

Høyres forventninger til forsvarskommisjonen

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	1
Kort oppsummering av problemstillingene	2
Problemstillinger:	4
Hvordan øke Forsvarets utholdenhet	4
Bruk av reservister for å øke Forsvarets volum	6
Erfaringer fra krigen i Ukraina	7
Materiellanskaffelser må forenkles og forbedres.....	7
Balansen mellom havgående og kystnær marine.....	9
Russisk terrorbombing understreker behovet for mer luftvern	11
Finland og Sverige i NATO	12
Cyberdomenet som del av militære fellesoperasjoner.....	13
Russisk virkemiddelbruk og forebyggende sikkerhet.....	14

Innledning

Dette dokumentet sammenfatter et antall problemstillinger som Høyres referansegruppe til forsvarskommisjonen mener er avgjørende blir vurdert i de pågående prosessene frem mot fremleggelsen av en ny Langtidsplan for forsvarssektoren. Problemstillingene er formulert etter en rekke møter og innspill fra relevante fagpersoner med ulik tilknytning til forsvarssektoren. Listen over relevante problemstillinger er ikke uttømmende. Det finnes dermed også andre, viktige problemstillinger som ikke er omtalt i dette dokumentet som åpenbart også bør vurderes av forsvarskommisjonen.

Problemstillingene er bevisst utformet på et overordnet nivå fordi referansegruppa ikke ønsker å forskuttere konkrete råd eller anbefalinger fra forsvarskommisjonen, det nye fagmilitære rådet eller totalberedskapskommisjonen. Konkrete veivalg knyttet til Forsvarets struktur, kapasiteter, størrelse og lokaliseringer er utelatt fordi dette ikke kan vedtas uten utredning av relevante fagmyndigheter.

Problemstillingene er ment å bidra til å danne grunnlag for diskusjonen om hvilket forsvar Norge trenger, sett i lys av Norges geostrategiske beliggenhet, dagens forsvarsstruktur, NATOs utvidelse i

Norden og den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen. En dimensjonerende faktor for Forsvarets videre utvikling er hvilke oppgaver Forsvaret skal løse i fred, krise og krig.

Dokumentet er forsøkt holdt så kort og enkelt som mulig, slik at det kan være lettfattelig også for dem som ikke har erfaring fra eller tilknytning til forsvarssektoren. Nedenfor følger et kort sammendrag av problemstillingene gruppa anser å være helt sentrale for den videre utviklingen av forsvarssektoren. Problemstillingene gjøres grundigere rede for senere i dokumentet.

1) Forsvarets utholdenhet må økes vesentlig og mest mulig hensiktsmessig, i tråd med norske behov og militære fortrinn, og i rammen av det kollektive forsvaret i NATO.

Som følge av den alvorlig forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen, må Forsvarets utholdenhet økes. Det er særlig viktig at Forsvarets kapasitet til å løse sine oppgaver i den øvre delen av konfliktspekteret bedres, dvs. i krise og krig. Dette vil kreve en bred og langsiktig tilnærming og vil medføre en betydelig økt satsing på personell, logistikk og forsyninger.

2) Skal Forsvarets utholdenhet øke, bør det vurderes hvordan Forsvaret bedre kan nyttiggjøre seg av reservister.

En forutsetning for økt utholdenhet er at Forsvarets volum økes. En av de enkleste, mest effektive og mest samfunnsøkonomiske måtene å gjøre dette på vil være å øke utnyttelsen av reservister, slik at Forsvaret får bedre effekt av soldatmassen som utdannes. Svært mange som tidligere har avtjent verneplikt og er i vernepliktig alder, er i dag ikke disponert i Forsvarets styrkestruktur. Reservister må inngå i en troverdig og helhetlig struktur for trening øving og mobilisering. Et økt antall reservister bør ikke erstatte Forsvarets stående struktur, men utgjøre et viktig supplement for å oppnå økt utholdenhet ved behov i fred, krise og krig.

3) Erfaringer fra krigen i Ukraina må vurderes nøye i videreutviklingen av Forsvaret, men kan ikke automatisk overføres til norske forhold.

Krigen i Ukraina har tydelig vist hvordan en krig mot Russland ville kunne arte seg, også for andre land i Europa. Det er ikke gitt at erfaringer fra slagmarken i Ukraina kan overføres direkte til norske forhold. Erfaringene må likevel vurderes grundig og lærdommer må trekkes for å innrette Forsvaret mest mulig effektivt mot russisk krigføring, sett i lys av norske fortrinn og svakheter.

4) Sammenhengen mellom kostnader og kampkraft må i større grad vektlegges når det anskaffes nytt materiell til Forsvaret.

Det norske forsvaret har militært materiell i verdensklasse, men i enkelte anskaffelsesprosjekter har man ikke oppnådd ønsket effekt eller tilstrekkelig kampkraft. Dette blant annet på grunn av særnorske krav og svak prosjektstyring. I enkelte anskaffelser er plattformen vektlagt i for stor grad, og kampkraften i for liten grad. Skal vi få mest mulig forsvarsevne for pengene som bevilges, må kampkraft vektlegges sterkere når det anskaffes nytt materiell til Forsvaret. Det må også tilstrebes forenkling i anskaffelsesprosessene, slik at tiden det tar å anskaffe nytt materiell reduseres.

5) Når Sjøforsvaret de neste årene skal fornyes kraftig, må det ses på løsninger der Sjøforsvaret kan videreutvikles både som kystnær og havgående marine.

Norges store havområder og den allierte dimensjonen i forsvaret av Norge gjør at Norge må ha en havgående marine, skal våre sikkerhetspolitiske interesser ivaretas i fred, krise og krig. Samtidig er det mye som tyder på at den russiske marinen utvikles for økt evne til kystnær krigføring, blant annet ved å bygge nye mindre fartøyer som antakelig må seile nærmere norskekysten. Det må inngående vurderes hvordan dette vil kunne påvirke innretningen av vårt eget forsvar, der evnen til kystnær krigføring ivaretas.

6) Systematisk russisk terrorbombing i Ukraina understreker et økt behov for luftvern

Målrettet russisk terrorbombing i Ukraina har kostet et betydelig antall mennesker livet og ødelagt sivil infrastruktur i stort omfang. Russisk krigføring i Ukraina understreker behovet for å forsterke vårt nasjonale luftvern. Ikke bare for å kunne beskytte norske militære avdelinger bedre, men også for å ha kapasitet til å beskytte befolkningssentra og kritisk infrastruktur. I den videre oppbyggingen av Norges luftvern bør fagmilitære vurderinger knyttet til volum, sammensetning og mobilitet (M3) vektlegges, slik at luftvernsystemene i størst mulig grad kan gi Norge god luftverndekning og størst mulig avskrekkende effekt.

7) Muligheter og begrensninger ved Finlands og Sveriges inntreden i NATO må inngående vurderes.

Finlands og Sveriges inntreden i NATO vil gi Norden bedre forsvarsevne og Norden større tyngde i NATO. Det blir viktig å inngående analysere muligheter og begrensninger finsk og svensk NATO-medlemskap vil ha for norsk sikkerhet. Høyst sannsynlig vil dette få implikasjoner for innretningen av vårt eget forsvar, bla. avhengig av NATOs strategiske konsept for Norden.

8) Cyberdomenet må håndteres som et viktig krigføringsdomene og som del av militære fellesoperasjoner.

Cyberoperasjoner utnyttes i stadig større grad til offensive operasjoner mellom stater, og Norge rammes av statlige cyberangrep også når det ikke pågår andre krigshandlinger. Vi må forvente at cyberoperasjoner blir en enda viktigere del av krigføring i fremtiden.

9) At Russland ikke skyr noen virkemidler i sine forsøk på å ramme vestlig sikkerhet og samhold, må få konsekvenser for den forebyggende sikkerheten i Norge

Russiske myndigheter benytter seg av statens fulle spekter av virkemiddel i sin sikkerhetstruende virksomhet, primært for å underminere vestlige lands sikkerhet, samhold og stabilitet.

Det er helt avgjørende at det i løpende og kommende prosesser i Norge, herunder Totalberedskapskommisjonen, inngående vurderes hvordan Norge skal innrette seg overfor en nabostat som ikke skyr noen virkemidler i sine forsøk på å underminere Norges sikkerhet og norske interesser, så vel som samholdet i NATO og EU. Dette må særlig få konsekvenser for lovarbeidet fremover, totalforsvaret, samarbeidet på tvers av sektorer og bevisstgjøring av norske myndigheter og Norges befolkning omkring spørsmål om forebyggende sikkerhet.

Gjennomgang av problemstillinger

1) Forsvarets utholdenhet må økes vesentlig og mest mulig hensiktsmessig, i tråd med norske behov og militære fortrinn, og i rammen av det kollektive forsvaret i NATO.

Norge har i dag et forsvar av høy kvalitet som for det aller meste løser sine fredstidsoppgaver godt eller svært godt. Forsvarets fredstidsoppgaver omfatter grovt sett følgende oppgaver:

- Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning.
- Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.
- Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder.
- Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner.
- Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området.
- Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Forsvarets utfordring er at det i for liten grad evner å løse sine oppdrag i den øvre delen av konfliktspekteret, altså i krise og krig. Dette omfatter følgende oppgaver:

- Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar.
- Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.
- Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement.

I de åpne vurderingene av Forsvarets operative evne som publiseres i de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget, er Forsvarets måloppnåelse for disse tre oppgavene de seneste årene generelt vurdert til mindre god, med unntak av i det lavere krisespekteret. Det bør her nevnes at Støre-regjeringen i 2023-proposisjonen ikke publiserte en tabell med en slik oversikt, noe som har vært vanlig praksis i flere år.

Forsvarets evne til å løse sine oppdrag i den øvre delen av konfliktspekteret er vesentlig bedret siden 2014, men kravene til reaksjonsevne, kampkraft og utholdenhet har parallelt blitt skjerpet i takt med den gradvis forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen de siste ni årene. Forsvaret er vesentlig bedre enn på lenge, mens trusselbildet er vesentlig forverret. Dette stiller nye krav til Forsvaret.

Forsvarets svake evne til å løse oppgavene i krise og krig skyldes flere faktorer. Hovedårsaken kan noe forenklet oppsummeres i mangel på utholdenhet og volum. Dette omhandler en rekke faktorer: For det første; antall tilgjengelig personell i Forsvaret, dvs. militært ansatte, vernepliktige i førstegangstjeneste og reservister. For det andre; antall tilgjengelige avdelinger i Forsvaret, dvs. antall hæravdelinger, fly og fartøy. For det tredje; utfordringer knyttet til beholdninger av ammunisjon, forsyninger, drivstoff og reservedeler.

Det norske Forsvaret er teknologisk i front på mange områder, og vil kunne klare seg i en helt innledende fase av et militært anslag mot Norge. Mangel på volum og utholdenhet vil likevel kunne

bli utslagsgivende i disfavør av Norge dersom konflikten drar ut i tid. Forsvaret er rett og slett ikke dimensjonert for å stå i en høyintensiv konflikt over tid.

Flere nye avdelinger er for tiden under oppbygging i Forsvaret, eksempelvis Finnmark landforsvar (FLF), samt flere nye kadreavdelinger på Østlandet ment for å understøtte mottak av allierte styrker. Forsvarets struktur har likevel vært relativt uendret de siste femten årene, etter en betydelig omstilling rundt årtusenskiftet. Manglende utholdenhet er Forsvarets primære utfordring, selv om Norge i krise og krig relativt raskt vil motta betydelig støtte fra våre allierte i NATO. Tross alliert støtte, må det forutsettes at NATO forventer at Norge, eksempelvis under et strategisk overfall mot Nord-Norge, bærer en betydelig del av byrden ved å forsvare eget territorium. Dette vil kreve et større og mer utholdende forsvar enn dagens forsvarsstruktur.

Dette behovet overensstemmer med NATOs forventinger om økte norske forsvarsbevilgninger. I første kvartal av 2023 er det estimert at forsvarsbudsjettets andel av BNP har falt til 1,43 prosent¹, det laveste tallet siden Wales-vedtaket i 2014. Det må forventes at NATO også i fremtiden vil opprettholde et byrdefordelingskrav til sine medlemsland. Et forsvarsbudsjett som over tid ikke tilfredsstiller NATOs byrdefordelingskrav, vil ikke gi oss tilfredsstillende nasjonal og kollektiv forsvarsevne.

Krigen i Ukraina har klart og tydelig demonstrert at Russland er i stand til å føre høyintensiv krig over lang tid. Den russiske krigføringen har avdekket en rekke mangler innen kommando og kontroll, logistikk, operasjonsplanlegging, treningsstandard og samvirke. Russland har store reserver av ammunisjon, våpen og kjøretøy som, tross sine betydelige mangler, over tid likevel i verste fall vil kunne slite ut og bryte ned det ukrainske forsvaret. Dette til tross for vestlige våpens åpenbare overlegenhet, en imponerende ukrainsk forsvarsvilje og evne til innovasjon og improvisasjon på ukrainsk side.

På ukrainsk side har ammunisjonsforbruket gjennom lang tid vært om lag 6000 artillerigranater i døgnet.² Det er mer artilleriammunisjon enn et mindre europeisk land bestiller i løpet av et helt år.

Det faktum at krigen i Ukraina har blitt en utmattelseskrig må få konsekvenser også for innretningen av det norske forsvaret. Forsvarets lagerbeholdninger ble vesentlig styrket i perioden 2014-2021, men krigen i Ukraina stiller nye krav til utholdenhet og evne til å stå i en militær konflikt over tid. Den delvis norskeide ammunisjonsprodusenten NAMMO med hovedkontor på Raufoss, er en av verdens teknologisk ledende ammunisjonsprodusenter, og en av kun fire større ammunisjonsprodusenter i Europa. Likevel er ikke NAMMO eller sammenlignbare europeiske bedrifter rigget for krigstidsproduksjon. Ordreinngangen har for enkelte våpen- og ammunisjonstyper økt med opptil flere tusen prosent bare i løpet av det siste halvannet året. Uten statlige tiltak få å øke produksjonskapasiteten, vil ikke donasjonene av ammunisjon til Ukraina kunne vedvare i det omfanget vi har sett til nå. Det vil heller ikke være mulig å øke ammunisjonsbeholdningene i Norge og NATO til et akseptabelt nivå.

Forsyningssikkerhet er en grunnleggende og avgjørende forutsetning for forsvarets kampkraft. Særlig viktig er økte beholdninger av stridsavgjørende ammunisjon. Her er det gjort fremskritt de seneste årene, blant annet med nye bestillinger av missilene NSM og JSM, nye bestillinger av luft-til-luft-missilet AMRAAM, samt bestillinger av ny artilleriammunisjon. Det er av avgjørende betydning at dette vektlegges ytterligere de neste årene.

¹ <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2022-2023/dok15-202223-1213-vedlegg.pdf>

² <https://www.nytimes.com/2022/11/26/world/europe/nato-weapons-shortage-ukraine.html>

Globale forsyningskjeder er svekket de siste årene forårsaket av krigen i Ukraina og covid-19. Krisene har avdekket sårbarheten i forsyningskjedene, som har vist seg mindre pålitelige enn mange hadde regnet med.

Utviklingen krever at Forsvaret lagerbeholdninger av ammunisjon, proviant, drivstoff, reservedeler og andre forsyninger må økes vesentlig. Det må forventes at forsvarskommisjonen ser nærmere på løsninger som kan bidra til å øke forsyningsikkerheten med henblikk på å øke Forsvaret utholdenhet og operative evne.

2) Skal Forsvarets utholdenhet øke, bør det vurderes hvordan Forsvaret bedre kan nyttiggjøre seg av reservister.

Skal Forsvaret utholdenhet øke de neste årene, kommer vi heller ikke utenom en inngående vurdering av Forsvarets volum.

Ifølge Forsvaret står det per desember 2022 om lag 140 000 personer i Forsvarets udisponerte reserve, altså personer som har avtjent førstegangstjeneste og som kan disponeres ved behov.³ Et betydelig antall av disse er imidlertid ansatt i sivile stillinger som ivaretar funksjoner som samfunnet og Forsvaret er helt avhengig også fungerer i krise og krig.

I tråd med inneværende Langtidsplan for forsvarssektoren vil det i årene fremover etableres flere nye avdelinger som i større eller mindre grad baserer seg på innslag av reservister. Skal Forsvaret vokse fremover, vil det ressursmessig være naturlig å se på mulighetene for å opprette flere kadre- og reserveavdelinger for å øke Forsvarets volum, og dermed utholdenhet. For å bidra til reell økt forsvarsevne må reservister inngå i et helhetlig system for utdanning, trening og utrustning.

Ukrainernes sterke forsvarsvilje i det brede lag av befolkningen har vært en vekker, og synliggjort forsvarsviljens betydning i motstandskampen. Skal viljen til å forsvare landet være tilstrekkelig forankret i befolkningen, bør flere mennesker knyttes til Forsvarets daglige virke gjennom førstegangstjeneste og ansettelse og gjennom påfølgende tjeneste i kadre- og reserveavdelinger. Forsvarsvilje er uløselig knyttet til forsvarsevne, som i sum gir utholdenhet. Utholdenhet har igjen vist seg som en avgjørende faktor i krise og krig.

Høyre i regjering fikk i 2020 vedtatt en Langtidsplan for forsvarssektoren som for første gang siden midten av 80-tallet fikk på plass en vesentlig økning av Forsvarets størrelse, med om lag 2200 flere ansatte, over 3000 flere vernepliktige i førstegangstjeneste årlig, og en betydelig økning i antall aktive reservister innen 2028. Veksten i Forsvarets struktur må fortsette også etter 2028, og det kan dessuten være aktuelt å forsere tiltak i dagens planer.

I denne sammenhengen er det relevant å se nærmere på videreutviklingen av Heimevernet. I politisk sammenheng har debatten om Heimevernet ofte en tendens til å henge seg opp i Heimevernets størrelse. I for liten grad debatteres Heimevernets innretning, oppdrag, treningsmengde og utrustning. Det er mye som kan tyde på at det ligger uforløst potensiale for økt kampkraft i Heimevernet, og at dette er et av de spørsmål som nøye bør vurderes i prosessene som nå løper frem mot ny Langtidsplan for forsvarssektoren, særlig økt treningsmengde og tyngre bevæpning. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har de siste årene publisert flere omfattende studier om nettopp

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=91905>

dette⁴, der økt treningsmengde og tyngre bevæpning er adresserte problemstillinger i den hensikt å maksimere HVs reaksjonstid, kampkraft og utholdenhet.

I den nødvendige styrkingen av Forsvaret som må skje de neste årene, er det avgjørende at det foreslås løsninger som på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte øker Forsvarets utholdenhet og volum, i tråd med kravene den vesentlige forverrede sikkerhetssituasjonen krever. Dette er en svært viktig faktor å forbedre for Forsvarets evne til å løse oppdrag krise og krig skal styrkes.

Et annet relevant moment, er at NATO Response Force planlegges utvidet til hele 300.000 soldater. Norge må i likhet med alle andre NATO-land forvente økte krav til innmelding av styrker til NATO beredskap. Dette krever inngående vurderinger om Forsvarets volum og utholdenhet, inkludert hvordan Forsvaret skal kunne sette opp et større antall styrker som må stå på høy beredskap over tid.

3) Erfaringer fra krigen i Ukraina må vurderes nøye i videreutviklingen av Forsvaret, men kan ikke automatisk overføres til norske forhold.

Ukrainske styrker har påført russiske styrker enorme tap også med relativt enkle og rimelige våpensystemer som panservernvåpen, lett luftvern og UAV'er. Et relevant moment er at noe av det militære materiellet Ukraina etterspør som mest, er systemer Norge har svært begrensede mengder av, som artilleri, stridsvogner, luftvern, droner, og missiler. Krigen har avdekket at noen systemer er særlige viktige i forsvaret mot russisk aggresjon, uten at alt er direkte overførbart til norske forhold.

Et spørsmål som melder seg naturlig er hvilke våpensystemer Norge bør satse mer på, sett i lys av erfaringene på slagmarken i Ukraina. Forsvarets kampkraft vil sannsynligvis kunne økes betydelig dersom sammenhengen mellom pengebruk og evne til å påføre motstanderen tap, vektlegges sterkere.

Et annet viktig spørsmål er landmaktens størrelse. Det er lite som tilsier at det er nødvendig å snu opp ned på Forsvarets struktur. Det er overveiende sannsynlig at Brigade Nord forblir en mekanisert brigade. Samtidig vil kampkraften i Hæren og HV kunne økes dersom man eksempelvis også oppretter lettere avdelinger oppsatt med våpensystemer med høy effekt slik som benyttet av ukrainske styrker.

En miks av lette og tunge avdelinger vil kunne gi økt fleksibilitet og utholdenhet. Her må ukrainernes bruk av langtrekkende ild og droner inn i vurderingene. HIMARS og lignende rakettssystemer har vist seg å være en «game changer» i striden. HIMARS/MLRS har påført russiske styrker svært omfattende tap, og antakelig spilt en viktig rolle i Ukrainas gjenerobring av Kharkiv fylke i september 2022.⁵ Gitt slike våpensystemers enorme kampkraft, har de også en betydelig avskrekkende effekt. I Norge er langtrekkende ild planlagt anskaffet fra og med 2026, og må ansees som et av langtidsplanens viktigste anskaffelsesprosjekter.

Det må forventes at forsvarskommisjonen analyserer erfaringer fra krigen i Ukraina, og peker på lærdommer av relevans for norske forhold.

⁴ <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2943/21-02003.pdf>

⁵ <https://ig.ft.com/ukraine-counteroffensive/>

4) Sammenhengen mellom budsjett og kampkraft må i større grad vektlegges når det anskaffes nytt materiell til Forsvaret.

Det er mye som kan tyde på at forsvarssektoren bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på anskaffelsesprosesser. De siste årene har dette i økende grad blitt belyst i den offentlige debatten⁶, for eksempel utfordringene og problemene ved anskaffelse og drift av det maritime helikopteret NH-90. Erfaringer tyder på at enkelte anskaffelsesprosesser kan forenkles for å oppnå mer kampkraft for pengene, og samtidig korte ned tiden for det totale anskaffelsesforløpet.

Dagens regelverk er til tider unødvendig tungrodd og byråkratisk. Noe forenklet er en huskeregel at anskaffelser av større våpensystemer tar om lag ti år fra beslutning til ferdig implementering. I en tid preget av økende innovasjonstakt og store teknologiske gjennombrudd er ikke dette bare uforholdsmessig tungvint og byråkratisk, men risikoen for feilinvesteringer er også økende fordi den teknologiske utviklingen kan innhente allerede besluttede investeringer før full operativ effekt er oppnådd.

Norge anskaffer gjennomgående militært materiell i verdensklasse. Dette stiller store krav til kompetanse og til personellet som skal operere materiellet. Utfordringer med rekruttere og beholde personell, rammer den operative evnen.

De siste årenes anskaffelser har tilført og vil de neste årene tilføre Forsvaret betydelig økt kampkraft, eksempelvis gjennom anskaffelsen av F-35 kampfly, P-8 maritime overvåkingsfly og nye ubåter av type 212. Dette er svært kostbare, men helt avgjørende viktige anskaffelser sett i lys av Norges strategiske beliggenhet, geografi, og ikke minst evne til å operere og samvirke med nære allierte i NATO i fred, krise og krig. Vi kommer rett og slett ikke utenom en del svært dyre og ressurskrevende plattformer, skal vår nasjonale forsvarsevne og våre interesser i NATO ivaretas.

Forsvarssektoren har likevel også i en rekke tilfeller valgt unødvendig kostnadskrevenne løsninger som ikke har gitt effekt som forutsatt. Et eksempel er anskaffelsen av Nansen-klassen fregatter med tilhørende NH-90 maritime helikoptre. Anskaffelsen av NH-90 har gjennomgående vært preget av problemer de siste femten årene, og kontrakten ble til sist hevet sommeren 2022. Fregattene har hatt tekniske utfordringer gjennom mye av sin levetid, utfordringer som ikke utelukkende kan tilskrives bevilgninger til drift og vedlikehold. Flere av disse utfordringene ble belyst i forbindelse med KNM Helge Ingstads forlis høsten 2018.

Både NH-90 og i noen grad Nansen-klassen er eksempler på investeringer der det fantes velfungerende og utprøvde alternativer, men hvor Norge besluttet å utvikle noe nytt i stedet. Konsekvensen er høye kostnader og lav operativ effekt gjennom levetiden. Med de omfattende utskiftingene av overflatefartøy Sjøforsvaret står overfor de neste årene, er det viktig at forsvarskommisjonen ser på hvordan Forsvaret kan få mest mulig kampkraft når det anskaffes nye plattformer.

Hva gjelder anskaffelser av nytt materiell til Forsvaret finnes særlig noen enkeltfaktorer som kan ses nærmere på, i tillegg til en forenkling av anskaffelsesregelverket: Færre norske særtilpasninger, dvs. sterkere vektlegging av velprøvde systemer (hylleware), færre ulike plattformtyper, og en vurdering av at man i enkelte tilfeller bør kunne anskaffe brukt materiell når kostnaden er vesentlig lavere enn ved å anskaffe nytt materiell.

⁶ <https://forsvaretsforum.no/forsvarsministeren-forsvarssjefen-kronikk/planlagte-investeringer-er-ikke-avskrekkende/307341>

Et eksempel er anskaffelsen av nye selvdrevne artilleriskyts av type K9. Dette er en anskaffelse som i norsk sammenheng har vært svært vellykket, uten større problemer eller forsinkelser. Vintertester av de ulike kandidatene ble gjennomført vinteren 2017, kontrakten ble signert i 2017, og alle skytsene var overlevert Forsvaret høsten 2020. Finland valgte, basert på de norske vintertestene, også å anskaffe K9-skyts til den finske hæren. For en sammenlignbar kostnad som Norge betaler for våre totalt 28 nye skyts (ytterligere fire skyts og åtte ammunisjonskjøretøy ble senere også anskaffet til den norske hæren), anskaffet Finland hele 96 skyts, om lag fire ganger så mange som Norge. Dette fordi Finland valgte å kjøpe brukte skyts fra den koreanske hæren. Det er ikke gitt at en slik tilnærming i dette tilfellet ville svart til de norske behovene, men anskaffelsen illustrerer tydelig hvordan det i gitte tilfeller kan lønne seg å i større grad å tenke nytt ved fremtidige anskaffelser med henblikk på å maksimere Forsvarets kampkraft.

Den pågående krigen i Ukraina understreker hvordan volum igjen er en avgjørende faktor for forsvarsevnen, fordi det gir utholdenhet. Skal økt volum oppnås, må det ses nærmere på konkrete løsninger for å forbedre anskaffelsesforløpet/anskaffelsesregelverket for å oppnå mer forsvarsevne for hver krone.

5) Når Sjøforsvaret de neste årene skal fornyes, må det ses på løsninger der Sjøforsvaret kan videreutvikles både som kystnær og havgående marine.

Forankret i havretten har Norge økonomisk råderett over havområder tilsvarende om lag syv ganger Norges landareal, et havområde på størrelse med Middelhavet. Svært mye av Norges verdiskapning foregår i havet eller langs kysten.

Norges strategiske posisjon, med en lang kystlinje mot Norskehavet og Atlanterhavet, får konsekvenser for hvordan forsvaret av landet vårt kan og bør innrettes. Skal Norge kunne motta forsterkninger fra våre allierte i fred, krise og krig, er det avgjørende at sjøveiene inn til Norge kan holdes åpne i så stor grad som mulig. Våre allierte vil forvente at Norge selv i betydelig grad bidrar til dette. Dette er mye av årsaken til at Norge blant annet opererer havgående fregatter og anskaffer nye maritime patruljefly, nye ubåter og nye kampfly, og nye NSM og JSM missiler.

For å kunne ivareta norske interesser i våre enorme havområder, er det også svært viktig at Norge evner å integrere norske fartøy i NATOs stående maritime styrker. Dette krever at Norge opererer havgående fartøy som evner å bekjempe trusler i alle domener. Skal Norges grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser ivaretas, må en havgående marine videreføres. Dette er avgjørende for å kunne motta allierte forsterkninger, og ellers svært viktig for å ivareta norske interesser i NATO.

Samtidig har Norge også verdens nest lengste kystlinje etter Canada, over 100 000 kilometer inkludert alle øyer. Norskekysten er svært kompleks å operere langs, og gir betydelige muligheter både for en forsvarer og en angriper.

Flere utviklingstrekk kan tyde på at norskekysten de neste årene vil tillegges økt betydning for den russiske Nordflåten. Antall havgående fartøy i Nordflåten har lenge vært i kraftig nedgang, og det stilles i større grad enn før spørsmål ved om Nordflåten i krise og krig vil ha det nødvendige volumet til å kunne iverksette og gjennomføre det såkalte bastionsforsvarskonseptet, i alle fall i sin opprinnelige form og omfang, som anses for det dimensjonerende trusselscenariet for innretningen

av forsvaret av Norge.⁷ Det vil kreve et betydelig antall fartøy for å gjennomføre sjønektelse og sjøkontroll i de enorme havområdene som strekker seg fra de russiske basene på Kolahalvøya, ut til GIUK-gapet, altså havgapet mellom Grønland, Island og Storbritannia. Flere fagmiljøer viser til at den russiske marinen i 2023 ikke er stor nok til å ivareta denne ambisjonen.

Det russiske samfunnet, inkludert den russiske forsvarsindustrien, lider under mangel på kapital, teknologi og kompetent personell. 400.000 jobber står ledige i den russiske forsvarsindustrien, av et totalt antall på 2 millioner. Med de stadig kraftigere sanksjonene som er innført i etterkant av invasjonen av Ukraina 24. februar i fjor, er denne utviklingen nå ytterligere forsterket, og tilgangen til teknologi, deler og komponenter sannsynligvis kraftig begrenset, selv om de systematisk forsøkes omgått. Russland har lenge hatt betydelige utfordringer med å bygge større havgående fartøyer for å erstatte de mange sovjetiskbygde overflatefartøyene som gradvis fases ut etter å ha nådd sin tekniske levealder.

Med innføringen av de kraftigste sanksjonene noen gang, er det mye som tyder på at disse problemene ikke bare vil vedvare, men også forsterkes fremover. Flere militære fagmiljøer peker på at Russland, gitt betydelige utfordringer med å bygge større havgående fartøyer, heller vil satse på fartøyklasser av mindre størrelse, som korvetter, missilbåter og patruljefartøy. Disse er både vesentlig enklere og rimeligere å bygge enn eksempelvis fregatter, jagere og hangarskip, og vil når de oppnår et visst antall kunne gi Nordflåten økt evne til å projisere sjømakt vestover. Gitt at slike fartøyklasser har dårligere sjøegenskaper enn større havgående fartøyklasser, blir norskekysten viktigere. Både som en kilde til beskyttelse av fartøyene i krise og krig blant fjorder, holmer og skjær, men også som en ren transportrute sørover, eksempelvis for å støtte andre militære kapasiteter.

Nordflåtens utvikling de neste årene blir dermed en svært viktig faktor for den videre innretningen av Forsvaret. Dette må vurderes inngående, og det bør tas sikte på at ambisjonen om å føre strid i kystsonen videreføres.

Norsk eksport av energi, og særlig olje- og gass, har blitt ekstremt viktig for våre europeiske allierte og partnerland etter den gradvise utfasingen av russisk energi som har funnet sted det siste året. Dette får også store sikkerhetsmessige konsekvenser for Norge. Sentrale allierte som Storbritannia og Tyskland er helt avhengig av energiforsyning fra norsk sokkel. Det er av stor betydning at Norges beredskap nå er skjerpet rundt denne infrastrukturen, og regjeringen bør se på ytterligere tiltak for å skjerpe beredskapen. Dette særlig med henblikk på den reviderte russiske sjømilitære doktrinen som ble publisert i fjor. Det er allment kjent at Russland ofte benytter fartøy av sivil karakter til militære formål, for eksempel forskningsfartøy. I Russlands nylig oppdaterte sjømilitære doktrine tillegges nordområdene økt betydning sammenlignet med den forrige doktrinen fra 2015, og behovet for økt russisk tilstedeværelse i Arktis fremheves som landets kanskje viktigste sjømilitære prioritering. Videre vektlegger den oppdaterte doktrinen betydningen av å benytte sivile fartøy til militære formål, herunder operasjoner i gråsonen mellom fred og krig. Også dette må vurderes inngående, da det vil kunne få omfattende konsekvenser for Norge.

⁷ https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2738224/NUPI_Policy_Brief_2_2021_Kvam.pdf?sequence=2&isAllowed=y

6) Systematisk russisk terrorbombing i Ukraina understreker et økt behov for luftvern

Russiske styrkers svært brutale fremferd i Ukraina har sjokkert en hel verden. Det fremstår som en integrert del av russisk krigføring å påføre sivilbefolkningen lidelse. Dette speiles i hvordan russiske styrker systematisk angriper ukrainsk sivilbefolkning og infrastruktur i strid med krigens folkerett.

Det er dessverre ikke et nytt fenomen at russiske styrker har for vane å fare brutalt frem mot sivilbefolkningen i konfliktsoner. I perioden etter Sovjetunionens oppløsning, er grove og omfattende menneskerettighetsbrudd begått av russiske styrker grundig dokumentert etter blant annet krigsoperasjoner i Tsjetsjenia, Syria og flere afrikanske land.

Det som likevel kanskje har overrasket mange, er i hvilket omfang humanitær lidelse systematisk benyttes som et virkemiddel av russiske styrker for å oppnå seier på slagmarken. Der humanitær katastrofe i andre krigsområder ofte følger som en utilsiktet eller indirekte konsekvens av krigen, er det åpenbart at det i russisk militær doktrine er en integrert målsetting å påføre sivilbefolkningen maksimal lidelse i den hensikt å knekke viljen til motstand i befolkningen.

Etter manglende måloppnåelse på slagmarken det siste året, har russiske styrker intensivert sin brutale fremferd mot den ukrainske sivilbefolkningen. Ikke bare i møte med sivilbefolkningen på bakken, men også i form av angrep mot Ukrainas sivile infrastruktur, i den hensikt å frata dem grunnleggende behov som vannforsyning, varme og lys. Formålet er som nevnt å bryte ned befolkningens forsvarsvilje, slik at det skal bli enklere å nedkjempe den ukrainske motstanden. Russiske styrker har foreløpig ikke lyktes med dette, men mye tilsier at russiske angrep mot sivilbefolkningen ikke bare vil vedvare, men også intensiveres og brutaliseres i takt med den stadig manglende fremgangen i krigen.

FN og en rekke uavhengige observatører har rapportert om omfattende og systematisk vold mot sivile, blant annet brutale drap, systematisk og grov tortur av arresterte og internerte ukrainere, voldtekter i systematisk omfang og utbredt plyndring av ukrainsk eiendom. Særlig hjerteskjærende er rapportene om at russiske styrker bortfører svært mange ukrainske barn, og senere tvangsadopterer dem bort i Russland. Svært mange sivile ukrainerne er deportert til Russland mot sin vilje, og befinner seg i interneringsleire, også i russiske områder nært grensen til Norge.

I Ukraina har målrettet russisk terrorbombing kostet et betydelig antall mennesker livet og ødelagt sivil infrastruktur i stort omfang. Slik terrorbombing har gjennomgående vært et trekk ved russisk krigføring også andre steder, eksempelvis i Syria og Tsjetsjenia. Det er lite som tilsier at Norges befolkning ville blitt behandlet bedre ved et eventuelt russisk overfall mot Norge. Denne svært alvorlige problemstillingen må vurderes inngående, og det må fremmes svar på hvordan vi best mulig kan ivareta sivilbefolkningen i møte med en aggressor som ikke kjenner krigens folkerett. Forsvaret av Norges befolkning er dypest sett et moralsk spørsmål.

Vestlige forsendelser av avanserte luftvernssystemer til Ukraina har til dels begrenset effekten av russiske angrep med missiler, droner og andre våpen, men faren er stadig til stede for at Russland med ren mengde på sikt vil kunne tømme Ukrainas lagre av luftvernmissiler, og videre overgå Vestens evne til å produsere missiler for etterforsyning av ukrainske luftvernsvestlender.

Norge er ledende innen utvikling av luftvernssystemer, og da særlig gjennom utvikling og produksjon av luftvernssystemet NASAMS. NASAMS er i tjeneste i vårt eget forsvar, men er også solgt til en rekke land verden over. I Ukraina har NASAMS forhindret og bekjempet et betydelig antall russiske angrep.

Russisk krigføring i Ukraina understreker behovet for å forsterke vårt eget, hjemlige luftvern. Ikke bare for å kunne beskytte norske militære avdelinger bedre, men også for å sikre et tilstrekkelig volum til å kunne beskytte befolkningssentra og kritisk infrastruktur. Krigen i Ukraina viser betydningen av et godt utbygget luftvern for å forhindre at motstanderens luftmakt får fritt spillerom.

De siste årene er luftvernet i Norge gradvis bygget ut, blant annet gjennom gjeninnføringen av kampluftvern i Hæren, den pågående oppbyggingen av en ny luftvernbatalljon på Evenes og signering av kontrakt om anskaffelse av kortholdsluftvern til Finnmark landforsvar (FLF). Den sikkerhetspolitiske utviklingen understreker likevel et betydelig økt behov for mer luftvern. I den videre oppbyggingen av Norges luftvern bør fagmilitære vurderinger rundt mengde, miks og mobilitet (M3) vektlegges, slik at luftvernsystemene i størst mulig grad kan gi Norge god luftverndekning, uforutsigbarhet for en motstander og størst mulig avskrekkende effekt.

7) Muligheter og begrensninger ved Finlands og Sveriges inntreden i NATO må inngående vurderes.

Finland ble for kort tid siden NATO-medlem, og også Sverige vil antakelig i løpet av relativt kort tid tre inn i NATO. Dette er et udelte forsvars- og sikkerhetspolitisk gode for Norge. Den strategiske situasjonen i Norden vil kraftig forbedres både i Norges og NATOs favør, og Norden vil på egen hånd kunne utgjøre en betydelig maktfaktor i NATO, selv om de nordiske landene ikke har fullt ut sammenfallende strategiske interesser. De nordiske landenes samlede flåte av kampfly vil samlet telle om lag 250 fly, og dette vil alene ha en betydelig avskrekkende effekt overfor en motstander.

For Norges del vil Sveriges og Finlands inntreden i NATO også kunne medføre et betydelig større ansvar for den samlede sikkerheten i Norden. Norske havner og mottaksområder vil bli avgjørende både for svensk og finsk sikkerhet fordi NATO-forsterkninger i stort omfang sannsynligvis vil måtte ankomme Sverige og Finland via norske havner.

En hel rekke faktorer må vurderes i mulighetene og begrensningene ved svensk og finsk inntreden i NATO. Hvor tett kan vi integrere oss innen øvelser, logistikk, daglige operasjoner, deling av etterretning og operasjonsplanlegging i fred, krise og krig? Hvordan vil Arktis og nordområdene knyttes tettere til østersjøområdet når Norden blir ett sammenhengende operasjonsområde uten de sikkerhetspolitiske begrensningene som tidligere fantes? I hvilken grad vil det prege samarbeidet og mulighetene at både Sverige og Finland har sine strategiske tyngdepunkter langt sør i sine respektive land, mens Norges strategiske tyngdepunkt befinner seg i nord?

Det er antakelig en større sikkerhetspolitisk gevinst å høste av Sveriges og Finlands inntreden i NATO enn hva vi i 2023 kan se omrisset av, og det vil sannsynligvis ta lang tid før vi ser den fulle effekten for den samlede sikkerhetspolitiske situasjonen i Norden. Det er derfor viktig at forsvarskommisjonen inngående vurderer hvilke muligheter og eventuelle begrensninger vi kan forvente oss innledningsvis, etter Sveriges og Finlands inntreden i NATO.

8) Cyberdomenet må håndteres som et viktig krigføringsdomene og som del av militære fellesoperasjoner.

Cyberoperasjoner utnyttes i stadig større grad til offensive operasjoner mellom stater, og Norge rammes av statlige cyberangrep også når det ikke pågår andre krigshandlinger. Vi må forvente at

cyberoperasjoner blir en enda viktigere del av krigføring i fremtiden. I 2016 etablerte NATO formelt cyberdomenet som et nytt krigføringsdomene på linje med land, luft og sjø.

Cyberoperasjoner stiller både samfunnet og militære operasjoner overfor viktige nye utfordringer:

- Selv om Norge har god kompetanse på IT-sikkerhet, er vi også et av verdens mest digitaliserte samfunn. Vellykkede cyberangrep kan derfor få alvorlige konsekvenser for samfunnet og sivilbefolkningen.
- Det er påpekt⁸ at cyberoperasjoner krever annen type kompetanse enn de tradisjonelle forsvarsgrenene. Dette gir utfordringer både i å rekruttere riktig kompetanse og når cyberoperasjoner skal integreres med øvrige operasjoner innenfor en fellesoperativ ramme.
- Forsvar mot statlige cyberangrep behandles i hovedsak etter sektorprinsippet. Dette aktualiserer betydningen av samarbeid på tvers av sektorer.

Behovet for tettere samarbeid på tvers av sektorer, inkludert forsvarssektoren, er en utfordring som må tas tak i, og som det er viktig at forsvarskommisjonen adresserer. Videre må det foretas en nødvendig satsing på å bygge cyberoperativ kompetanse i Forsvaret. Organiseringen av cyberoperasjoner må reflektere at dette er et fullverdig krigføringsdomene, og det må legges til rette for at cyberoperasjoner i fremtiden fungerer bedre som en integrert del av militære fellesoperasjoner.

9) At Russland ikke skyr noen virkemidler i sine forsøk på å ramme vestlig sikkerhet og samhold, må få konsekvenser for den forebyggende sikkerheten i Norge

Russiske myndigheter benytter seg av statens fulle spekter av virkemiddel i sin sikkerhetstruende virksomhet, primært for å underminere vestlige lands sikkerhet, samhold og stabilitet.

Dette omfatter eksempelvis følgende virkemidler:

- Klassiske etterretningsoperasjoner
- Forsøk på oppkjøp av strategisk viktig eiendom eller bedrifter for å tilegne seg teknologi, eller til etterretningsformål
- Digitale angrep mot kritisk infrastruktur og myndighetsorganer
- Påvirkningsoperasjoner og desinformasjon, i den hensikt å endre det offentlige ordskiftet i favør av russiske interesser. Eksempelvis ved å forsøke å sette ulike landsdeler eller grupper opp mot hverandre.
- Valgpåvirkning med mål om å skape mistillit og kaos, eller innsettelse av mer russiskvennlige regjeringer
- Drap på opposisjonelle, dissidenter og avhoppere, både i og utenfor Russland
- Utpressing ved hjelp russisk energiforsyning og energiinfrastruktur
- Militær signalering med særlig aggressive øvelsesmønstre svært nærme andre land
- Fysiske angrep mot kritisk infrastruktur
- Sponsing av og støtte til ekstremistiske grupperinger og partier i Vesten

⁸ Svendsen-utvalgets rapport "Økt evne til å kombinere menneske og teknologi - veier mot et høyteknologisk forsvar"

Ansvar for å håndtere hybride og sammensatte trusler tilfaller i fredstid primært justissektoren, og referansegruppa oppfatter dermed denne svært omfattende tematikken som noe som primært må behandles av Totalberedskapskommisjonen. Det er likevel helt avgjørende at det i prosessene som innen kort tid skal levere sine anbefalinger, herunder Totalberedskapskommisjonen, inngående vurderes hvordan Norge skal innrette seg overfor en nabostat som ikke skyr noen virkemidler i sine forsøk på å underminere Norges sikkerhet og norske interesser, så vel som samholdet i NATO og EU. Dette må særlig få konsekvenser for lovarbeidet fremover, totalforsvaret og samarbeidet på tvers av samfunnssektorer. Videre må det få konsekvenser for bevisstgjøringen rundt betydningen av forebyggende sikkerhet i hele samfunnet, i tråd med den alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen. Slik situasjonen nå fremstår, tyder alle utviklingstrekk på at den høye regionale og globale spenningen vil vedvare og øke ytterligere, ikke avta.