

Heimevernet sitt innspill til Forsvarskommisjonen

Innledning

Dette dokumentet beskriver en mulig utvikling av Heimevernet (HV) i et 10- 30 års perspektiv. Grunnlaget for anbefalingen er til dels hentet Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) sin treårige forskning på fremtidens Heimevern publisert høsten 2021 og HV sin egen «Strategi for utvikling av HV mot 2030».

Heimevernets røtter og Heimevernets egenart

Heimevernet ble etablert som et direkte resultat av andre verdenskrig. Under planleggingen for en rask gjenreisning av det norske Forsvaret etter krigen ble det slått fast følgende april 1944 «... under en moderne krig må befolkningen på et hvilket som helst sted i landet, og når som helst, på kortest varsel, kunne tre i aksjon til forsvar av egen by, bygd eller grend...» Med denne intensjonen og under slagordet "Aldri mer 9. april" ble HV etablert. Soldatene fra Mil.org. og Kompani Linge skapte grunnlaget. Heimevernet skulle være folkeforsvaret og forsvarsviljen var helt avgjørende. Av folket, for folket.

Helt siden opprettelsen har Heimevernet utgjort en viktig del av Norges væpnede styrker. Styrkens fortrinn har ofte vært betegnet som Heimevernets egenart; soldater med tilstedeværelse i hele landet, nettverk, lokal kunnskap, sivil kompetanse, livserfaring og ikke minst forsvarsvilje. Det er i egenarten HV har sin styrke og det er egenarten som fortsatt vil gjøre HV til en meget relevant, troverdig og kostnadseffektiv nasjonal beredskapsorganisasjon.

Landmakten og Heimevernet et kort historisk tilbakeblikk

Kjernen i den norske landmakten er Hæren og Heimevernet. I tiårene etter den kalde krigens slutt har utviklingen av landmakten vært preget av nedbygging og omstilling. Diskusjonen rundt utviklingen har hatt mange vinklinger. Verneplikt eller profesjonalisering. Tung eller lett. Territoriell eller mobil. Stort volum eller nisjekapasiteter. Debatten har ofte blitt polarisert; det ene fremfor det andre. Samtidig har reduksjonen av landmakten med tilhørende kommandostruktur vært formidabel i perioden. Hæren er redusert i volum med over 90% fra en stor mobiliseringshær til en innsatshær på ca 10 000 soldater. I samme periode er HV redusert med drøye 50% til dagens styrke på 40 000 soldater. Det er Heimevernet som i dag primært utgjør Norges territoriale landforsvar.

Dagens landmakt

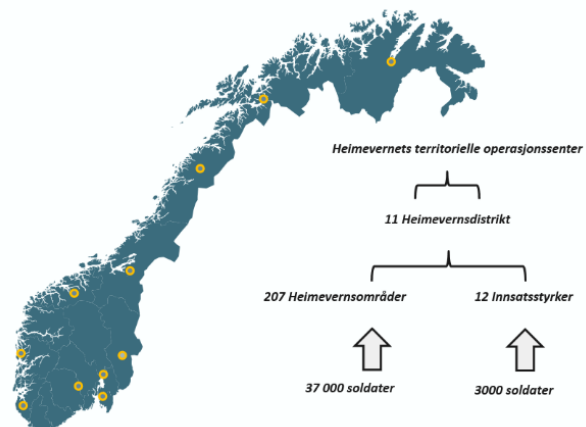
En solid norsk egeninnsats vil sammen med alliert forsterkning gjøre forsvaret av Norge sterkt og troverdig. Tilstedeværelse på land er et viktig uttrykk for et lands vilje til å forsvare seg. Landterritoriet er også utgangspunktet for land, sjø og luftmakt, samt våre nasjonale sikkerhetsinteresser (NSI) og grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Det er Heimevernet som i dag primært utgjør Norges territorielle landforsvar, mens Hæren utgjør den mobile og mer slagkraftige delen av landforsvaret. Hæren tar også ansvaret internasjonalt og leverer bidrag til alliansen i utlandet, en type sikkerhetsvaluta der norske soldater står høyt i kurs. Det har i tidligere studier blitt vurdert å slå sammen Hæren og Heimevernet. Konklusjonene har vært entydige på at dette ikke gir vesentlige innsparinger, ei heller økt operativ effekt av styrkene.

I Europa ser vi en tydelig fremvekst av territorielle styrker. Flere land, eksempelvis Ukraina og Polen, har hentet inspirasjon fra Norge og Heimevernet i sin utvikling av sine territorielle styrker. Polen har også stadfestet territorielle styrker som den femte forsvarsgrenen i tillegg til hær, sjø, luft og spesialstyrker. Tyskland startet nylig en betydelig satsing på å bygge opp landets territorielle styrker.

Heimevernet utgjør i dag de landsdekkende territorielle styrkene bygd opp av primært reservister.

Skissen viser dagens operative struktur:

- Heimevernets territorielle operasjonssenter (HV TOS) som en integrert del av Heimevernsstaben (HVST).
- 11 Heimeverns distrikt
- 12 Innsatsstyrker
- 207 Heimevernsområder
- Heimevernets våpenskole (HVVS) på Dombås.



Fremtidens Heimevern

FFI studien «Heimevernet mot 2030» stadfester Heimevernet som nasjonens territorielle styrke og peker på territorielle operasjoner som HVs viktigste bidrag i fremtidens forsvar. Hvis krig truer vil territorielle operasjoner være avgjørende for vår nasjonale evne til å mobilisere resten av forsvaret, samt motta allierte forsterkninger. Territorielle operasjoner

vil videre være viktig for å bygge situasjonsforståelse, beskytte kritiske verdier og bekjempe trusler langs hele konfliktskalaen. Heimevernets militære tilstedeværelse i hele landet sikrer nærheten som er nødvendig til å være blant de første når noe skjer, og stå over lang tid hvis det kreves. Territorielle operasjoner vil foregå i tett samvirke med andre sivile og militære aktører i rammen av totalforsvaret. Ved å opprettholde en desentralisert landsdekkende struktur med lokale soldater som har våpen, ammunisjon og materiell lagret lokalt vil Norge ha en landsdekkende militær grunnsikring. Er det behov for å sende nasjonale styrker ut av landet vil Heimevernet forbli i Norge og fortsatt ivareta den militære grunnsikringen av Norge.

Samfunnsutviklingen har aktualisert og forsterket behovet for en helhetlig nasjonal tilnærming til arbeidet med forebyggende sikkerhet og beredskap. Samtidig forutsetter sikkerhetsloven en systematisk kartlegging av verdier som skal beskyttes, verdikjeder og avhengigheter, sårbarheter og trusler. I videreutviklingen av vår nasjonale beredskap bør vi derfor fokusere på å bruke totalforsvaret som nasjonens sektorovergripende verktøy langs hele kriseskalaen i både planlegging og håndtering av hendelser på alle nivå: lokalt, regionalt og nasjonalt. Nasjonalt oppfattes mange av dagens trusler som sektorovergripende, og overgangen mellom fred, krise og krig er mindre åpenbar. Hendelsene er sammensatte og aktiviteten foregår i gråsoner, ofte i skjæringspunktet mellom sektorer, etater og lovverk.

Norge har på få år kommet langt i moderniseringen av totalforsvaret. NATO øvelsen *Trident Juncture* i 2018 og etableringen av et vertslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret var viktige milepæler. Pandemien har gjort at vi sitter med mange erfaringer og ikke minst økt tillit i beredskapsfamilien. Den pågående krigen i Ukraina har stadfestet viktigheten av totalforsvaret som verktøy langs hele kriseskalaen. Krigen har også gitt en fornyet forståelse for rådsstrukturen til Heimevernet og betydningen av forsvarsvilje. HV er en meget sentral aktør i totalforsvaret på både lokalt og regionalt nivå, men har per i dag ingen avklart rolle på sentralt nivå utover den viktige koblingen til Landsrådet for Heimevernet. Heimevernets territorielle operasjonssenter kan være en viktig nasjonal aktør for å ivareta deler av intensjonen i sikkerhetsloven og bidra til utviklingen av totalforsvaret.

Det er viktig at vi som nasjon evner å sette en tydelig forpliktende kurs på videreutviklingen av totalforsvaret på alle nivå og i alle sektorer. Beredskapsprinsippene ansvar, nærhet, likhet og samvirke må være ledestjerner når vi utvikler totalforsvaret som nasjonens sektorovergripende verktøy langs hele kriseskalaen. Tverrsektoriell situasjonsforståelse og evne til å håndtere hendelser krever godt samvirke og avklart ledelse på alle nivå. I tillegg må utviklingen av totalforsvaret som et sektorovergripende verktøy legge forutsetninger for godt samvirke gjennom bevisste tiltak på alle nivå. Noen eksempel; Felles systemunderstøttelse. Felles (helhetlig for totalforsvaret) og sektorvise planer som

jevnlig revideres og øves. Møte og samvirkearenaer på alle nivå som holder nettverk og relasjoner «varme». Felles beredskapsspråk. Fokus på kompetansebygging og forståelse for de forskjellige aktørene sitt ansvar. Justerte beredskapsgrenser for å sikre bedre samvirke. Det vil også være viktig å stadfeste utviklingsmål for totalforsvaret med tilhørende milepæler som sikrer prioritet og fokus på tilstrekkelig ressurssetting.

For å kunne operere i hele konfliktspekteret må Heimevernet først og fremst utvikles som en militær kapasitet der oppgavene i krise og krig er dimensjonerende. Samtidig gir en slik organisering evne til å støtte sivilsamfunnet som nasjonens reservekapasitet i et bredt spekter av både oppgaver og volum når det kreves. Både pandemien og leirskredet på Gjerdrum er ferske eksempler på slik støtte til sivile myndigheter. I praksis er dette gode fredstidseksempler på territorielle operasjoner. Heimevernet bidro til bedre situasjonsforståelse for både politi og tollvesen, sikret grensen/ skredstedet, samt var ansvarlig for samordning og samvirke i totalforsvaret fra militær side på både lokalt og regionalt nivå. «HV mot 2030» stadfester at samfunnet har behov for en mobiliserbar militær avdeling som HV, der HV kan være et fleksibelt beredskapsverktøy for nasjonen langs hele kriseskalaen fra fred til krig. I en stadig mer usikker verden vil det være viktig at Norge har en beredskapsorganisasjon som har evne til å støtte samfunnet ved store, overraskende og langvarige hendelser. En fleksibel bruk av HV styrkene kan eventuelt redusere behovet for andre nasjonale beredskapsstyrker, og kan på den måten være en kosteffektiv nasjonal løsning på tvers av sektorer.

At Norge i videreutviklingen av Forsvaret stadfester betydningen av territorielle styrker og territorielle operasjoner er både naturlig og viktig. Det frarådes å slå sammen Hæren og Heimevernet til en felles landmakt. Heimevernet bør rendyrkes som Forsvarets territorielle styrker i landmakten og fortsatt inneha rollen som styrkesjef. For å ytterligere stadfeste betydningen av territorielle styrker bør det vurderes å gi Heimevernet status som egen forsvarsgren. En slik tilnærming vil klargjøre ansvaret til Heimevernet både internt i Forsvaret og i rammen av totalforsvaret. Heimevernet kan både gis og ta en tydelig rolle i utviklingen av totalforsvaret som nasjonens sektorovergripende verktøy på alle nivå fra militær side både i planlegging og utførelse. For å få en best mulig effekt av en slik tilnærming er det viktig å fortsette integreringen av styrkesjefene i FOH som en del av det fellesoperative miljøet og de fellesoperative prosessene. Spesielt viktig er den fellesoperative prosessen knyttet til hva vi skal beskytte og hvorfor med forankring i sikkerhetsloven.

Hva betyr så fokuset på territorielle operasjoner i rammen av totalforsvaret for strukturutviklingen i Heimevernet? FFI studien «Heimevernet mot 2030» peker på fire mulige strukturalternativer med tilhørende ambisjonsnivå og risikovurdering. Skissen under

illustrerer prinsipielt de fire ambisjonsnivåene ut fra hvilken evne Heimevernet vil ha i forhold til å beskytte våre verdier. Evnen til dagens Heimevern er primært knyttet til beskyttelse av verdier som gir militær forsvarsevne. Hvilken risiko dette innebærer for nasjonen utdypes ikke her. Det anbefales at FFI studien danner grunnlaget for anbefalt strukturutvikling. Strukturutviklingen bør adressere en del av hovedfunnene i studien. Størrelsen og utrustningen til fremtidens Heimevern vil ha en direkte sammenheng på evnen til å sikre våre verdier. Strukturutviklingen i stort handler om å bedre evnen til situasjonsforståelse, bedre evnen til å operere i våre største byer, evne til luftvern, bedre evne til panserbekjempelse, bedre evne til mobilitet. Noen evneutdypninger er gitt under, men de er ikke uttømmende.

Evne til reell styrkebeskyttelse av fartøy og beskyttelse av objekter med sjøside krever at en har både materiell og kompetanse på sjøen. Sjøforsvaret har i dag begrensede ressurser til dette, og kapasiteten i Heimevernet ble lagt ned med sjøheimevernet. En maritim kapasitet tilknyttet styrkebeskyttelse bør etableres. Heimevernet etablerer i dag fire maritime tropper som får tildelt båter som ble besluttet innkjøpt i forrige langtidsplan. Ytterligere kapasitet for krise og krig kan bygges ved bruk av forsvarets rekvisisjonssystem. Her bør det vurderes å rekvirere kapasiteter og ikke bare materiellet.

I utøvelsen av territorielle operasjoner på regionalt nivå er det viktig å videreutvikle det regionale samvirkeleddet, «det gyldne triangel»; statsforvalter, politimester og distriktssjef. Utvikling av distriktenes rolle bør sees i lys av oppgavene som må løses av det regionale kommandonivået. I dag er distriktene hverken i volum eller kompetanse i stand til å løse alle oppgavene som følger av det å være territoriell landeier. Utviklingen av distriktsnivået må gjøres i sammenheng med Forsvarets øvrige kommandostruktur. Kommandostrukturen på distriktsnivå må utvikles, bemannes og trenes for oppgavene som skal løses i fred, krise og krig.



De militære oppgavene listes til å være; planlegge og gjennomføre territorielle operasjoner, koordinere og bruke ild/effektorer, kontrollere forflytninger, etablere og vedlikehold militære installasjoner, lendefordeling, styrkebeskyttelse, etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse for alle styrker innenfor teigen og ivareta det etterretningsmessige ansvarsområde. Evnen til å lede operasjoner må bygges opp og i takt med utviklingen av Forsvarets kommandostruktur for øvrig (SJ FOH og styrkesjefer), samt det øvrige myndighetsapparatets utvikling, roller og ansvarsgrenser. Det er naturlig å opprettholde en desentralisert struktur der de territorielle styrkene er delt i distrikter. Det er mulig å regionalisere deler av utviklingen til å gi noen av distriktene et utvidet ansvarsområde innen eksempelvis plankoordinering, øvelser samt for noen av de militære oppgaven som er listet over. Videre kan noen av nisjekapasitetene som hund, dykkere og andre små fagmiljøer regionaliseres. For å stadfeste den militære rollen til distriktene vil Heimevernet initiere bruken av betegnelsen territorielle regiment om distriktene. Regiment samsvarer med den militære størrelsen på avdelingen, samt tydeliggjør både internt og overfor våre allierte hvilken type avdeling det er snakk om.

Fellesoperasjoner er fundamentet for militære operasjoner både nasjonalt og internasjonalt. Dette er den militære profesjonens styrke. Den massive nedbyggingen av Forsvarets kommandostruktur over flere tiår har resultert i en ansvarspulverisering, noe som igjen har resultert i manglende myndighet i kommandolinjen til fordel for faglinjen. Det er startet en betydelig opprydding, men det er viktig at denne jobben fullføres i årene fremover.

Forutsetninger for fremtidens Heimevern

Verneplikten som fundament

Det tar cirka 10 år å skifte ut HV, men en årlig utskifting på drøye 4000 soldater. Forsvaret har nylig startet direkteoverføring av soldater rett etter førstegangstjenesten til Heimevernet. Dette er svært positivt og gir motiverte soldater med fersk soldatkompetanse og potensielt lengre ståtid. Det gir også større mangfold både i form av alder og kjønn. Dagens vernepliktige alder mellom 19-44 år bør utøkes for å sikre tilstrekkelig rekruttering i distriktene og beholde kompetanse. Soldater som dimitterer ved 44 år (55 år for befal) har potensielt mange år som soldat igjen. Samtidig er det viktig å tenke på byrdefordeling og hva vi krever at de som i dag plukkes ut til førstegangstjenesten med påfølgende innrulling i Heimevernet.

Hovedansvaret for å produsere heimevernssoldatene tilligger i dag Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret. Nærmere 50 % av soldatene som er inne til

førstegangstjeneste i dagens Forsvar overføres hvert år til Heimevernet. Utgangspunktet for overføringen er soldatenes kompetanse og geografiske tilhørighet. 18 måneders førstegangstjeneste kombinert med en stadig mer spesialisering mot avanserte plattformer og våpensystemer gjør flere av soldatene i de andre forsvarsgrenene mindre gripbare/ relevante for Heimevernet. Det kan være aktuelt å se på løsninger der det gjennomføres en mer rettet førstegangstjeneste til for bruk i Heimevernet. Dette kan også være et grep for å få flere gjennom førstegangstjenesten. Heimevernets egen førstegangstjeneste i Finnmark er et godt eksempel på en spisset førstegangstjeneste. Det er også naturlig at Heimevernet i årene fremover får et økt ansvar for vakt og sikring i Forsvaret. Dette vil resultere i økt antall soldater inne til førstegangstjeneste i Heimevernet i tillegg til en stor reserviststruktur. Et større antall soldater inne i førstegangstjenesten i Heimevernet vil også kunne bidra til å løse enkelte av sikringsoppdragene i fredstid, noe som potensielt kan redusere behovet for bruk av styrkestrukturen i fredstid.

Det er viktig å huske at innkalling og bruk av Heimevernet har en pris. Soldatene trekkes ut av sitt sivile liv; familie, jobb og ulike verv må settes på vent. Mange blir berørt og arbeidsgivere mister en ansatt for en periode. Det er derfor viktig å balansere og være bevisst bruken av HV i fredstid, og samtidig sikre at vi ikke lammer sivil side i totalforsvaret hvis krisen eller krigen truer.

Kompetanse for en ny tid

Soldatenes sivile kompetanse overgår i løpet av verneplikten deres militære kompetanse. Dette vil sikre tilgang til soldater med spisskompetanse innen mange fag/funksjons områder som kan være viktig for Forsvaret langs hele kriseskalaen. Dette kan også sees i sammenheng med økt bruk av Forsvarets rekvisisjonssystem (FRS).

Skal HV opprettholdes på dagens volum må det etableres løsninger for å utdanne tilstrekkelig antall befal og offiserer til strukturen. De siste store kullene fra krigsskolen og befalsskolene begynner å bli godt voksne og er i ferd med å avslutte sin verneplikt, og det er for få til å ta over. Med et årlig behov på anslagsvis 400 nye lagførere er status i dag at HV mangler formalkompetanse på ca 1000 av våre 4000 lagførere. En slik befalsutdanning kan foregå i rammen av HV, men må tilføres ressurser.

Forutsigbar årlig trening

Heimevernet opererer stort sett i lags- eller troppsforband. Noen få HV-områder og Innsatsstyrkene har oppdrag som medfører kompanioperasjoner. Enkeltmannsferdigheter og stridsteknikk er derfor viktig for Heimevernet sin evne til å løse oppdrag. Det er samtidig

viktig at HV-områdene evner å være selvoppsettende. Stortinget har besluttet at styrkestrukturen til HV årlig kan trene/ øve inntil seks dager for menige og ni dager for spesialister, befal og offiserer. Det har de siste årene vært en økonomisk utvikling som har resultert i at HV i snitt har vært nede på tre dager trening for menige og frem dager for befal. Skal strukturen være troverdig nasjonal beredskap er det viktig at det settes av tilstrekkelig midler til å årlig trene den vedtatte strukturen.

Etter Ukraina krisen har friske midler for 2022 bidratt meget positivt. Årlig trening av Heimevernet er viktig. Dager der menneskene møtes og relasjonene vedlikeholdes, soldatene basisferdigheter vedlikeholdes, planverkene revideres, dialog og nettverk med samvirkeaktørene holdes varme, materiell vedlikeholdes og tilføres, nytt personell integreres samtidig som lederne får utøvd lederskap. Dette skaper trygghet og er en forutsetning for at Heimevernet som beredskapssystem virker. Det bør skapes økonomisk trygghet for årlig HV trening slik at det kan legges inn sykluser som gir forutsigbarhet for soldatene. I dagens samfunn er en slik forutsigbarhet viktig både for soldaten, familien til soldaten, men også arbeidsgiver. Det er fornuftig med en normativ tilnærming til lengden på treningen, men antall dager hvert år bør ikke være absolutt da det gir lite fleksibilitet spesielt med tanke på HV deltakelse på litt lengre nasjonale store øvelser.

I 2020 gjennomførte Heimevernet en større undersøkelse blant alle områdesjefer. De stadfestet at fem dager trening for mannskapene var det de anså som nødvendig for å opprettholde områdets militære evne. I tillegg ble det avdekket et betydelig behov for å gjøre evnen til planlegging og ledelse i områdestrukturen mer robust. I dag er det kun områdesjefen som har et 9% verv som sammen med sin stab skal sikre at denne viktige lokale beredskapen virker. Det bør sees på mulighet til å øke antall personer i områdestaben som kan støtte områdesjefen i hele spekteret av oppgaver. Dette kan gjøres på flere måter. Første skritt bør være å tilsette en person til per stab som er støttespilleren til områdesjefen i planlegging og drift av området. I tillegg bør antall tjenestegjørende dager for personellet i områdestaben økes utover ni dager årlig, et viktig grep for å sikre en troverdig lokal beredskap.

Personlig bekledning og utrustning og nærhet til skyte og øvingsfelt

Enkelhet er et viktig prinsipp for HV soldaten i forhold til både materiell og utrustning. Ett enhetsvåpen og en ammunisjonstype. Desentralisert struktur krever at materiell, våpen og ammunisjon er lagret lokalt for å sikre rask selvoppsetting for økt reaksjonsevne. Dette er ikke tilfelle alle steder i dag, og bør tillegges vekt i utviklingen av HV fremover. Spesielt gjelder dette lagring av våpen og ammunisjon som gjennom de siste tiår har gjennomgått en

betydelig sentralisering. Heimevernet trenger også nærhet og tilgang til tilfredsstillende skyte- og øvingsfelt. Dette er viktig slik at verdifull treningstid ikke går med til å frakte lokale soldater lange avstander for å drive årlig trening. Samarbeid med sivile organisasjoner som DFS og NROF, og god dialog med kommuner er viktig for å sikre tilgang til det HV trenger i årene fremover.

Tettere samarbeid med forsvarsindustrien

Samarbeidet mellom forsvarsindustrien og Forsvaret har de siste tiårene vært preget av stor avstand. Stortingsmelding 17 åpner nå for et tettere samarbeid der også FFI spiller en sentral rolle. Vår egen forsvarsindustri vil kunne bidra betydelig i videreutvikling av et moderne HV, Forsvar og totalforsvar. Det vil være viktig å finne gode mekanismer som sikrer god dialog mellom bruker og forsvarsindustrien som grunnlag for innovasjon for fremtidens Forsvar.