

Arkivreferanse: 2022/17449-2
Arkivkode: X10
Saksbehandler: Endre Hjelseth
Adm.enhet: Kvalitet, sikkerhet og beredskap
Dato: 12.12.2022

Utvalg

Møtedato

Saksnummer

Fylkesutvalget

Innspill til Forsvarskommisjonen fra Fylkesutvalget i Innlandet

Fylkeskommunedirektørens innstilling til vedtak:

- 1.Fylkesutvalget i Innlandet mener at en styrking av Forsvarets kapasiteter i Innlandet vil være fornuftig og gunstig for Norges samlede forsvarsevne, blant annet fordi det allerede eksisterer betydelig relevant infrastruktur og muligheter.
- 2.Fylkesutvalget mener at Forsvarskommisjonen må innstille på at Brigade Sør etableres i Innlandet.
- 3.Etablert samarbeid mellom Forsvaret og sivile utdanningsinstitusjoner bør forsterkes, slik at Forsvarets behov for kompetanse, trening og forskning sees i sammenheng med samfunnets øvrige behov, og etablerte sivile utdanningsinstitusjoner utvikles i tråd med behovet.
- 4.Økt samarbeid mellom Forsvaret og sivil sektor vil bidra til å realisere Forsvarets og samfunnets endrede behov og bidra til å skape et tryggere samfunn. I innlandet er slikt samarbeid vel etablert og kan videreutvikles.
- 5.Fylkesutvalget i Innlandet mener at Forsvarskommisjonen må peke på behovet for et forsterket totalforsvarskonsept med økt motstandsdyktighet, tydeliggjøring av forventninger og krav til den sivile beredskapen og styrket samhandling mellom aktørene.

Tron Bamrud
Fylkeskommunedirektør

Bakgrunn:

I forbindelse med Stortingets behandling av langtidsplanen for forsvarssektoren, jf. Innst. 87 (2020–2021) til Prop. 14 S (2020–2021) «Evne til forsvar – vilje til beredskap» fremmet utenriks- og forsvarskomiteén forslag til vedtak om å nedsette en forsvarskommisjon. Under behandlingen stemte et enstemmig Storting for vedtaket.

Forsvarskommisjonen har fått i oppdrag å vurdere hvilke potensielle sikkerhets- og forsvarspolitiske veivalg og prioriteringer Norge kan ta for best å ivareta norsk sikkerhet i et 10-20 års perspektiv. Kommisjonen skal synliggjøre hvilke konsekvenser dette bør ha for den videre utviklingen av forsvaret av Norge. Kommisjonen skal bidra til en åpen og bred offentlig debatt blant annet ved å bringe nye ideer på banen og diskutere disse i offentligheten.

Evne til å håndtere helheten i utfordringsbildet handler også om statens og samfunnets samlede motstandskraft, og Norges evne til å stå imot et samfunnsmessig sjokk. Forsvarskommisjonen skal i vurderingen av slike problemstillinger se hen til, og der det er hensiktsmessig koordinere med, Totalberedskapskommisjonen arbeid. Forsvarskommisjonen skal vurdere den sivile understøttelsen av forsvarsevnen gjennom hele krise- og konfliktspekteret, og hvilken rolle Forsvaret bør ha for å understøtte sivile myndigheter i å imøtegå sikkerhetsutfordringer under terskelen for væpnet konflikt.

Forsvarskommisjonens arbeid og sluttprodukt skal innrettes slik at det bidrar til grunnlaget for neste langtidsplan for forsvarssektoren.

Regjeringen har videre bedt kommisjonen se på følgende spørsmål:

1. Hva betyr utviklingen i sikkerhetssituasjonen for hvilke sikkerhets- og forsvarspolitiske veivalg Norge står overfor på mellomlang og lang sikt?
2. Hvordan bør Forsvaret og forsvarssektoren på overordnet nivå videreutvikles og organiseres for å ivareta norske sikkerhetsinteresser?
3. Hva er sammenhengen mellom sammensatte trusler og andre sikkerhetspolitiske og militærstrategiske utviklingstrekk?
4. Hvordan kan forsvarssektoren best bidra til vern om Norges sikkerhet i lys av at utfordringsbildet treffer bredere, på flere samfunnsområder og berører stadig flere sektorer samtidig?
5. Hvilke muligheter og utfordringer representerer den teknologiske utviklingen for Norges sikkerhet og for utvikling av forsvarssektoren, herunder sektorens samhandling med sivile sektorer i rammen av totalforsvaret?
6. Hvordan vil bærekraftsmål, og klima og miljøendringer, påvirke forsvarssektoren og den sikkerhetspolitiske situasjonen i årene fremover?
7. Hvilke mekanismer, kapabiliteter og roller må prioriteres i forsvarssektoren for å bedre forstå, motvirke og forsvare nasjonale sikkerhetsinteresser mot et bredere utfordringsbilde og hva kan prioriteres ned for å gi rom for dette?

Forsvarskommisjonen står fritt til å identifisere andre problemstillinger og fremme forslag relevant for utviklingen av forsvarssektoren. Det skal legges vekt på hvilke overordnede muligheter og utfordringer ulike veivalg kan gi. Det skal tilstrebes en helhetlig tilnærming til problemstillingene, der nødvendigheten av å foreta tydelige prioriteringer vektlegges, bla. som følge av at handlingsrommet i budsjettene forventes å avta fremover, jf. Perspektivmeldingen 2021. Vurderingene skal ta høyde for realistiske økonomiske rammevilkår. Kommisjonen skal vurdere økonomiske, organisatoriske og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag.

Kommisjonens arbeid skal munne i en Norsk offentlig utredning (NOU) som er planlagt sendt på offentlig høring i løpet av sommeren 2023.

Generell vurdering:

Forsvarets tilstedeværelse i Innlandet

Forsvarets tilstedeværelse i Innlandet er i dag betydelig og består av flere lokasjoner, herunder Østerdal Garnison med Rena og Terningmoen leir med tilhørende skyte- og øvingsfelter, Jørstadmoen leir med Cyberforsvaret, Forsvarets personell- og vernepliktsenter på Hamar, Forsvarets Logistikkorganisasjons arsenal på Løten og Heimevernets skole på Dombås og radaranlegg, festningen og Bæreia veteransenter i Kongsvinger.

Historisk, og også i nyere tid, så har de gamle fylkene Hedmark og Oppland, nå Innlandet, vært en aktiv region med gode vertskommuner for Forsvaret og forsvarsindustrien. Det har alltid vært en vilje til å legge forholdene til rette for forsvarets behov.

Sivile kompetansemiljøer har i samarbeid med Forsvaret i hele regionen etablert et nært, tett og godt sivilt samarbeid på en rekke områder over tid. Dette omfatter også samfunnssikkerhet og beredskapssamarbeid og utdanning ved for eksempel Høgskolen i Innlandet (HINN).

Deler av cyberforsvaret er plassert på Jørstadmoen og er et viktig element i moderne krigføring. Jørstadmoen er en sentral øvingsarena og en ingeniøruddanning innenfor cyberområdet. I tillegg samarbeider cyberforsvaret tett med NTNU på Gjøvik. Dette miljøet regnes som ledende i landet innenfor cyber- og informasjonssikkerhetsspørsmål. Som ledd i dette er næringsklynga «Cyberland» etablert, i tillegg til etableringen av Cyberrange med treningsrom knyttet til cyberangrep for Forsvaret, næringslivet, andre aktører i sivil sektor og studenter.

Både sivil og militær infrastruktur og samarbeid har over tid vokst frem i Innlandet. Eksempler på dette er Cyberforsvaret på Lillehammer, Hæren, Hærens Våpenskole, Heimevernet og spesialstyrkene på Rena og Terningmoen. Disse avdelingene har i dag marginal nødvendig infrastruktur i forhold til den forventede økningen. Reguleringsplaner er etablert og alt ligger til rette for ytterligere utvidelser. I den sammenheng bør det også vurderes nærmere samarbeid mellom det offentlige og privat sektor for å sikre samfunnsøkonomiske etableringer og drift i et totalberedskapsperspektiv.

Med utgangspunkt i dagens situasjon og i lys av en forventet økning av Forsvarets kapasiteter, både i volum og kapabiliteter, samt et tettere nordisk samarbeid med Sverige og Finland som NATO medlemmer og en reorientering av det operative landskap, fra Nord-Sør til Øst-Vest, så er det et stort potensial for videre utvikling og muligheter i regionen: Hæren og Heimevernet skal øke i volum. Hæren har selv presentert 1-3-3-1 modellen, hvor den tredje brigaden kan være Brigade Sør lokalisert til Innlandet og Østerdalen.

Allerede etablert infrastruktur og kompetansemiljøer er naturlige å benytte, som Rena leir og Hærens Våpenskole med eksisterende skyte- og øvingsfelt. En slik etablering av Brigade Sør vil også bidra til å forsterke regionen som en av flere områder for alliert mottak, trening og utdanning.

Allierte vil måtte bruke Oslofjorden med havner og flyplasser for deployering inn til Sør-Norge og vil måtte spre seg nordover i Innlandet for sammendragning, trening, øving og utdanning, før eventuell videre deployering til et operasjonsområde sør-nord eller vest-øst.

Vi må ivareta vår egen evne til å være interoperable med våre allierte. Dette kan også forsterkes innenfor det allerede etablerte utdannings- og kompetansemiljøet i Innlandet. En økning i regionen med både norske og allierte styrker vil også kreve økt logistikk.

Infrastruktur, kommunikasjon og kapasiteter ligger godt til rette for dette i Sør-Norge og Innlandet.

Utdanning og kompetanse både i fred, krise og krig blir essensielt. Styrkingen av Hæren og Forsvaret vil kreve en økning i utdanningsvolum og utdanningstakt både for rekrutter, mannskaper, befall og offiserer.

Hærens rekruttskole er allerede etablert i Østerdal garnison og skal vokse til minst det tredobbelte etter gjeldende planer.

Utdanning av erstatningsmannskaper vil bli en realitet i krise og krig. Dette er også en naturlig videreføring av denne type utdanning i allerede etablerte kapasiteter i regionen.

Det drives utstrakt forskning og utvikling i samarbeid mellom industrien, næringslivet og forsvarrets institusjoner i regionen. Et samarbeid som antas vil øke og forsterkes.

I sum så vil en styrking av Innlandet og regionens forsvars- og totalberedskapsressurser bidra til økt robusthet og viske ut skillelinjene mellom sivile og militære, norske og allierte styrker og bygge et robust forsvar av Norge i bredde og dybde.

Sivilt-militært utdannings- og kompetansesamarbeid

Hæren har sitt tyngdepunkt i Sør-Norge i Innlandet. I denne regionen er det etablert sivil-militært kompetansesamarbeid mellom Åmot og Elverum kommune, Høgskolen i Innlandet (HINN) og Forsvaret. 25 års samarbeid som kan vise til betydelig omfang av utdanninger tilrettelagt for Forsvaret. Her kan nevnes organisasjons- og ledelsesstudier for befall og offiserer, utdanninger for personell til utenlandsoperasjoner samt krise- og beredskapsutdanninger. I tillegg har HINN arbeidet med å akkreditere Forsvarets egne utdanninger til sivilfaglige høgstudier/emner.

Den geografisk nærhet mellom Forsvarets avdelinger og HINNs studiesteder har hatt sin betydning, men samarbeidet og suksessen har gått på felles forståelse av hverandres egenart og ønske fra begge parter om hvor viktig det er med fleksibilitet og tilrettelegging av tilbudene.

Forsvaret selv har i sin langtidsmelding fremhevet betydningen av samarbeidet med sivile utdanningsinstitusjoner for å ivareta Forsvarets kompetansebehov. Forsvarssektoren skal som hovedregel ikke forestå utdanning som tilbys sivil, noe som også er understreket. I inneværende langtidsmelding for Forsvaret skrives det at man i større grad skal inngå kompetansepartnerskap med sivile utdanningsinstitusjoner. Positivt nå er at det er inngått egne intensjons- og samarbeidsavtaler mellom Høgskolen i Innlandet, Hæren og Heimevernet om forsknings- utviklings- og utdanningssamarbeid. I disse dager inngås det tilsvarende intensjonsavtale mellom Fagskolen Innlandet og Hæren. Det kan også nevnes at Høgskolen i Innlandet inngår en intensjonsavtale med Politihøgskolen der det sivil-militære kompetansesamarbeidet vektlegges inn i en totalberedskapssammenheng.

Svendsen-utvalget sin rapport i 2020 ga innspill til hvordan Forsvaret bedre kan rekruttere, utvikle og beholde personell gjennom å skape et større kompetansemangfold. Dette kan skje gjennom et økt samarbeid mellom Forsvaret og universitets- og høyskolesektoren, herunder akkrediteringer av Forsvarets utdanninger inn i sivile høyskole/universitetsutdanninger og større grad av fleksible utdanningsmodeller der en kombinerer militære og sivile utdanningsløp.

Ett eksempel på dette er ønsket om forlengelse av kontraktperioden for spesialistbefal i Forsvaret. Utdanning kombinert med militær karriere er en vinn-vinn situasjon hvor det som er en god løsning for Forsvaret i deres operative aktivitet også er en god løsning for den enkelte i forhold til deres sivile yrkeskarriere etter endt tjeneste.

Totalforsvar og beredskap vil både i fred, krise og krig innbefatte samarbeid mellom Forsvar, sivil beredskap og sivilbefolkningen. Samtrening og øving er sentralt i så henseende. Etableringer av øvingsarenaer og tverrfaglige utdanninger knyttet til samhandling, kommunikasjon og ledelse må prioriteres. Fysiske, digitale og virtuelle øvingsarenaer bygges nå opp ved flere utdanningsinstitusjoner. Høgskolen i Innlandet sin utbygging av øvings- og ferdighetstrener på studiested Rena vil være en betydelig samarbeidsaktør for Forsvaret og sivile beredskapsaktører.

Bredt offentlig-privat samarbeid

I Innlandet har Forsvaret og det sivile samfunnet hatt et bredt offentlig-privat samarbeid gjennom mange år med bruk av bl.a. felles idrettsfasiliteter, kulturbygg og at private har bygget leiligheter for forsvarsansatte.

I regionen blir det nå en stor aktivitetsøkning med beslutningen om etableringen av Hærens rekruttskole og en mulig plassering av Brigade sør. Et offentlig-privat samarbeid er en vesentlig del av løsningen for å realisere denne store aktivitetsøkningen.

Det er viktig å legge til rette for et enda nærmere samarbeid om felles infrastruktur som gir større fleksibilitet, høyere utnyttelse og samfunnsøkonomisk smarte løsninger. Infrastruktur kan legges tett på leir og gi rom for en langt større fleksibilitet ved endret behov fra Forsvarets side. Lokalisering tett på leir gjør også at leirgjerdet kan flyttes hvis sikkerhetssituasjonen skulle tilsi dette.

Offentlig-privat samarbeid muliggjør en raskere utbygging på arealer som er regulert til formålene ved at private stiller kapital og står for utbyggingen. Offentlig-privat samarbeid betinger langsiktige kontrakter, men kan gi større fleksibilitet.

Forsvaret og det sivile samfunnet kan ha enda flere anlegg som kan benyttes i sambruk. Utnyttelsesgraden blir dermed høyere ved at anleggene benyttes fra tidlig morgen til sen kveld både på ukedager og i helger. Idrettsanlegg som brukes både sivilt og militært kan også gi rom for spillemidler og mva. refusjon og dermed lavere leiekostnader for alle parter. Et eksempel på dette er Terningen Arena der Forsvaret i dag bruker sivile idrettsfasiliteter og man er i gang med et konkret prosjekt for en felles velferd mellom rekrutter på Terningmoen og studenter ved HINN. Det er også muligheter for ytterligere bruk av undervisnings- og konferansefasiliteter for Forsvaret.

Samarbeid som beskrevet over vil bidra til å realisere Forvarets og samfunnets endrede behov og bidra til å skape et tryggere samfunn ved å hviske ut skillene mellom det sivile og militære.

Behov for tydeliggjøring og forsterking av totalforsvarskonseptet

Kravene til et velfungerende totalforsvar øker i takt med stadige endringer i trussel- og risikobildet, ikke minst den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Som følge av dette har oppmerksomheten til arbeidet med sivil beredskap blant annet fått økt oppmerksomhet i NATO. Dette knyttes til et fokus på kollektivt forsvar og planverk. I lys av dette aktualiseres Norges totalforsvarskonsept. Forsvaret er avhengige av et fungerende sivilsamfunn i hele krise- og konflikt spekteret. Dette er grunnlaget for at ressursene innen totalforsvarskonseptet må samordnes i ytterligere grad enn hva som er tilfelle i dag, jf. artikkel 3 i NATOs grunnleggende traktat «hvert NATO-medlemsland må ha motstandskraften til å motstå sjokk som naturkatastrofer, svikt i kritisk infrastruktur og militære angrep. Resiliens er et samfunns evne til å motstå og komme seg enkelt og raskt fra disse sjokkene, ved å kombinere sivile, økonomiske, kommersielle og militære faktorer. I sum er motstandskraft kombinasjonen av sivil beredskap og militær kapasitet». Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har tidligere påpekt behovet for at motstandsdyktigheten i de kritiske samfunnsfunksjonene må styrkes.

Fylkeskommunen har ansvar for samfunnskritiske funksjoner og samfunnskritisk infrastruktur som skal virke i fred, krise, og krig. Ansvaret inngår som kapabiliteter i den sivile beredskapen av Totalforsvaret og fylkeskommunen skal derfor gjensidig støtte og samarbeide med Forsvaret og øvrig aktører i den sivile beredskapen. Fra fylkeskommunens side er det ikke så tydelig hva som ligger av forventninger og krav i det nevnte ansvaret, og fylkeskommunen opplever heller ikke at virksomheten involveres i tilstrekkelig grad for å kunne samordne beredskapsplaner i relevante deler av Totalforsvaret inkludert Forsvaret. Fylkeskommunen mener derfor at kommunikasjonen mellom ressursene i Totalforsvaret må styrkes og det er behov for å tydeliggjøre krav og forventninger i sektorlovgivningen. Det er også behov for å tydeliggjøre mekanismer og prosedyrer for hvordan sivil støtte skal gis til Forsvaret, herunder samordnede beredskapsplaner. Dette følges av et styrket behov for sivil-militære øvelser på regionalt og lokalt plan.

Med en tydeliggjøring av krav og forventninger til ansvaret for sivile kapabiliteter i Totalforsvaret vil det kunne gi et medfølgende behov for tilføring av ekstra ressurser til virksomheter som fylkeskommunen for å bygge opp og opprettholde nødvendig motstandsdyktighet i samfunnskritiske funksjoner og infrastruktur.

Fylkeskommunen erfarer også at det er behov for en større grad av samordning mellom sektorlovgivning og rekvisisjonsordninger, der det under gitte situasjoner er de samme ressursene innenfor Totalforsvaret som utløses av ulike lover og forskrifter. I verste fall vil dette innebære at de samme ressursene etterspørres/rekvireres av ulike aktører basert på lovgivning som står i motstrid. Som følge av dette er det etter fylkeskommunens vurdering nødvendig å tydeliggjøre prioriteringsmekanismer i gitte scenarier under ulike påkjenninger.

Konklusjon:

Forsvarskommisjonen har inviterte til mulighet for innspill i forbindelse med sitt utredningsarbeid knyttet til sikkerhets- og forsvarspolitiske veivalg og prioriteringer i Norge i et 10-20 års perspektiv. Forsvaret har godt rotfeste i Innlandet i dag og forholdene ligger til rette for en ytterligere styrking av Forsvaret og den totale beredskapen i Innlandet.