

Mandat for å utrede den videre utvikling av landmakten

Bakgrunn

Forsvarsevnen utgjøres av de samlede kapasitetene der samvirket mellom forsvarsgrenene og allierte er vesentlig. En relevant og moderne landmakt er, og forblir, en helt sentral komponent i Norges forsvarsevne. Landstyrker representerer en avgjørende kapasitet i de fleste konflikter, og militær tilstedeværelse på bakken vil alltid være en nødvendig del av militære fellesoperasjoner.

Utviklingen rundt oss gjør at det stilles andre krav til Forsvaret enn før. Den sikkerhetspolitiske utviklingen i våre nærområder og utviklingen av kapasiteter hos potensielle motstandere gjør det mer krevende å løse Forsvarets oppgaver. Situasjonen er preget av mindre forutsigbarhet og reduserte varslingsstider. Vi ser i dag store endringer i hvordan militære styrker anvendes i konflikter rundt i verden. Flere stater har investert i moderne våpenteknologi med lang rekkevidde og høy presisjon. Konvensjonelle styrker og hybride virkemidler anvendes i kombinasjon. Konfliktene utspiller seg ofte i urbane strøk. Det må stilles spørsmål om dagens landmakt er optimalt tilpasset for å møte hele spekteret av moderne trusler, med den reaksjonsevne og mobilitet som er nødvendig for å kunne stille landstyrker tilstrekkelig raskt på rett sted og med den rette slagkraften.

Problemstillingen forsterkes av at Norge er et langstrakt land med sårbare kommunikasjonslinjer. Regjeringen mener det er nødvendig å vurdere konsekvensen av den rivende utviklingen vi ser rundt oss. Vi må sikre oss at vi har en landmakt som er tilpasset dagens og fremtidens behov.

Konseptuelle og teknologiske utviklingstrekk, og innføringen av egne nye kapasiteter, påvirker også hvilken landmilitær innretning det er behov for i fremtiden. Samtidig vet vi at anskaffelse av hovedsystemer er styrende for utviklingen av forsvarsgrenene, og at det finnes ulike perspektiver for hvordan Hæren og Heimevernet bør utvikles for å forbli relevante. Det er derfor nødvendig å vurdere ulike konseptuelle alternativer og kapasiteter som sikrer at landmakten har den innretning som er nødvendig, og at midlene brukes slik at de gir mest mulig operativ evne før landmaktens fremtid låses gjennom store materiellprosjekter.

Regjeringen har derfor konkludert med at det skal iverksettes en særskilt utredning av landmakten. Jeg er opptatt av at arbeidet frem mot politiske beslutninger kan gjennomføres effektivt samtidig med at de fagmilitære vurderingene og Forsvarets involvering ivaretas på en god måte. Som min øverste fagmilitære rådgiver i Forsvarsdepartementet ber jeg derfor om forsvarssjefens (FSJ) råd om den videre utvikling av Hæren og Heimevernet. Dette notatet gir de forsvarspolitiske rammene for arbeidet med anbefalingen om den fremtidige landmakten.

Rammer for utredningen av den fremtidige landmakten

Referanse til Prop. 151 S (2015 – 2016) og Stortingets behandling av denne.

Stortinget har gjennom behandling av Prop. 151 S (2015 – 2016) sluttet seg til at det skal gjennomføres en særskilt utredning av den fremtidige landmakten for å vurdere ulike måter Hæren og Heimevernet kan utvikles på, for å forbli relevante og best mulig kunne møte dagens og morgendagens trusler. Overordnede rammer og prioriteringer for utvikling av Forsvaret, samt Forsvarets oppgaver og rolle i samfunnet, slik de er beskrevet i Prop. 151 S (2015 - 2016) og Innst. 62 S (2016 – 2017) og vedtak knyttet til behandling av denne, skal legges til grunn for utredningen av landmakten.

Landmaktens oppgaver

Hærens og Heimevernets oppdrag, slik de er beskrevet i Prop. 151 S (2015 - 2016) og Innst. 62 S (2016 – 2017), ligger fast, og skal ivaretas av den fremtidige landmakten. Basert på en avveining av ulike konseptuelle alternativer, skal landmakten bidra til å håndtere relevante situasjoner i hele konfliktspekteret ved håndtering av Forsvarets oppgaver.

Ambisjonsnivå

Anbefalingen om det videre utviklingen av landmakten skal bygge videre på de overordnede ambisjonene for Forsvarets selvstendige evne til innsats, og som del av en alliert fellesoperasjon i norske nærområder ved en sikkerhetspolitisk krise. Videre skal det overordnede ambisjonsnivået for internasjonale bidrag videreføres. Anbefalingen skal konkretisere landmilitære kapasiteter for nasjonal beredskap og for bidrag til allierte beredskapsstyrker.

Overordnet ambisjonsnivå og prinsipper for Forsvarets støtte til det sivile samfunn og bistand ved sivil krisehåndtering videreføres.

Relevant

Den fremtidige landmakten må være relevant. Den må kunne iverksette en landmilitær innsats på kort varsel, ha god mobilitet, tilstrekkelig slagkraft og utholdenhet, og ha en fredsoperativ tilstedeværelse som ivaretar sikkerhets- og forsvarspolitiske målsetninger. Landmakten må kunne gi et effektivt bidrag i en fellesoperasjon som gjør at en militær trussel kan møtes på en troverdig og relevant måte.

Helhetlig vurdering av landmakten

Det er viktig med en helhetlig vurdering av landmakten der Hærens og Heimevernets oppgaver, struktur og kapasitet ses i sammenheng. Arbeidet skal vektlegge og vurdere ulike løsninger for hvordan samarbeidet og samvirket kan videreutvikles for å optimalisere ressursbruken, inkludert hva effekten av en eventuell sammenslåing til en felles landmakt vil være. Hærens og Heimevernets ulike særtrekk legger til rette for å videreutvikle en landmakt som er relevant i hele krisespekteret, og som har både lokal forankring og profesjonaliserte avdelinger. Videre innebærer disse særlige kjennetegnene at landmakten kan gjennomføre krevende internasjonale oppdrag samtidig som det sivil-militære samarbeidet ivaretas lokalt, og ved en eventuell væpnet konflikt i Norge vil landmakten kunne gjennomføre høyintensive stridshandlinger i én del av landet og samtidig ha en beroligende tilstedeværelse i andre deler av landet. Særtrekkene sørger for at svært mange mennesker har en tilhørighet og positivt forhold til landmakten. Selv om det er nødvendig å se helhetlig på Hæren og

Heimevernet, legger regjeringen vekt på at særtrekkene ved Hæren og Heimevernet også skal ivaretas.

Det allierte perspektivet

Det militære forsvaret av Norge skal først og fremst skje som en del av en felles alliert innsats. Det innebærer at landmakten må ha høy interoperabilitet og et effektivt samarbeid med allierte.

Innretningen og beredskapen må utformes slik at det effektivt støtter opp under alliert planverk for operasjoner i Norge.

En av regjeringens sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringer for den videre utviklingen av Forsvaret er å bidra til å styrke NATOs kollektive forsvarsevne. Norge vil vektlegge å bidra med sin andel av NATOs samlede kapabiliteter. Den fremtidige landmakten må kunne stille relevante kapabiliteter til NATOs styrkestruktur og som bidrag til NATOs beredskapsstyrker.

Det er et mål for regjeringen å tilrettelegge for trening og øving for allierte og partnere i Norge. Ambisjonen er at alliert aktivitet i større grad gjennomføres integrert med nasjonal øving og trening, og at den gjennomføres på baser og i øvingsområder hvor norske avdelinger er stasjonert.

Det fellesoperative perspektivet

Selv om det militære forsvaret av Norge først og fremst skal skje som en del av en felles alliert innsats, må enkelte av Forsvarets oppgaver kunne løses med nasjonale ressurser alene. Episoder og kriser som håndteres nasjonalt må kunne bringes under kontroll. Den nasjonale forsvarsevnen må ha kapasitet til å ta opp kampen for å påkalle og legge til rette for alliert bistand. Samvirke mellom ulike systemer og evne til felles innsats er vesentlig for den samlede forsvarsevnen. Den fremtidige innretningen av landmakten må derfor ha et tydelig fellesoperativt perspektiv.

Innføring av nye og moderne kapasiteter som for eksempel F-35 kampfly med presisjonsstyrte våpen, påvirker hvordan øvrige kapasiteter i Forsvaret bør utvikles og hvilke behov de skal understøtte. Alle kapasiteter har sine styrker og svakheter. På lik linje med utviklingen i andre deler av Forsvaret må også landmaktens kapasiteter vurderes i sammenheng med øvrige kapasiteter som innføres, der styrker og svakheter ved de ulike kapasitetene og løsningene vurderes helhetlig. Evnen til god kommunikasjon mellom de operative avdelingene i Forsvaret er vesentlig for at samvirket mellom de ulike systemene blir så effektivt som mulig.

Personell og kompetanse

Verneplikten bidrar til å løse Forsvarets oppgaver og utgjør en viktig del av Forsvarets operative evne. Den allmenne verneplikten ligger fast for utviklingen av den fremtidige landmakten. Det er derfor nødvendig å finne en hensiktsmessig balanse mellom fast ansatte og vernepliktige i strukturen. Regjeringen legger i Prop. 151 S (2015 - 2016) opp til å kunne videreutvikle førstegangstjenesten tilpasset Forsvarets behov. Utredningen skal spesielt ha fokus på hvordan utdanning og forvaltning av vernepliktige og reservepersonell i landmakten kan videreutvikles. Det er naturlig å vurdere et alternativ med en felles ordning som ivaretar Hærens og Heimevernets behov, og at differensiert lengde på førstegangstjenesten for å dekke disse behovene blir vurdert.

Lokalkunnskap vil fortsatt være viktig for å løse oppdrag i landdomenet. Det er enkelte utfordringer knyttet til rekrutteringsgrunnlaget for Heimevernet i Finnmark. Jeg ber om at arbeidet adresserer denne problemstillingen for å sikre et tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag i hele landet.

Forholdet til andre anbefalinger i Prop. 151 S (2015 - 2016)

Den sikkerhetspolitiske utviklingen gjør at økt tilstedeværelse av landstyrker i Finnmark er nødvendig. Regjeringen og Stortinget har besluttet at Grensevakten styrkes med et jegerkompani. En midlertidig løsning påbegynnes allerede i 2017 ved bruk av eksisterende infrastruktur. Regjeringen har også prioritert å styrke heimevernsdistriktene i Troms og Finnmark, noe som gir økt evne til å ivareta de territorielle oppgavene i landsdelen. Den fremtidige landmakten skal ha en styrket tilstedeværelse og økt evne til å operere i Finnmark.

Føringer for utredningsprosessen

Arbeidet med langtidsplanen støttet seg i utstrakt grad på forskningsbasert kunnskap fra relevante fagmiljøer. Det er naturlig å bygge videre på en tilnærming der eksisterende grunnlagsarbeid tas med i vurderingen av landmakten, men regjeringen ser også behov for at ny forskning og alternativ tenkning tillegges vekt for å belyse ulike konseptuelle alternativer. Det er naturlig at arbeidet også ser på den konseptuelle utviklingen av landmilitære kapabiliteter og erfaringer hos relevante allierte og samarbeidspartnere. Arbeidet skal kunne trekke på sektorens kompetanse til støtte for sitt arbeid. Jeg ser det som naturlig at arbeidet behandler en rekke enkeltspørsmål knyttet til den videre utvikling av Hæren og Heimevernet, eksempelvis - men ikke begrenset til - ulike løsninger for å ivareta landmaktens behov for mobilitet, herunder helikopterkapasitet, og landmaktens tilstedeværelse i hele landet, med særlig vekt på Nord-Norge.

Da arbeidet forventes å vurdere og gi anbefalinger om konkrete forhold knyttet til utviklingen av landmaktens struktur, oppnevnes det en referansegruppe i den hensikt å gi råd i rammen av et helhetlig perspektiv.

Regjeringen er opptatt av at den gode offentlige debatten om Forsvarets utvikling videreføres under arbeidet med landmaktutredningen. Jeg ber derfor om at det legges opp til at offentligheten gis anledning til å følge med på fremdriften i arbeidet og får mulighet til å gi innspill på ulike tema.

Økonomi

Regjeringen har i langtidsplanen satt av et betydelig beløp til investeringer i den fremtidige utvikling av landmakten, og periodiseringen av disse investeringene er tilpasset behovet for å gjennomføre en landmaktstudie. For å sikre en bærekraftig utvikling av Forsvaret skal det samlede investerings- og driftsnivået for anbefalingen ligge innenfor de økonomiske rammene i 20-års perspektivet som er lagt til grunn for landmakten i langtidsplanen.

Andre avdelinger

Arbeidet forventes ikke å se på den videre utvikling og organisering av avdelinger utenfor Hæren og Heimevernet, men anbefalingen må vurdere hvordan øvrige avdelinger effektivt kan understøtte landmilitære kapasiteter og operativ virksomhet.

Leveranser

Jeg ber om at det gis konkrete anbefalinger om følgende:

- Et konsept for utvikling av landmakten.
- Organisering.
- Kapasiteter og materiellbehov, herunder en prioritering av de viktigste kapasitetene.
- Det fremtidige personell- og kompetansebehovet, herunder hvordan verneplikten kan utnyttes og fordelingen mellom ansatte og vernepliktige.
- Lokalisering og EBA-behov.
- Nødvendige informasjons- og kommunikasjonsløsninger.
- Skisse til en overordnet strukturutviklingsplan.

Stortinget har bedt regjeringen komme tilbake til Stortinget med resultatet av studien og tilhørende forslag i Prop. 1 S (2017–2018), som legges fram høsten 2017. For å legge til rette for nødvendige politiske beslutningsprosesser, ber jeg om å bli holdt løpende orientert om arbeidet.

Oslo, 24. november 2016



Ine Eriksen Søreide