

# Heimevernet i Landmaktutredningen

---

## Rolle/ansvar

Forsvarslovens §5 beskriver at «Forsvaret er organisert i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret (forsvarsgrenene), Heimevernet og fellesinstitusjoner». Videre står det at det er Stortinget som bestemmer Heimevernets organisasjon og innpassing i Forsvaret. Heimevernet (HV) forventes derfor videreført som en *selvstendig og identifiserbar* enhet i Forsvaret. Dette samsvarer med hvordan HV er organisert i våre naboland. Landmaktsutredningen (LMU) bør således fokusere på å se Hæren og HV i en helhetlig sammenheng, hvor samarbeid og samvirke utvikles og optimaliseres. Gitt Forsvarets begrensede ressurser, bør Hæren og HV i prinsippet utvikle *komplementære kapasiteter*, men det vil kunne være behov for unntak fra dette.

Forsvarslovens §5 beskriver HVs rolle slik: «Heimevernet skal delta i *territorielle operasjoner* som en del av nasjonale fellesoperasjoner, og i vernet av heimtrakten.». Mandatet til LMU bekrefter at HV fortsatt skal organiseres, utrustes og trenes i henhold til de tradisjonelle rollene til HV. Dette innebærer å ivareta det landsdekkende *lokale territorielle ansvaret (LTA)* på vegne av sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Ingen annen del av Forsvarets struktur har den størrelsen og geografiske utbredelsen som kreves for å kunne ivareta dette.

Innstilling 62 beskriver at landmakten må tilpasses en utvikling hvor reaksjonsevne, mobilitet, våpenrekkevidde og -presisjon blir stadig viktigere. Tilgjengelig materiell og treningstid er begrensende for hvor kompliserte oppgaver HV-avdelingene kan ivareta. Det er dog mulig å *differensiere* HV-avdelingenes evner og kapasiteter mer enn i dag, og deler av HVs struktur kan med forholdsvis beskjedene investeringer bidra mer innen kapabilitetskategorien «Innsats»<sup>1</sup>.

## Særtrekk

HV er den eneste delen av Forsvaret som kan sikre en *landsdekkende tilstedeværelse* med tilhørende situasjonsforståelse i hele landterritoriet. Prinsippet om at personell og avdelinger i HV er lokalt rekruttert, lokalt satt opp og at de løser oppdrag lokalt er en viktig forutsetning for dette. *Lokal tilhørighet* er sentralt for evnen til vern av «heimtrakten», og den lokale synligheten dette innebærer er viktig for samfunnets tillit til HV og Forsvaret som sådan. En landsdekkende lokal tilhørighet krever en HV-struktur om lag på dagens størrelse, og en reell landsdekkende egenskap krever at HV også har evne til å løse oppdrag i kystsonen.

HVs avdelinger har en meget *høy reaksjonsevne*, og vil raskt kunne stille med godt trent personell til løsning av militære oppdrag eller til støtte for det sivile samfunn. HV vil med sin tilstedeværelse og reaksjonsevne være blant de aller første militære styrkene som kan settes inn i en oppdukkende situasjon. HV vil derfor være viktig i initialfasen av en operasjon, og spesielt i situasjoner hvor motstanderen bruker hybride eller asymmetriske virkemidler. Den lokale forankringen er avgjørende for HVs evne til hurtig reaksjon, og muliggjør at beredskapen i HV er langt større enn de formelle klartidene skulle tilsi. En videreføring av HVs lokale forankring er dermed helt avgjørende for evnen til hurtig reaksjon.

Den samlede kompetanse til soldatene i HV, livserfaring og knytning til heimtrakten er alle viktige elementer av det som ofte omtales som HVs «*sosiale kapital*». Dette særtrekket gjør at HVs avdelinger kan bidra mer til den operative evnen enn hva de rene militære kapasitetene tilsier<sup>2</sup>. Den sosiale kapitalen henger nøye sammen med den lokale tilhørigheten til personellet/avdelingene.

---

<sup>1</sup> Innsatsevne er i FSJ fagmilitære råd (FMR) 2015 definert som evne til å «Sikre nødvendig ildkraft til å ramme en motstander ved å kunne påføre ham betydelige tap» (se fullversjon FMR side 20).

<sup>2</sup> FFI-studie 2010/01176 beskriver at militære avdelingers sosial kapital kan betraktes som en styrkemultiplikator som muliggjør en mer effektiv utnyttelse av de ressurser avdelingene rår over

Forsvarslovens §5 beskriver at «Landsrådet for Heimevernet, distriktrådene, områdeutvalgene og heimevernsnemndene skal sikre Heimevernets samarbeid med sivilbefolkningen». *Rådsstrukturen* i HV er og forblir viktig for HVs forankring, og må fortsatt nyttes til å styrke forsvarsviljen i samfunnet.

## Oppgaver

HV ivaretar et landsdekkende LTA på vegne av sjef FOH. LTA innebærer; (1) ansvar for lokal planlegging og ledelse av operasjoner i fred, krise og krig, og (2) ansvar for lokalt samarbeid, samvirke og nettverksbygging med sivile partnere og lokale myndigheter<sup>3</sup>. HVs distriktssjefer er til daglig *territorielle sjefer* innenfor sine ansvarsområder (AOR<sup>4</sup>). Ansvarsområdene er i utgangspunktet avgrenset til landterritoriet, men sjef FOH kan ved behov også tildele distriktssjefene operasjonsområder (AOO<sup>5</sup>) til sjøs, normalt i forbindelse med sikring av objekter med sjøside.

I følge Forsvarsloven og Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) er territorielle operasjoner både *kjernekompetansen og primæroppgaven* til HV. Territorielle operasjoner gjennomføres for å beskytte militære kapabiliteter, kritisk infrastruktur og befolkningen i et definert landområde.

Hovedelementene i territorielle operasjoner er sikring av viktige objekter og territoriell overvåking og kontroll. Tilrettelegging for og støtte til andre nasjonale og allierte styrker er også en viktig del av territorielle operasjoner<sup>6</sup>.

Innenfor disse to overnevnte hovedoppgavene (LTA og territorielle operasjoner) løser HV en rekke ulike oppdrag. Oppdragene vil variere, men vil i hovedsak treffe innenfor følgende oppdragstyper:

- Vakthold og sikring av prioriterte objekter og allierte mottakssteder (inkludert styrkebeskyttelsesoppdrag som del av daglige operasjoner i fred)
- Beskyttelse av akser og viktige geografiske områder
- Sikring av overføringstyrker og viktige transporter
- Tilrettelegging for og støtte til andre landavdelingers operasjoner
- Overvåking og kontroll for lokal situasjonsforståelse
- Bekjemping av mindre fiendtlige enheter
- Samarbeid med politi og andre aktuelle sivile aktører<sup>7</sup>.

## Evner/kapasiteter – status og utviklingstrekk

Dagens HV er ikke organisert, utrustet eller trent for å ta opp *avgjørende strid* mot større fiendtlige styrker. Gitt gjeldende rammer for trening i HV, er dette heller ingen realistisk ambisjon. HV-avdelingenes evner og kapasiteter kan dog differensieres mer enn i dag, og i deler av landet kan HV bidra mer innen kapabilitetskategorien «Innsats». Dette er spesielt aktuelt i Nord-Norge.

Fremtidens HV bør i enda større grad enn i dag differensieres for å ivareta ulike behov og forhold. Differensieringen bør baseres på forskjeller i trussel, operasjonsmiljøets beskaffenhet, befolkningsgrunnlag og behov/sannsynlighet for samvirke med andre landstyrker. En differensiert tilnærming legger til rette for at utvalgte HV-distrikter kan *tilføres nye kapasiteter* som utfyller kapasitetene i forsvarsgrenenes mobile styrker.

HV vil ikke kunne utføre en effektiv objektsikring på nøkkelobjekter med sjøside uten tilgang på kapasiteter knyttet til å *løse oppdrag i kystsonen*. Objektsikring krever tilstrekkelig evne til å sikre vital del, evne til tidlig deteksjon og evne til hurtig reaksjon. Dette gjelder uansett om trusselen kommer fra land eller fra sjøen. Nøkkelpunktlisten inneholder et antall objekter med sjøside, og

<sup>3</sup> Sjef FOH, *Presisering av territorielt ansvar* (doculive 2010/042503-003), Bodø, 17.mars 2011

<sup>4</sup> Area of Responsibility (AOR) – se definisjon ordliste i FFOD (punkt 8.1)

<sup>5</sup> Area of Operations (AOO) – se definisjon ordliste i FFOD (punkt 8.1)

<sup>6</sup> FFOD, punkt 05012

<sup>7</sup> Støtte til det sivile samfunnet er ikke dimensjonerende for HV. HV-distriktene er dog pålagt å ivareta samarbeidet med aktuelle sivile aktører gjennom sitt LTA-ansvar. I den sammenheng samarbeider distriktsnivået med politimestre/fylkesmenn, mens områdestrukturen samarbeider med lensmanns- og kommunenivået (liaisonering).

Sjøforsvarets vil ha en svært begrenset kapasitet til å støtte HVs objektsikring. HV har derfor behov for å videreføre enkelte kapasiteter fra dagens SHV i sine landstyrker. Dette gjelder for eksempel kystmeldepostene som med sine radarer er viktig for tidligst mulig deteksjon av trusler fra sjøen.

Treningsnivået og størrelsen på HVs styrkestruktur er en utfordring når det kommer til innføring av kostnads- og kompetansekrevende materiell. HV vil derfor alltid vurdere enklere og billigere løsninger, gjerne i form av lett tilgjengelig kommersiell teknologi.

## Nasjonal territoriell kommando

Funksjonen GIHV endrer iht Prop. 1S navn til sjef HV i 2017. Sjef HV blir også styrkesjef i HV, noe som innebærer ansvar for all operativ virksomhet i HV i tillegg til GIHVs nåværende ansvar for styrkeproduksjon og virksomhetsstyring. Sjef HV er *avhengig av en operativ stab* for å kunne ivareta ansvar for operativ virksomhet, og det er derfor vedtatt å etablere en Nasjonal territoriell kommando (NTK) til å understøtte sjef HV. Sjef HV kan ikke overta det operative ansvaret før NTK er etablert og har oppnådd en *initial operativ evne* (IOC).

NTK etableres på Terningmoen integrert med dagens HVST. NTK skal i tillegg til HVSTs oppgaver av i dag, også ha evne til å planlegge og lede ivaretagelse av LTA og gjennomføring av territoriale operasjoner med HV-distrikter og andre tildelte styrker. NTK skal også bidra i FOHs planarbeid og øvingsplanlegging, og skal kunne koordinere med sideordnede taktiske kommandoer iht prinsippene fastsatt i Styrkesjefens ledelseskonsept<sup>8</sup>.

Ambisjonsnivået for NTK er ikke avklart. Dette avgjøres gjennom utgivelse av FSJs operative krav. Det forventes at HV *tildeles tilstrekkelige ressurser* til å kunne tilfredsstille de operative kravene så fort som mulig etter at de er iverksatt.

## Distriktsstabene

Distriktsstabene støtter distriktssjefene med planlegging og ledelse av territoriale operasjoner og ivaretagelse av LTA. Distriktsstabene er i tillegg oppsettende enheter (OPE) med oppgaver knyttet til styrkeproduksjon og virksomhetsstyring.

Flere av dagens distrikter har et så stort *kontrollspenn* at det bør etableres ett eller flere ekstra ledelselementer ved utvalgte distrikter. I enkelte HV-distrikt vil trusselen mot distriktets kommandoplass være stor i krise/krig. Ved disse distriktene bør det etableres *alternative kommandoplasser*, evt kommandoplasser med økt beskyttelsesnivå/overlevelsessevne. Herunder bør distriktssjefene gis økt evne til fremskutt ledelse.

Dersom enkelte HV-distrikter tilføres nye evner/kapasiteter innen for eksempel kapabilitets-kategorien «innsats», må dette også gjenspeiles i de aktuelle distriktenes evne til ledelse og samvirke (bemanning, kompetanse, K2I-systemer mv).

HV-distriktene må i en krise/krig kunne spille på samfunnets samlede ressurser. Et forberedt *system for rekvisisjon* og bruk av sivile ressurser vil være viktig i så måte.

## Områdestrukturen

Stabs- og sambandsområdene understøtter HV-distriktenes operasjoner. Landheimvernsområdenes hovedoppgaver ligger innen vakt og sikring, samt overvåkning og beskyttelse av viktig lende og akser. Noen landheimvernsområder har evne til å bekjempe mindre fiendtlige enheter.

Luftheimevernsområdene ivaretar oppgaver innen vakt og sikring knyttet til Luftforsvarets viktigste baser. Områdestrukturen har en viktig bi-oppgave med å yte bistand og støtte til politi og sivile myndigheter ved behov.

Den lokale tilhørigheten til områdestrukturen innebærer at enkelte HV-områder kan være tilgjengelig *raskere enn I-styrkene*, i hvert fall i de mest rurale delene av landet. Dette innebærer at det ikke er usannsynlig at soldater fra områdestrukturen vil være de første fra Forsvaret som møter en

---

<sup>8</sup> Se Doculive 2011/005900-009.

oppdukkende situasjon først. Dette har betydning for behovet for trening og utrustning av soldatene i områdestrukturen.

Områdestrukturen har et kompetanse- og treningsnivå som gjør det lite realistisk å tilføre HV-områdene nye oppgaver utover det de er tiltenkt i dag. Det er dog mulig å tilføre utvalgte områder *økt kapasitet innenfor eksisterende evner*. Dette kan gjøres både gjennom justeringer av organisasjon, tilføring av mer materiell og økt årlig trening.

Det mest realistiske vil være tilførsel av flere våpen av den typen som allerede er i bruk i områdestrukturen (panservernvåpen, mitraljøser og maskingeværer), mer og bedre K2IS for økt ledelsesevne, samt bedre beskyttelsesutstyr for økt overlevelsessevne. Områder som har som primæroppgave å beskytte viktige akser og geografiske områder kan i tillegg gis bedre evner gjennom tilføring av sensorer (overvåkning) og ulike typer kjøretøy (mobilitet). Videreføring av radarene til dagens kystmeldeposter i SHV er en aktuell sensor som deler av områdestrukturen kan håndtere.

## Innsatsstyrkene

Innsatsstyrkene (I-styrkene) løser *alle typer oppdrag* innenfor HVs oppdragsportefølje, selvstendig og/eller sammen med HV-områder eller andre landstyrker. I-styrkene er prinsipielt i stand til å ivareta mer kompliserte og krevende oppdrag enn områdestrukturen. I-styrkene har større ledelsesevne, ildkraft og mobilitet enn områdene, og de har i tillegg noen kapasiteter som områdestrukturen ikke har (som skarpskyttere, hund, CBRN mv). I-styrkene har også en større evne enn områdestrukturen til å samvirke med andre landavdelinger.

I-styrkene har et høyere treningsnivå enn områdestrukturen, og vil ha en større mulighet til å *utvikle nye evner og kapasiteter* som gjør at de kan ivareta nye og/eller mer krevende oppgaver. Spesielt gjelder dette kapasiteter knyttet til kapabilitetskategorien «Innsats». Dette kan innebære tilførsel av nye våpensystemer til for eksempel panser-, luftmål- og sjømålsbekjempelse, bedre K2I-systemer, mer mobilitet og beskyttelse, sensorer mv. Videreføring av enkeltkapasiteter fra dagens SHV I-styrker kan også være aktuelt for å tilfredsstille HV-distriktenes behov for overvåkning og kontroll knyttet til de mange nøkkelobjektene med sjøside. Antimobilitetskapasiteter (som for eksempel miner, KOMØD<sup>9</sup> mv) er også noe utvalgte I-styrker kan tilføres. En slik utvikling vil kreve mer kompetanse i de aktuelle I-styrkene, for eksempel gjennom et økt antall befal og spesialister i de stående kadrene, økt trening mv.

## Strukturens størrelse

Det må være en sammenheng mellom størrelsen på HVs struktur og de oppdrag som HV er satt til å ivareta. En ubalanse må enten resultere i en endring i oppdragsmengden, evt en reduksjon i ambisjon knyttet til de enkelte oppdrag. HV oppfatter at behovene knyttet til ivaretagelse av LTA, objektsikring iht Nøkkelpunktlisten og støtte til nasjonale og allierte forsterkninger er *de mest dimensjonerende oppdragene* til HV per i dag. Dette innebærer også beskyttelse av de viktigste overførings- og forsyningsaksene, samt behov knyttet til å bygge/vedlikeholde situasjonsbilde i distriktenes AOR.

Oppdragsporteføljen til HV i sjef FOHs operative planverk og erfaringer fra flere år med øvelse Gram, tilsier at det er behov for et HV *om lag på dagens størrelse*. FFI-rapport 2009/01333 – «Analyse av Heimevernets struktur» (B) ser helhetlig på behovet for styrker fra HV, og rapportens konklusjon samsvarer med denne vurderingen. GIHV har i sin studie «Fremtidens HV» kommet fram til samme resultat. Oppgaveporteføljen *overskrider i deler av landet kapasiteten til dagens HV*.

Overnevnte FFI-rapport tok utgangspunkt i den rollen, de oppgavene og det ambisjonsnivået som lå til grunn for HV i 2009. Det er ikke gjort vesentlige endringer i HVs rolle og oppgaver etter 2009. Det har dog vært en reduksjon i antall objekter på Nøkkelpunktlisten de siste årene, men pågående revisjon for 2017 tilsier at antallet igjen vil øke. Behovet for HV-styrker er dermed omtrent det samme i dag som i 2009.

---

<sup>9</sup> KOMØD=kommunikasjonsødelegelser

Den nylig vedtatte reduksjonen i HVs områdestruktur vil derfor få *operative konsekvenser*. I deler av landet vil områdestrukturen reduseres med en tredjedel eller mer, og HV vil i disse delene gå fra lokal tilhørighet til regional tilhørighet. Dette innebærer et stort fokus på de største byene og de viktigste nøkkelobjektene. En slik regionalisering vil svekke HVs tilstedeværelse og reaksjonsevne i de rurale delene av landet. Reduksjonen i områdestrukturen vil dessuten redusere utholdenheten og fleksibiliteten til gjenværende struktur.

Nedleggelsen av SHV vil også få innvirkning på HVs evne til å utføre *dagens og fremtidens oppdrag*. For å redusere de negative effektene av nedleggelsen av SHV, ønsker HV å videreføre noen kapasiteter i landstrukturen. Dette vil selvsagt måtte tas innenfor de nye styrketallene til HV.

Det finnes ingen klar definisjon eller felles forståelse for hva som menes med et landsdekkende HV, men det er naturlig å koble det til HVs evne til å gjennomføre territoriale operasjoner og ivareta LTA i alle deler av landet. Evnen til å ivareta disse hovedoppgavene bygger som tidligere beskrevet på den tilstedeværelsen og lokalkjennskapet som dagens distrikts- og styrkestruktur innebærer. Den landsdekkende egenskapen må vurderes både ut fra de militære behovene for fysisk tilstedeværelse, og behovene knyttet til totalforsvarssamarbeid på regionalt og lokalt nivå. Dagens distriktsstruktur inneholder mange store distrikter sett i forhold til geografiske avstander, størrelsen på distriktets styrkestruktur, befolkningstall og ikke minst antallet militære og sivile samarbeidspartnere. Ut fra et nærhets- og samarbeidsprinsipp, både militært og sivilt, er det operativt sett fornuftig å *videreføre antallet HV-distrikter* på dagens nivå.

## Rekruttering til HV

HV har over tid hatt problemer med rekrutteringen til styrkestrukturen i Finnmark. HV *opplever ikke* store problemer med å fylle strukturen i de øvrige distriktene. Årsaken til at de øvrige HV-distriktene ikke er fullt ut oppfylt med personell, er at HV over flere år ikke har fått økonomi til å kle opp og trene tilstrekkelig antall nytt personell.

Et eventuelt redusert antall soldater som gjennomfører førstegangstjeneste vil, sammen med en eventuell økt profesjonalisering og økt bruk av 18 måneders førstegangstjeneste, kunne føre til at rekrutteringsutfordringene i HV bli et mer generelt problem. Den nylig vedtatte reduksjonen i områdestrukturen vil ikke bedre rekrutteringsproblemene i Finnmark, og konkrete *tiltak må iverksettes* for å kunne videreføre en styrkestruktur i HV-17 på dagens nivå. Dette kan gjøres på ulike måter, f.eks gjennom økt utskrivning av mannskaper til førstegangstjenesten fra Finnmark. Det kan også være nødvendig med en egen soldatproduksjon til HV i Finnmark. Direkte overføring til HV etter endt førstegangstjeneste som beskrevet i Prop.151 S er positivt for HV. Det er også mulig å vurdere om styrkebehovet i nord kan dekkes gjennom et planlagt system med overføring av personell og avdelinger sørfra.

HV mottar årlig for få befal fra forsvarsgrenene. Slik situasjonen er i dag, mottar HV årlig godt under halvparten av behovet fra forsvarsgrenene. Den vedtatte reduksjonen i styrkestrukturen til HV vil ikke løse dette problemet, bare redusere det med omtrent 15%. Dersom forsvarsgrenenes befalsproduksjon ikke økes vesentlig, må HV derfor fortsatt *kurse et høyt antall soldater* slik at de gis nødvendig kompetanse til å kle befalsstillinger i HV. Nedleggelse av HVBS vil øke dette kursbehovet.