som en del av regjeringens FoU-satsing i forsvarssektoren vil det også vektlegges internasjonalt kunnskapssamarbeid på dette feltet.

#### *Vektlegging av energiteknologi som reduserer klimagassutslipp*

Forsvarets klimagassutslipp er i hovedsak et resultat av direkte utslipp fra fossilt brennstoff fra fly og fartøy. Klimaendringene og det grønne skiftet vil føre til at nye energiformer i fremtiden i stor grad vil overta for tradisjonelt drivstoff. For Forsvaret og NATO er forsyningssikkerhet

### **Boks 10.2 Forsvarssektorens klima- og miljøregnskap**

Forsvarssektoren har et betydelig klima- og miljøavtrykk. FFI administrerer forsvarssektorens miljødatabase og beregner årlig sentrale miljøaspekter og utslipp av klimagasser i Forsvarssektorens klima- og miljøregnskap.

Forsvarssektorens andel av Norges totale utslipp var i 2022 0,5 prosent. Klimagassutslipp inndeles i indirekte og direkte utslipp. Indirekte utslipp omfatter blant annet underleverandørers utslipp i produksjon og transport av varer, tjenester, og reisevirksomhet.

De største direkte utslippspostene er fossilt drivstoff fra Sjøforsvarets fartøy og Luftforsvarets fly, med henholdsvis 48 prosent og 37 pro-

sent, deretter følger utslipp fra kjøretøy, bygg og anlegg. Forsvarets direkte utslipp henger nøye sammen med Forsvarets aktivitetsnivå, og med økt aktivitet vil utslippene øke. Eksempelvis økte Forsvarets direkte klimagassutslipp med to prosent fra 2021 til 2022. Dette er i hovedsak knyttet til økt aktivitetsnivå, blant annet som en konsekvens av den sikkerhetspolitiske utviklingen og krigen i Ukraina. De direkte utslippene fra forsvarssektoren er en del av ikke-kvotepiktig sektor og således ikke en del av EUs kvotehandelssystem, men sektoren betaler i dag CO<sub>2</sub>-avgift for utslipp av klimagasser fra bruk av fossilt drivstoff.

avgjørende, samtidig som forsvarsspesifikt materiell er kostbare anskaffelser med lang levetid. Det gjør at de valgene som gjøres i dag vil binde forsvarssektoren for lang tid fremover. Derfor prioriterer regjeringen at forsvarssektoren skal planlegge med energiteknologi som møter de operative behovene og kravene til redusert klimaavtrykk. De særskilte midlene til innovasjonsaktiviteter relatert til klima- og miljøtiltak er en del av denne prioriteringen.

#### *Gjennomgående satsing på simulatorer*

Trening og øving er avgjørende for Forsvarets operative evne. Mye av treningen kan både gjennomføres i felt og ved bruk av ulike typer simulatorer. Forsvaret bruker blant annet simulatorer for maksimal utnyttelse av kostbare kamplattformer. Disse bidrar til å redusere klimagassutslippene og kostnadene knyttet til drift og vedlikehold av systemer som fly, kjøretøy og fartøyer. Deler av øvingen kan gjennomføres uten slitasje på naturen, og uten bruk av drivstoff og ammunisjon. Simulatorer kan også anvendes mer på tider av året det ikke er tele i bakken, eller i områder med varmere klima, for å redusere belastningen på naturen.

Klima- og miljøbelastning kan reduseres ved økt simulatorbruk. Derfor prioriterer regjeringen

en gjennomgående satsing på simulatorer i forsvarssektoren som et relevant supplement til annen trenings- og øvingsaktivitet. Simulatorer skal prioriteres som del av anskaffelsen i alle større materiellprosjekter der bruk av simulator kan bidra til økt operativ evne og til å redusere klimagassutslipp og negativ miljøpåvirkning.

#### **10.3.2 Forsvarssektorens klima- og miljøstrategi**

Etatene i sektoren har utviklet en felles klima- og miljøstrategi med tilhørende handlingsplan. Disse dokumentene inneholder overordnede mål som skal bidra til at forsvarssektoren reduserer sitt totale klimaavtrykk og ivaretar natur- og miljøhensyn. Dokumentene har også som formål å bidra til at forsvarssektoren er forberedt på og tilpasset klimaendringene og konsekvensene av disse. De viktigste målene i strategien knytter seg til klimagassreduserende tiltak i Sjøforsvaret, og reduksjon av forsvarssektorens utslipp med 20 prosent innen 2030, sammenlignet med nivået i 2019. Andre tiltak knytter seg til å fase inn nullutslippsteknologi for administrative kjøretøy innen 2025, nullutslippsløsninger for byggeplasser, samt å redusere innkjøpt energi med 10 prosent innen 2025.

## 11 Bedre styring av forsvarssektoren

Den omfattende satsingen på økt forsvarsevne regjeringen legger opp til vil kreve en betydelig andel av samfunnets samlede ressurser. Dette medfører økte forventninger til at Forsvaret og forsvarssektoren forvalter ressursene på en forsvarlig måte, i tråd med Stortingets vedtak.

Forsvarssektoren er organisert som en gjennomgående verdikjede med fire etater, der hovedtyngden av resultater og effekter realiseres i form av militær evne i Forsvaret. Hovedargumentene for denne organiseringen er at den legger til rette for spesialiserings- og kompetanseeffekter innenfor ulike forvaltningsområder, samtidig som ansvaret for sluttresultat og effekter entydig kan plasseres. Dette illustreres av at Forsvarsmateriell er Norges største offentlige anskaffer mens Forsvarsbygg forvalter Norges største offentlige eiendomsportefølje.

Det er over tid identifisert en rekke utfordringer knyttet til strategisk styring og måloppnåelse i gjennomføringen av forsvarssektorens langtidspaner. En av utfordringene med organiseringen har ligget i å etablere effektive grensesnitt og en effektiv samhandling mellom etatene på tvers av verdikjeden. Denne utfordringen er i noen grad forsterket av uklare grensesnitt mellom Forsvaret og Forsvarsdepartementet, som en følge av praktiseringen av modellen med integrert strategisk ledelse. Eksempelvis har departementet hatt en operativ rolle i planlegging og styring av områder som i øvrig statsforvaltning normalt ligger på direktorats- og etatsnivå. Dette har over tid skapt uklarhet i roller og ansvar mellom etat og departement, og mellom etatene i forsvarssektoren.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen forsterker behovet for å gjøre endringer i styringen av forsvarssektoren, slik at forsvarsevnen kan styrkes gjennom en rask opptrapping. Arbeidet med endringer i styringen har pågått parallelt med arbeidet med ny langtidspaner, og har som mål at hovedtyngden av endringer implementeres i løpet av 2024, i parallell med at implementering av denne langtidspaner planlegges og forberedes i departementet og etatene.

Regjeringen har lagt til grunn for denne langtidspaner at organiseringen av forsvarssektoren i

hovedsak skal være som i dag. Bedre styring av sektoren skal oppnås gjennom ulike tiltak for bedre samhandling, og en gjennomgang av roller og ansvar.

### 11.1 Organisering av forsvarssektoren

Forsvarsdepartementet har ansvar for utforming og iverksetting av sikkerhets- og forsvarspolitikken. Dette innebærer ansvar for gjennomføring av vedtatte forsvarspolitiske ambisjoner som Stortinget har vedtatt eller sluttet seg til.

Forsvarssektoren består av etater med ulike roller og ansvar, hvor de fleste ressursene i sektoren bidrar til måloppnåelse som tas ut i Forsvaret. Forsvarsdepartementet har ansvar for etatsstyring av Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt. Styringen av Forsvaret er basert på nærmere fastsatte resultatmål, og de andre etatene i sektoren skal understøtte og bidra til Forsvarets resultatmål.

Forsvarssjefen er etatssjef for Forsvaret, og støttes av Forsvarsstaben. Dette innebærer at forvarssjefen har ansvar for helhetlig styring, planlegging og daglig drift av Forsvarets virksomhet, innenfor de politiske prioriteringer som ligger til grunn i denne langtidspaner. Med dette følger ansvar for oppnådde resultater og for Forsvarets økonomi.

Forsvarsmateriell har ansvar for å anskaffe, levere og avhende materiell til Forsvaret i tråd med vedtatte planer, på en kostnadseffektiv, bærekraftig og sikker måte. Forsvarsbygg har ansvar for å fremskaffe og forvalte kostnadseffektiv og funksjonell eiendom, bygg og anlegg (EBA) i forsvarssektoren. Forsvarets forskningsinstitutt skal gi den politiske og militære ledelsen forskningsbaserte og uavhengige råd til utvikling forsvarssektoren.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er et tverrsektorielt direktorat med fag- og tilsynsmyndighet for forebyggende sikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for etatsstyring av NSM. FD har instruksjonsmyndighet over NSM i saker innenfor FDs ansvarsområde,

### **Boks 11.1 Utviklingen av en robust sikkerhetstjeneste**

En ny sikkerhetspolitisk situasjon gjør at oppmerksomheten om intern sikkerhet i forsvarssektoren må styrkes. Motstanderens bruk av sammensatte trusler og virkemidler vil både direkte og indirekte kunne ramme Forsvaret og forsvarssektoren, i den hensikt å undergrave vår operative evne i fred og krise. Regjeringen vurderer at en systematisk og helhetlig satsing på en robust sikkerhetstjeneste vil være viktig for opprettholdelse og beskyttelse av evnen og funksjonen til Forsvaret i møte med sammensatte trusler, og med sårbare verdikjeder på tvers av og ut av sektoren.

Sikkerhetsarbeidet i Forsvaret og forsvarssektoren handler om evne til å oppfylle sikkerhetslovens krav om å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet i alle domener. Sikkerhetsarbeidet er fordelt på forebyggende sikkerhet, i betydningen beskyttelse av forsvarssektorens grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) og nasjonale sikkerhetsinteresser (NSI), samt Forsvarets egen evne til å

avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet.

Tverrsektorielle verdikjeder og avhengigheter innebærer at sårbarheter i sivile sektorer kan påvirke Forsvarets operative evne, både direkte og indirekte. Dette stiller krav til Forsvarets overordnede sikkerhetsmessige forståelse og evne til tilstrekkelig kontroll med Forsvarets avhengigheter. Forsvarssektoren må i større grad være en premissleverandør for sikkerhetsarbeidet i de sivile sektorene som understøtter Forsvaret og nasjonal sikkerhet.

Regjeringen legger opp til at sikkerhetstjenesten i Forsvaret skal styrkes for å ha tilstrekkelig evne til å forebygge, motvirke og håndtere sikkerhetstruende virksomhet i og mot forsvarssektoren i en ny sikkerhetspolitisk situasjon. Regjeringen legger opp til en systematisk og helhetlig satsing som vil gi sektoren tilstrekkelig evne til å iverksette tiltak og prosedyrer, basert på en helhetlig risikostyring fra strategisk nivå.

og direktoratet er derfor også innenfor enkelte områder faglig underlagt FD.

#### **11.1.1 Etablering av etaten Forsvarshistorisk museum**

Forsvarets museer skal forvalte, forske på og formidle Norges forsvars-, militær-, krigs- og etterkrigshistorie og den militære kulturarv og tradisjon. Virksomheten skal forvalte statens eierskap til bevaringsverdig militært materiell og nasjonal kulturarv for å ivareta og formidle historisk kunnskap til kommende generasjoner.

Regjeringen har besluttet å modernisere museumsvirksomheten ved å løfte museumsvirksomheten ut av Forsvaret og etablere virksomheten som en etat under Forsvarsdepartementet. Det planlegges å opprette etaten fra 2025. Forsvarshistorisk museum skal omfatte de museene som i dag utgjør Forsvarets museer. Regjeringen har som mål at Forsvarshistorisk museum skal være attraktivt og relevant for hele befolkningen, og at museet kan bidra til å bygge forsvarsvilje og belyse norske veteraners innsats.

#### **11.2 Tiltak for bedre styring av forsvarssektoren**

Regjeringens tiltak for bedre styring av forsvarssektoren gjennomføres som en del av regjeringens tillitsreform (boks 11.2). Målet med styringsendringene er å oppnå høyest mulig forsvarsevne, og å få mer ut av midlene som bevilges til sektoren. Det prinsipielle utgangspunktet for endringene er tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet mellom etater og departement, og mellom etater. Slik vil det i større grad være mulig å plassere et tydelig og helhetlig mål- og resultatansvar hos den enkelte etatsjef. Utgangspunktet for styringen vil være tydelige og omforente resultatmål på tvers av forsvarssektoren, basert på målsettingene i denne langtidsplanen. Det kan være nødvendig å gjøre justeringer i gjennomføringen. Regjeringen legger opp til at de årlige budsjettprosessene skal benyttes på en mer aktiv måte i håndteringen av utfordringer og ved behov for justeringer i gjennomføring av langtidsplanen. Regjeringen vil systematisk oppdatere status i gjennomføringen av planen, herunder måloppnåelse og årsaker til eventuelle avvik, ny vurdering av risiko i gjennomføringen, og eventuelle behov for endringer.



### **Boks 11.2 Regjeringens tillitsreform i forsvarssektoren**

Tillitsreformen i forsvarssektoren har som mål å legge til rette for en sektor med høyere gjennomføringsevne og raskere tilpasninger til endrede forutsetninger. Den skal bidra til økt forsvarsevne og effektivitet, for å bli bedre i stand til å møte utfordringsbildet og innfri politiske målsettinger. Endringene skal bidra til at styringen av forsvarssektoren blir mer i tråd med øvrig sentralforvaltning. Dette innebærer tydelige skillelinjer mellom departement og underliggende etater, og et helhetlig mål- og resultatansvar i etatene.

Det er nødvendig å forbedre samhandlingen i sektoren. Forsvarssektoren håndterer komplekse problemstillinger som krever tverrfaglig problemløsning. Det krever gode arbeidsformer, kultur for samhandling og tillit mellom etatene. En forutsetning er at lederne i etatene i forsvarssektoren innretter sin virksomhet mot felles mål, og at lederne holdes ansvarlig for de delmål de kan påvirke.

Regjeringen igangsatte i 2022 en omfattende, sekvensiell gjennomgang av ulike områder i forsvarssektoren, for å gjennomgå og vurdere hvordan sektoren arbeider med viktige prosesser. Dette omfatter blant annet gjennomgang av områdene anskaffelser, vedlikehold, IKT, forvaltning av bygg og eiendom, investeringer, personell og kompetanse, forskning og utvikling (FoU) og operasjoner. Gjennomgangen har også omfattet Forsvarsdepartementets styringsprosesser.

I arbeidet med gjennomgangen av de ulike områdene er det lagt vekt på tett dialog med arbeidstakerorganisasjonene. Gjennomgangen av samtlige områder skal fullføres i løpet av 2024. Tiltak for bedre styring av de ulike områdene vil implementeres fortløpende.

#### **11.2.1 Forsvaret skal ha en lederrolle i planlegging og gjennomføring**

Oppgavedelingen mellom Forsvarsdepartementet og etatene i sektoren har delvis vært til hinder for helhetlig og effektiv styring. Forsvarsdepartementet skal derfor i større grad rendyrke oppgaver knyttet til politikktutvikling og rollen som sekretariat for politisk ledelse. Regjeringen vil at

forsvarssjefen i større grad skal ha funksjoner i egen organisasjon som er viktig for utvikling og styring av Forsvaret. Dette dreier seg om funksjoner knyttet til planlegging og utvikling av områder som personell og investeringer.

Forsvarssjefen er gitt en koordinerende myndighet på tvers av sektoren. Forsvaret skal ha en lederrolle i å bidra til helhetlig utvikling av forsvarssektoren, i nært samarbeid med øvrige etater. Forsvarets forsterkede rolle i planlegging og gjennomføring vil medføre bedre samsvar i utviklingen av ulike innsatsfaktorer som eiendom, bygg og anlegg, personell, materiell og IKT.

Regjeringen vil at Forsvaret skal utvikle evnen til å planlegge, utvikle og styre egen virksomhet på kort og lang sikt. Dette innebærer at Forsvarsstaben må ha prosesser, kompetanse, kapasitet, kontinuitet, organisering og kultur til å planlegge og styre Forsvarets virksomhet helhetlig. Forsvarets ressurser skal prioriteres ut fra hva som gir størst helhetlig måloppnåelse, innenfor gitte politiske rammer. Forsvaret skal ha tilstrekkelig helhetsoversikt over forutsetninger, status og utfordringer i strukturutviklingen. Basert på dette skal Forsvaret identifisere behov for omprioriteringer som løftes til departementet. Dette medfører også behov for endringer i hvordan styringsmodellen i forsvarssektoren skal virke og praktiseres, se omtale i boks 11.3.

Forsvaret skal få økt handlefrihet innenfor personell- og kompetanseområdet. Dette vil skape forutsetninger for at forsvarssjefen innenfor politiske prioriteringer skal kunne planlegge gjennomføring av politiske vedtak, og styre og bemanne Forsvaret med nok personell med riktig kompetanse. Forsvaret skal ha et helhetlig ansvar for å styre alt militært personell i forsvarssektoren. For å ivareta det økte ansvaret må Forsvaret styrke sin kapasitet og kompetanse på fagområdet.

Investeringsvirksomheten henger tett sammen med Forsvarets struktur- og kapabilitetsutvikling. Deler av ansvaret knyttet til investeringer som i dag ligger i Forsvarsdepartementet skal overføres til Forsvaret. Forsvaret vil, med støtte fra Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg, få et mer helhetlig ansvar for å planlegge og styre investeringsporteføljen for å nå målsettingene i denne langtidsplanen.

IKT er en avgjørende faktor for gjennomføringsevne og måloppnåelse på de fleste områder i forsvarssektoren. På IKT-området har forsvarssektoren hatt utfordringer knyttet til for lav gjennomføringsevne, uklarhet rundt roller og ansvar, og svak styring. Regjeringen vil derfor at

### **Boks 11.3 Integriert strategisk ledelse (ISL-modellen)**

Styringsmodellen i forsvarssektoren kalles integrert strategisk ledelse (ISL) og ble etablert i 2003. ISL-modellen bidrar til nærhet mellom det politiske og det militærstrategiske nivået, og innebærer at Forsvarsdepartementet har både sivilt og militært ansatte. Departementet er også samlokalisert med Forsvarsstaben, noe som bidrar til god samordning av ledelsen i forsvarssektoren.

Forsvarssjefen er etatsleder for Forsvaret, og er også fagmilitær rådgiver i departementet. Rådgiverfunksjonen innebærer at forsvarssjefen skal bidra inn i arbeid med overordnede strategiske temaer og problemstillinger knyttet til situasjonsforståelse, anvendelse av militær-makt, krisehåndtering, og i arbeidet med den helhetlige utviklingen av forsvarssektoren.

Forsvarssjefen skal gi fagmilitære råd knyttet til den konkrete utviklingen av forsvarsstruk-

turen. For å styrke forsvarssjefens evne til strategisk styring og samtidig tydeliggjøre roller og ansvar, bør fagmilitære råd og utredninger knyttet til den konkrete utviklingen av forsvarsstrukturen utgå fra Forsvaret og Forsvarsstaben.

Siden 2003 har det vært en forutsetning for ISL-modellen at Forsvarsstaben skal være en gjennomføringsstab av begrenset omfang. Dette har medført at Forsvarsstaben i dag ikke har god nok evne til å styre og utvikle helheten i Forsvarets virksomhet. Det er derfor behov for å endre praktisering av ISL-modellen for å styrke forsvarssjefens evne til strategisk styring. Forsvarsstaben skal fremover videreutvikles med økt evne for å kunne styre og utvikle Forsvarets virksomhet på en helhetlig måte, innenfor de rammer som besluttet av politisk ledelse, for å nå målsettingene i langtidsplanen for forsvarssektoren.

Forsvarets styring av IKT, inkludert styring av Forsvarets sikre plattformer, skal samles i én funksjon i Forsvaret. Målet er at dette gir et bedre grunnlag for å velge de rette IKT-løsningene for Forsvaret, og for å implementere dem raskere.

#### **11.2.2 Mer effektive anskaffelser samlet i Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg**

Det er i dag til dels overlappende anskaffelsesmiljøer i etatene Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg. Gjennomgangen av anskaffelsesområdet har identifisert et potensial for å både effektivisere og profesjonalisere anskaffelsesfunksjonene i sektoren.

Regjeringen vil samle forsvarssektorens anskaffelsesfunksjoner i etatene Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg, med en felles anskaffelsesstrategi. Det er lagt til grunn at det etableres et felles anskaffelsesmiljø i Forsvarsmateriell, som både inkluderer det eksisterende miljøet for investeringsanskaffelser i Forsvarsmateriell, og dagens miljø for driftsanskaffelser i Forsvaret. Arbeid med videre detaljplanlegging og implementering pågår. Målet er å korte ned tidsbruk fra oppstått behov til levering, samt oppnå bedre avtaler gjennom økt kvalitet og lavere anskaffelseskostnader.

#### **11.2.3 Forsvaret skal ha et helhetlig ansvar for vedlikehold av materiell**

Gjennomgangen av Forsvarets vedlikehold har vist at tilgjengeligheten på Forsvarets materiell i daglig styrkeproduksjon og operasjoner er for lavt, og at vedlikeholdskostnadene er høye. Vedlikeholdsprosesser tar for lang tid, blant annet fordi ansvar og myndighet er fordelt på mange aktører.

Regjeringen vil gi Forsvaret et tydeligere helhetlig ansvar for vedlikehold av materiell i driftsfasen. Det betyr at Forsvaret må kunne påvirke alle prioriteringer som har betydning for materielltilgjengeligheten, også der drifts- og vedlikeholdsoppgaver gjennomføres av andre etater i sektoren. Målet er å oppnå økt operativ evne gjennom økt tilgjengelighet og oppetid på materiellet. Det er også et mål å oppnå lavere enhetskostnader gjennom mer effektive prosesser og tydelig oppgavefordeling mellom Forsvarsmateriell og Forsvaret.

### **11.3 Forbedring og effektivisering i sektoren**

En evaluering av effektiviseringsarbeidet i perioden 2021–2024 har identifisert fire hoved-

utfordringer i arbeidet med forbedring og effektivisering. For det første oppleves det ikke å være tilstrekkelig samsvar mellom Forsvarets overordnede mål og målene med forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Det oppleves som et innsparings- og kuttprogram som ikke gir incentiver til forbedringer knyttet til Forsvarets overordnede mål. Det har vært ensidig oppmerksomhet på varig reduksjon av driftskostnader som gjør at flere gevinster ikke blir kvalifisert og rapportert. For det andre skaper manglende tilgang på data og analysekapasitet utfordringer med dokumentasjon og synliggjøring av resultater. For det tredje har det vist seg å være utfordrende å drive forbedrings- og effektiviseringsarbeid på tvers av etater. For det fjerde er det stor variasjon i organisatorisk modenhet på gjennomføring av endringsprosjekter og kontinuerlig forbedring.

I denne langtidsplanen vil regjeringen forsterke kravene til forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. For å lykkes og bidra til høyest mulig forsvarsevne innenfor gitte ressursrammer, må innretningen på arbeidet endres. Det legges til grunn tre prinsipper for å styrke arbeidet med forbedring og effektivisering i forsvarssektoren. Det første er at målene for effektivisering må knyttes mer direkte til forsvarsevnen. Det innebærer at arbeidet er integrert i virksomhetsstyring og -utvikling og knyttes tettere til oppnåelse av strategiske mål og Stortingets vedtatte ambisjon. Det andre er en bredere gevinstdefinisjon i tråd med Direktoratet for økonomistyrings anbefalinger, og at gevinster planlegges og styres med utgangspunkt i kvalitet, økonomiske og samfunnsmessige gevinster. Det tredje er at disponering av gevinster må bidra til høyest mulig måloppnåelse og redusere risiko.

Forbedrings- og effektiviseringsarbeidet skal integreres som en del av virksomhetsutviklingen

og -styringen hos samtlige etater i sektoren. Dette innebærer at nye tiltak identifiseres, gjennomføres og dokumenteres som en del av etatenes ordinære plan- og gjennomføringsprosesser. Det er viktig at ansvar for gjennomføring av tiltak blir tydelig plassert i etatene. Det blir også viktig å gjøre arbeidet mer datadrevet samt å heve kvaliteten på tilgjengelige data. Videre skal sektorens gevinstregnskap og evne til å lage gode gevinstplaner med kvantifiserbare måleindikatorer og nullpunktsmålinger videreutvikles. Produktivitetsmålninger for drift og hovedprosesser vil gi sektoren mulighet til å måle helhetlige effektforbedringer. Ved å øke presisjon og kvalitet på datagrunnlagene vil sektoren få bedre oversikt over effektene av forbedringstiltakene og større mulighet for læring og styring.

Regjeringen legger vekt på å følge opp den forventede gevinstrealiseringen fra forrige langtidsplan, og forventer å ha realisert gjenstående effektiviseringsgevinster innen utgangen av 2026. I tillegg er det en ambisjon i denne langtidsplanen å realisere gevinster frem til 2030 på minimum 2,5 mrd. kroner. Det er et mål at minimum en tredjedel av beløpet skal kunne omdisponeres i de årlige budsjettene. De resterende gevinstene skal dokumenteres basert på godkjente prosedyrer og beregningsmodeller og synliggjøres i statsbudsjettet og i relevant rapportering. Disponering av frigjorte midler skal vurderes i det enkelte budsjettår opp mot målsettinger og satsinger og ikke inngå i langtidsplanens planrammer. Ytterligere frigjøring av økonomiske gevinster gjennom forbedring og effektivisering kan benyttes til å forsterke styrking av forsvarsevne, redusere utfordringer og risiko i gjennomføringen av langtidsplanen, bidra til finansiering av opptrappingen av dette forsvarsløftet eller omprioriteres til andre deler av statsforvaltningen.

## 12 Forsvarsløftet over tid

Denne langtidspanen er utviklet i en tid preget av alvor. Flere utviklingstrekk og trender vil kunne påvirke rammefaktorer og premisser for gjennomføring av planen.

### 12.1 Langsiktige utviklingstrekk og trender

---

Som beskrevet i kapittel 1 står Norge overfor en krevende sikkerhetspolitisk situasjon i årene som kommer. Utviklingen vil blant annet avhenge av hvordan Russland over tid gjenoppbygger sin militære evne og posisjonerer seg i vår region, også som en respons på Sverige og Finlands medlemskap i NATO. Russlands utvikling vil påvirke både våre egne, våre alliertes og NATOs valg og prioriteringer. Norge og våre allierte står overfor store endringer, og det er krevende å forutse når disse tar full effekt. Den teknologiske utviklingen har pågått over flere tiår. Foran oss ligger et potensial i kunstig intelligens, ubemannede og autonome systemer, og rombasert teknologi som vil påvirke samfunn, internasjonale maktforhold, gjensidige avhengigheter, verdikjeder og produksjonssystemer. Det er forventet at dette vil endre måten militærmakt brukes på.

Klimaendringene er blant de største utfordringene verden står overfor. Disse vil påvirke det sikkerhetspolitiske utfordringsbildet og vil kunne bidra til konfliktmønstre vi ikke i dag overskuer. Samtidig vil nye krav til reduserte utslipp kunne radikalt endre sentrale premisser for forsvarssektorens innretning og virksomhet.

Det grønne skiftet vil påvirke vår makroøkonomi. Dette er trender som treffer de fleste land i det vestlige verdifelleskapet. Norge er godt rustet for å møte disse utfordringene, samtidig som handlingsrommet i norsk økonomi også vil nødvendiggjøre strengere prioriteringer fremover. Satsingen på forsvar og beredskap som er nødvendig for å gjennomføre forsvareløftet vil kreve nøkternhet på andre områder, men er nødvendig for å trygge våre nasjonale interesser og vårt demokratiske samfunn.

Vårt samfunn vil i økende grad også preges av demografiske endringer, konkurranse om arbeidskraft mellom sektorer, og karriereønsker som skaper et mer dynamisk arbeidsliv, med hyppigere skifte av karriereplaner, arbeidssted og arbeidsgivere. Dette er en problemstilling som treffer flere sektorer enn forsvarssektoren. Forsvarets økte personellbehov krever nye tiltak for å rekruttere og beholde ansatte, og er en forutsetning for å lykkes med forsvareløftet. Som beskrevet i forsvarekonseptet er Norges forsvarsevne også avhengig av forsvarsviljen i befolkningen, motstandsdyktigheten i samfunnet, og sivilt–militært samarbeid i rammen av totalforsvaret.

Teknologiske og demografiske utviklingstrekk påvirker også hverandre og vil forme innretning, organisering og anvendelse av militærmakten i årene som ligger foran oss.

### 12.2 Prinsipper for den kontinuerlige og langsiktige forsvarsplanleggingen

---

#### 12.2.1 En helhetlig tilnærming

Forsvarssektorens utfordringsbilde er uforutsigbart og sammensatt, med mange og økende gjensidige avhengigheter, både hva gjelder utfordringenes karakter og virkemidlene for å kunne møte disse på en effektiv måte. Dette krever en helhetlig tilnærming til den videre utviklingen av forsvarssektoren. Sentrale beslutninger og veivalg på enkeltområder må alltid tas med et blikk mot helheten – på tvers av sektoren, sett opp mot andre sektorer, og i et internasjonalt perspektiv. Dette stiller store og økende krav til forsvarsplanleggingen. Samtidig vil det aldri være mulig å etablere et helhetlig bilde av alle sammenhenger og konsekvenser før beslutninger fattes. Et bærende prinsipp i forsvarsplanleggingen er å tilstrebe en størst mulig grad av helhet i planleggingen.

#### 12.2.2 Forutsigbare rammer og langsiktig balanse

Regjeringens forsvarsplanlegging må ha et langsiktig perspektiv der tiltak på kort, midlere og len-

gre sikt sees i sammenheng og er avstemt mot hverandre. Dette forsterkes av at forsvarssektoren er en investerings- og kompetansetung virksomhet. Dette er ikke unikt for forsvarssektoren. Den lange ledetiden som tradisjonelt knytter seg til utvikling og anskaffelse av komplekst militært materiell og til egen produksjon av spesialisert profesjonskompetanse på en rekke områder, medfører at beslutninger som tas i dag først vil få effekt mange år frem i tid og dermed legger betydelige bindinger for fremtiden. Dette krever at forsvarsplanleggingen må kunne basere seg på en tilstrekkelig grad av forutsigbarhet rundt de langsiktige rammene for sektorens virksomhet, både hva gjelder økonomi og overordnet ambisjonsnivå. Samtidig medfører den raske endringen og kompleksiteten i våre omgivelser, som er beskrevet i denne proposisjonen, et behov for å raskere kunne hente ut effekter av de midlene som tildeles sektoren, og et behov for å kunne justere kursen underveis når dette er påkrevet. De tiltakene som denne proposisjonen anbefaler innenfor fremskaffelser, på personell- og kompetanseområdet og knyttet til endringer i styringen, bidrar til å underbygge dette.

### **12.2.3 Fleksibilitet og handlefrihet som underbygger langsiktig balanse**

Forsvarsplanleggingen skal fremover innrettes slik at det etableres en tilstrekkelig fleksibilitet og handlefrihet til å kunne rebalansere og omprioritere underveis for å nå politiske fastsatte målsettinger. Sektoren må styrke evnen til kontinuerlig endring. Dette innebærer blant annet evne og vilje til å differensiere detaljeringen av de beslutningene som tas. Konkrete vedtak og beslutninger bør prioriteres der det er størst sikkerhet rundt effekten på kort- og mellomlang sikt, og der tiltakene samtidig er robuste i et langsiktig perspektiv og kan underbygges av tilstrekkelig gjennomføringsevne. På andre områder vil det være mer formålstjenlig å anlegge en mer overordnet tilnærming til sektorens utvikling, med mer fleksibilitet som muliggjør kontinuerlig utvikling, herunder omprioriteringer og endringer. Dette vil skape et mer robust utgangspunkt for å kunne møte raske endringer i et sammensatt utfordringsbilde. Det vil også legge til rette for å kunne realisere de politisk fastsatte målsettingene for sektorens videre utvikling på en mest mulig effektiv måte som ivaretar den langsiktige balansen mellom sektorens oppgaver, ambisjoner og ressurser.

### **12.2.4 Realisme, effektiv ressursutnyttelse og kraft i gjennomføringen**

Forsvarsplanleggingen må baseres på størst mulig grad av realisme. Dette knytter seg både til de forutsetningene som legges til grunn for planene, og til sektorens evne til å realisere planene. Bakover i tid finnes det en rekke eksempler på at planene har vist seg å være for optimistiske, at det er tatt for stor risiko i det samlede ambisjonsnivået, eller at sektoren ikke har evnet å gjennomføre planene i henhold til de forutsetninger som er lagt. Dette kan skyldes både sektorinterne forhold og eksterne utviklingstrekk og faktorer som sektoren i liten grad kan kontrollere selv. En realistisk planlegging må søke å ta høyde for at begge deler med stor sannsynlighet vil inntreffe over tid, og innrette planene på en slik måte at dette kan håndteres med minst mulig konsekvens for den samlede måloppnåelsen.

Fellesskapet stiller store ressurser til rådighet for forsvarssektoren. Dette medfører også at det må stilles høye krav til at ressursene forvaltes effektivt og på en slik måte at det skapes mest mulig forsvarsevne ut av hver krone. Dette er også avgjørende for forsvarsviljen og samfunnets tillit til sektoren. Det betydelige forvarsløftet regjeringen anbefaler i denne planen vil stille store krav til sektorens evne til gjennomføring og til styring av virksomheten. Regjeringen har derfor i denne proposisjonen anbefalt flere tiltak for å legge til rette for bedre styring og gjennomføring. Tiltakene vil utgjøre viktige forutsetninger for en god og kraftfull gjennomføring av langtidsplanen for forsvarssektoren med sikte på en mest mulig effektiv utnyttelse av tildelte ressurser. Tiltakene skal bedre gjennomføringsevnen i sektoren, øke effektiviteten og legge grunnlag for raskere tilpassing til endringer.

### **12.2.5 Felles eierskap og nødvendig kompetanse**

Å realisere det ambisjonsnivået som regjeringen anbefaler for den videre utviklingen av forsvarssektoren i denne proposisjonen krever et felles eierskap og forpliktelse til det samlede målbildet og de grunnleggende forutsetninger og rammer som dette bygger på. Dette må bestå over tid og på tvers av politiske skillelinjer. Realiseringen av de langsiktige forsvarsplanene strekker seg over flere regjeringer og stortingsperioder. En avgjørende forutsetning for å lykkes i realiseringen av planene vil derfor være at disse følges opp over tid

med et bevilgningsnivå som følger opp de økonomiske planforutsetningene som legges til grunn.

Det vil også være avgjørende at ulike deler av sektoren selv evner å trekke sammen for å realisere de politiske mål og ambisjoner som vedtas. Utgangspunktet må være et felles eierskap til det forutsetningsbildet som legges til grunn for planen og de endringer som vil tilkomme i dette underveis. En fragmentert tilnærming til dette arbeidet vil skape betydelige utfordringer både i gjennomføringen og i den videre kontinuerlige forsvarsplanleggingen.

### 12.2.6 Forsvarsløftet for Norges trygghet

Det forsvarsløftet regjeringen anbefaler i denne proposisjonen vil gi et solid grunnlag for å videreutvikle et robust nasjonalt forsvar og et betydelig styrket bidrag til alliert sikkerhet. Samtidig stiller en rask og betydelig styrking av Forvaret store krav til sektorens gjennomføringsevne. Realiseringen av forsvarsløftet vil kreve at sektoren evner å tenke nytt når mål og ambisjoner skal omsettes til økt forsvarsevne. Dette inkluderer evne og vilje til å ta i bruk nye tilnærminger og virkemidler, men også til å kunne justere og forbedre tradisjonelle prosesser og tenkemåter og fjerne formelle og uformelle hindringer for effektiv gjennomføring. Omsetningen av substansielle bevilgningsøkninger for å underbygge en hurtig styrking av Forvaret og som bygger på en gjensidig avhengighet mellom mange ulike tiltak over tid, innebærer også betydelige risikoer. Stor oppmerksomhet må derfor rettes mot løpende risikohåndtering, der avbøtende tiltak ved behov kan iverkset-

tes tidlig og der det er nødvendig åpenhet om utviklingen i utfordringsbildet som et grunnlag for å fatte nye politiske beslutninger om nødvendige kursendringer underveis. Dette vil også fordre en god og åpen dialog mellom regjeringen og Stortinget, ikke bare ved denne planens fremleggelse, men også i kommende stortingsperioder.

Regjeringen legger nå grunnlaget for et tryggere Norge gjennom et ambisiøst forsvarsløft. Forsvarsevne bygges over tid. I gjennomføringen av planen skal vi ta valg som opprettholder økonomisk bærekraft og balanse mellom oppgaver, ambisjoner og ressurser over tid. Ambisjonene og valgene i denne planen har implikasjoner for forsvarsevnen også ut over 2036.

Den mest grunnleggende forutsetningen for å lykkes i det kontinuerlige arbeidet med å videreutvikle forsvarssektoren i møte med nye og komplekse utfordringer vil være at sektoren evner å rekruttere, videreutvikle og beholde nødvendig kompetanse i organisasjonen. Dette arbeidet vil kreve både ny og kontinuerlig oppdatert innsikt, men også nødvendig kontinuitet for å lykkes. Til syvende og sist er det menneskene som skal utarbeide, gjennomføre og holde forsvarsløftet.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Forsvarsløftet – for Norges trygghet.

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Forsvarsløftet – for Norges trygghet i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag til vedtak om Forsvarsløftet – for Norges trygghet

### *Styrkestruktur*

#### I

Stortinget slutter seg til Forsvarets fremtidige styrkestruktur som beskrevet i tabell 4.1. Forsvarsdepartementet gis fullmakt til å iverksette endringene.

### *Luftforsvaret*

#### II

Andøya flystasjon beholdes i Forsvaret og etableres med daglig tilstedeværelse ved opprettelsen av en felles øvings- og utviklingsavdeling. Andøya flystasjon videreutvikles til å ivareta en operativ satsing på droner og romvirksomhet.

### *Heimevernet*

#### III

Agder og Rogaland Heimevernsdistrikt (HV-08) deles og det opprettes et nytt Agder Heimevernsdistrikt (HV-07) med standkvarter på Kjevik.

### *Felleselementer*

#### IV

Forsvarets befalsskole flyttes fra Sessvollmoen til Kjevik.

---

## Vedlegg 1

# Forsvarssjefens kommentar til langtidsplanen

Regjeringen har lagt frem en ambisiøs langtidsplan for forsvarssektoren som foreslår en omfattende styrking av Forsvaret. En mer alvorlig sikkerhetssituasjon gjør at en økt satsing på Forsvaret er en riktig og viktig prioritering. Langtidsplanen er i tråd med forsvarssjefens fagmilitære råd «Trygghet i usikre tider», samt andre råd og innspill. Den beskriver et utfordringsbilde og en nødvendig styrking av forsvarsevnen som det er bred enighet om. Planen vektlegger en balanse mellom oppgaver, ambisjoner, struktur og ressurser, både på kort og lengre sikt.

Denne ambisiøse langtidsplanen pålegger hele forsvarssektoren et stort realiseringsansvar. Det er et ansvar Forsvaret og sektoren påtar seg med stort alvor, og med visshet om at det er riktig å bruke mer av fellesskapets ressurser på sikkerhet i årene som kommer. Langtidsplanen er et stort felles løft for forsvarssektoren, som krever god kontroll, samhandling og stor gjennomførings-evne.

Siden det fagmilitære rådet ble overlevert har det blitt enda viktigere å styrke Forsvaret. Russlands gjenopprusting går raskere enn tidligere forventet. Økende stormaktsrivalisering medfører at europeiske land må ta større ansvar i rammen av NATO, og selv om svensk og finsk medlemskap styrker alliansen, medfører det også et økt ansvar for Norge som mottaks- og transitland for militære forsterkninger for hele Nordkalotten.

### Styrking av Forsvaret

Langtidsplanen tar omfattende grep for å øke Forsvarets stridsevne, og styrker innsatsfaktorene. Forsvaret er avhengig av på en god og ansvarlig måte. Satsingen på personell og kompetanse, infrastruktur, reservedeler og ammunisjon er grunnleggende for å styrke dagens struktur og legge til rette for bedre utnyttelse av Forsvarets kapasiteter.

Evnen til økt tilstedeværelse, overvåking, og kommando og kontroll vil bidra til økt situasjonsforståelse. Her er satsingen regjeringen legger opp til i verdensrommet og innen langtreckende droner sentral. Sammen med Flåteplanen av 2024

er dette viktige bidrag for å styrke kontrollen over Norges store havområder og norsk territorium.

Moderniseringen av overflatestrukturen i Sjøforsvaret er svært viktig for vår forsvarsevne. Den nye flåteplanen gir langsiktighet og forutsigbarhet i utviklingen av Sjøforsvaret. Standardisering vil gi økt tilgjengelighet og et mer effektivt vedlikehold av nye fartøyer. Langsiktighet og forutsigbarhet kan også bidra til kompetansebygging og etablering av større kapasitet i norsk industri og på den måten styrket nasjonal forsvarsevne og beredskap.

Satsingen på luftvern er helt nødvendig, noe krigen i Ukraina har vist. Teknologitvillingen går raskt. NASAMS har vist seg effektivt og det er derfor riktig først å satse mer på det vi allerede har. Luftvernet må også styrkes i flere lag, fra antidrone kapasitet til langtreckende luftvern.

En styrking av Hæren, Heimevernet og Spesialstyrkene gir Forsvaret økt kapasitet til vårt nasjonale forsvar. I tillegg vil Forsvaret få bedre evne til å bidra til NATOs kollektive forsvar, i Norden eller i andre deler av NATOs ansvarsområde.

Regjeringens satsing på personellet i Forsvaret er en grunnleggende forutsetning for videre vekst, og langtidsplanen introduserer en rekke positive personell- og kompetansetiltak. Tiltakene gir større handlingsrom til å utvikle og styrke personell- og kompetanseområdet fremover.

I årene som kommer blir det vesentlig å være i stand til å møte endringer i sikkerhetssituasjonen og utnytte kontinuerlig teknologisk utvikling. Forsvaret har erfaring med hurtig å omsette ny teknologi og kunnskap til operativ bruk, gjennom innovativ tilnærming i tett samarbeid mellom forsvar, forskning og industri. Dette fordrer nødvendig samhandling mellom forsvarssektoren, forskningsmiljøene og næringslivet. Derfor er det bra at regjeringen har funnet rom til en betydelig satsing på innovasjon, klimatilpasning og forskning og utvikling.

### Gjennomføring

Det hviler et stort ansvar på Forsvaret og forsvarssektoren for å oppnå rask effekt av de ressursene som prioriteres til økt forsvarsevne. Mange land

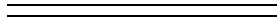


skal styrke sine forsvar i tiden fremover. Derfor er produksjonskapasitet og leveringsevne under stort press og prisene øker. For at denne langtidsplanen skal gi den effekten Stortinget, regjeringen og Norges befolkning forventer, er det avgjørende med bedre samhandling i forsvarssektoren samt modernisering og effektivisering av vedlikeholds- og anskaffelsesprosesser.

Sektorreformen som gjennomføres i forsvarssektoren skal bidra til bedre samarbeid, samhandling og tydeligere ansvarsforhold. Raskere, mer effektiv og mer fleksibel gjennomføring kommer

ikke av seg selv. Derfor må planen ha tilstrekkelig fleksibilitet og handlingsrom. Som forsvarssjef er det min oppgave å omsette de politiske anbefalingene i denne langtidsplanen på en måte som gjør best mulig nytte av ressursene Forsvaret har fått.

Regjeringens langtidsplan for forsvarssektoren er et tydelig svar på en mer alvorlig sikkerhetssituasjon. Regjeringen legger frem en ambisiøs, og helt nødvendig satsing. Den vil gjøre Norge langt bedre rustet for å møte sikkerhetssituasjonen og tar kraftfulle grep for å skape en solid norsk forsvarsevne i rammen av NATO.







Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 04/2024

